

III. Aspectos sectoriales

CONCEPTO Y AMBITO DE LA UNION ADUANERA

Por EMILIO BONET MARCO

Sumario: INTRODUCCIÓN.—CONCEPTO DE UNIÓN ADUANERA.—UNIÓN ARANCELARIA.—DERECHO ADUANERO: Fuentes del Derecho aduanero comunitario.—ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL RÉGIMEN ADUANERO COMÚN: Territorio aduanero comunitario. Derechos de aduana e impuestos de efecto equivalente. Origen de las mercancías. El concepto de «libre práctica». El valor en aduanas de las mercancías.—LA POLÍTICA ARANCELARIA DE LA COMUNIDAD: Contingentes arancelarios y suspensiones de derechos. Franquicias arancelarias. Mercancías con destino específico.—RÉGIMENES ADUANEROS ESPECIALES: Regímenes temporales. Los regímenes de tráfico de perfeccionamiento. Los depósitos aduaneros. Areas exentas. El tránsito aduanero.—LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS.—LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN.—CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCION

La evolución cíclica de los procesos económicos nos sitúa en la actualidad en un período en que la tendencia de los intercambios comerciales se orienta hacia una mayor liberalización de los mismos, al menos dentro de grandes zonas geoeconómicas, pues, fuera de éstas, las tendencias son más bien neoproteccionistas.

En efecto, a épocas en que predominaron las ideas de autarquía y, por tanto, de políticas comerciales eminentemente proteccionistas, han seguido otras en que un mayor desarrollo de la economía sólo se considera posible con el esfuerzo común de varios países, entre los cuales debe existir una perfecta libertad de intercambios comerciales.

Sin remontarnos mucho en la Historia, nos encontramos, en pleno siglo XIX, con un antecedente que constituye un magnífico ejemplo en apoyo de la actual política económica de la Europa occidental, ejemplo que debió de influir no poco en el pensamiento de los padres de las CCEE. De todos es conocido que la «Zollverein» se considera como el

punto de partida para la unión económica y política de los estados alemanes, por ser el origen de un espacio económico homogéneo.

No obstante, haciendo caso omiso de este ejemplo, a principios de este siglo las políticas proteccionistas seguidas en el período entre guerras por los distintos Estados que pretendían resolver sus problemas de competencia extranjera, de balanza de pagos o de empleo, merced a la elevación de aranceles, produjeron el desequilibrio económico y político mundial por la disminución del conjunto de intercambios internacionales, poniendo freno a la prosperidad del conjunto de países y contribuyendo con ello al trágico desenlace de 1939, con gravísimas consecuencias para los países europeos.

La mano tendida por el Plan Marshall para salvar a Europa de la crisis económica en que se vio sometida, señalaba que debían ser los propios países beneficiados quienes tomaran la iniciativa de trazar en común su programa de relanzamiento económico, con lo que se impulsaba a Europa a iniciar su proceso de integración.

Constituida la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), como respuesta a esta indicación se marcó entre sus objetivos fundamentales la liberalización del comercio como medio para lograr la reconstrucción europea.

Si bien los avances fueron notables en lo que a la supresión de restricciones cuantitativas se refiere, no sucedió lo mismo en lo que respecta a la reducción de las barreras arancelarias, porque los países europeos estaban obligados con los demás países (especialmente los EE.UU.), bien por acuerdos bilaterales, bien por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), cuya cláusula de nación más favorecida impedía no extender los niveles de protección intraeuropeos a todos los demás países convenidos.

Para salvar este obstáculo dentro de las normas del Acuerdo General, había que establecer, bien una zona europea de libre comercio, o bien una unión aduanera, únicas excepciones de trato diferencial preferente que se permiten en el mismo.

La OECE, que aportó los primeros logros económicos por el esfuerzo común de los países europeos (estaba constituida por todos los no incluidos en el telón de acero, salvo Finlandia y España), dio paso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, en la que entraron los EE.UU. y posteriormente Canadá y Japón, con lo cual perdía su europeidad.

Las tentativas para una acción económica europea conjunta continuaron, a pesar de los intentos fallidos para una unión militar (Comunidad Europea de Defensa), junto con otros menos retumbantes para una cooperación política. La declaración de Robert Schuman, en la que no sólo se propone olvidar el antagonismo franco-germano, sino eliminar la rivalidad industrial de los dos países, colocando sus producciones de carbón y acero bajo una sola autoridad común abierta a los demás países de Europa, se ha considerado como el punto de partida de las Comunidades Europeas.

Difícil es rebatir este aserto, por cuanto la organización constituida como consecuencia de las negociaciones que siguieron a la declaración de Schuman concluyó en el Tratado de París, por el que se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, integrada por Francia, RDF, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo e Italia. Los brillantes resultados que pronto se obtuvieron con el funcionamiento de la CECA incitaron a los seis países a proseguir el establecimiento de una Europa unida mediante la ampliación del mercado común del carbón y del acero a toda clase de mercancías y extendiendo la anterior cooperación a formas de integración mucho más ambiciosas.

Las Conferencias de Mesina y Venecia dieron paso a las negociaciones de Bruselas, que culminaron con la firma en Roma de los Tratados por los que se constituyeron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, con los cuales se aplicó al conjunto de las economías de los seis países los principios ya experimentados con éxito en el ámbito de la CECA.

Los objetivos de la CEE, según se fija en el artículo 2.º del Tratado de Roma, son la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros, el desarrollo armónico de las actividades económicas, la expansión continua y equilibrada, la estabilidad creciente, la elevación del nivel de vida y las relaciones más estrechas entre los Estados que la componen, siendo medio para todo ello la creación de un mercado común.

La armazón de este mercado común está constituida fundamentalmente por la unión aduanera, junto con la libre circulación de personas, empresas y capitales y con la coordinación de las políticas económicas.

Mas la pieza clave de toda esta estructura es, sin duda, la unión aduanera, como se declara en el propio Tratado, cuando en el artículo 9 proclama:

«La Comunidad se funda en una unión aduanera que se extiende al conjunto de los intercambios de mercancías y que incluye la prohibición, entre los estados miembros, de los derechos de Aduana a la importación y a la exportación y de cualquier tributo de efecto equivalente, así como a la adopción de un Arancel común en sus relaciones con terceros países.»

CONCEPTO DE UNION ADUANERA

Es difícil encontrar un concepto histórico de unión aduanera, si bien puede decirse que sus caracteres jurídicos quedaron ya claramente establecidos por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya al dictaminar, en 1931, sobre el régimen aduanero entre Austria y Alemania.

Según el dictamen en cuestión, para que exista unión aduanera deben darse las siguientes condiciones:

- uniformidad de aranceles y legislación aduanera en todas las partes contratantes;
- unidad de territorio aduanero y de fronteras frente a terceras partes;
- supresión de derechos de importación y de exportación entre los Estados integrantes de la unión;
- reparto de los derechos percibidos entre los mismos Estados.

Esta definición no difiere sensiblemente de la establecida en el artículo 24 del GATT, según el cual:

«Se entiende por unión aduanera la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo cuando esta sustitución tiene por consecuencia:

1.º Que los derechos de aduanas y las demás reglamentaciones restrictivas se eliminan para lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, por lo menos, para lo esencial de los intercambios comerciales de productos originarios de estos territorios; y

2.º Que los derechos de Aduanas y demás reglamentaciones aplicados por cada uno de los miembros de la unión en el comercio con territorios no comprendidos en ésta sean sustancialmente idénticos.»

Los autores del Tratado de Roma no adoptaron esta definición, considerada por algunos como un tanto vaga, pero sí que han fijado de una manera terminante los elementos esenciales de la unión aduanera, según hemos visto anteriormente, y que son la supresión de aranceles y sus equivalentes entre los Estados miembros y la existencia de arancel común frente a terceros países.

Según esto, se puede definir la unión aduanera de forma resumida diciendo que es un convenio por el cual dos o más países suprimen entre sí barreras arancelarias de cualquier clase y adoptan un mismo Arancel frente a países ajenos a la unión.

La segunda parte de la definición establece un elemento de distinción de las uniones aduaneras con las zonas de libre cambio, pues si bien éstas también suprimen las barreras arancelarias entre los países que las integran, en cambio cada uno de estos países conserva su arancel aduanero respecto a terceros países. Consecuencia de esto es que las mercancías importadas en cualquiera de los estados de la zona no puede pasar a otro país de la misma sin estar sujeta a los derechos correspondientes.

Vemos, pues, que la existencia de un Arancel común, es decir, de una unión arancelaria es característica fundamental de la unión aduanera, pero no deben considerarse una y otra como sinónimas.

La unión aduanera es mucho más compleja que la simple unión arancelaria por cuanto aquélla no se limita a la simple supresión

de los obstáculos arancelarios y a la creación de un Arancel común, sino que aspira a eliminar cualquier causa de distorsión de trato que pueda producir un desvío de tráfico, para lo cual ha de arbitrase una legislación aduanera común, aparte de la arancelaria propiamente dicha. Esto es así porque la protección arancelaria puede desvirtuarse no sólo por prácticas administrativas (presentación de documentos, retirada de las mercancías, formas de ingreso, etc.), sino también por medidas que afectan a facetas diversas del tráfico comercial, tales como el valor en aduana de las mercancías, origen de las mismas, franquicias, bonificaciones, etc.

Así como la unión arancelaria constituye el estadio anterior a la unión aduanera, un estadio posterior es la libre circulación de las mercancías, en el cual coexisten las condiciones de la unión aduanera junto con la abolición de restricciones cuantitativas al tráfico de las mercancías y de las medidas de efecto equivalente a estas restricciones.

Es frecuente identificar la unión aduanera con la libre circulación de mercancías, por incluir en aquélla la supresión de medidas restrictivas de los volúmenes de transacciones. Sin embargo, el Tratado de Roma establece muy clara la distinción, ya que, al tratar de los fundamentos de la Comunidad, asigna el título primero a la libre circulación de mercancías y, dentro de este título, dedica el primer capítulo a la unión aduanera y el segundo capítulo a la eliminación de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros.

UNION ARANCELARIA

En la concatenación de elementos progresivos para la construcción de una Europa unida hay un orden que se inicia con la unión arancelaria y termina en la unión política: unión arancelaria → unión aduanera → libre circulación de mercancías (mercado común) → unión económica → unión política.

De aquí la importancia de la unión arancelaria como germen del proceso evolutivo que debiera culminar en la unión europea.

Ya hemos visto que es característica esencial de las uniones aduaneras la existencia de un Arancel común, que debe aplicarse de igual forma por todos los Estados miembros para las importaciones de terceros países. Para llegar a establecer un Arancel único para varios Estados, éstos deben ponerse de acuerdo sobre dos puntos básicos:

1. La estructura y sistemática de clasificación de las mercancías (Nomenclatura Arancelaria); y
2. Nivel de protección en cada una de las partidas que comprende la Nomenclatura cuyo conjunto constituye la tarifa común.

1. La Nomenclatura Arancelaria Común

El Grupo de Estudios creado y establecido en Bruselas como consecuencia de la Conferencia de Cooperación Económica Europea, celebrada en París en 1947, constituyó en su seno un Comité Aduanero que realizó estudios comparativos sobre distintos Aranceles, sobre sistemas de derechos específicos o *ad valorem*, sobre nomenclaturas, sobre la presentación material de las tarifas y sobre problemas de la base para la aplicación de los gravámenes.

Aunque el Grupo de Estudios trató de otras cuestiones, tales como los efectos de los sistemas de preferencias arancelarias y su posible extensión a otros miembros europeos o las consecuencias de la supresión de barreras aduaneras, a cuyo efecto se constituyó un Comité Económico, puede decirse que los resultados de más trascendencia fueron los dos proyectos de acuerdos internacionales propuestos por el Comité Aduanero. Uno de ellos, elaborado por una Subcomisión del Valor creada al efecto, fue el proyecto de Convenio internacional para una posible definición del valor en materia de Aduanas, como consecuencia de la adopción del sistema *ad valorem* como base de la percepción de derechos.

El otro, fundado en los trabajos de una Oficina Arancelaria Permanente, creada al mismo tiempo que el Comité Aduanero y dependiendo del mismo, fue el proyecto de Nomenclatura Aduanera Unificada, que debía servir de base para un Arancel común de los Estados europeos.

Adquirida la convicción de que la unión aduanera de Europa no estaba madura todavía, el Grupo de Estudios estimó que la Nomenclatura entonces elaborada (noviembre de 1949) debería servir de base para los trabajos efectuados por los diferentes organismos internacionales y recomendó a los Gobiernos partícipes del Grupo de Estudios que ultimaran un Convenio por el que se hiciera obligatoria la presentación de los Aranceles según el proyecto de Nomenclatura elaborado.

Al variar la finalidad perseguida, pues de ser la Nomenclatura de un Arancel único para un restringido número de países pasaba a constituir un sistema de clasificación de mercancías en el cual pudieran fundarse los Aranceles del mayor número de países posible, fue necesario reconsiderar el proyecto de 1949. Un Comité Arancelario Restringido llevó a cabo la revisión, presentando un nuevo proyecto en el que no solamente se suprimían subpartidas y se reducía el número de partidas, sino que incorporaba unas reglas generales para la interpretación de la Nomenclatura que constituyen el fundamento legal de los principios de clasificación de la misma.

El proyecto fue examinado en la reunión del Grupo de Estudios, celebrada entre los días 24 y 28 de julio de 1950, quien la aprobó, constituyendo la Nomenclatura de Bruselas de 1950, decidiendo recomen-

dar su adopción y preparando con este fin un proyecto de Convenio que preveía también la creación de un Comité permanente, con el fin de garantizar la uniformidad en la aplicación de la Nomenclatura.

Suscrito el Convenio de la Nomenclatura en 15 de diciembre de 1950, al mismo tiempo que se firmaba el Convenio por el que se creaba el Consejo de Cooperación Aduanera y el referente a la definición del valor en Aduana, se constituyó, dentro del Consejo citado, el Comité de la Nomenclatura, al que se recomendó la redacción de unas notas explicativas de la Nomenclatura, siguiendo de esta forma las sugerencias del Comité restringido, que ya había señalado la conveniencia de desarrollar estas notas como un perfeccionamiento de las que tuvo la Nomenclatura de la Sociedad de Naciones y las que tenía a su sazón el Arancel del Benelux.

Al elaborarse las notas explicativas se procedió a un análisis exhaustivo del contenido de cada una de las partidas y de las notas de capítulo y de sección, comprobándose entonces que era necesario introducir modificaciones en la Nomenclatura. La tarea de la redacción de las notas explicativas fue muy laboriosa y en ella participó ya una delegación de nuestro país, aunque en aquella época todavía no se había ratificado la adhesión al Convenio. El resultado de estos trabajos fue, además de la redacción de las notas explicativas, una propuesta de enmienda de la Nomenclatura, que constituyó el texto revisado de la Nomenclatura aprobado el 1 de julio de 1955 por un Protocolo de rectificación del Convenio de 1950. El texto revisado constituye la Nomenclatura de Bruselas de 1955.

Esta Nomenclatura de 1955 es la que rige actualmente, si bien a lo largo de los años transcurridos ha sido objeto de algunos retoques. En efecto, una Nomenclatura aduanera no puede ser absolutamente inmutable, porque, si está destinada a servir de marco en los intercambios comerciales a nivel internacional, tiene que adaptarse a las necesidades que se producen en estos cambios, máxime cuando, como sucede con la Nomenclatura de Bruselas, está fundada en elementos tecnológicos para establecer una clasificación sistemática, pues entonces ha de seguir muy de cerca los progresos alcanzados por la técnica para que conserve su valor y eficacia.

De todo lo anteriormente expuesto, se deduce que la Nomenclatura arancelaria que se quiso crear para el Arancel único de la proyectada unión aduanera europea ha venido a constituir la estructura básica de los Aranceles de más de 150 países, y que actualmente se denomina Nomenclatura Arancelaria del Consejo de Cooperación Aduanera, dejando de distinguirse por el nombre de Nomenclatura de Bruselas, precisamente para evitar confusión con la Nomenclatura del Arancel Exterior de la CEE.

Ahora bien, este Arancel comunitario tiene su estructura tomada de la Nomenclatura de Bruselas, porque precisamente todos los miembros de la Comunidad fueron signatarios del Convenio de la Nomen-

clatura y, al firmarse el Tratado de Roma, ya tenían sus Aranceles configurados según la citada Nomenclatura.

A nadie se le oculta que esta circunstancia facilitó extraordinariamente las negociaciones para llegar al Arancel Común, toda vez que éste, como los Aranceles de los países participantes, tenían la misma división en secciones, capítulos y partidas, las mismas notas legales que afectan a unos y otros, y las mismas reglas generales para sistematizar la clasificación arancelaria. La armonización quedaba relegada a determinar las subpartidas de los distintos Aranceles que deberían subsistir en el Arancel común, creando otras nuevas si fuera necesario y a redactar las notas complementarias que delimitarían el alcance de las subpartidas.

2. La Tarifa Exterior Común (TEC)

Como se dijo anteriormente, el conjunto de tipos de gravamen que afecta a las partidas del Arancel comunitario constituye la Tarifa Exterior Común.

Así como en lo que respecta a Nomenclatura, el Tratado de Roma no hace siquiera alusión al origen de la Nomenclatura arancelaria que sirve de base al Arancel comunitario, en lo que a la determinación de los derechos arancelarios que constituyen la Tarifa Exterior Común, dedica los artículos 18 y 26 que integran la casi totalidad de la sección segunda, relativa al establecimiento del citado Arancel.

Esto es explicable porque los Estados fundadores utilizaban una estructura arancelaria idéntica a nivel de partidas, mientras que los derechos de aduanas aplicados por cada uno de ellos eran muy distintos, debiéndose establecer criterios para la unificación de estos derechos sin lesionar las prescripciones del GATT:

«Los derechos arancelarios que se apliquen por una unión aduanera no tendrán en su conjunto, por lo que se refiere al comercio con países contratantes (del GATT) que no formen parte de dicha unión, una incidencia general más alta que la que tenían los derechos en vigor en los territorios constitutivos de la unión antes de constituirse la misma» (GATT, art. XXIV, párrafo 5, a).

El método utilizado por los autores del Tratado para fijar los derechos de la Tarifa Exterior Común (TEC) fue el de calcular la media aritmética (sin ponderar) de los derechos aplicados el 1 de enero de 1957 en cada uno de los cuatro territorios aduaneros que se integran en la Comunidad (Benelux, Alemania, Francia e Italia).

El principio de la media aritmética se aplicó con ciertas restricciones, pues se establecieron grandes grupos de productos relacionados en sendas listas que constituyen el Anejo I del Tratado, y para

los que se fijaron determinadas limitaciones. Así a los productos incluidos en la lista B no se les podía aplicar derechos superiores al 3 por 100; a los de la lista C, nunca por encima del 10 por 100; del 15 por 100 para los de la lista D, y finalmente no podían sobrepasar del 25 por 100 los derechos para los productos comprendidos en la lista E.

Existía además una lista F en la que se fijaban unos derechos determinados para los productos que comprendía y, por último, en la lista G se incluyeron productos cuyos derechos se fijaron por negociación entre los Estados miembros.

En la lista A se relacionaron una serie de partidas del Arancel francés en las que se indicaba el derecho de base para calcular la media aritmética.

Con estos planteamientos se pretendía simplificar la tarea de conseguir un Arancel Aduanero Común (AAC), pues a pesar de que los cuatro Aranceles en juego tenían como punto inicial las 1.098 partidas de la Nomenclatura de Bruselas, cada uno de dichos Aranceles había introducido un número variable de subpartidas, no coincidentes entre sí, por lo que, al imbricarlas en un solo Arancel, resultarían más de 20.000 subpartidas, número abrumador para un Arancel eficaz.

Así pues, los simples trabajos de imbricación y de cálculo matemático dieron paso a una serie de delicadas concertaciones de carácter económico, que debieron realizarse en estrecha colaboración entre los países miembros y los servicios de la Comisión.

Aunque la primera reducción de los Aranceles propios no se verificaría hasta el fin de la primera etapa (cuatro años después de la firma del Tratado), se aceleraron los trabajos de concertación con el fin de disponer de un Arancel común para poder negociarlo en las conversaciones de la Ronda Dillon, iniciadas en el seno del GATT en 1960.

Ya en febrero de ese año el Consejo adoptó, mediante decisión, un primer Arancel con una tarifa en la que todavía se tenían que resolver algunos problemas, como eran los relativos a los derechos arancelarios de carácter fiscal, los derechos específicos y los derechos mixtos y la armonización de los tipos de derechos con el fin de que los productos más elaborados no estuvieran sujetos a derechos inferiores a los de las materias primas.

Resueltos estos problemas y algunos otros relativos al papel prensa, el tabaco elaborado, el petróleo y sus derivados y los productos de la lista G, se llegó en mayo de 1964 a una tarifa con tan sólo 2.893 partidas, que facilitó enormemente la aproximación de los derechos nacionales a los comunitarios fijados en la misma.

Esta circunstancia y las negociaciones de carácter bilateral o multilateral (Ronda Kennedy), realizadas por los países miembros y la Comunidad durante el período de transición, acortaron sensiblemente el calendario previsto en el Tratado de Roma. Así, a finales de 1960 se hizo la primera aproximación programada para el fin de la pri-

mera etapa (1961), el 1 de julio de 1963 tuvo lugar la segunda aproximación, que debería haberse realizado al final de la segunda etapa (1965), y en 1 de julio de 1968 se hizo la tercera y última aproximación con año y medio de anticipación sobre la fecha marcada para la tercera etapa (1 de enero de 1970).

La fecha de 1 de julio de 1968 es trascendental, no sólo por haberse logrado el Arancel de Aduanas Común (AAC), hecho de enorme importancia en el campo económico, sino por las consecuencias que el mismo tuvo en el ámbito jurídico.

No vamos a entrar en consideraciones sobre los aspectos económicos de la introducción de la TEC (niveles medios de protección, influencia sobre los desarrollos sectoriales, regionales y nacionales, evolución del comercio exterior, etc.), por cuanto estos aspectos, aun siendo trascendentales para la unión aduanera al constituir los objetivos inmediatos perseguidos por la misma, no componen por sí solos la característica esencial de dicha unión, sino que deben ser completados con los aspectos y consecuencias jurídicos de la implantación de la TEC.

DERECHO ADUANERO

Hasta el 1 de julio de 1968, el AAC era el resultado de una serie de disposiciones con fundamentos jurídicos diversos, pues mientras un gran número de ellas se basaban directamente en el propio Tratado, otras muchas se derivaban de compromisos contraídos por la Comunidad en negociaciones bilaterales o multilaterales. El rango legal de estas disposiciones era el de simples decisiones del Consejo, que eran aplicadas por los Estados en momentos diferentes.

Esto era así porque, hasta la fecha indicada, el AAC no se aplicaba íntegramente, pero, a partir de entonces, los Estados miembros debían cumplir las normas arancelarias de manera total y uniforme, sin que pudieran adoptar por su cuenta medidas para modificar la Nomenclatura o las reglas de clasificación, o bien para cambiar los tipos de la tarifa o suspender la aplicación de los mismos.

Fue necesario, pues, recurrir a norma legal de rango superior para establecer estas obligaciones, y así se llegó al Reglamento 68/950/CEE que puso en vigor el primer Arancel de Aduanas Común.

Hemos hecho hincapié en la importancia de la promulgación del AAC, por ser elemento clave en la construcción de la Unión Aduanera y ésta, a su vez (según el conde E. Davignon), ha sido origen de una de las obras más genuinas del Derecho internacional público: el orden jurídico comunitario, en virtud del cual una organización internacional se ha atribuido poderes en orden estatal, tales como la capacidad de legislar en un territorio propio y con las prerrogativas de su personalidad internacional.

Hemos tomado como punto de partida del derecho aduanero comunitario el Arancel de Aduanas Común porque, a pesar de contener el

mismo una normativa reguladora para su aplicación uniforme, no es suficiente para lograr la uniformidad en los efectos de su aplicación, por cuanto existen un sinnúmero de disposiciones legales y reglamentarias que, aplicadas de forma autónoma, podrían alterar los fines de la simple unidad arancelaria.

Este conjunto de disposiciones que afectan especialmente al comercio exterior, junto con las previstas para regular las controversias que surjan por aplicación de las anteriores, constituyen el derecho aduanero.

Integran, principalmente, esta rama del derecho las normas y disposiciones comprendidas en los siguientes grupos:

Arancel, su elaboración y aplicación:

- Franquicias, suspensiones, contingentes arancelarios.
- Elementos para determinar la cuota.

(Valor en Aduana y origen de las mercancías.)

Procedimiento para la percepción de los derechos e impuestos por el paso de fronteras.

Tránsito de las mercancías.

Regímenes aduaneros económicos:

- Depósitos y Zonas francas.
- Importación y exportación temporales.
- Tráfico de perfeccionamiento.
- Regímenes aduaneros de trato preferente.
- Medidas de lucha contra el «dumping».
- Disposiciones que rigen la investigación y represión de las infracciones.
- Regulación de las controversias.
- Acuerdos internacionales sobre las materias indicadas.

Fuentes del derecho aduanero comunitario

a) Generalidades:

La fuente original del derecho comunitario reside en los Tratados con sus Protocolos y anejos y las Actas de Adhesión de los nuevos miembros, incluyéndose estas últimas por modificar parcialmente los Tratados primitivos.

Según esto, las fuentes fundamentales son los dos Tratados de Roma (Comunidad Económica Europea = CEE y Comunidad Europea de la Energía Atómica = CEEA o EURATOM) y el prístino Tratado de París (Comunidad Europea del Carbón y del Acero = CECA) junto con los anejos de dichos Tratados constituidos por documentos de diversa naturaleza, como cartas, protocolos, etc.

Pero además, existen diversos acuerdos y convenios que pueden ser considerados también como fuentes de derecho primario, por afec-

tar a las tres Comunidades. Como tales pueden considerarse los Protocolos relativos a los Tribunales de Justicia, el Convenio sobre determinadas instituciones comunes (Asamblea, Tribunal y Comité Económico y Social), el Tratado que establece un Consejo y una Comisión, únicos para las tres Comunidades, la Decisión relativa a la instalación provisional de determinadas instituciones y servicios, la Decisión relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por los recursos propios de las Comunidades y el Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados originales.

Finalmente, insistimos en incluir como fuente del derecho fundamental comunitario las Actas de Adhesión del Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Grecia por cuanto suponen no sólo la ampliación del territorio comunitario a estos países y, por ende, el ámbito de aplicación de los Tratados, sino también por modificar los mismos en partes sustanciales.

Considerando todo lo anterior como derecho fundamental comunitario, se ha dado en llamar derecho derivado al conjunto de actos administrativos emanados del poder decisorio del Consejo o de la Comisión y que son jurídicamente obligatorios a diferencia de las simples resoluciones o recomendaciones habituales en el derecho internacional.

Estos actos, cuando proceden de la CEE o del EURATOM son de tres categorías: Reglamentos, Directrices y Decisiones. Los primeros tienen carácter general y son obligatorios en todos sus elementos, debiendo aplicarse directamente por todos los Estados miembros. Las Directrices vinculan a los Estados en cuanto a los fines que señalan, pero son las instancias nacionales las que determinan los medios y forma de alcanzarlos. Las Decisiones tienen un alcance limitado, pues sólo obliga a los entes a que va dirigida, que puede no ser un Estado.

Los actos jurídicos de la CECA son las Decisiones y las Recomendaciones, correspondiéndose las primeras con los Reglamentos, y las Recomendaciones equivalen a las Decisiones de las otras Comunidades.

Existen además actos jurídicos emanados del Consejo y de la Comisión que no vinculan a los Estados miembros, pero que representan mucho en la actividad comunitaria, porque señalan las tendencias de sus políticas económicas.

Estos actos son los Dictámenes y las Recomendaciones, y su alcance es muy diverso, pues tanto pueden referirse a asuntos de gran trascendencia como el dictamen sobre la nueva ampliación de la Comunidad, como a cuestiones muy específicas y de alcance muy limitado.

No puede terminarse la relación de fuentes del derecho sin hacer mención de la jurisprudencia de los Tribunales. En este aspecto conviene resaltar, por lo que respecta a las Comunidades, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia puede considerarse como fuente esencial del derecho comunitario en la medida en que sus interpretaciones de los Tratados completan y precisan el alcance de sus dispo-

siciones. Pero, además, es fuente del derecho derivado por la interpretación y pronunciamiento sobre la validez de las disposiciones comunitarias en los recursos que se plantean con carácter prejudicial.

b) *Derecho aduanero. Fuentes internas:*

Ciñéndonos al derecho aduanero comunitario, ya hemos podido apreciar que, en el Tratado que instituyó la Comunidad Económica, el capítulo 1.º del Título I es precisamente el de la Unión Aduanera, refiriéndose en sus artículos 12 a 26 a las disposiciones de carácter arancelario, disposiciones a las que se unen las contenidas en los artículos 93 a 96 del Tratado EURATOM y en los artículos 4.º y 72 del Tratado CECA, referentes a los mismos temas arancelarios.

Ahora bien, en estos dos últimos Tratados no se vuelve a considerar materia aduanera si no es en lo que indirectamente le puede afectar las políticas comerciales en ellos definidas (arts. 101 a 103 EURATOM y 71, 73 a 75 CECA).

Por el contrario, el Tratado de la Comunidad Económica en su artículo 27 determina la necesidad de la aproximación durante la primera etapa de todas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas, de los Estados miembros en materia aduanera. Es cierto que este precepto no es suficiente para tomarlo como base de toda la legislación aduanera comunitaria desarrollada posteriormente, pero hace ver que, transcurrido el primer período, habrá de disponerse de normas iguales, ya que no comunes, en todos los países miembros.

Las instituciones comunitarias no han titubeado para dar a luz toda una serie de actos administrativos obligatorios en materia aduanera, cuyo inventario es uno de los más voluminosos de todo el acervo comunitario.

Ya que el citado artículo 27 no es suficiente base jurídica para justificar el establecimiento de tales disposiciones legales, es preciso buscarla en otros apartados del texto fundacional, pudiendo servir a tal efecto el artículo 100 por lo que respecta a la promulgación de Directrices y el artículo 235 por lo que se refiere a Reglamentos y otras normas.

c) *Fuentes externas:*

La unificación de la normativa aduanera en un ámbito supranacional no es la que puede presentar mayores dificultades, porque precisamente este tipo de ordenamiento jurídico es uno de los que más ampliamente se han tratado en los foros internacionales. Como quiera que los países integrantes de la Comunidad no han estado ausentes de dichos foros, siendo signatarios de la mayoría de los acuerdos alcanzados en los mismos, ya tenían sus legislaciones concordantes en muchos aspectos.

Entre los textos internacionales más importantes hay que mencionar:

- el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), concluido en octubre de 1947;
- el Convenio firmado en Bruselas en diciembre de 1950, por el que se creó el Consejo de Cooperación Aduanera.

La influencia del GATT en la normativa aduanera internacional es indiscutible y muy grande, pues en el mismo se tratan, además de las cuestiones arancelarias, otras muchas que afectan al comercio internacional y entran de lleno en el ámbito aduanero. Así, hay disposiciones sobre reglamentaciones interiores, derechos antidumping y compensadores, valor en aduana, tratos preferentes, uniones aduaneras y zonas de libre cambio, etc.

El Acuerdo General no ha perdido vigencia en absoluto, pues se ha visto reforzado y ampliado a lo largo de los años por una serie de actuaciones, con las que se han venido alcanzando y señalando objetivos cada vez más ambiciosos. Recordemos simplemente las Rondas Dillon (1962) y Kennedy (1968), y destaquemos la recién terminada Ronda Tokio (11 de abril de 1979), por sus importantes logros, no sólo en concesiones arancelarias, sino en otros aspectos aduaneros (nuevo código del valor, por ejemplo) y muchos más del comercio internacional en su conjunto.

En cuanto a lo que se refiere al Consejo de Cooperación Aduanera, basta el enunciado de su nombre para comprender que sus funciones están específicamente orientadas hacia un ordenamiento aduanero internacional que contribuya a facilitar los intercambios a través de las fronteras. Son fundamentales el Convenio de constitución del Consejo (15 de diciembre de 1950) y los concertados simultáneamente sobre Nomenclatura para la clasificación de las mercancías en los Aranceles y sobre Definición del valor en Aduana; pero además, a partir de la fecha indicada, se han concluido un buen número de acuerdos sobre asuntos específicos (muestras comerciales, material científico, embalajes, importación temporal, etc.) de gran interés en cada una de las ramas afectadas, y ya, con un alcance más general, citaremos el Convenio de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros. De todos los acuerdos citados son signatarios los países comunitarios individualmente, pero en el de Kioto interviene también como una parte contratante más la CEE.

ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL REGIMEN ADUANERO COMUN

La supresión de las barreras aduaneras inherente a la constitución de una unión implica no sólo la eliminación de los derechos de Aduanas y de otros derechos e impuestos de efecto equivalente para los productos originarios de los Estados miembros, sino también para aque-

llos originarios de terceros países que se encuentren en uno de los comunitarios en «libre práctica», lo que, junto con la existencia de un Arancel común, distingue fundamentalmente la unión aduanera de la zona de libre cambio.

Estas características implican la determinación de los elementos fundamentales siguientes: territorio aduanero, derechos de Aduana y otros de efecto equivalente, «libre práctica» y origen de las mercancías.

Territorio aduanero comunitario

La existencia de un Arancel común exige la delimitación del ámbito geográfico cubierto por esta defensa económica, y así está reconocido en la definición de unión aduanera del GATT.

Ahora bien, si una nación puede establecer regímenes aduaneros distintos en diferentes zonas de territorio (así sucede en España con la Península y Baleares, por un lado, y Canarias, Ceuta y Melilla, por otro), esta circunstancia se produce con más intensidad en las uniones aduaneras. Así, en la CEE existen porciones de territorio nacional de Estados miembros que no forman parte del territorio aduanero común. Están excluidas del mismo: las islas Feroe, de Dinamarca; los municipios de Livigno y Campione y aguas del lago Lugano, de Italia; parte de la isla de Heliogoland y el territorio de Büssingen, de Alemania, y los territorios de ultramar de Francia.

Por el contrario, en virtud de antiguos convenios internacionales, los territorios aduaneros nacionales se han extendido algunas veces a partes o a la totalidad del territorio de países terceros, que así han pasado al territorio aduanero comunitario. Este es el caso de los territorios austriacos de Jungholz y Mittelberg, con Alemania, la República de San Marino, con Italia y el Principado de Mónaco, con Francia. Un poco distinto es el referente a las islas del Canal (Anglonormandas y Man), en las que no se aplican íntegramente los tratados económico y fiscal, pero son parte integrante del territorio aduanero comunitario.

Derechos de aduana e impuestos de efecto equivalente

Delimitado el territorio comunitario, no deben subsistir barreras aduaneras dentro de estos límites, y especialmente deben desaparecer los derechos de aduanas e impuestos de efecto equivalente que pueda haber en los diferentes Estados miembros, pues la unión aduanera en su conjunto queda protegida por los derechos de aduanas que se establecen frente a terceros países.

Es importante señalar que los derechos de aduanas no son solamente los señalados en la tarifa del Arancel, sino también otros de muy diversa índole que pueden establecerse en el tráfico exterior de las mercancías por conceptos muy distintos.

Así, por ejemplo, existen los derechos compensadores y reguladores como más representativos y que son medios utilizados en la política

de precios en materia agrícola (incluida la pesca). Conceptuados como tales deben ser los conocidos *prélèvements-agricoles*, elementos importantísimos de la política agrícola común (PAC), que afectan no sólo a los productos primarios agrícolas comprendidos en las organizaciones comunes de mercados, sino también y de forma más o menos directa a los productos agrícolas transformados (PAT).

Aunque su origen reside en medidas de carácter coyuntural, hay que mencionar los derechos compensadores monetarios, que son los que un Estado miembro de la Comunidad puede percibir a la importación o conceder a la exportación, cuando su moneda alcanza un tipo de cambio superior al límite de fluctuación autorizado por los reglamentos internacionales. Estos derechos compensatorios se aplican a productos intervenidos en las organizaciones comunes de mercados agrícolas y aquellos otros cuyos precios dependen de los anteriores.

Además de los derechos de aduanas, la supresión de las barreras aduaneras exige también la desaparición de aquellas figuras de la imposición indirecta que tienen un efecto equivalente a los derechos antes mencionados en las transacciones internacionales. Son los impuestos y tasas de efecto equivalente, citados expresamente en los artículos 9, 10 y 12 del Tratado de Roma y cuyo concepto jurídico-fiscal es sumamente difícil de establecer.

Que esto es así lo demuestra el hecho de la ausencia total de disposiciones comunitarias definitorias de los impuestos y tasas de efecto equivalente, siendo, en cambio, muy numerosa la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, basada principalmente en los principios de no discriminación por estos gravámenes entre productos importados y productos interiores establecidos en los artículos III y VIII del GATT.

Es clásica ya la definición contenida en la sentencia del Tribunal de Justicia sobre el litigio entre la CEE, por un lado, y Luxemburgo y Bélgica, por otro, según la cual se consideran como impuestos o tasas de efecto equivalente a los derechos de aduanas aquellos, cualquiera que sea su denominación o técnica recaudatoria, que constituyen un gravamen impuesto unilateralmente, en el momento de la importación o con posterioridad al mismo, y que, gravando específicamente a un producto importado sin que los productos nacionales similares estén sujetos al gravamen, tiene como resultado, al alterar su precio, el producir en la libre circulación de mercancías la misma incidencia que un derecho de aduanas.

Esta sentencia no fue suficiente para determinar si los innumerables tributos y tasas existentes eran o no de efecto equivalente, por no considerar, por ejemplo, si las percepciones por estos conceptos constituían la contrapartida de prestaciones del Estado o de organizaciones estatales o paraestatales, ni tampoco si para artículos similares había desequilibrio o no entre la imposición a los productos nacionales y los importados. Lo cierto es que cada nuevo caso suele constituir un problema específico a resolver por el Tribunal.

Origen de las mercancías

La supresión de los derechos de aduanas y de los impuestos y tasas de efecto equivalente entre los Estados que integran la unión aduanera afecta, en principio, a las mercancías producidas en dichos Estados, quedando las restantes sujetas al Arancel común. Es, pues, de gran trascendencia la determinación del origen de los productos que atraviesan las fronteras de un Estado miembro de una comunidad aduanera, pues de ese origen dependerá el tratamiento que se dé a los mismos de conformidad con las políticas arancelarias, comerciales, fiscales, etcétera.

Durante los primeros tiempos de la CEE no existía un concepto único que definiera el origen de las mercancías. El Tratado, en su artículo 9, determina que las prescripciones contenidas en los artículos siguientes de la unión aduanera, relativos a la eliminación de los derechos de aduanas, se aplican solamente a los productos originarios o en «libre práctica» de o en un Estado miembro. Mientras que el artículo 10 establece de forma rotunda el concepto de «libre práctica» para el origen de las mercancías, y en el mismo artículo hay que deducir, por una especulación *a contrario sensu*, que se determina considerando como de un país aquellos productos que se han extraído del suelo o cosechado en ese país, o se han fabricado en el mismo sin aportación de materias de un tercero.

Este principio no planteaba problemas porque recogía en esencia el concepto de origen adoptado por el GATT y que estaba desarrollado en las legislaciones de los Estados comunitarios. Ahora bien, al llegarse a la implantación del Arancel común se hizo imprescindible una definición común para todos los Estados miembros, para evitar posibles desviaciones de tráfico apoyadas en diferentes interpretaciones del origen de las mercancías.

Por esto, y casi simultáneamente con la publicación del Arancel, se promulgó un reglamento (68/802/CEE) por el que se establecía con carácter general el concepto comunitario del origen de las mercancías. Este concepto recoge el principio general de que son originarias de un país las mercancías obtenidas totalmente en ese país, pero además extiende su alcance y considera como originarias del mismo las mercancías obtenidas con materias primas, semiproductos e incluso artículos acabados importados de otros países. Naturalmente, esta extensión del concepto, que se funda en el principio de división del trabajo con creciente aplicación en el ámbito internacional, tiene sus condicionantes y limitaciones para impedir que se consideren como originarias de un país mercancías que no hayan sufrido transformaciones sustanciales en el mismo.

La casuística que se presenta para la determinación del origen es muy variada cuando el concepto se ha extendido de la forma indicada; por ello no han sido suficientes las restricciones que figuran en la norma básica y ha habido que establecer normas complementarias

relativas a productos o grupos de productos muy específicos (piezas de repuesto, aparatos de radio y televisión, magnetófonos, carnes congeladas, textiles, etc.).

La norma de base y las complementarias antes mencionadas, junto con otras de carácter adjetivo relativas a la justificación del origen, constituyen el régimen de derecho común sobre esta materia. Ahora bien, la política comercial de las Comunidades, ampliamente desarrollada a partir de la unión arancelaria, ha dado lugar a la conclusión de un gran número de Acuerdos de distinta naturaleza con países muy diversos, acuerdos en los que figuran protocolos adicionales determinando normas especiales sobre el origen, adecuadas a las características comerciales, agrícolas e industriales de cada país o grupos de países.

Este conjunto de normas constituyen el régimen especial y tienen matices diferentes según la modalidad de los acuerdos o el país de que se trate. Los acuerdos pueden ser de cooperación, como los convenidos con los países mediterráneos (Mogreb, Mashreck, Yugoslavia), preferentes (España, Israel, EFTA, territorios de ultramar y países ACP) o de asociación (Grecia hasta su integración, Turquía y Chipre). También se incluyen en este régimen especial normas de origen contenidas en las preferencias generalizadas otorgadas autónomamente por la Comunidad a muchos países en vías de desarrollo (SPG).

El concepto de «libre práctica»

Otra característica fundamental de la unión aduanera derivada de la existencia del Arancel común es la posibilidad de que las mercancías importadas con carácter definitivo en un país miembro de la unión pueden circular por todo el territorio aduanero comunitario como si se tratara de mercancías originarias del mismo, sin que estén sujetas a derechos de aduanas o impuestos de efecto equivalente.

Esta equiparación, establecida, según se ha dicho, en el artículo 9.º del Tratado, exige una precisión extrema en la determinación de las condiciones que deben concurrir en la situación legal de las mercancías de terceros países, situación que se ha denominado «libre práctica», expresión un tanto extraña y que no tiene en el léxico aduanero español un término adecuado.

La situación jurídica de las mercancías en libre práctica es equiparable a la de nuestras mercancías nacionalizadas, pero no podemos utilizar esta expresión porque son varios los países en los que la mercancía quedaría «nacionalizada» simultáneamente. Utilizar un neologismo como «mercancía comunitarizada» podría sacarnos del atolladero, pero la adopción de tal término repugna un tanto por sus ribetes de barbarismo. Se ha pretendido traducir *libre pratique* por libre circulación tomando como base la versión inglesa, pero no es aceptable porque el concepto de libre circulación es más amplio que el primero.

para el cual podría admitirse con más propiedad el término «libre disposición» de las mercancías.

Esta última designación es la que puede deducirse del concepto enunciado en el artículo 10 del Tratado: «Se considera que están en "libre práctica" en un Estado miembro los productos procedentes de terceros países que han cumplido las formalidades de importación y cuyos derechos de aduana y tasas o impuestos de efecto equivalente exigibles han sido percibidos por dicho Estado miembro, sin que se hayan beneficiado de una devolución total o parcial de dichos derechos o impuestos y tasas.»

Es evidente que los productos que cumplen todos los condicionamientos del enunciado se encuentran en la misma situación de disponibilidad que los de origen comunitario, sin que pueda argüirse que hay mercancías que se importan con fines determinados y que, por tanto, no son de libre disposición, porque sí lo serán en cuanto cumplan los requisitos establecidos para las mercancías de uso general y los específicos para esas mercancías en particular, tal como señala la definición.

Consecuencia importante de la igualdad de trato entre las mercancías originarias y las importadas a consumo en el territorio aduanero común es la posibilidad de desviaciones de tráfico que pueden producirse cuando existen países en vías de integración, como sucederá muy próximamente con Grecia, Portugal y España. Como los Aranceles de los países candidatos frente a la Comunidad se reducen a un ritmo mucho más rápido que los mismos Aranceles frente a terceros países, las mercancías de éstos pueden pasar a través del territorio común hacia los países candidatos cuando la tarifa comunitaria sea de muy bajo nivel o haya exención de derechos para dichas mercancías a la importación en dicho territorio.

Pero fuera de los períodos transitorios, que son situaciones excepcionales, pueden producirse desviaciones de tráfico si no existe una equivalencia o paralelismo en todo el procedimiento aduanero a seguir para que las mercancías se encuentren en libre disposición, procedimiento que abarca desde la entrada de las mismas en la aduana hasta el pago de derechos y, ocasionalmente, su devolución o recaudación aplazada.

Esto supone que deben armonizarse las disposiciones de los países miembros que tienen una incidencia sobre la deuda aduanera, pues de nada serviría que ésta se establezca de modo uniforme por aplicación del Arancel común si por modalidades de declaración de percepción, o de tramitación en general, se encuentran más facilidades en unos países de la unión aduanera que en otros.

Para evitarlo, el derecho derivado comunitario contiene reglamentos, directrices y recomendaciones sobre el despacho de las mercancías (presentación a la aduana, transformaciones previas al despacho, depósito provisional), determinación de la deuda tributaria (fechas para determinar el tipo aplicable, plazo de pago), recaudación (asis-

tencia mutua, recaudación *a posteriori*), devolución y condonación de derechos, etc., que constituyen el conjunto de legislación adjetiva comunitaria en materia aduanera y cuya importancia no es menor que la de la legislación sustantiva en esta materia.

El valor en aduana de las mercancías

Al considerar los derechos de aduanas en su vertiente fiscal se destaca la importancia de la valoración de las mercancías, porque, desde el punto de vista tributario, la cuota del impuesto (derechos de aduanas) viene determinada por la aplicación del tipo (tarifa del Arancel) a la base (valor de las mercancías).

Bien es verdad que no siempre el valor de las mercancías constituye la base para determinar la deuda tributaria, pero en las tarifas arancelarias modernas tienen una enorme preponderancia los derechos *ad valorem* sobre los específicos de cualquier clase (cantidad de unidades monetarias a satisfacer por cada unidad de peso, cuenta o medida de las mercancías), derechos específicos que, por su parte, se han establecido también en función del valor de los productos a que afectan.

Pero es que, además, el valor en aduana es elemento que se utiliza para otros fines, como, por ejemplo, la delimitación de subpartidas arancelarias, el establecimiento de gravámenes indirectos, la creación de contingentes arancelarios, etc.

Esta importancia del valor en aduana, no sólo por su función en la determinación de los derechos arancelarios, sino también en relación con otras imposiciones o restricciones a la importación o la exportación de mercancías, fue reconocida ya por el GATT, que en su artículo VII estableció unos principios generales sobre este elemento tan relevante en el comercio internacional.

Ahora bien, el establecimiento de estos principios generales no es suficiente para que se determine con exactitud un valor en aduana idéntico para una misma mercancía al importarse en diferentes países, siendo necesario llegar a una mayor precisión en su concepto y en sus componentes. Esta necesidad se cubrió en 1950 con la conclusión en Bruselas del Convenio sobre el Valor en Aduana, del que son signatarios la mayoría de los países europeos y, por supuesto, los comunitarios y los aspirantes a serlo.

Este Convenio estableció un concepto sobre el valor en aduana, conocido como Definición del Valor de Bruselas, que se completa con unas notas interpretativas y unas recomendaciones para su aplicación, creando, además, el llamado Comité del Valor en el seno del Consejo de Cooperación Aduanera, que sirve para garantizar la aplicación uniforme de la definición y de las notas, zanjando las posibles diferencias, proponiendo las enmiendas necesarias y emitiendo dictámenes sobre casos concretos planteados, amén de redactar unas notas explicativas de alcance general y realizar estudios sobre situaciones específicas.

Los países fundadores de la Comunidad Europea no tuvieron más que trasladar la definición del valor, que tenían adoptada individualmente, al derecho comunitario, lo que se hizo por el Reglamento 68/803/CEE que constituye la legislación de base junto con algunos otros que han introducido las recomendaciones del Comité del Valor. Ahora bien, la complejidad de los problemas de la valoración en aduana requiere una normativa muy extensa que, en el ámbito comunitario, se ha desarrollado ampliamente para recoger su casuística genuina.

No se considera pertinente ni siquiera un somero examen de la legislación comunitaria sobre valor en aduana, porque en fecha próxima deberá ser modificada profundamente. En efecto, uno de los resultados más destacados de las negociaciones comerciales multilaterales, realizadas en el seno del GATT, conocidas con el nombre de Ronda Tokio, ha sido la conclusión de un acuerdo sobre la aplicación del artículo VII del Acuerdo General, que, como sabemos, se refiere exclusivamente al valor en aduana.

Este nuevo acuerdo, que ya se está denominando Código del Valor en Aduana, abandona la definición del Valor de Bruselas, que desarrollaba un concepto teórico, y se pronuncia por un concepto más pragmático porque identifica el valor de transacción de las mercancías (bajo determinadas condiciones) con el valor en aduana. El Código señala además unos métodos de valoración sustitutivos del valor real de transacción, estableciendo unas notas interpretativas e incluso un Comité de Valoración en Aduana que relega al creado anteriormente por el Convenio del Valor a la categoría de Comité Técnico.

Como quiera que los países integrantes de la Comunidad han suscrito el nuevo Código del Valor y éste deberá entrar en vigor el 1 de julio de 1980, tendrá que modificarse la normativa comunitaria de forma sustancial en lo que a valoración en aduana se refiere. Por lo que a la legislación española respecta, también deberá adecuarse en su día, una vez que se acepte el nuevo Código en su plenitud.

LA POLITICA ARANCELARIA DE LA COMUNIDAD

El Arancel comunitario, como el de cualquier país, no es un instrumento económico que permanece rígido y sin variaciones, sino que debe acomodarse a las tendencias de los intercambios mundiales y, especialmente, ha de plegarse rápidamente a exigencias de tipo coyuntural para evitar perjuicios a la economía comunitaria o a la de cualquiera de los países miembros.

El propio Tratado de Roma (art. 28) encomienda al Consejo la política arancelaria de la Comunidad, ya que somete a su competencia las modificaciones o suspensiones de los derechos de Arancel decididas autónomamente, tanto con carácter permanente como temporal.

Los fundamentos de esta política arancelaria, sobre todo en su aspecto coyuntural, radican (art. 29) en la necesidad de promover los

intercambios comerciales con países terceros, en las necesidades de abastecimiento de materias primas y semiproductos, en la necesidad de evitar serias perturbaciones en la vida económica de los Estados miembros y en la evolución de las condiciones de competencia en el interior de la Comunidad, todo ello para procurar el desarrollo racional de la producción y la expansión del consumo en la misma.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el Arancel influye notablemente en la política comercial, por lo que, en muchas ocasiones, las exigencias de ésta pueden producir modificaciones de aquél, especialmente cuando se llega a la conclusión de acuerdos internacionales multilaterales. Así, las próximas variaciones importantes de la TEC serán producidas como consecuencia de los acuerdos concertados en la Ronda Tokio. También la política comercial influye en las medidas arancelarias coyunturales y, por ello, la mayoría de los contingentes arancelarios y las suspensiones temporales de derechos son fruto de acuerdos internacionales.

Contingentes arancelarios y suspensiones de derechos

Tienen como finalidad corregir los efectos de desabastecimiento interior o frenar alzas injustificadas de precios interiores.

Los contingentes consisten en señalar, durante un periodo de tiempo limitado, un derecho arancelario inferior al de tarifa para una cantidad determinada de mercancía.

El derecho señalado puede ser nulo, y la cantidad total a importar con derecho de contingente se prorratea entre los Estados miembros de acuerdo con diferentes criterios según materias y circunstancias.

Cuando no se fija una cantidad determinada (volumen del contingente) se produce la llamada suspensión temporal de derechos, de efectos mucho más amplios que los del contingente y de más difícil control por cuanto afectan a cantidades ilimitadas de mercancía cuya distribución no está regulada. Estas suspensiones temporales pueden afectar a la totalidad del derecho arancelario o a parte del mismo (reducción temporal), y se adoptan principalmente para impedir subidas de precios especulativas.

No deben confundirse los contingentes arancelarios con los contingentes cuantitativos, pues los primeros son medidas netas de política arancelaria, mientras que los segundos son medidas de política comercial. En efecto, la finalidad de estos últimos es atenuar los efectos de una prohibición total de importar (o exportar) una determinada mercancía permitiendo la entrada (o salida) de una cantidad limitada de la misma, satisfaciendo el derecho arancelario que figura en la tarifa. La diferencia radica en que fuera del contingente cuantitativo no se puede importar cantidad alguna de mercancía afectada, mientras que fuera del contingente arancelario puede importarse cuanta mercancía se desee, pero satisfaciendo el derecho normal y no el reducido señalado en el contingente.

Franquicias arancelarias

Como medidas de política arancelaria existen también las franquicias, mediante las cuales se reduce o anula la aplicación de los derechos de arancel a la importación de determinadas mercancías y bajo ciertas condiciones o circunstancias.

Las franquicias se distinguen de las exenciones de derechos en que no son una medida de alcance general, como éstas, puesto que el derecho arancelario sigue siendo aplicable para aquellas mercancías en las que no concurren las circunstancias objetivas o subjetivas exigidas para la franquicia. Por otra parte, se diferencian de los contingentes y suspensiones de derechos en que no son medidas provisionales tomadas en función de la situación de un sector económico, sino que son medidas de carácter definitivo fundadas en que las circunstancias que concurren en las importaciones a que afectan hacen aconsejable la no aplicación de los derechos arancelarios correspondientes. Finalmente, no hay que confundir las franquicias con las bonificaciones o reducciones de derechos arancelarios establecidos como ayudas de Estado en función de una política económica para el desarrollo de determinados sectores o de determinadas regiones, ya que en las franquicias no intervienen generalmente consideraciones de orden económico.

Son muchos y muy variados los tipos de franquicias existentes por las diferentes causas que los motivan. Sin embargo, pueden reunirse en dos grandes grupos:

Franquicias autónomas, que son las establecidas unilateralmente por cada país o comunidad aduanera para aquellas mercancías cuya importación no perturba la producción nacional de productos similares por realizarse fuera de toda consideración de carácter económico (efectos personales, mobiliarios usados, etc.).

Franquicias convencionales, que son las establecidas de común acuerdo entre dos o más países para facilitar determinados intercambios o determinadas actividades. Aunque algunas de estas franquicias tienen innegables efectos económicos, se justifican por la necesidad, reconocida por las partes contratantes, de cooperación internacional para alcanzar un objetivo de primordial interés (acuerdo para la importación de artículos con carácter educativo, científico o cultural, por ejemplo).

La mayoría de las franquicias convencionales han sido promovidas por organizaciones internacionales de carácter específicamente aduanero (Consejo de Cooperación Aduanera) o económico (Comisión Económica Europea), o bien por organizaciones especializadas en otras ramas, cuyos acuerdos se refieren a las franquicias exclusivamente o las establecen como consecuencia de otros fines principales (Acuerdo de la UNESCO, de la OACI, etc.).

La mayor parte de los países miembros de la Comunidad han suscrito los principales acuerdos sobre franquicias aduaneras, pero la elasticidad que permiten estos acuerdos da lugar a disparidades en

el alcance dado por cada uno de ellos en la aplicación de estas franquicias. Por otra parte, como los fundamentos de las franquicias autónomas son los mismos para todos los países, dichas franquicias son idénticas en todos los países comunitarios por lo que respecta a sus fines, pero difieren en lo relativo a su alcance y requisitos para la concesión.

No existe, pues, una reglamentación comunitaria específica que unifique o armonice, por lo menos, el régimen de franquicias en general, si bien la Comisión tiene elaborado un proyecto que regula con carácter general más de treinta casos de franquicias a la importación y cinco casos a la exportación, recopilando así todas las franquicias establecidas por los Estados miembros unilateralmente y las ya reglamentadas en el ámbito comunitario.

Entre estas últimas citaremos como más importantes las franquicias para objetos de carácter educativo, científico o cultural, para los destinados al uso de los ciegos y otros minusválidos, para los envíos de socorro con ocasión de catástrofes, para los envíos para ensayos, para los pequeños envíos sin carácter comercial, las devoluciones a la Comunidad y las establecidas en el régimen de viajeros.

Mercancías con destino específico

Además de las medidas anteriormente citadas: suspensiones, contingentes y franquicias, la política arancelaria establece exenciones o reducciones de derechos para mercancías importadas con un fin específico, de naturaleza económica, y que pueden figurar o no en el cuerpo del Arancel.

Para evitar distorsiones en el campo económico, la Comunidad tiene rigurosamente regulada la importación de mercancías con beneficios arancelarios en razón del especial destino de las mismas, señalando las condiciones a que se subordina dicha importación. La obligación esencial es la afectación definitiva de la mercancía al destino previsto, porque en caso contrario el importador queda obligado al pago de los derechos no percibidos en el momento de verificarse la importación. Para el cumplimiento de esa obligación se señala un plazo de un año, modificable, y el importador está obligado a llevar una contabilidad adecuada que permita el control del destino dado a las mercancías afectadas.

Son muy numerosas las notas de pie de página en el Arancel comunitario que subordinan la aplicación de una subpartida con exención de derechos al cumplimiento de determinadas condiciones a establecer por las autoridades competentes; las más importantes son las que se refieren a productos petrolíferos y sus derivados, las relativas a la aviación civil (aviones, sus partes y piezas y artículos destinados a los mismos), las que atañen a productos destinados a incorporarse a determinados barcos para su construcción, transformación, reparación o mantenimiento, etc.

La legislación española en esta materia es mucho más extensa, puesto que nuestra política arancelaria tiene que atender, por medio de beneficios en los derechos, a un sinnúmero de problemas que plantea nuestro desarrollo regional o sectorial. Así, revisten gran importancia las bonificaciones por acción concertada, polos de desarrollo, Ley de Hidrocarburos, red del frío, fabricaciones mixtas, interés preferente agrícola, industrial o turístico, etc., además de las señaladas en el ámbito comunitario (material para buques, para seguridad en vuelo, semillas, etc.).

REGIMENES ADUANEROS ESPECIALES

La función aduanera no se limita a la intervención en los procesos de importación y exportación definitivas de las mercancías, por cuanto el desarrollo económico internacional tiene exigencias en el tráfico de las mismas entre los países y grupos de países que hacen sumamente compleja dicha función, obligando a establecer regímenes especiales para atender los numerosos casos en que las mercancías, por razones muy diversas, no entran o salen con carácter definitivo.

Como la característica de estos regímenes suele ser la de dejar en suspenso la aplicación de ciertos requisitos de la normativa general, y especialmente el pago de los derechos arancelarios, se ha dado en llamarles regímenes suspensivos, aun cuando la tendencia actual es la denominación de regímenes económicos, ya que responden a exigencias económicas que no siempre se traducen en una suspensión de las normas aduaneras, sino en la anulación de las mismas en un momento dado (caso del *draw-back*, por ejemplo).

En cualquier caso, estos regímenes constituyen una singularidad dentro del sistema aduanero, el cual, en su conjunto, contiene siempre innegables características económicas, y por ello no parece tampoco muy justificado identificar con el apelativo de económicos estos regímenes especiales. Lo cierto es que, dentro de la unión aduanera, su importancia es menor por el hecho de la desaparición de los derechos y trabas extraarancelarias, pero, en cambio, en las relaciones de aquélla con terceros países revisten particular interés por los efectos de repercusión que su aplicación diversa en los distintos miembros de la unión puede producir.

Regímenes temporales.

Constituyen la forma más simple de los regímenes especiales las denominadas importaciones y exportaciones temporales.

Se considera importación temporal la introducción de mercancías en el territorio aduanero, con franquicia total o parcial de derechos arancelarios y de exacciones de efecto equivalente, por un plazo determinado y con un fin específico, para su ulterior reexportación al extranjero o puerto, zona o depósito franco.

Son muchas las razones de orden económico, social o cultural que impulsan a conceder la importación temporal de mercancías, pero lo más importante es que se justificaría difícilmente el hecho de que un mismo artículo esté sometido al pago de derechos tantas veces como se importara temporalmente en distintos países.

La importación temporal implica generalmente la suspensión total de derechos, pero en algunos casos esta suspensión es solamente parcial porque las mercancías se importan con algún fin lucrativo, tal como la ejecución de obras públicas, el transporte interno, etc.

En un sentido estricto, la importación temporal exige que las mercancías se reexporten sin haber sufrido modificación alguna, salvo los desgastes normales como consecuencia de su utilización; pero actualmente se admite como temporal la importación de mercancías para recibir una labor complementaria que no implique una modificación sustancial.

No existe una normativa comunitaria que regule de una forma genérica la importación temporal de mercancías, pues solamente existe una propuesta de Reglamento formulada por la Comisión al Consejo y que no ha sido adoptada todavía.

Sin embargo, la regulación internacional de este régimen es muy amplia y permite una cierta uniformidad de su aplicación entre los países comunitarios. De esta regulación internacional destaca por su amplitud el Anejo E-5 del Convenio de Kyoto, que no ha sido ratificado por la CEE como conjunto de países (aunque sí lo ha hecho Italia), y ello a pesar de que los Anejos del citado Convenio permiten la aceptación parcial de sus anejos mediante la formulación de reservas a aquellas normas o recomendaciones cuya aceptación pudiera plantear problemas. En cambio, todos los países de la Comunidad han suscrito el Convenio sobre el Cuaderno ATA (*Admission temporaire-Temporary admission*), auspiciado por el Consejo de Cooperación Aduanera y el GATT, con el concurso de la UNESCO, y por el que se establece un documento internacional para documentar las importaciones en lugar de la documentación genuina de cada país, y, lo que es más importante, éste admite la garantía global de las entidades expedidoras del Cuaderno.

Existen, aparte de estos convenios de carácter genérico, otros muchos que se refieren a mercancías determinadas y que, en términos generales, están suscritos por los miembros de la Comunidad. Entre los más importantes podemos citar el Convenio de Nueva York sobre facilidades aduaneras al turismo, con disposiciones sobre la importación temporal de automóviles y de material de propaganda turística; los distintos Convenios de Bruselas sobre importación temporal de envases, de mercancías destinadas a certámenes internacionales, de material profesional, científico y pedagógico; de Ginebra, sobre la importación temporal de muestras y material publicitario, de contenedores, de paletas y de vehículos comerciales por carretera, etc.

Para la interpretación de tan extensa normativa solamente existen dos recomendaciones de la Comisión de las Comunidades; una, referente a las herramientas e instrumentos importados temporalmente de un Estado miembro a otro para realizar trabajos de cualquier naturaleza, y la otra, relativa a la determinación del concepto de «residencia normal» para la aplicación entre Estados miembros del régimen de importación temporal de automóviles.

Todavía es más exigua la legislación comunitaria en materia de exportación temporal, puesto que no hay ninguna norma, ni de carácter general ni de carácter específico. Ello no obedece a que esta modalidad de régimen especial tenga menos importancia que la importación temporal, sino porque existe correspondencia entre las dos modalidades.

Por lo que a la exportación temporal respecta, su fundamento estriba en el principio de que las mercancías que salen del territorio aduanero pierden su condición de nacionales o nacionalizadas y, por consiguiente, estarían sujetas a los derechos y exacciones correspondientes si volvieran a introducirse en el mismo.

Idénticas razones de orden económico, social o cultural que en el caso de la importación temporal impulsan a exonerar del pago de derechos en determinados casos en que la reimportación haya de realizarse, bien porque la salida se haya efectuado por un tiempo determinado y para determinados fines, bien porque, aun habiendo salido la mercancía con carácter definitivo, su devolución al territorio aduanero se lleva a cabo por razones independientes de la voluntad del exportador.

Conforme se ha indicado anteriormente, existe un paralelismo entre la importación y exportación temporales, puesto que aquello que entra temporalmente en un país, por regla general, sale temporalmente de otro, y de aquí que los acuerdos internacionales sobre ambas materias coincidan en muchos casos, pudiendo repetirse la mayoría de los ya citados en importación temporal.

Los regímenes de tráfico de perfeccionamiento

Mientras que en el régimen de importaciones o exportaciones temporales se exige que las mercancías no sean objeto de transformaciones de carácter sustancial, el tráfico de perfeccionamiento tiene una finalidad distinta, ya que las mercancías se introducen en el país o salen del mismo durante un tiempo determinado para recibir una manufactura complementaria y conseguir de este modo un producto final más perfeccionado.

El régimen de tráfico de perfeccionamiento se inscribe dentro de las medidas económicas correctoras de la balanza comercial por cuanto una de sus vertientes, el tráfico de perfeccionamiento activo, tiene por finalidad estimular las exportaciones poniendo a disposición de las empresas nacionales las materias primas y semimanufacturas en las mismas condiciones que en los países que las producen, mientras que

la otra vertiente, el tráfico de perfeccionamiento pasivo, permite restringir el volumen de importaciones al poder enviar al exterior mercancías para su perfeccionamiento por procedimientos no realizables en el interior o más favorables, reduciendo así la importación solamente al valor añadido por estas operaciones.

Según esto, podemos definir el tráfico de perfeccionamiento pasivo (TPP) como el régimen aduanero que permite exportar temporalmente mercancías que se encuentran en libre circulación en el territorio aduanero para someterlas en el extranjero a una transformación, elaboración o reparación, y reimportarlas seguidamente con exención total o parcial de derechos e impuestos a la importación.

A su vez, de una forma genérica, se define el tráfico de perfeccionamiento activo (TPA) como el régimen aduanero que tiene por objeto la exportación de valores añadidos mediante la transformación, elaboración o reparación de mercancías extranjeras con o sin el concurso de otras nacionales.

Así como el TPP es un régimen de características relativamente sencillas, por lo que no existen modalidades o sistemas diferentes para su aplicación, el TPA es un régimen mucho más complejo, en el que se dan distintos sistemas o modalidades que no siempre son llevadas a la práctica por todos los Estados.

En un sentido estricto, debe considerarse como TPA la importación temporal de artículos terminados que, sin ser objeto de transformación, se incorporan a otros, y por suponer siempre un incremento de valor, y, con más motivo, la de aquellos otros que se importan temporalmente para ser objeto de manipulaciones no sustanciales (recorte, pintura, etcétera). Así, pues, estas importaciones temporales constituyen una primera modalidad del TPA.

Mucho más importante es la admisión temporal, entendiendo por tal el sistema de TPA que permite recibir en el territorio aduanero, con suspensión de derechos e impuestos, determinadas mercancías para su reexportación, en un plazo fijado, después de haber sido sometidas a una cierta transformación, elaboración o reparación.

Otro sistema de TPA es la reposición con franquicia, por el cual se permite importar, con exención de derechos, mercancías idénticas en especie, calidad y características técnicas a aquellas nacionales o nacionalizadas que se han utilizado para obtener artículos anteriormente exportados con carácter definitivo.

Por último, el *draw-back* o devolución de derechos es el sistema de TPA por el cual se puede obtener la restitución total o parcial de los derechos e impuestos satisfechos por productos o artículos consumidos o incorporados en mercancías que se exportan.

El simple enunciado de los distintos sistemas permite colegir la complicación de la legislación en materia de tráfico de perfeccionamiento, por lo que no se puede entrar siquiera en una somera descripción de los mismos.

En el ámbito internacional, el Convenio de Kyoto ha señalado las líneas generales del TP, incluyendo los distintos sistemas. Así en su anejo E-8 recoge el TPP, en el anejo E-6 trata de la admisión temporal; en el E-7 considera la reposición con franquicia, y, en el E-4, el *draw-back* o devolución de derechos.

Por lo que a las Comunidades Europeas respecta, desde abril de 1978 han aceptado (Decisión del Consejo 77/415/CEE) el anejo E-8, relativo al TPP, si bien ha formulado reservas en algunos puntos. Ahora bien, en esta materia existía ya legislación comunitaria con anterioridad, consistente en una directriz (76/119/CEE) que establecía el régimen general del TPP y otras varias relativas a casos especiales, como el sistema triangular, el de recambios *standard*, etc.

También tiene la CEE aceptado el anejo E-6, relativo a la admisión temporal por la misma Decisión que en el caso anterior, y también con reservas sobre ciertos puntos, bien por ser contrarios a la política comercial comunitaria, bien por no estar recogidas sus prescripciones en su legislación. Esta legislación comunitaria es muy abundante y la integran un gran número de directrices que podemos agrupar de la siguiente forma: régimen general, con una directriz de base (69/73/CEE) y varias modificaciones de la misma; otras varias directrices sobre aplicación de artículos determinados de las anteriores y sendas directrices sobre tipos uniformes de rendimiento, sobre compensación por equivalencia y sobre despacho a consumo de productos perfeccionados; el régimen especial comprende directrices sobre casos específicos, tales como operaciones de reparación, operaciones con productos originarios de la EFTA y operaciones con productos agrícolas.

El sistema de reposición en TPA se encuentra regulado en la normativa comunitaria como un caso especial de la admisión temporal (directriz de la Comisión 75/349/CEE), al establecer el principio de equivalencia en los productos incorporados a las mercancías perfeccionadas, admitiendo entonces la posibilidad de la exportación anticipada de estos productos, si bien este sistema ya estaba previsto en la directriz de base. Es de advertir que el anejo E-7 del Convenio de Kyoto, relativo a la reposición en franquicias no ha entrado todavía en vigor por no haber sido aceptado por el número suficiente de países, entre los que, desde luego, no figura la Comunidad.

En cambio, el anejo E-4 del Convenio, con normas sobre el *draw-back* o devolución de derechos, ha entrado en vigor desde septiembre de 1974 por haberlo aceptado ya más de doce países; sin embargo, entre ellos no figura la Comunidad, como tal, ni ninguno de sus miembros, pues si bien Italia fue uno de los cinco primeros aceptantes, debió denunciarlo posteriormente por no estar admitido este sistema de TPA por la legislación comunitaria, sin que tampoco esté prevista su introducción para el futuro.

Los depósitos aduaneros

Como consecuencia de las prácticas seguidas en el comercio internacional, muchas veces no se conoce cuál va a ser el destino final de las mercancías que se introducen en un país, por lo que los importadores se ven obligados a depositarlas durante un tiempo más o menos prolongado.

Si se trata de mercancías que luego van a ser reexportadas, el importador estará interesado en situarlas bajo un régimen aduanero que evite el pago de derechos e impuestos por la importación; pero aunque las mercancías estén destinadas a la importación definitiva, en muchas ocasiones el importador procura retardar el pago hasta el momento en que efectivamente las mercancías se despachen a consumo.

Para acceder a estos deseos se han previsto los depósitos aduaneros, que no deben confundirse con los almacenes o recintos de aduanas en los que se descargan las mercancías inmediatamente después de su llegada y permanecen bajo control de la aduana un cierto tiempo, en espera de que se presente la declaración correspondiente para su despacho.

En virtud del régimen de depósitos aduaneros, las mercancías importadas se almacenan bajo el control de la aduana en un lugar designado a este efecto (depósito) sin pagar derechos e impuestos a la importación.

El almacenaje en este régimen permite al depositante disponer del tiempo necesario para vender sus mercancías, bien en el mercado interior, bien en el exterior, o también para tomar medidas sobre su transformación, elaboración o sometimiento a cualquier otro régimen aduanero. Todo ello sin que haya de proceder al pago de los derechos y exacciones a que estén sujetas las mercancías hasta el momento de su despacho a consumo o en ningún momento, si se reexportan. Por otra parte permite esperar a que transcurran prohibiciones temporales de importación o a que se concedan contingentes o suspensiones temporales de derechos. Finalmente, este régimen permite que las mercancías nacionales o nacionalizadas, sujetas a derechos e impuestos internos, obtengan la exoneración o reembolso de los mismos por la introducción en depósito aduanero, así como también la cancelación de obligaciones impuestas por otros regímenes aduaneros en que se encuentren las mercancías.

Las normas legales de carácter internacional sobre el régimen de depósitos aduaneros están contenidas en el anejo E-3 del Convenio de Kyoto, que ha sido aceptado por los nueve países de la CEE, pero no por ésta como ente independiente.

En cambio, con anterioridad a dicho Convenio, el Consejo comunitario había promulgado una directriz (69/74/CEE) para la armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas referentes al régimen de depósitos aduaneros en los países miembros.

Al igual que en el anejo del Convenio de Kyoto, en esta directriz, se contienen las líneas generales del régimen de depósitos aduaneros, señalándose su concepto, modos de creación, mercancías que pueden introducirse, operaciones que pueden ser objeto, plazos, garantías, etc.

Las clases de depósitos aduaneros que pueden existir son muy variadas y, de hecho, los países comunitarios tienen establecidos diferentes tipos. Así, hay depósitos públicos y privados, generales y especiales, comerciales e industriales, etc.

Áreas exentas

Un grado más avanzado en la concesión de facilidades para favorecer el desarrollo del comercio internacional lo constituye el régimen de áreas exentas, en virtud del cual y mediante una ficción legal, se considera que las mercancías introducidas en una parte determinada del territorio (área exenta) no están en territorio aduanero, quedando, por consiguiente, libres del pago de derechos e impuestos durante un tiempo ilimitado y sin someterse al control aduanero normal.

Al precisar que las mercancías no están sometidas al control normal de la aduana, no quiere decirse que ésta no ejerza ningún control, sino que lo realiza de un modo más flexible que en cualquier otro régimen (en los depósitos aduaneros o en el tráfico de perfeccionamiento, por ejemplo). Así, mientras que para su intervención normal las autoridades aduaneras tienen a su disposición una serie de medidas para garantizar la observancia de las disposiciones legales cuya aplicación les está encomendada, en el caso de las áreas exentas, no pueden recurrir más que a medidas de vigilancia general. Según esto, los locales situados en áreas exentas no están sometidos a vigilancia permanente por parte de la aduana y, por lo que a mercancías se refiere, las medidas de control se reducen al mínimo y afectan principalmente a su documentación.

Las mercancías que pasan del área exenta al territorio aduanero reciben el mismo tratamiento que si se importaran directamente del extranjero. Las mercancías que pasan del territorio aduanero al área exenta pueden beneficiarse de la exoneración o devolución de derechos y exacciones a la importación y de los derechos e impuestos otorgada en las exportaciones.

En cambio, las mercancías extranjeras en general y las nacionales o nacionalizadas que se han beneficiado de desgravaciones o devoluciones por su introducción en el área exenta, que han sido objeto, unas y otras, de operaciones fabriles, cuando pasen al territorio aduanero quedarán sometidas a gravamen de acuerdo con las modalidades de cada legislación.

Las áreas exentas reciben distintas denominaciones, sin que pueda establecerse una distinción terminante entre ellas, y así pueden considerarse que los términos depósito franco, zona franca y puerto franco son sinónimos en el ámbito internacional, aunque en las legislaciones internas se establecen diferencias entre unos y otros.

Más importante es la clasificación de las áreas exentas en comerciales e industriales. En las primeras, por regla general, solamente se autorizan las operaciones necesarias para la conservación de las mercancías, las encaminadas a mejorar su calidad o su presentación y las que suponen un acondicionamiento para su transporte, mientras que en las industriales, como su nombre indica, las mercancías pueden ser objeto de cualquier tipo de elaboración o manufactura.

La legislación internacional en materia de áreas exentas la constituye el anejo F-1 del Convenio de Kyoto, que, a pesar de especificarse como relativo a zonas francas, en su introducción, admite la sinonimia antes señalada con los puertos y depósitos francos.

La Comunidad ha aceptado este anejo por Decisión del Consejo (78/528/CEE) de 6 de junio de 1978; sin embargo, mucho tiempo antes (marzo de 1969) había elaborado una directriz (69/75/CEE) por la que armonizaba la normativa de los países miembros en materia de zonas francas. Esta directriz era de vital importancia por cuanto la unión aduanera no podía funcionar si cada uno de sus componentes pudiera crear a su gusto zonas de extraterritorialidad aduanera en que las mercancías de países terceros pudieran importarse, almacenarse, transformarse o consumirse, eludiendo total o parcialmente las normas comunitarias, porque entonces se introduciría un factor de desigualdad en el principio de la libre competencia.

No es, pues, de extrañar que la normativa comunitaria, en el régimen de áreas exentas, sea muy estricta, no permitiendo, de hecho, más que áreas de tipo comercial, toda vez que, como operaciones industriales, no admite más que aquellas que pueden efectuarse bajo el régimen de tráfico de perfeccionamiento, si bien concede algunas excepciones por motivos de orden histórico (viejo puerto de Hamburgo).

Las disposiciones de la directriz que comentamos contienen los principios generales, tales como su definición, mercancías admitidas, manipulaciones usuales que pueden sufrir, plazo, despacho a consumo, transacciones, etc., habiéndose determinado concisamente con posterioridad (Directriz 71/235/CEE) cuáles son las manipulaciones usuales admitidas.

El tránsito aduanero

Las exigencias del tráfico internacional, cada vez más extendido, obligan a los Estados a facilitar el paso por su territorio de mercancías extranjeras en condiciones tales que no sean más desfavorables que las que hubieran tenido si hubieran sido transportadas desde el punto de origen al de destino sin pasar por ese territorio.

Este principio es el origen del tránsito aduanero y, como tal, lo encontramos en el artículo V del GATT, por el que se instituye la libertad de tránsito internacional, dentro del Acuerdo General y entre todos sus miembros.

Ahora bien, en la actualidad, el tránsito aduanero comprende no sólo el que tiene por objeto atravesar un país, sino también cualquier

transporte de mercancías, incluso entre dos puntos del mismo territorio aduanero con sujeción a determinadas condiciones cuya observancia es competencia de la aduana.

Según esto, las mercancías en régimen de tránsito aduanero pueden ir de una aduana de entrada a otra de salida (tránsito directo), de una de entrada a una oficina interior (tránsito hacia el interior), de una oficina interior a una aduana de salida (tránsito hacia el exterior) o de una oficina interior a otra también interior (tránsito interno). Cuando en una misma operación de tránsito aduanero se franquean una o más fronteras en virtud de un acuerdo bilateral o multilateral, se denomina tránsito aduanero internacional, pudiendo entrar en este concepto cualquiera de las modalidades antes enunciadas, excepto la de tránsito interno.

Los principios genéricos del tránsito aduanero están recogidos en el anejo E-1 del Convenio de Kyoto, donde, además de definirlo como el régimen especial al que se someten las mercancías transportadas bajo control aduanero y de una oficina de aduanas a otra, se determinan los conceptos de operación de tránsito, de oficinas de carga, de salida, de paso y de destino, de unidad de transporte, etc., amén de establecer la no sujeción al pago de derechos e impuestos, la personalidad del que realiza el tránsito y las normas generales sobre formalidades, garantías, precintos, etc.

Este Acuerdo sobre tránsito aduanero en su aspecto general ha entrado en vigor muy recientemente (1 de octubre de 1977), siendo aceptado en esa fecha por la Comunidad, sin formular reserva a ninguno de sus apartados. En cambio, existen acuerdos internacionales mucho más antiguos sobre modalidades específicas de tránsito aduanero, tales como el Convenio TIF (Transporte Internacional por Ferrocarril, Ginebra, 1952), el Convenio CIM (Transporte de mercancías por ferrocarril, Berna, 1961), el Convenio CIV (Transporte de viajeros y sus equipajes por ferrocarril, Berna, 1970), el Convenio IMCO (Tráfico marítimo internacional, Londres, 1965), el Convenio TIR (Transporte internacional de mercancías por carretera, Ginebra, 1959), el Convenio ITI (Transporte internacional de mercancías, Viena, 1971) y el Convenio sobre carnet ATA (Bruselas, 1960).

Es evidente que los problemas que surgen por la circulación de mercancías extranjeras en el interior de un Estado soberano se acrecientan cuando se trata de la circulación por el interior del territorio aduanero de una comunidad de naciones, pues entonces hay que tener en cuenta que, a pesar de existir unión arancelaria, existen disparidades en las legislaciones de los distintos miembros de la unión aduanera (imposición indirecta, normas técnicas, etc.) que exigen el control de las mercancías al pasar de un país a otro, control que debe ejercerse no sólo con las mercancías de terceros países, sino también con las originarias de los países miembros.

Por ello el tránsito comunitario deberá simplificar al máximo las formalidades aduaneras al paso de las mercancías por las fronteras

internas de la Comunidad, evitando especialmente la superposición de controles y unificando los trámites.

Para lograr el fin perseguido, el tránsito comunitario debe atenerse a los principios siguientes: documento único, garantía global única, formalidades exigidas solamente en las oficinas de partida y destino. Sobre estos principios se elaboró el Reglamento 69/542/CEE del Consejo, que constituyó un gran paso adelante en el proceso de la unión aduanera, porque sometió al régimen común uno de los aspectos más difíciles y delicados de la misma.

Este Reglamento ha tenido que ser modificado en el transcurso del tiempo para su adecuación a otras normas comunitarias y principalmente con motivo de la adhesión de nuevos miembros, habiéndose llegado últimamente a la redacción de un nuevo Reglamento (77/222/CEE), que constituye la base de la normativa comunitaria en materia de tránsitos.

La complejidad del régimen obliga a establecer normas complementarias muy numerosas para tratar distintos aspectos de la aplicación del reglamento de base y para la introducción en el sistema de las modalidades internacionales establecidas por Convenios.

La posibilidad de realizar el tránsito por el territorio comunitario acogiendo a alguno de los sistemas convenidos internacionalmente explica el hecho de que el régimen del tránsito comunitario sea facultativo en la mayoría de los casos, siendo obligatorio en algunos y estando prohibido en otros. Esto no priva al tránsito comunitario de su universalidad, porque se aplica a toda clase de mercancías que circulan por la Comunidad bajo control aduanero y sea cual fuere el medio de transporte utilizado, afectando las restricciones a mercancías en importación temporal, a los envíos postales o a los equipajes de viajeros, por no ser necesario entonces aplicar un régimen de tránsito.

El tránsito comunitario se aplica siempre a mercancías que circulan entre dos puntos situados en la Comunidad, por lo que, desde el punto de vista geográfico, es siempre un tránsito interior. Sin embargo, su reglamento de base distingue dos procedimientos: el tránsito interno y el tránsito externo, basando la distinción en la condición jurídica de las mercancías que son objeto del tránsito.

El tránsito interno sólo puede realizarse con mercancías comunitarias, es decir, con mercancías originarias de un país miembro o que hayan sido puestas en «libre práctica» en un país miembro, salvo, en ambos casos, cuando hayan sido objeto de formalidades aduaneras para la obtención de restituciones a la exportación. Por el contrario, el tránsito comunitario interno sólo se aplica a mercancías extracomunitarias, es decir, a las originarias de países terceros que no estén en «libre práctica» y a las que, estando en «libre práctica» o siendo originarias de la Comunidad, van a beneficiarse de restituciones a la exportación.

El volumen de circulación de mercancías entre el norte y sur de la Comunidad a través de Suiza y Austria es tan considerable, que ha obligado a llegar a sendos acuerdos con estos países con el fin de

simplificar los trámites aduaneros. Mediante estos acuerdos se ha extendido el campo de aplicación del tránsito comunitario al territorio aduanero de cada uno de dichos países, adquiriendo la consideración de comunitarios a estos efectos con algunas excepciones, como la relativa a las mercancías originarias de los mismos.

LA LIBRE CIRCULACION DE MERCANCIAS

La unión aduanera se inscribe en una esfera de acción comunitaria mucho más amplia, que es la libre circulación de mercancías, que a su vez es el núcleo del mercado común.

Sin embargo, es muy frecuente considerar que las medidas sobre libre circulación de mercancías son parte integrante de la unión aduanera, tal vez porque se estima erróneamente que, entre las medidas restrictivas del tráfico internacional suprimidas por la unión aduanera, se incluyen las limitaciones cuantitativas a la importación y exportación, así como las medidas de efecto equivalente.

Que esto no es así, lo demuestra la propia definición de unión aduanera contenida en el artículo XXIV del GATT, según la cual se excluyen de la supresión de medidas restrictivas necesaria para que exista dicha unión aduanera las referentes a restricciones cuantitativas (artículo XI), a las destinadas a proteger el equilibrio en la balanza de pagos y las existentes en materia de cambios.

Pero, además, el propio Tratado de Roma considera en capítulos separados la unión aduanera (arts. 9 a 29) de la eliminación de restricciones cuantitativas entre los Estados miembros (arts. 30 a 37), cubriendo ambos capítulos bajo el título de libre circulación de mercancías (título primero del Tratado).

Bien es verdad que las medidas de carácter aduanero son muchas veces reflejos o consecuencia de otros campos de la actividad económica y por ello la unión aduanera parece que tiene una extensión mayor que la que estrictamente le corresponde, y así no solamente se le asocian las restricciones cuantitativas, sino también diferentes aspectos de la política agrícola, de la política comercial, de la libre competencia, de la política de coyuntura, cuando todas estas políticas comunes son en realidad elementos del mercado común o, mejor aún, de la unión económica.

No obstante, se considera de interés tratar brevemente sobre la libre circulación de mercancías porque generalmente se adscribe a la actuación aduanera, la aplicación de muchas medidas restrictivas del volumen de intercambios, medidas que constituyen barreras no arancelarias, pero que son de gran importancia, sobre todo porque son sustitutivas del efecto protector del Arancel, cuando éste ha sido suprimido o reducido a niveles muy bajos.

El tratado que instituye la CEE prohíbe taxativamente la existencia, entre los Estados miembros, de restricciones a la importación o la ex-

portación de mercancías, así como de cualquier otra medida de efecto equivalente a dichas restricciones. Estos preceptos tienen como finalidad la supresión de las limitaciones que normalmente se establecen por los Estados para favorecer las producciones internas de determinados productos, mediante prohibiciones absolutas o temporales o mediante autorizaciones para cantidades determinadas (contingentes cuantitativos).

Las prohibiciones y los contingentes o cupos globales son instrumentos clásicos de protección económica, que, junto con los derechos de arancel, constituyen, según se ha dicho, solamente la parte visible del gran iceberg, cuya parte sumergida la constituyen las demás trabas de los intercambios. Estas trabas son las medidas de efecto equivalente cuya identificación es muy difícil porque son medidas muy diversas originadas por intervenciones de orden económico, político o social.

Estas medidas se enmascaran por sus fines, sin que aparentemente tengan elementos discriminatorios o de protección, pues se aplican, casi siempre, tanto a los productos nacionales como a los importados, siendo sus objetivos de gran trascendencia, como la protección de la vida o salud de las personas, la defensa del medio ambiente, el amparo del consumidor, etc. El número de estas medidas es muy grande, habiéndose catalogado más de un centenar en las negociaciones multilaterales de la Ronda Tokio, alguna de las cuales son tan relevantes, que tienen efectos superiores a las simples contingencias.

Estas barreras extraarancelarias han sido el núcleo de dichas negociaciones, ultimadas recientemente, habiéndose llegado a acuerdos sobre algunos de los más trascendentes, como son el relativo a procedimientos en materia de licencias de importación, el código sobre subvenciones y derechos compensadores, el acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (Código de la Normalización y el acuerdo sobre mercados públicos).

Es evidente que la Comunidad ha procurado la supresión de tales barreras desde que se constituyó, incluyendo en el Tratado el principio general antes señalado y algún otro más específico, como, por ejemplo, la prohibición de cualquier preferencia o reserva en favor de productos nacionales que ataca de frente el problema de los mercados públicos. Pero la efectiva liberalización de la circulación intracomunitaria sólo podrá llevarse a cabo con una legislación muy compleja y profusa, pues debe regular con suficiente amplitud la corrección de las diferentes medidas, y pensemos que, solamente en materia de normalización industrial, los casos se presentan por millares.

Si la supresión de barreras internas para libre circulación presenta graves problemas de orden legislativo, el reverso de la medalla, es decir, la regulación de las medidas proteccionistas para defensa del mercado común frente a terceros, también los presenta, en primer lugar, para no infringir el ordenamiento internacional, y, luego, para que dichas medidas sean uniformemente aplicadas por los Estados miembros. En este aspecto la reglamentación comunitaria es muy com-

pleta, conteniendo normas generales sobre el régimen de importaciones, otras más sobre gestión de contingentes cuantitativos, gran cantidad sobre restricciones en política agrícola, muchas más sobre normalización industrial, etc., siendo de destacar que gran parte de esta legislación cumple los dos objetivos: eliminación de trabas internas al unificar medidas de los Estados miembros y establecerlas comunes frente al exterior.

LA POLITICA COMERCIAL COMUN.

Al tratar de la unión arancelaria ya se señaló que, una vez establecido el Arancel común, la política arancelaria pasaba de los Estados miembros a manos de la Comunidad y, como dicha política arancelaria constituye parte fundamental de los acuerdos comerciales, es lógico que la política comercial sea también de la competencia comunitaria. Esto es así desde 1970, en que finalizó la primera etapa de la unión arancelaria, mientras que los Estados siguen siendo competentes en otros ámbitos de las relaciones exteriores, tales como la cooperación técnica, industrial, financiera o cultural, la defensa, las cuestiones relativas a la policía, la lucha contra la droga, etc.

La imbricación de los objetivos de la unión aduanera con los de la política comercial es tan grande, que es muy difícil no mencionar esta última, aunque sea someramente, cuando se trata de la unión aduanera; pero ello no quiere decir que la política comercial sea parte de la unión aduanera, sino que es consecuencia de ésta, de la libre circulación de mercancías y de las políticas agrícola e industrial, siendo, por tanto, elemento fundamental del mercado común.

En la política comercial común hay que considerar dos aspectos, uno que podemos denominar autónomo y otro que designaremos como contractual. En el primero se incluyen todas las medidas que adopta autónomamente la Comunidad en sus relaciones comerciales y que principalmente se refieren a los regímenes de importación y exportación, a la defensa comercial (cláusulas de salvaguardia y procedimiento antidumping), fomento a la exportación (créditos y seguros), etc. En el aspecto contractual hay que considerar todo tipo de acuerdos concertados con terceros países, tanto bilateralmente como de forma multilateral en el seno del GATT o de otras convenciones plurinacionales.

Dentro de la política comercial autónoma debemos destacar por su singularidad el sistema de preferencias generalizadas (SPG) en virtud del cual la CEE otorga determinados beneficios a los países en vías de desarrollo, entre los que destacan la desaparición de derechos arancelarios para una serie de productos manufacturados, hasta un cierto límite cuantitativo, según ya se indicó al tratar de la política arancelaria.

Por lo que respecta a la política comercial convencional, conviene destacar en primer término que la Comunidad ha sido partícipe desde su constitución de las tareas del GATT. Así, consecuencia de la nego-

ciación Dillon, fue una aceleración de la puesta en vigor de la TEC y una rebaja del 8 por 100 en el tipo medio de protección nominal; posteriormente, por la llamada Ronda Kennedy, se produjeron reducciones arancelarias considerablemente mayores y, además, se inició el proceso de negociación sobre trabas no arancelarias, proceso que se ha desarrollado en la recientemente concluida Ronda Tokio, en la que, además de sustanciales rebajas arancelarias (aproximadamente un 25 por 100 del promedio nominal), se han concluido importantes acuerdos para facilitar el comercio internacional. De todas estas negociaciones ha sido partícipe la CEE, según se ha ido señalando al tratar de los distintos elementos de la unión aduanera afectados por los acuerdos en cuestión.

Los acuerdos comerciales concertados por la Comunidad con distintos países o grupos de países son de naturaleza jurídica y alcance diferentes, pudiendo establecerse una cierta gradación que va desde el simple acuerdo de cooperación al acuerdo de asociación como paso previo a la integración en la Comunidad y, entre ambos, toda una serie de acuerdos de trato comercial preferente con diverso grado de concesiones mutuas.

Entre estos últimos son importantes, por su amplitud, los acuerdos concertados con cada uno de los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE o EFTA), que, teniendo un contenido básico común con ligeras variantes para cada país, han venido a constituir una gran zona de libre cambio europea al consumarse en julio de 1977 el desarme arancelario previsto en dichos acuerdos.

Otros Tratados de carácter preferente son los firmados con distintos países de la cuenca mediterránea, todos ellos dentro de una misma política comercial, tendente a consolidar la influencia económica europea tanto en los Estados del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) como en los del Mashreck (Egipto, Siria y Líbano). Dentro de esta área tiene suscrita la Comunidad sendos Acuerdos de Asociación con Turquía y Chipre, así como los situados con los países candidatos, Portugal y España, con Acuerdos preferentes desde hace varios años.

No debe cerrarse este apartado sobre política comercial común sin citar, al menos, los dos Convenios de Lomé, concertados con una serie de países que históricamente estuvieron vinculados a países miembros de la Comunidad (Francia y el Reino Unido, principalmente) y que se encuentran situados geográficamente en África, el Caribe y el Pacífico; de aquí su designación como países ACP. Aunque muchos de estos países se benefician del Sistema de Preferencias Generalizadas, los Acuerdos de Lomé les reportan más ventajas que las simples exenciones arancelarias para sus productos, pues les aporta financiación y seguridad de compra para los más importantes, así como otras ayudas para fomentar su desarrollo.

CONCLUSION

Con todo lo expuesto, se ha intentado dar una idea de qué consiste una unión aduanera, tomando como base la constituida en la Comunidad Económica Europea, sin entrar en un examen profundo de los distintos elementos integrantes de dicha unión ni del proceso evolutivo de la legislación de los países miembros para alcanzar los fines perseguidos. Tampoco se ha realizado el análisis comparativo con la legislación aduanera española para señalar las implicaciones que tendrá sobre la misma el hecho de nuestra adhesión, pues todo ello supondría llegar a estudios monográficos de cada uno de los apartados en que hemos dividido esta sucinta exposición, rebasando excesivamente los objetivos de la misma.

Ahora bien, no podría considerarse como terminada sin señalar brevemente hasta qué punto ha llegado la Comunidad en su unión aduanera y si puede considerarse ya como consolidada tal unión.

Para el gran público es muy sorprendente el hecho de que todavía los viajeros que atraviesan las fronteras intracomunitarias tengan que someterse a formalidades «aduaneras», y éste es el origen de muchas interpelaciones en el Parlamento Europeo. Los especialistas, por su parte, deploran que ni siquiera los profesionales en el despacho aduanero de un Estado miembro sean capaces de formalizar una operación en otro Estado miembro, y así lo reconoció el Comité Económico Social en su informe sobre la unión aduanera de mayo de 1978.

El 1 de enero de 1978 se cumplieron los veinte años de vida de la unión aduanera de la Comunidad Europea, y con este motivo los distintos estamentos han hecho un balance de los logros alcanzados en relación con los objetivos que se marcaron al principio.

La Comisión, como ente más directamente interesado, ha elaborado un precioso documento por el que informó al Consejo y al Parlamento sobre el estado de la unión aduanera, en julio de 1977, fecha en que finalizó el período de transición señalado por el tratado de adhesión de los tres nuevos miembros.

En este informe se recalca la importancia de la unión aduanera como instrumento privilegiado para la integración europea, porque la supresión de derechos de aduanas ha creado una situación completamente nueva que ha obligado a las empresas comunitarias a modificar radicalmente su comportamiento, mientras que la creación del Arancel común regido comunitariamente ha contribuido de forma decisiva a que la CEE sea reconocida como ente independiente en el concierto de las naciones.

Pero, además, la unión aduanera ha permitido durante su desarrollo el establecimiento y funcionamiento de un cierto número de políticas comunitarias, justificando así el papel fundamental que le atribuyeron los autores del Tratado de Roma. Ya se ha hecho alusión, al tratar de sus distintos aspectos, cómo la unión aduanera es elemento esencial

en la constitución de un mercado común por contribuir a la libre circulación de mercancías y poner de manifiesto la necesidad de una armonización de las legislaciones nacionales en sectores de la producción y del transporte.

Un análisis detallado de los logros conseguidos en los distintos instrumentos de la unión aduanera (Arancel de Aduanas y Legislación Aduanera) sería incidir de nuevo en muchos de los puntos ya tratados; por eso parece más práctico señalar los vacíos que falta llenar para alcanzar una unión aduanera más perfecta.

Estas lagunas corresponden en buena parte a la legislación aduanera específica, y las insuficiencias más destacadas se manifiestan en el mantenimiento de obstáculos a la libre circulación de mercancías, al carácter fragmentario y complejo de muchas disposiciones comunitarias (que, por otra parte, suelen ser poco imperativas) a la pesadez de los mecanismos de decisión, a la ausencia de un sistema armonizado de sanciones en caso de infracción y a la falta de un sistema comunitario para regular las controversias.

Para colmar todas esas lagunas, la Comisión elaboró un programa plurianual según el cual se señalan unos objetivos a cumplir, según una serie de acciones prioritarias, que deberán revisarse anualmente después de establecer el balance de lo realizado. Establecido este plan en marzo de 1979, señaló las acciones e iniciativas a llevar a cabo en ese año, agrupándolas según el grado de elaboración en que se encontraban.

El inventario de los resultados obtenidos, presentado en noviembre del mismo año, es francamente satisfactorio, ya que han podido salir del punto muerto en que se encontraban muchas propuestas. Podemos citar como más destacadas la directriz sobre armonización de procedimientos de despacho a «libre práctica», el reglamento sobre recaudación *a posteriori*, el reglamento sobre devolución y deducciones de derechos, la directriz sobre deuda aduanera y varios reglamentos sobre franquicias, amén de otro modificando el régimen de tránsito comunitario.

Los objetivos prioritarios para 1980 son de gran trascendencia, señalando, entre los de más inmediata consecución, los siguientes:

- Reglamento relativo a las transformaciones de mercancías previas al despacho.
- Reglamento sobre asistencia mutua para la aplicación de la reglamentación agrícola.
- Reglas comunitarias para la introducción del nuevo Código del valor en aduana.
- Reglamento sobre las personas, facultadas para despachos aduaneros.
- Racionalización de las reglas del origen.
- Reglamento sobre régimen aplicable al aprovisionamiento de buques, aeronaves y trenes internacionales.

- Autorización para participar en la negociación de un acuerdo sobre transporte internacional multimodal.
- Recomendación para que se acepten otros anejos del Convenio de Kyoto.

La relación de objetivos a más largo plazo contiene proposiciones de más vasto alcance, tales como la armonización de los procedimientos de exportación, el establecimiento de un régimen general de franquicias, el régimen general de importación temporal, la simplificación de la gestión del Arancel, el ejercicio del derecho de recursos, el régimen aduanero de las aguas territoriales, la conversión de directrices en reglamentos, etc.

La enunciación de todos estos objetivos puede producir una sensación descorazonadora sobre los logros de la unión aduanera, ya que son muchos los perfeccionamientos que hay que introducir en la misma, pero esta relación no es más que un exponente de su complejidad e importancia.

No debemos olvidar que, según afirma Davignon, «el fruto de una buena parte de los trabajos de las instituciones de la Comunidad y de sus citados miembros, se ha consagrado a la edificación de una unión aduanera entre nueve Estados que siguen siendo soberanos en muchos aspectos y responsables, por ello, de la actividad económica de 250 millones de personas, cuyos intercambios fuera de las fronteras internas representa hoy en día el 30 por 100 de la totalidad del comercio mundial. La magnitud de los intereses económicos, sociales y regionales implicados por el proceso de la unión aduanera indica suficientemente el calibre de tal empresa y, en consecuencia, la amplitud del éxito conseguido con su puesta en marcha y su consolidación actual».

BIBLIOGRAFIA

- ARNDT, S. W.: *Customs Unions and the Theory of Tariffs American Economic Review*, vol. 77, 1989.
- BALASSA, B.: *The theory of economic integration*, Londres, Allen and Unwin, 1962.
- BARRE, A.: *Economie et institutions financières*, París, Dalloz, 1965.
- BARON SNOY y D'ORPPUERS: *La formation du Zollverein, 1815-1867. Une leçon pour l'Europe contemporaine*, Bruselas, Imp. du Sciences, 1957.
- BASTID, J.: *Les Douanes*, París, 1959.
- BAUDIN, L., y MARCY, G.: *Traté d'économie politique*, París, Dalloz, 1957.
- BEERS, J. DE: *Tariff aspects of a Federal Trade Union. Quarterly of Economics*, 1941.
- BERR, Claude J.: «L'union douanière de 1973 à 1976», en *Revue trimestrielle de Droit Européen*, París, 1976, núm. 4.
- BERR, Claude: *Le Droit douanier*. Prefacio de F. X. Ortoli, París, 1975.
- BERTRAND, R.: *Le rôle de la protection douanière dans une politique de développement. Economie Appliquée*, 1959.

- BERTRAND, R.: «Observaciones sobre la protección aduanera de desarrollo». Conferencia en las Primeras Jornadas de Estudios Aduaneros de España (2 de diciembre de 1966).
- BHAMBRIL, R. S.: «Customs Unions and Underdeveloped Countries», en *Economia Internazionale*, vol. 15, 1962.
- BLEERMANN, Albert: *Considérations sur l'interprétation de l'article 7ème du Traité CEE*, Paris, 1976.
- BONNEFOUS, E.: *L'Europe en face de son destin*, Paris, 1952.
- BOSC, L.: *Unions Douanières et projets d'Unions Douanières*, Paris, 1904.
- BOTELLA, J., e IGELMO, J.: *Tráfico de perfeccionamiento activo. Normativa comunitaria y resolución de casos prácticos*. Gráficas Ramírez, Madrid, 1976.
- BYE: *Les problèmes économiques européennes*. Paris, Cité du Droit, 1966-1967.
- BYE, M.: *Relations Economiques Internationales*, Paris, 1965, y *Les problèmes économiques européennes*, Paris, Dalloz et Sirey, 1962.
- CARTOU, L.: *Organisations Européennes*, Paris, 1971, p. 194, Dalloz, 3.^a ed., 1931.
- CASTIAGNE, A.: *L'organisation de L'Europe occidentale*, Paris, 1954.
- CATALAND, N.: *Manuel de Droit des Communautés Européennes*, Dalloz et Sirey, Paris, 1962.
- CATALAND, N.: *Manuel de Droit des Communautés Européennes*, Eurolibri, Paris, 1964.
- CATALAND, Nicolás: *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*, Instituto para la integración de América Latina BID, Buenos Aires, 1968.
- CAUTADELLA, I.: «Armonizzazioni delle legislazioni doganelli o legislazione doganelli unica nell'ambito de la CEE», en *Scambi e Dogana*, marzo de 1968, núm. 3.
- CAVARE, L.: *Droit international positif*, Paris, Pedone, 1967.
- CERBELLO, A.: «La aduana, órgano económico y no fiscal», en *Scambi e Dogana*, febrero de 1968.
- COLLIARD, C. A.: *Cours de Droit administratif européen*, Paris, Cours du Droit, 1965-66.
- CONSTANTINIDES-MEGRET, C.: *Le Droit de la CEE et l'ordre juridique des Etats Membres*, Paris, LGDJ, 1968.
- COOPER, C., y MASELL, D. F.: «Customs Unions Theory and Lew Developed Countries», en *Journal of Political Economy*, octubre de 1965.
- CORDEN, W.: «The Structure of Tariff Systems and the effective Protective Intermediate Goods and Domestic Protection», en *American Economic Review*, 59, junio de 1969, 2, 61-65.
- CRAIG MATHEW, S.: *Common Market Law Review*, vol. 2, núm. 4, pp. 403 y ss., 1965.
- CUTRERA, Achille: *Principii di Diritto e politica doganale*, Editrice Antonio Milani, Padova, 1941.
- DABIN, L.: «Au delà de l'union douanière, l'union économique», actes du IV^{ème} Colloque sur la Fusion de Communautés Européennes, organisé à Liège les jours 23, 24 et 25 d'avril de 1969. Institut d'Etudes Juridiques Européennes de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, 1970.
- DAILLIER, Patrick: *L'harmonisation des législations douaniers des Etats membres de la Communauté Economique Européenne*, Paris, Librairie Générale de Droit et des Jurisprudence, 1972.
- DAILLIER, Patrick: «La jurisprudence douanière de la Cour de Justice des Communautés Européennes (1958-1975)», en *Revue du Marché Commun*, Paris, núm. 197.

- DATTOLA, S.: *Elementi di diritto e tecnica doganale*, A. Giuffrè, Milano, 1969.
- «El Derecho aduanero español, su aproximación e integración en el Derecho aduanero europeo», en *Rev. Civitas*, núm. 10.
- DOREL, G.; GAUTHIER, A., y REYNAUD, A.: *Genèse et économie de l'Europe des Neuf*. Cycle préparatoire au haut enseignement commercial, études supérieures de géographie. Paris, Bréal, 1975, 254 pp. (Geografía económica).
- DUBOIS, A.: «Ce qui a été accompli et ce qui reste à faire pour le fonctionnement harmonieux de l'union douanière», en *Revue du Marché Commun*, 1968.
- DUE, J. F.: *Indirect Taxation in Developing Economics*. Johns Hopkins Press, Londres, 1970. Instituto de Estudios Fiscales, 1972.
- DUQUESNE, M.: *Organisation et législation douanières*, Direction Générale des Douanes et Droit Indirects, Paris, 1969.
- ELLIOT, G. A.: *Tariff Procedures and Trade Barriers*, Toronto, U. P., 1955.
- ELLOS, J.: *La importancia de la definición del valor de Bruselas en el fomento de la expansión comercial*, Aduanas, 113-14, 1963.
- FERNÁNDEZ SUÁREZ, A.: *Código aduanero europeo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- GOODE, R., y otros: *Role of Export Taxes in Developing Countries*, International Monetary Fund, Staff Papers, noviembre de 1966.
- GROSSO, Mario del: «La coesistenza della Temporanea Importazione e della Restituzione dei Diritti con la CEE», en *Vita Doganale*, anno X, fascs. 7-8, julio-agosto, 1958, Nápoles.
- GUAL VILLALBÍ: *Teoría y técnica de la política aduanera*, vol. X, Barcelona, 1943.
- HABERLER y HOLL: *Quantitative trade controls*, Sociedad de Naciones, Ginebra, 1943.
- HENDERSON, O. W.: *The Genesis of the Common Market*.
- HERRERA, R.: *Valor en Aduana de las mercancías*, Ed. Santillana, 1963.
- A. HYLKEMA: *Le Benelux*, Paris, Pedone, 1948.
- «Impuesto aduanero e impuesto fiscal; sustantividades», en *Rev. Crónica Tributaria*, núm. 8.
- JACQUEMART, C.: *La nouvelle douane européenne*, Júpiter, Paris, 1971.
- JANSSEN, L. H.: *Free Trade, Protection and Customs Unions*, Stenfert Kroesse, 1961.
- JHONS, H. G.: «A Marshallian Analysis of Custom Unions», en *Indian Journal of Economics*, vols. 28 y 29, 1957-58.
- «The Economic Theory of Custom Unions», en *Money Trade and Economic Growth*, Allen and Unwin, 1962.
- «An Economic Theory of Protectionism, Tariffs Bargaining and the Formation of Custom Unions», en *Journal of Political Economy*, junio de 1965.
- KAUFMAN, W.: «Les unions internationales de nature économique», en *RCADL*, 1924, t. III.
- KRAUSS, M. B.: «Recent Developments in Custom Union Theory. An Interpretative Survey», en *Journal of Economic Literature*, junio de 1972.
- «The Theory of Custom Unions: A General Survey», en *Economic Journal*, septiembre de 1960.
- LASNET, Etienne: *L'élimination des entraves techniques aux échanges dans la CEE*, Bruxelles, 1976.
- LEFRI, E.: *Instituzione di Diritto e tecnica doganale*, Ed. Guido Pastena, Roma, 1962.

- LORENZO, Mario DI: *Corso di Diritto doganale*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1947.
- LINDNER ROSELI, E.: *El Derecho arancelario español*, Barcelona, 1934.
- LIPSEY, R. G.: *The Theory of Customs Unions: General Equilibrium Analysis*.
- MAURAS, P. A.: DE LA, y BERES, E.: *L'association des douanes Allemandes*, París, Paulin, 1841.
- MARTÍNEZ CASTELLÓN, A.: «El Tránsito Comunitario», en *Revista Aduanas*, Madrid, 1979.
- MATTERA, A.: «Libre circulation des marchandises et articles 30 à 36 du traité CEE», *Revue du Marché Commun*. París, núm. 201.
- MAURY, R.: *L'integration européenne*, sirey, París, 1958.
- MEADE, J.: «The Removal of Trade Barriers: The Regional as the Universal Approach», en *Económica*, volumen 18, mayo de 1951.
- MEADE, J. E.: *The theory of customs unions*, Amsterdam, North Holland, Pub. Co., 1955.
- MEDERO, A.: «Los derechos ordenadores a la exportación en el marco de las relaciones España-Mercado Común», en *Revista Hacienda Pública Española* núm. 10, 1971.
- MÉGRET; LOUIS, J. J. V.; VIGNES, D., y WAELARCELL, M.: *Le Droit de la CEE Université Libre de Bruxelles*, vol. I, 1970.
- MEIJ, A. WH., y WINTER, J. A.: «Measures having an effect equivalent to quantitative restrictions», en *Common Market Law Review*. Leyden, 1976, número 1.
- G. MELLAERTS: *La Genese du Marché Commun*; y B. VOYENNE: *Historie de l'idée européenne*, París, 1960, Centro de Investigaciones Europeas, Lausanne, 1968, en los que se aborda un estudio histórico intenso de las diferentes uniones económicas intentadas o conseguidas.
- MERLIN, M.: *Cous de Législation et de réglementation douanières*. Direction Générale des Douanes et Droit Indirects. París, 1969.
- «Naturaleza jurídica de las normas sobre modificaciones arancelarias», en *Revista Crónica Tributaria*, núm. 14.
- «La noción positiva del valor en Aduana», en *Aduanas*, 171, 1968.
- QUIN-L'OECE ET LE MARCHÉ COMMUN: *La raison d'être d'une union économique des dix-sept*, París, 1958.
- P. A. DE LA NOURAS y BERES, E.: *L'association des douanes allemandes*, París, Paulin, 1841.
- PITRONE, Antonino: *Préférences tarifaires généralisées de la CEE et les mesures spéciales pour les produits handicrafts y handlooms. Théorie, pratique et modalités pour bénéficier de l'exonération des droits de douane*. Editrice commercio estero, 1977. 352 páginas.
- REIFFERS, Jean-Louis: *Union douanière et avantage collectif mondial. Le cas de l'Union douanière européenne*. Marseille: Reiffers 1969. XX, 589 páginas (Tesis, Ciencias Económicas, Aix-Marseille, 1969).
- RESCINATI, Ermanno: «Il transito comunitario», «La modalità di applicazioni», *Scambi e Dogana* núm. 2, febrero 1970.
- REUTER, P.: *Organisations européennes*, París, PUF, 1965.
- REUTER, P.: *Organisations européennes*, París, système européen, Dot. arnegie, 1967.
- ROBRON, P.: *International Economic Integration*. Penguin Books.
- ROSIER, Raymon: *Manuel pratique de législation douanière*. Libraire Générale de Droit et Jurisprudence. París, 1954.

- SALMOCHI, P.: «La Douane dans l'économie d'aujourd'hui», *Bulletin de liaison et d'information de l'Administration Centrale de Finances*, núm. 21.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, I.: *Mercado Común y Aduana española*. Ed. Planeta, Barcelona, 1976.
- SCHMIDLIN, R., y DUCROCO, J.: *L'organisation et la réglementation du commerce extérieur a l'heure du Marché Commun*. París, 1963.
- SHIBATA, H.: *The Theory of Economic Unions: A Comparative Analysis of Custom Unions, Free Trade Areas and Tax Unions*, en *Fiscal Harmonization in Common Market*. C. S. Shoup (ed.). Columbia University Press, 1967.
- SHOUP, C. S.: *Taxation Aspects of International Economic Integration*, en *Travaux de l'Institut International de Finances Publiques*. W. P. van Stockum et Fils, 1953.
- SIOTIS, J.: *La commission économique pour l'Europe et la reconstruction du système européen*. Dot Carnegie, 1967.
- SLOT, Peter J.: *Technical and administrative obstacles to trade in the EEC. Including a comparison with interstate trade barriers in the USA*. Leiden. Sijthoff, 1975.
- TAMAMES, R.: «Formación y Desarrollo del Mercado Común», Madrid, 1965, página 10; «Una crítica de la tesis de Larraz», *Información Comercial Española*, abril 1962.
- TESTA, F.: «Observatorio CEE», *Vita Doganale* núm. 12, diciembre 1968, página 870; *Scambi e Dogana* núm. 12, diciembre 1968.
- TOURET, Denis: *Le tarif douanier commun et les problèmes posés par son application*. Cahiers de droit européen. Bruxelles, 1974.
- «Trade creation and trade diversion in the European Common Market», *Economic Journal*, marzo 1967.
- «The Economic Theory of Customs Unions». *Money Trade and Economic Growth*. Allen and Unwin, 1962.
- «The Theory of Customs Unions: A General survey». *Economic Journal*. Septiembre 1961.
- TRUCNY, H.: «L'union douanière européenne», *RCADI*, 1934, II, t. XLVIII, páginas 571-629. Pero especialmente interesantes son E. BONNEFOUS: *L'Europe en face de son destin*. París, 1952.
- VANEK, J.: *General Equilibrium of International Distribution: The Case of Custom Unions*. Harvard University Press. Cambridge (Mass.), 1965.
- VINER, J.: *The Custom Union Issue*. Carnegie Endowment for international Peace. Londres, 1950.
- VISEE, Jean Marie: *L'union douanière élargie et les Etats tiers*. Cahiers de Droit Européen. Bruxelles, 1974.

