

EL PROYECTO VEXCAN PARA LA CREACIÓN DE UNA VENTANILLA ÚNICA DE PRESENTACIÓN TELEMÁTICA DE DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN Y ADUANERAS EN CANARIAS

LUIS DíEZ MATEO

Inspector de Hacienda del Estado. Director del Proyecto Vexcan

ALBERTO CAMPO HERNANDO

Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma de Canarias, escala de Administradores Financieros y Tributarios. Codirector del Proyecto Vexcan

SUMARIO

- I. Introducción.
 - A) Definiciones
- II. Antecedentes históricos y normativos.
- III. Finalidades y objetivos perseguidos con el proyecto Vexcan.
 - A) Mejora en la calidad en la gestión de los tributos derivados del REF devengados con ocasión de la importación y de los gravámenes aduaneros
 - B) Facilitar a los obligados tributarios el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito del comercio exterior
- IV. Proceso de discusión y gestación. Presente y futuro inmediato.
 - A) Condicionantes
 - B) Situación de partida
 - C) Tentativas de ventanilla única
- V. Desarrollo en otros ámbitos conexos. Perspectivas.

Resumen del contenido:

Como consecuencia de la entrada en vigor del módulo de exportaciones de la Ventanilla Única Aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias (Vexcan), y la puesta en funcionamiento del módulo de importaciones, los autores llevan a cabo un estudio que persigue, además de realizar un análisis de los elementos, objetivos y finalidades del Proyecto, dar a conocer a la comunidad fiscal y a los operadores lo que constituye una verdadera novedad en la colaboración interadministrativa para la gestión en Canarias de los tributos que afectan a las llamadas operaciones de comercio exterior.

I. INTRODUCCIÓN

El Convenio de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias para la creación de una Ventanilla Única Aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias (Vexcan), firmado el 8 julio de 2005¹, establece un hito en la colaboración interadministrativa entre la AEAT y una Comunidad Autónoma con la finalidad de gestionar tributos cuya competencia y autonomía de gestión permanece inalterable en el ámbito de cada una de las Administraciones.

Con este artículo, pretendemos, además de efectuar un análisis de la propia naturaleza, ámbito y trascendencia del Proyecto, realizar una tarea divulgativa que permita percibir tanto a los destinatarios de la misma como a la comunidad fiscal en general, que el citado Proyecto Vexcan no constituye una "ventanilla única" más, sino una verdadera novedad en

la colaboración entre Administraciones Tributarias en España.

A) DEFINICIONES

Importación: Desde un punto de vista aduanero, se considera importación la entrada de una mercancía en territorio aduanero de la Comunidad. Desde el punto de vista del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC)², se entiende por importación la entrada de bienes, en las Islas Canarias, procedentes de la Península, Islas Baleares, Ceuta, Melilla, cualquier otro Estado miembro de la CEE. o de Terceros Países, cualquiera que sea el fin a que se destinen o la condición del importador. A efectos del presente trabajo, entenderemos por importación la entrada de mercancías en Canarias, procedentes de fuera del territorio aduanero de la Comunidad o procedentes de dicho territorio, cuando la mercancías no tengan estatuto aduanero comunitario.

Exportación: Régimen que permite la salida de una mercancía comunitaria fuera del

¹ Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 2005 (BOC nº 198, de 27 de octubre de 2005).

Resolución de 27 de julio de 2005, del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (BOE nº 198, de 19 de agosto de 2005)

² Artículo 8 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias (BOE de 8 de junio de 1991).

territorio aduanero de la Comunidad³. A efectos del presente trabajo, entenderemos por exportación, la salida de mercancías de Canarias que vayan destinadas fuera del territorio aduanero de la Comunidad.

Introducción: La entrada de mercancías comunitarias en una parte del territorio aduanero de la Comunidad, procedentes de otra parte del territorio aduanero de la Comunidad cuando en alguna de ellas no se apliquen las disposiciones de la Directiva 77/388/CEE del Consejo⁴; o procedentes de otro Estado Miembro. A los efectos del presente trabajo, entenderemos por introducción, la entrada en Canarias de mercancías comunitarias procedentes de otra parte del territorio aduanero Comunitario.

Expedición: El envío de mercancías comunitarias de una parte del territorio aduanero de la Comunidad, a otra parte del territorio aduanero de la Comunidad cuando en alguna de ellas no se apliquen las disposiciones de la Directiva 77/388/CEE del Consejo; o el envío de las mercancías a otro Estado Miembro. A los efectos del presente trabajo, entenderemos por expedición: el envío de mercancías comunitarias desde Canarias a otra parte del territorio aduanero Comunitario.

EDI: *Electronic Data Interchange*. Sistema de intercambio de datos conforme a normas acordadas para la transmisión

electrónica de los mismos. Es el sistema a través del cual se presentan por vía telemática las declaraciones aduaneras ante la Agencia Estatal de Administración tributaria y las declaraciones para la liquidación de los tributos del Régimen Fiscal de Canarias que gravan la importación de mercancías.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS

Desde una perspectiva histórica, Canarias, tras su incorporación a la Corona de Castilla a finales del siglo XV, ha venido disfrutando de un Régimen Económico Fiscal excepcional respecto del vigente en el resto del territorio nacional. Esta especialidad ya excepcionalidad económico-fiscal de las Islas Canarias, ha ido adaptándose, a lo largo de estos años, a las circunstancias de cada época o momento histórico.

Uno de los pilares básicos de dicho Régimen Económico y fiscal especial aparece por primera vez con el Real Decreto del 11 de julio de 1852, en el que se configuró como puertos francos a los de "Santa Cruz de Tenerife, La Orotava, Ciudad Real de Las Palmas, Santa Cruz de La Palma, Arrecife de Lanzarote, Puerto de Cabras y San Sebastián", incorporándose así las franquicias aduaneras como un elemento fundamental y ordenador del régimen fiscal aplicable en las islas.

³ Artículo 161 del Reglamento CE 2913/1992 del Consejo, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario.

⁴ Sexta Directiva del Consejo de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios. DOCE nº L 145 de 13 de junio de 1977.

Estas franquicias aduaneras fueron luego ampliadas por la Ley de 10 de junio de 1870 al puerto de Valverde de la isla de El Hierro, y a los demás puertos de la entonces provincia de Canarias, cuyos Ayuntamientos se comprometieron a sufragar por su cuenta los gastos de recaudación y administración del ramo.

La Ley de Puertos Francos de 6 de marzo de 1900 confirmó asimismo las citadas franquicias aduaneras, extendiéndolas a todas las Islas Canarias y amplió el ámbito de las franquicias canarias a los impuestos sobre el consumo, como confirmó el propio Tribunal Supremo en la Sentencia de 8 de abril de 1964.

La Ley del Régimen Económico Fiscal de 22 de julio de 1972 actualizó el Régimen Económico Fiscal de Canarias, que resultaba ineficaz en algunos aspectos, a consecuencia de los cambios producidos en el sistema tributario español por la reforma de 11 de junio de 1964, y estableció asimismo que no era de aplicación en Canarias la Renta de Aduanas con algunas excepciones.

Sin embargo, la promulgación de la Constitución Española, que reconocía ese Régimen Económico y Fiscal excepcional, con la introducción de la vertebración territorial del Estado a través de las Comunidades Autónomas, en cuyo seno, el Estatuto de Autonomía de Canarias volvía a reconocer dicho régimen, señalando los principios básicos de su configuración, así como la entrada

de España en las Comunidades Europeas supusieron un punto de partida para la modificación del Régimen.

En un primer momento, el protocolo nº 2 del Tratado de Adhesión de España dejó a Canarias fuera del territorio aduanero comunitario, sin embargo, con el Reglamento (CEE), Nº 1911/91⁵, de 26 de junio de 1991, del Consejo, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias, se introdujo al Archipiélago dentro del territorio aduanero comunitario, aunque se establecieron las siguientes especialidades:

- El establecimiento de medidas especiales en cuanto a la aplicación de la Política Agraria Común, de la Política Común de la Pesca y de la Política Comercial Común.
- El establecimiento de un calendario para la aplicación definitiva del arancel aduanero comunitario (AAC) respecto a una serie de productos considerados sensibles. Dicho calendario fue prorrogado por el Reglamento 704/2002, del Consejo, de 25 de marzo de 2002⁶, en la medida que la aplicación del arancel para los productos a los que se refiere el mismo, determinados a través de sus códigos TARIC, se efectuaba de manera paulatina hasta aplicarse de manera definitiva a partir del 1 de enero de 2007.

⁵ DO L 171 de 29.06.1991.

⁶ DO L 111 de 26.04.2002.

- La previsión de un Régimen específico de abastecimiento (REA) para el suministro de determinados productos de primera necesidad procedentes de mercados de la Comunidad, o disponibles en la Comunidad, y respecto de los cuales la Aduana del Estado tiene encomendado el control de su introducción en el archipiélago.
- Seguir manteniendo a Canarias fuera del territorio de aplicación del IVA y, por ende, del área de influencia de la Sexta Directiva.

Esta última medida provoca el nacimiento del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), con el objeto de mantener una significativa menor presión fiscal que el resto del territorio nacional, racionalizar la imposición indirecta en el archipiélago, así como acercar dicha imposición y hacerla compatible con la profundización de la integración de Canarias en las políticas de la Comunidad Europea.

La integración de Canarias en el territorio aduanero comunitario, con la consiguiente exacción de la tarifa exterior común, determina una vulneración parcial del principio de franquicia aduanera. Como establece Orozco Muñoz en su obra *El Régimen Fiscal Especial de Canarias. Su Conformación por el Bloque de Constitucionalidad*⁷ "Tal aplicación conlleva, como es obvio, la vulneración efectiva del principio de franquicia fiscal aduanera, al someter las operaciones de tráfico externo que se produzcan en el Archipiélago a un tri-

buto que no constituye fuente de financiación de las Haciendas Canarias, cual es el AAC, que constituye un recurso propio de las Comunidades."

Obviamente, con la aprobación del Reglamento 1911/91, desaparecerían los Puertos Francos del territorio de las islas Canarias.

Paralelamente al establecimiento de las franquicias aduaneras, la Ley 11 de julio de 1912, que estableció los Cabildos Insulares trajo consigo un nuevo planteamiento de la financiación de las Corporaciones locales canarias, que han tenido, desde entonces, un régimen especial de financiación a través de los Arbitrios Insulares. La Ley de Régimen Económico Fiscal de Canarias de 22 de julio de 1972, derogó el complejo sistema de arbitrios insulares existente, y creó como recursos de las Haciendas Locales Canarias, el Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías con sus dos tarifas general y especial, y el lujo, atribuyendo a un órgano, la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (JIAI) las competencias para su gestión. Dichas competencias pasaron a la Junta de Canarias al constituirse dicho órgano preautonómico, y posteriormente a la Comunidad Autónoma.

La configuración de los tributos integrantes del REF dio un vuelco con la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, ya que estableció como elementos configuradores de la imposición indirecta de

⁷ M. Orozco Muñoz, *El Régimen Fiscal Especial de Canarias. Su Conformación por el Bloque de Constitucionalidad*. Marcial Pons, Madrid, 1997.

Canarias, tanto a nivel interior como de operaciones exteriores, al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y al Arbitrio sobre la Producción y la Importación en Canarias (APIC). Posteriormente, la Decisión del Consejo 2002/546/CE, de 20 de junio de 2002⁸, relativa al régimen del impuesto AIEM aplicable en las Islas Canarias, así como la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social⁹, introdujeron el Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM) que vino a sustituir al citado APIC y a la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, configurándose, junto con el mencionado IGIC, como los tributos fundamentales del REF, con notable incidencia en la tributación de los intercambios de bienes entre el Península, Baleares, Ceuta y Melilla, países miembros de la Unión Europea y terceros países, por un lado, y Canarias por el otro.

III. FINALIDADES Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS CON EL PROYECTO VEXCAN

Desde la desaparición de los Puertos Francos en Canarias, con la integración del archipiélago en el territorio aduanero comunitario, y derivado de sus respectivos ámbitos competenciales, las actuaciones de gestión del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT)

se han concretado, sintetizadas, en las siguientes:

- La gestión, inspección y recaudación de los gravámenes aduaneros que se puedan producir como consecuencia de la entrada de mercancías en el archipiélago procedentes de terceros países.
- El control de las mercancías acogidas al régimen específico de abastecimiento (REA)
- El control de las mercancías a las que, habiéndoseles aplicado tipos reducidos del AAC, como consecuencia de ser productos sensibles para el archipiélago y encontrarse en la lista de productos a los que se les aplican medidas específicas de la política comercial común, son reenviados a la Comunidad.
- La gestión, inspección y recaudación de los Impuestos Especiales aplicables en Canarias.
- El control de las Zonas Francas del Archipiélago.

Mientras que la Dirección General de Tributos del Gobierno de Canarias (hoy, Administración Tributaria Canaria), en el ámbito de sus competencias sobre los tributos derivados del Régimen Económico Fiscal de Canarias (en adelante REF) concretadas en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación

⁸ DO L 179 de 09.07.2002.

⁹ BOE nº 313, de 31 de diciembre de .2001.

de los aspectos fiscales del REF¹⁰, ha venido realizando las actuaciones necesarias para la correcta gestión, inspección y recaudación de los tributos derivados del susodicho REF, devengados con ocasión de la importación de bienes en Canarias, entendiendo por importación, la entrada de bienes en las Islas Canarias, cualquiera que sea su procedencia, el fin al que se destinen, o la condición del importador.¹¹

En una primera aproximación, ambas Administraciones concurren sobre un mismo hecho, como es la entrada de bienes en el territorio de las Islas Canarias, que siempre estará sometida al IGIC y, en su caso, al AIEM, y, aunque dicha entrada pueda o no estar gravada por el AAC, sin embargo siempre requerirá una declaración a los servicios aduaneros, lo que conlleva actuaciones de gestión por éstos, así como el cumplimiento de las formalidades por parte de los importadores.

Esta concurrencia de actuaciones administrativas sobre un mismo hecho económico o físico, como es la introducción/importación de bienes en Canarias había sido interpretada por ambas Administraciones como un hecho anecdótico, mera coincidencia, sin que se hubiera planteado, de una manera seria, la unidad de acción que facilitara el cumplimiento de las obligaciones por parte de los administrados, a la par que permitía la adopción de medidas sinérgicas, que redundaran en la mejora de la gestión, con un aumento claro de la productividad.

No obstante, hasta la llegada de Vexcan, sí que hubo varios intentos por establecer puntos de coincidencia en la gestión de la AEAT y del Gobierno de Canarias, como más adelante quedarán perfectamente expuestos.

La ausencia de unidad de acción, ni siquiera la previsión de la misma, provocó que ambas Administraciones llevaran un desarrollo paralelo de sus actuaciones de gestión que, lejos de acercarse o de cruzarse en ocasiones, tendían a distanciarse con el paso del tiempo, llegando a mantener incluso divergencias normativas que determinaban incoherencias no explicables, sino desde la perspectiva de evitar la intromisión y mantener la autonomía de gestión.

En este orden de cosas, la propia Ley 20/1991, establecía la posibilidad de un régimen de colaboración estrecho para los tributos derivados del REF¹², previendo, por tanto, lo que se ha ido plasmando en el Proyecto Vexcan.

El Proyecto Vexcan surge con la idea inicial de establecer un único punto válido de presentación de declaraciones telemáticas por los obligados tributarios, para efectuar los despachos aduaneros y de importación y exportación relativos a los tributos derivados del REF, que surta efecto ante la Administración Tributaria Canaria y ante la AEAT, es decir, la formulación de una única declaración telemática que permita declarar, ante la AEAT y ante la Administración

¹⁰ Vid. arts. 62 y 90 de la Ley 20/1991.

¹¹ Vid. arts. 8 y 67 de la Ley 20/1991.

¹² Vid. Disp. adicional sexta Ley 20/1991.

Tributaria Canaria, las mercancías introducidas en las Islas Canarias y asignarles el destino aduanero o el régimen de importación correspondiente. Dicha declaración será única y tendrá efecto pleno para ambas administraciones, sustituyendo a las declaraciones que, eventualmente, fueran utilizadas por cada uno de los entes para la aquella finalidad.

Para la consecución de dicha finalidad, se establecían como instrumento principal el desarrollo de un sistema informático único basado en la plataforma BUDANET que se había revelado como una herramienta muy potente para la gestión de los gravámenes aduaneros.

Con el establecimiento y desarrollo del Proyecto Vexcan se buscaban los siguientes objetivos:

- Mejora en la calidad en la gestión de los tributos derivados del REF devengados con ocasión de la importación y de los gravámenes aduaneros.

- Facilitar a los obligados tributarios el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito del comercio exterior.

A) MEJORA EN LA CALIDAD EN LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS DERIVADOS DEL REF DEVENGADOS CON OCASIÓN DE LA IMPORTACIÓN Y DE LOS GRAVÁMENES ADUANEROS

La citada mejora se persigue a través de los siguientes subobjetivos:

a) La modernización y adaptación de los aplicativos informáticos

Esta finalidad, que fue en el inicio una de los objetivos primordiales que se pretendían conseguir a través de Vexcan, ha quedado como un medio instrumental para la consecución de los objetivos principales a los que se ha asomado el Proyecto. En este sentido, la mejora de la gestión informática, mediante la adaptación de la plataforma BUDANET a las necesidades de la Ventanilla única, ofrece un abanico de posibilidades en la gestión realizada tanto por la Aduana, y en especial, por la Administración Tributaria Canaria que excede incluso las previsiones de mejora establecer en un principio.

Esta mejora en la gestión se produce como consecuencia del aumento de la calidad y cantidad de la información, de la existencia de herramientas para su óptimo tratamiento, como es el caso de ZUJARNET, así como del establecimiento de canales especiales, únicos, flexibles e inmediatos de colaboración interadministrativa.

En el caso de la obtención de un mayor caudal de información, y de mejor calidad, así como en el desarrollo de técnicas de colaboración incidiremos más tarde con mayor profundidad. No obstante, en el caso de la disponibilidad de herramientas informáticas adecuadas para el tratamiento de la información y para la gestión de los gravámenes que nos ocupan, la aparición de la plataforma BUDANET se ha desvelado como el instrumento más eficaz disponible para el cumplimiento de las finalidades e las oficinas ges-

toras. En este sentido, particularmente en el seno de la Administración Tributaria canaria, BUDANET viene a sustituir a una plataforma con un planteamiento ya obsoleto e inadecuado para el cumplimiento de los objetivos que hoy se encomiendan a la aplicación de los tributos.

b) El aumento de la cantidad y la calidad de la información

La ampliación del caudal de información, tanto en cantidad como en calidad, constituía también unos de los propósitos iniciales, cuando el desarrollo de Vexcan no era sino un proyecto futuro. Esta demanda de información, había provocado en la AEAT que mediante Resolución de 19 de abril de 2004, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales¹³, se estableciera la obligación de presentar DUA en los intercambios de mercancías entre Península e islas Baleares, por un lado, y las Islas Canarias, por el otro. En el ámbito de la Administración Tributaria Canaria, el deseo era más bien no tanto el incremento de la cantidad de la información, sino la mejora de la calidad de la misma, es decir, el permitir corroborar el contenido de algunas de las casillas del Documento Único Administrativo (DUA) que se formulaba ante la misma para la declaración de los tributos derivados del REF, en particular en lo que se refería a clasificación de la mercancía y valores asignados a la misma. Esto es así en cuanto que en los modernos sistemas de gestión de tributos que gravan el comercio exterior, el control físico ha adoptado un carácter no rele-

vante, en la medida de poder hacer compatible la gestión de los tributos con la rapidez y flexibilidad del despacho, pasando a ocupar un puesto destacado la gestión documental a través de sistemas telemáticos.

Con la plataforma BUDANET, el Proyecto Vexcan permite que la misma información de partida sea compartida por ambas Administraciones, en la medida que se cumple la misma declaración, y por tanto, lo que se declara ante una Administración se declara ante la otra. Por otro lado, ya presentada la declaración, las actuaciones de gestión que lleve a cabo cada una de las Administraciones es seguida, prácticamente "on line" por la otra, de tal manera que la información de que dispone una de las Administraciones Tributarias para efectuar las actuaciones y modificaciones que estima pertinentes es compartida por la otra, que adoptará las decisiones que estime convenientes.

Así pues, nos encontramos en un sistema en el que no existe fragmentación de la información, ya que la misma se encuentra consolidada en una misma plataforma y compartida por ambas Administraciones.

c) Establecimiento de canales especiales, flexibles y rápidos de colaboración interadministrativa

La posibilidad arriba comentada de que las modificaciones resultado de la gestión efectuada por una de las Administraciones

¹³ BOE n° 111, de 07 de mayo de 2004.

concurrentes trascienda y sea conocida e interpretada por la otra al tiempo que se efectúa, es viable debido a la existencia de mecanismos automatizados de comunicación, en cuanto que cualquier modificación efectuada por los servicios aduaneros o de la Administración Tributaria Canaria genera un correo automático que lo pone en conocimiento del personal de enlace designado al efecto, que identifica el cambio y tiene acceso directo a la gestión que paralelamente realizan los funcionarios de la otra Administración.

En este sentido, el establecimiento de canales fluidos de información, que se ponen de manifiesto con la automatización de los procesos de puesta en conocimiento de la gestión efectuada por una de las Administraciones se justifican por una necesidad clara: **mantener la autonomía de gestión.**

Efectivamente, una de las bases sobre las que se sustenta el Convenio Ventanilla Única reside en que cada una de las Administraciones Tributarias concurrentes mantiene su autonomía y sus competencias de gestión intactas: no hay cesión de competencias, aunque como veremos más adelante pueden existir compartición de recursos, de información, e incluso de procedimientos. Esta autonomía de gestión se basa en que los órganos de gestión de cada Administración van a planificar y a ejecutar la citada gestión con independencia, autonomía y de acuerdo con sus propias finalidades, que no van a coincidir en algunos casos, como puedan ser las acciones acometidas por la ATC para acabar con el fraude en materia de AIEM, vehículos automóviles procedentes de la Unión Europea, etcétera. Esta autonomía de ges-

tión también se concreta en que cualquiera que sea la decisión adoptada por una de las Administraciones, una vez comunicada la acción realizada a la otra Administración, ésta tiene la potestad de llevar a cabo las acciones correctoras que estime pertinentes...o no realizar ninguna. Obviamente, esto último no tendría sentido cuando la actuación de la que se trate no sea interpretativa o de aplicación del derecho, sino una mera actuación material o de constatación de hechos, como sería una destrucción, una diligencia de inexistencia de la mercancía, etcétera.

También resulta palmario que la existencia de un único organismo que gestionase la totalidad de los tributos que nos ocupan determinaría la mayor eficacia en el uso en la gestión de la información obtenida; sin embargo, ésta es una cuestión que excede de este artículo, y que convendría situar en un escenario más político que técnico.

d) La adopción de medidas que favorezcan las sinergias y las economías de escala

El cumplimiento de este subobjetivo se buscaba en las actuaciones que permitieran la compartición del uso de recursos, humanos y materiales, disponibles en ambas Administraciones. La aparición de sinergias surge de la utilización compartida de la información, así como de los intercambios de ésta, como instrumento básico en la lucha contra el fraude.

Respecto a la compartición de recursos, esta puesta en común de los mismos se pro-

duce de manera natural en el desarrollo de actuaciones llevadas a cabo por una de las Administraciones y que son asumidas por la otra como propias. Efectivamente, en los objetivos iniciales de Vexcan previstos en el Convenio Ventanilla Única, se establece en su cláusula Segunda lo siguiente:

"Para reforzar la coordinación entre ambas Administraciones y, en particular, para impulsar el desarrollo del convenio, en el Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria de Canarias se concretarán los mecanismos para la adopción de acuerdos sobre intercambios de información y de colaboración en todos los órdenes de gestión entre ambas Administraciones. Asimismo, en el Consejo Territorial se definirá la colaboración en las tareas de vigilancia y control físico de las mercancías y de los recintos de entrada y salida de mercancías del territorio de las Islas Canarias. Todo ello según el marco normativo vigente."

Es decir, para impulsar el desarrollo del Convenio, se prevé la adopción de todo tipo de medidas que tengan como objetivo reforzar la coordinación entre ambas Administraciones y, en particular, las tareas de vigilancia y control físico de mercancías, recintos de entrada y salida y, en general. Los que supongan el desarrollo de actuaciones de mero índole material, como los acuerdos de destrucción de mercancías, de tal manera que la realización de estas tareas de manera coordinada y no por duplicado, libera recursos que redundan en la mejora de la eficacia en la gestión y, desde

luego, en el coste de la actuación administrativa.

B) FACILITAR A LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES EN EL ÁMBITO DEL COMERCIO EXTERIOR

La medida se fundamenta, a su vez, en los siguientes fines:

a) La reducción de costes derivados de la elaboración de una única declaración con trascendencia para ambas Administraciones

Esta finalidad constituía una de las bases del Proyecto. Demandado por los importadores constituía una reclamación que se extendía en muchos casos a los proveedores y suministradores de mercancías, fundamentalmente comunitarios. La existencia de dos declaraciones no sólo suponía la duplicidad de actuaciones, sino también la percepción por parte de todos los operadores –en particular, los no establecidos en el Archipiélago- de la complejidad de las actuaciones necesarias para el despacho de una mercancía que se introdujese en las Islas Canarias.

Sin querer ser demagogos, el principio de reducción de costes indirectos derivados del cumplimiento de sus obligaciones formales consagrado en el artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, como uno de los principios de la aplicación del sistema tributario, ha sido asumido por las distintas Administraciones -

extendiéndolo incluso al cumplimiento de las obligaciones materiales-, como uno de sus fines básicos, en tanto que las modernas Administraciones tributarias buscan la facilidad y sencillez en el cumplimiento de las obligaciones por los administrados, con una finalidad, no nos engañemos, que redunde en la disminución de la litigiosidad y, por tanto, favorece la recaudación.

Como se apunta más adelante, la existencia de dos obligaciones de declaración, materializadas en el deber de presentar dos DUAS diferentes ante dos Administraciones Tributarias, daba lugar a un sobre coste adicional, desde el punto de vista logístico, al aprovisionamiento de mercancías procedentes del exterior en las Islas Canarias. Si entendemos que los principales costes que se producen en el abastecimiento de productos, además de los costes (no recuperables) de los tributos que se devenguen, están constituidos por el conjunto de Transporte-seguros-tramitación administrativa, nos encontramos que la situación del archipiélago en este último aspecto empeoraba incluso su propia situación geográfica.

Este doble coste administrativo quedaba todavía empeorado por la inexistencia de concordancia en la información, codificación y contenido que formaba parte de las declaraciones a presentar ante cada Administración.

Con la llegada del DUA Vexcan –una única declaración, con trascendencia para ambas Administraciones- desaparece la doble carga anteriormente comentada, con la ventaja de que además la declaración es única, con un único contenido. Sólo nos queda espe-

rar que la citada medida redunde en una disminución del coste del despacho.

b) La extensión del pago telemático y a través de las entidades colaboradoras a las deudas relativas a los tributos derivados del REF

La imposibilidad técnica de la plataforma informática utilizada por la Administración Tributaria Canaria para la gestión de los tributos derivados del REF devengados con ocasión de la importación para efectuar el pago telemático de las deudas relativas a estos tributos ha provocado la necesidad de que el pago de los mismos se realizase a través de las Cajas existentes en las propias oficinas de la Administración Tributaria Canaria, con las lógicas molestias y costes que supone tener que acudir a la oficina de la Administración cada vez que se quiere realizar el pago de un DUA; conviene señalar que el pago manual y no telemático de los DUAS a través de entidad de depósito colaboradora en las gestión recaudatoria tampoco es posible por la inviabilidad de establecer un proceso de comunicación instantánea entre la entidad colaboradora y la Administración a los efectos de liberar la parte de la garantía que avala el pago aplazado cada vez que se realiza un pago garantizado por dicho aval.

Con la plataforma Vexcan se extiende a las deudas de esta naturaleza gestionadas por la Administración Tributaria Canaria el mismo procedimiento de pago manual y telemático que para las deudas aduaneras efectúa la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el cual gira alrededor del NRC, Número de

Referencia Completo, que está ampliamente avalado por la experiencia y cuya fiabilidad de confidencialidad e integridad está plenamente garantizada.

Con la introducción del procedimiento de pago desaparece el ingreso de las deudas en periodo voluntario relativas a los tributos derivados del REF a través de las Cajas de la Administración Tributaria Canaria.

c) La realización de una sola actuación con trascendencia para ambas Administraciones

Como veíamos más arriba, cuando estudiábamos el punto correspondiente a la compartición de los recursos, el establecimiento de actos únicos con trascendencia para ambas Administraciones no sólo redundaba en beneficio de la reducción de costes de las dos Administraciones, sino también, y si cabe más importante, en la reducción a la mitad de determinados trámites que deben realizar los operadores, sin que exista la necesidad de duplicar los mismos.

Estos trámites se concretan actualmente en las actas de destrucción de mercancías, en la concesión de la autorización para la presentación telemática de declaraciones, o, en su caso, en la realización de labores de vigilancia, control o apoyo a la gestión.

La asunción como propias de las actuaciones realizadas por la otra

Administración ha requerido de transposición normativa, que se ha concretado, en el ámbito de la Administración tributaria Canaria en el artículo 3.2 del Decreto 145/2006, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión aplicable a las operaciones de importación y exportación relativas a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias¹⁴, el cual establece:

"Las actuaciones conjuntas de la Administración Tributaria Canaria y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que se acuerden en el desarrollo de la Ventanilla Única de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias se entenderán como propias de la Administración Tributaria Canaria."

En los mismos términos, la citada previsión se contiene en el Proyecto de Resolución por la que se modifica la Resolución del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de 10 de abril de 2006,¹⁵ en la que se recoge las instrucciones para la formalización del documento único administrativo (DUA).

Ni que decir tiene que el desarrollo del Proyecto Vexcan ha requerido una profunda **modificación normativa** en el seno de la Administración Tributaria Canaria, a la vez

¹⁴ BOC nº 216, de 07 de noviembre de 2006.

¹⁵ BOE nº 103, de 1 de mayo de 2006.

que modificaciones importantes en el ámbito de la AEAT.

Tal modificación ya se preveía en el propio Convenio Ventanilla Única, en su cláusula Primera *in fine*, en cuanto que ambas Administraciones promoverían los cambios normativos necesarios para la implantación del proyecto.

En el seno de la ATC dicha modificación se concretó en la aprobación o modificación de las siguientes normas:

- Decreto 145/2006, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión aplicable a las operaciones de importación y exportación relativas a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.
- Orden de la Consejería de Economía y hacienda, de 21 de febrero de 2006, por la que se modifica la Orden de 25 de abril de 1996, sobre presentación de las declaraciones de importación y exportación por medios informáticos.¹⁶
- Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 11 de mayo de 2006, por la que se dicta instrucción respecto de la formalización del Documento Único Administrativo de declaración de las operaciones de importación relativas a los tributos derivados del

Régimen Económico y Fiscal de Canarias.¹⁷

- Resolución de la Dirección General de Tributos, de 9 de junio de 2006, por la que se determina la entrada en funcionamiento del módulo de exportación de la Ventanilla Única Aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias (VEXCAN).¹⁸

Asimismo, se encuentran pendientes de aprobación las normas reguladoras de la presentación de declaraciones, ya sea con o sin representante ante la Administración Tributaria Canaria, **cuya publicación se producirá con anterioridad a la fecha prevista para la entrada en funcionamiento del módulo de importaciones, en julio de 2006.**

En el ámbito de la AEAT, las modificaciones fundamentales se han producido con la aprobación de la Resolución relativa al DUA 2006 a la que nos referíamos más arriba, así como su próxima modificación.

Por último, conviene destacar que la realización de actuaciones comunes, que determinan la asunción como propios de determinados actos, ha requerido, para mayor coordinación, la elaboración de notas de servicio vinculantes para ambas administraciones, aunque sin efecto jurídico para los administrados.

¹⁶ BOC nº 51, de 14 de marzo de 2006.

¹⁷ BOC nº 103, de 29 de mayo de 2006.

¹⁸ BOC nº 116, de 16 de junio de 2006

IV. PROCESO DE DISCUSIÓN Y GESTACIÓN. PRESENTE Y FUTURO INMEDIATO

A) CONDICIONANTES

Las mercancías que entran o salen de Canarias, están sometidas a una serie de controles y a la obligación de presentar una serie de declaraciones, en los que se produce la concurrencia de dos administraciones tributarias que tienen competencia sobre distintos tributos: la Agencia Estatal de Administración Tributaria (ente estatal) y la Administración Tributaria Canaria (ente autonómico).

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) es un ente de derecho público responsable, en nombre y por cuenta del Estado, de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero, y de aquellos recursos de otras Administraciones y Entes Públicos nacionales o de las Comunidades Europeas cuya gestión se le encomienda por ley o por convenio¹⁹.

La Administración Tributaria Canaria está integrada por el conjunto de órganos, organismos, unidades y entidades de derecho público que desarrollen las funciones reguladas en los títulos III, IV y V de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, relativas a la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos gestionados por la Administración de la Comunidad

Autónoma de Canarias²⁰. Le corresponde por tanto la gestión tributaria, en sentido amplio, de los tributos propios de la Comunidad Autónoma Canaria, de los tributos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y de los tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Esta concurrencia de administraciones ha provocado que en la entrada y salida de mercancías de Canarias, sea necesaria la presentación de dos declaraciones una ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria y otra ante la Administración Tributaria Canaria.

En el caso de la AEAT es obligatoria la presentación de una declaración en el formulario del Documento Único Administrativo (DUA) tanto en el caso de importaciones o exportaciones (entendiendo estos términos en sentido estricto). Asimismo, es obligatoria la presentación de declaraciones cuando se trata de mercancía procedente de otras partes del territorio aduanero comunitario, ya que el párrafo tercero del artículo 206 del Reglamento CE 2454/1993 de la Comisión, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Código Aduanero Comunitario (DOCE L de 19 de octubre de 1994) establece la obligación de presentar un DUA (Documento Único Administrativo) en los intercambios entre las partes del Territorio Aduanero Comunitario en los que se aplica el Impuesto sobre el Valor Añadido y aquellas partes del mismo en las que no se aplica

¹⁹ Artículo 103.Uno de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. (BOE de 28 de diciembre de 1990).

²⁰ Artículo Uno de la Orden de 17 de junio de 2004, por la que se establece el ámbito orgánico de la Administración Tributaria Canaria (BOC nº 135, de 14 de julio de 2004).

dicho impuesto. Por tanto, cualquier entrada o salida de mercancía de las Islas Canarias da lugar a la presentación de una declaración aduanera (DUA).

Por parte de la Administración Tributaria Canaria, es obligatoria la presentación de declaraciones en todas las importaciones e introducciones de mercancías en Canarias y en determinadas exportaciones y expediciones, cuando se ultima un régimen fiscal suspensivo o cuando es exigible para poder gestionar el cobro de determinadas subvenciones (por ejemplo, al transporte de mercancías).

Esta duplicidad de declaraciones ha dado lugar, en determinadas ocasiones, a que se produjeran distorsiones en los flujos de mercancías, así como ineficiencias que recaían en la cadena logística. No obstante, pese a que son los operadores los que en última instancia sufren estos inconvenientes, no ha existido una postura unánime en contra de esta duplicidad que se haya manifestado de forma generalizada o a través de las distintas organizaciones empresariales o de las instituciones camerales. Han sido las propias administraciones, las que conscientes de los perjuicios que podían estarse causando a los operadores y de la ineficiencia del sistema de doble declaración, han dado los pasos necesarios para conseguir una Ventanilla Única, que favorezca al operador y en definitiva al consumidor.

B) SITUACIÓN DE PARTIDA

Antes de que se dieran los primeros pasos para la consecución de una ventanilla única la situación con la que nos encontramos es la siguiente:

Con relación a las Declaraciones Sumarias, existe en la normativa aplicada por ambas administraciones²¹ la obligación de que el consignatario del medio de transporte que llega a Canarias presente una Declaración Sumaria (también conocida como Manifiesto) en el que informe a las autoridades aduaneras y a la ATC, sobre una serie de datos relativos a las mercancías que son transportadas y que van a ser descargadas en el punto del territorio al que ha llegado el medio de transporte.

En el tráfico marítimo, existían dos declaraciones sumarias, una por cada administración. La numeración de las mismas era idéntica ya que era asignada por la Autoridad Portuaria y correspondía con el número de escala asignada al buque. La recepción de la declaración sumaria se hacía por distintas vías: en el caso de la Agencia Tributaria la declaración sumaria se presentaba ante la ventanilla única portuaria (gestionada por la Autoridad Portuaria)²² y se recibía en el sistema informático de la AEAT mediante transmisión electrónica de datos. Por el contrario, en el caso de la ATC la declaración sumaria se recibía en papel y era introducida en su siste-

²¹ Para la AEAT: Artículo 36 bis y ss. del Reglamento CE 2913/1992 del Consejo de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario.

²² Para la ATC: Artículo 4 del Decreto 145/2006, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión aplicable a las operaciones de importación y exportación relativas a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. (BOC nº 216, de 7 de noviembre de 2006).

Orden Ministerial de Presidencia del Gobierno de 27 de julio de 1995 por la que se establece el modelo de declaración sumaria para el tráfico marítimo (BOE de 3 de agosto de 1995).

ma informático mediante la grabación manual de las partidas, lo que daba lugar a que en muchas ocasiones la numeración fuera distinta, con las consiguientes perturbaciones para los declarantes.

En el tráfico aéreo la Agencia Tributaria grababa manualmente la declaración sumaria presentada por los operadores de *handling* mientras que la ATC no realizaba grabación de la misma.

Con relación a las declaraciones de importación, en el caso de la Administración Tributaria Canaria se presentaba declaración de importación por todas las mercancías que entraban en Canarias. En el caso de la Agencia Tributaria, se presentaba DUA de importación o de introducción por todas las mercancías procedentes de países terceros o de otro Estado miembro de la Unión Europea, sin embargo en el caso de las mercancías que procedían de Península o Baleares, únicamente se presentaba DUA cuando las mismas se acogían a los beneficios del Régimen Específico de Abastecimiento o debían tributar por los Impuestos Especiales aplicables en Canarias²³. Para el resto de las mercancías procedentes de Península o Baleares, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales había adoptado una medida de simplificación, con base en el artículo 205.3.cuarto guión del Reglamento CE 2454/1993 de la Comisión que permitía que

se despachasen de introducción en Canarias mediante la presentación de una fotocopia del ejemplar 3 del DUA de expedición, sellado por la aduana de salida, o sin sellar en el caso de que el DUA se hubiese presentado a través de EDI²⁴.

Además, aunque ambas declaraciones tenían un formato similar, la forma de cumplimentar las casillas era distinta para muchas de ellas.

Las declaraciones de exportación o expedición, se presentaban ante la Agencia Tributaria con carácter general, es decir, para cualquier salida de mercancía sea cual sea su destino (el resto de la Unión Europea o un país tercero). En el caso de la ATC la declaración de exportación únicamente se presentaba cuando ultimaba un régimen fiscal previo o para justificar el cobro de determinadas subvenciones, existiendo también diferencias en cuanto a la cumplimentación de las distintas casillas.

C) TENTATIVAS DE VENTANILLA ÚNICA

En los últimos diez años han sido varios los intentos de crear una Ventanilla Única para la presentación de las declaraciones relativas a los tributos del Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF) que gravan la entrada de mercancías en las Islas Canarias y a la importa-

²³ Según el artículo 23 de la Ley 38/1992 de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales (BOE de 29 de diciembre de 1992) en Canarias solamente son exigibles los Impuestos Especiales sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre la Cerveza y sobre Productos Intermedios.

²⁴ Ver el apartado 3.2.1 del Capítulo 3º de la Circular del 4/1996, de 9 de diciembre, relativa a las Instrucciones para la formalización del Documento Único Administrativo en la redacción dada a la misma por la Circular 7/1997 de 24 de noviembre (BOE de 5 de diciembre de 1997).

ción, introducción, exportación y expedición de mercancías en Canarias.

Cada uno de estos intentos responde a un concepto de Ventanilla Única distinto, que viene determinado por las circunstancias que se dan en cada momento, por los procedimientos que se están utilizando y por los avances tecnológicos.

a) Ventanilla Única basada en un reparto de competencias y controles

El primer intento de Ventanilla Única que estuvo a punto de ser aplicado se dio en el periodo comprendido entre los años 1996 a 1998.

En ese periodo la mayor parte de las declaraciones se presentaban en papel, siendo en Canarias, frente a lo que ocurría en Península, muy bajo el porcentaje de declaraciones que se presentaban por vía telemática. Esto hacía que se consumiesen importantes recursos en la grabación de las mismas. Por otro lado, existía una desigualdad en cuanto a los casos en que cada administración exigía la presentación de declaración y en el contenido de las mismas y por supuesto los sistemas informáticos de ambas no tenían ningún tipo de conexión.

Se celebraron distintas reuniones entre órganos de la Agencia Tributaria y de la Dirección General de Tributos del Gobierno de Canarias en los que se partió como idea fundamental de que las mercancías presentadas a despacho serían objeto de control por una sola administración, ante la que se presentaría la correspondiente liquidación. Se preveía que una vez efectuado el despacho se realizase un volcado de datos informáticos de una a otra Administración, de forma tal que la Agencia Tributaria pudiera efectuar el datado de partidas de la declaración sumaria y de tránsitos y que la Dirección General de Tributos del Gobierno de Canarias pudiese disponer de los datos necesarios para que pueda realizar las liquidaciones de los tributos a la importación por ellos gestionados.

La determinación de que Administración era la que iba a realizar los controles, aplicando sus propios criterios de análisis de riesgos se planteó en función del tipo de mercancía, su procedencia y origen.

Con estos principios se determinó que la Agencia Tributaria se encargaría de la gestión y control de las declaraciones cuando se presentasen a despacho mercancías que no tuvieran estatuto aduanero comunitario²⁵, y aquellas que aún teniéndolo solicitasen acogerse a los beneficios del Régimen Específico

²⁵ El artículo 4.7 del Reglamento CE 2913/92 del consejo establece que se consideran comunitarias las mercancías:

- que se obtengan totalmente en el territorio aduanero de la Comunidad, en las condiciones contempladas en el artículo 23, sin agregación de mercancías importadas de países o territorios que no formen parte del territorio aduanero de la Comunidad. Las mercancías obtenidas a partir de mercancías incluidas en un régimen aduanero suspensivo no se considerará que tienen carácter comunitario, en los casos de importancia económica particular determinados según el procedimiento del Comité;

- importadas de países o territorios que no formen parte del territorio aduanero de la Comunidad y despachadas a libre práctica,

- que se obtengan en el territorio aduanero de la Comunidad a partir de las mercancías a que se hace referencia en el segundo guión exclusivamente, o bien a partir de las mercancías a que se hace referencia en los guiones primero y segundo.

de Abastecimiento o estuviesen sujetas a los impuestos especiales de fabricación aplicables en Canarias.

La Administración Tributaria Canaria por su parte ejercería su control sobre las mercancías comunitarias que no solicitasen acogerse a los beneficios del Régimen Específico de Abastecimiento o no estuviesen sujetas a los impuestos especiales de fabricación aplicables en Canarias.

Este sistema suponía la abstención de la Administración a la que no le correspondía actuar y planteaba problemas (dados los medios técnicos existentes y las diferencias de sistemas informáticos) en cuanto a la comunicación de una administración a otra de los resultados de los controles y dejaba en manos de la que hacía el control el decidir cuáles eran los criterios que iban a determinar que una mercancía fuera sometida a un mayor o menor control.

Finalmente, este proyecto quedó paralizado, más por motivos políticos que técnicos.

b) Ventanilla Única como ubicación física

El segundo gran intento de conseguir una ventanilla única, partía de un concepto totalmente distinto del anterior ya que entendía la ventanilla única como una agregación de los servicios de ambas administraciones relacionados con el despacho aduanero en una misma ubicación física, es decir, se trataba de situar a los funcionarios de ambas administraciones en un único local evitando de esta manera traslados de los operadores a distin-

tos edificios para realizar el despacho de la misma mercancía.

Este modelo se planteó durante los años 1999 y 2000 y tuvo un factor desencadenante, que fue el traslado de los funcionarios de la Administración de Tributos a la Importación de Las Palmas, a unas nuevas instalaciones, en el muelle (en concreto el antiguo edificio de TRANSMEDITERRANEA). Este edificio era ocupado en régimen de alquiler.

El planteamiento era que parte de los funcionarios de la Dependencia Provincial de Aduanas e Impuestos Especiales de Las Palmas, aquellos cuyo trabajo estaba directamente relacionado con el despacho de las mercancías se ubicasen físicamente en el mismo edificio al que se trasladaba la Administración de Tributos a la Importación. Se celebraron reuniones preparatorias e incluso se reservó espacio en el edificio para funcionarios de la Agencia Tributaria.

No obstante, este modelo presentaba una serie de inconvenientes que lo hacían inviable en la práctica:

La Agencia Tributaria dispone de un edificio de titularidad propia en el Puerto de Las Palmas, con suficiente capacidad para los funcionarios destinados en la Dependencia Provincial de Aduanas e Impuestos Especiales, por lo que no era justificable incurrir en gastos de alquiler por compartir edificio con la Administración Insular de Tributos a la Importación.

La división de los funcionarios de la Dependencia Provincial de Aduanas en dos

edificios, el propio de la Agencia Tributaria y el compartido con la Administración Insular, provocaba unas importantes deseconomías de escalas, imposibles de asumir por la Agencia Tributaria.

El incremento del número de declaraciones presentadas por EDI, que se empieza a producir en estos años, hacía que la ventaja principal de este sistema que consistía en evitar desplazamientos a los declarantes, perdiera gran parte de su sentido al no ser necesario el desplazamiento para realizar gran parte de las gestiones tanto ante la Aduana como ante la Administración Insular de Tributos a la Importación.

Todos estos factores determinaron que finalmente no se llevara a cabo este modelo de Ventanilla Única.

c) Ventanilla Única electrónica

Tras un nuevo paréntesis en el avance de la Ventanilla Única, en el año 2004 se retoman los contactos entre la Administración Tributaria Canaria y la Agencia Estatal de Administración Tributaria tomando nuevo impulso la idea de constituir una Ventanilla Única para la presentación de las declaraciones correspondientes a las mercancías que entren o salgan de Canarias.

El proceso de gestación del nuevo modelo de Ventanilla Única se produjo a través de distintas reuniones celebradas entre técnicos de ambas administraciones, destacando sobre todas ellas la celebrada en Madrid, el 16 de abril de 2004 en la que se fijaron cuales

iban a ser los principios inspiradores que debían regir la misma:

Definir un modelo que permita la existencia de una declaración telemática única, con dos liquidaciones y un levante único.

Cada Administración mantiene y ejerce sus propias competencias.

La aplicación informática se desarrollará en el entorno del sistema informático BUDANET de la Agencia Tributaria.

La implantación de la Ventanilla Única podrá realizarse de forma progresiva en distintas fases.

1. Situación

Durante el periodo comprendido entre los años 2000 – 2004 se dan una serie de circunstancias que coadyuvan a que sea posible la creación de una Ventanilla Única Aduanera.

En primer lugar, en el año 2001 se unifica la numeración de las partidas de la declaración sumaria de ambas administraciones, adoptando la Comunidad Autónoma la numeración que ya era utilizada por todos los organismos del Estado implicados en el comercio exterior.

La normativa que regula la forma de cumplimentación de las declaraciones de importación presentadas ante la Administración Tributaria Canaria y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se había ido aproximando en estos años.

En octubre de 2004 se restablece la obligación de presentar DUA, por vía telemática, ante la AEAT para efectuar el despacho de introducción de las mercancías procedentes de Península y Baleares, lo cual determina que sean comunes los supuestos en los que es necesario presentar declaración de importación ante ambas Administraciones.

Desde un punto de vista técnico se había producido un gran incremento del porcentaje de declaraciones presentadas por vía EDI ante ambas Administraciones²⁶ habiéndose producido un cambio tecnológico importante en cuanto que las declaraciones ante la Agencia Tributaria dejaron de presentarse a través de una red de valor añadido y pasaron a hacerlo a través de INTERNET, lo cual supone una mayor celeridad y capacidad en la gestión de las declaraciones y un menor coste para los operadores.

2. Convenio de 8 de julio de 2005

Las reuniones celebradas dieron lugar a la firma el 8 de julio de 2005, por el Presidente de la AEAT y el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias a la firma del Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias para la creación de un Ventanilla Única en el ámbito aduanero,

que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 8 de agosto de 2005 y en el Boletín Oficial de Canarias el 7 de octubre de 2005.

El convenio consta de una exposición de motivos, denominada "Manifestaciones", dividida en tres apartados y de un texto articulado con tan sólo nueve cláusulas. Se trata por tanto de un documento breve pero que recoge los principios en los que debe basarse la creación de una Ventanilla Única Aduanera en Canarias.

En el primer apartado de las Manifestaciones se exponen las competencias de cada una de las administraciones y su base normativa.

En el segundo se exponen cuales son los motivos que hacen necesaria la creación de esta Ventanilla Única: la concurrencia de dos administraciones fiscales diferentes con competencias diversas respecto a la introducción de mercancías en Canarias, debido a la especial configuración del Régimen Económico Fiscal de Canarias y a que Canarias forma parte del Territorio Aduanero Comunitario; el que la aplicación del sistema tributario debe basarse en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales²⁷; y que la Administración tributaria debe promover la utilización de técnicas y medios electrónicos, informáticos

²⁶ En el año 2004 el porcentaje de declaraciones de importación e introducción presentadas por vía telemática ante la AEAT en Canarias asciende al 93,1%.

²⁷ Artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE, de 18 de diciembre de 2003).

y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias²⁸. Finalmente, esta Manifestación explicita que el Convenio no supone en ningún momento una modificación de las competencias de cada una de las administraciones que las seguirán ejerciendo como propias y que lo que se va a realizar es una unificación de trámites para evitar la duplicidad de actuaciones y simplificar las obligaciones que deben cumplir los operadores económicos.

En el tercer apartado, se justifican la normativa que fija la competencia para la firma del Convenio y se deja constancia de los trámites preceptivos que han sido cumplidos con carácter previo a la firma del mismo.

El Convenio de Ventanilla Única no pretende establecer de forma definitiva cual ha de ser el funcionamiento de ésta, sino que se trata de un documento que contiene los principios básicos por los que ha de regirse la ventanilla única aduanera, encomendando a un grupo de trabajo, que se crea en el mismo, el desarrollo del Convenio para conseguir la implantación de la citada Ventanilla Única.

La cláusula primera del convenio define cual va a ser su objeto y los principios básicos por los que debe regirse la Ventanilla Única, que ha recibido el nombre de VEXCAN, como acrónimo de **V**entanilla **Ú**nica para el **C**omercio **E**xterior en **C**anarias.

El objeto del Convenio es: *"el establecimiento de un procedimiento único y conjunto*

de presentación de declaraciones por medios telemáticos a fin de efectuar los despachos de importación y exportación relativos a los tributos derivados del Régimen Económico Fiscal de Canarias (en adelante, REF), así como para realizar el despacho aduanero de las mercancías que sean objeto de entrada o salida en el territorio de las Islas Canarias". Esto supone, al ser un procedimiento único y conjunto, que existirá una única declaración que tendrá validez ante ambas administraciones. Esta declaración deberá presentarse por medios telemáticos, consiguiéndose así una mayor agilidad en la tramitación y dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 96 de la Ley General Tributaria. El ámbito al que alcanzará este procedimiento es el de la gestión, tramitación y control de todas las declaraciones que, en el ámbito de las competencias de ambas administraciones, se presenten como consecuencia de la entrada o salida de mercancías del territorio de las Islas Canarias.

Para lograr la consecución del objeto del Convenio, se establecen en la propia cláusula Primera una serie de puntos que determinan la forma en la que se debe desarrollar el Convenio para llegar a la efectiva implantación de una Ventanilla Única, fijando los criterios básicos que deben regir el funcionamiento informático de la misma y que resumidamente son los siguientes: Establecimiento de un único punto de presentación telemática de las declaraciones, las cuales surtirán efecto tanto ante la AEAT como ante la Administración Tributaria Canaria; desarrollo de un sistema informático que será una extensión de BUDA-

²⁸ Artículo 96 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE, de 18 de diciembre de 2003).

NET (Base de Datos Unificada de Aduanas) de la Agencia Tributaria y creación y mantenimiento de una página web de la Ventanilla Única²⁹ El sistema informático que se desarrolle deberá permitir la realización de las siguientes acciones: efectuar el análisis de los riesgos derivados de las declaraciones presentadas para ambas Administraciones; facilitar la toma de decisiones por cada Administración en su respectivo ámbito de actuación; realizar comunicaciones al obligado tributario derivadas de la gestión de las declaraciones por cada Administración en su ámbito de competencias; posibilitar la gestión de las garantías que se puedan solicitar al obligado tributario en el curso del procedimiento por cada una de las Administraciones; establecer un sistema centralizado de pago en período voluntario de los tributos derivados del REF, devengados con ocasión de la importación de mercancías en Canarias; contabilizar los pagos derivados de la gestión por ambas Administraciones.

3. Grupo de Trabajo

El propio Convenio determina que la implantación de la Ventanilla Única se haga de forma progresiva y encomienda esta misión a un grupo de trabajo, absolutamente técnico, integrado por funcionarios de ambas administraciones, que son nombrados por el Director General de Tributos del Gobierno de Canarias y por los directores de los Departamentos de Aduanas e Impuestos Especiales y de Informática Tributaria por parte de la Agencia Tributaria, siendo el director del proyecto

designado por la AEAT y el codirector por la Comunidad Autónoma.

El Grupo de Trabajo está integrado por doce miembros y se ha venido reuniendo con una periodicidad mensual, si bien se han realizado múltiples reuniones de subgrupos de trabajo para tratar temas concretos y realizar propuestas al Grupo.

Los trabajos desarrollados han permitido que en junio de 2006 empezase a funcionar la Ventanilla Única en exportación y actualmente está desarrollando sus trabajos para la puesta en marcha de VEXCAN en importación.

4. Comité de Seguimiento

La cláusula cuarta del Convenio crea también un Comité de Seguimiento que tiene como objetivo la superior dirección y control de los trabajos desarrollados en cumplimiento del Convenio, a fin de que se realicen de conformidad con lo estipulado. Deberá también informar a los órganos superiores de la AEAT y de la Consejería de Economía y Hacienda sobre el desarrollo de los trabajos y elevar a los mismos las propuestas que estimen oportunas para el desarrollo de los trabajos encomendados.

El Comité de Seguimiento está integrado por los siguientes miembros: el Director del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT, el Director del Departamento de Informática Tributaria de la

²⁹ www.vexcan.es

AEAT, el Director General de Tributos de la Comunidad Autónoma, el Interventor General de la Comunidad Autónoma, un funcionario designado por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma a propuesta del Delegado Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Canarias, un funcionario experto designado por la Comunidad Autónoma el Director del Proyecto y el Codirector del Proyecto.

5. Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria

Con la finalidad de reforzar la coordinación entre ambas administraciones y para impulsar el desarrollo del Convenio se establece que en el Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria de Canarias³⁰ se concretarán los mecanismos para la adopción de acuerdos sobre intercambios de información y de colaboración en todos los órdenes de gestión entre ambas Administraciones. Asimismo, en el Consejo Territorial se definirá la colaboración en las tareas de vigilancia y control físico de las mercancías y de los recintos de entrada y salida de mercancías del territorio de las Islas Canarias.

Esta encomienda ha supuesto un importante impulso en temas que pueden parecer menores pero que tienen una gran trascendencia en cuanto que permiten verificar que es posible la realización de actuaciones conjuntas o coordinadas en esta materia y favo-

recen un conocimiento mutuo de los funcionarios de ambas Administraciones, lo que ayuda en gran medida al funcionamiento de los procedimientos que se establezcan.

En el Comité Territorial se han adoptado acuerdos en varias materias que se encuentran en distintas fases de desarrollo.

Se ha acordado un procedimiento, que ya se está aplicando, para la destrucción de mercancías, en el que se distribuye el control físico de la misma entre ambas administraciones, otorgando a la diligencia de constancia de hechos extendida por una Administración, validez frente a la otra.

También se ha acordado un procedimiento de colaboración para que el resguardo aduanero colabore con la Administración Tributaria Canaria, en los horarios que no pueden ser cubiertos por ésta, para el sellado de facturas de los viajeros a efectos de la devolución del IGIC y en el diligenciado de los Cuadernos ATA³¹.

Se están realizando informes de situación para alcanzar un acuerdo para compartir las tareas de vigilancia y control en los recintos aduaneros, de forma tal que se efectúen en el mismo punto por ambas Administraciones y estando previsto que se comparta personal, o tiempo, de forma tal que los controles se efectuarán de forma conjunta por funcionarios de ambas admi-

³⁰ Los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria son creados por el artículo 65 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía como órganos de coordinación y colaboración en la gestión tributaria.

³¹ Procedimiento simplificado para la importación temporal de determinadas mercancías.

nistraciones o bien se distribuyan los horarios, siendo cubiertos una parte de los mismos por el resguardo de la AEAT y el resto por funcionario de Vigilancia Fiscal del Gobierno de Canarias.

Desde el 21 de junio de 2006 VEXCAN, la Ventanilla Única para la presentación de declaraciones en el ámbito aduanero en Canarias es una realidad, habiéndose presentado a través de la misma en su seis primeros meses de vida un número de declaraciones que supera las 85.000, lo que supone que casi 700 declaraciones son gestionadas directamente a través de VEXCAN.

V. DESARROLLO EN OTROS ÁMBITOS CONEXOS. PERSPECTIVAS

El modelo de Ventanilla Única por el que se ha optado en el desarrollo de VEXCAN presenta una serie de ventajas desde un punto de vista técnico-tributario, que pueden hacer que el modelo sea exportable a otros ámbitos.

La principal de estas ventajas es que la información no se fragmenta en las distintas bases de datos de cada administración tributaria, sino que se mantiene íntegra en un único sistema informático, en este caso uno de los sistemas informáticos tributarios más avanzados del mundo, como lo es el de la Agencia Tributaria española³². El mantenimiento de la integridad de la información permite que la misma pueda ser utilizada por varias

Administraciones para la realización de la gestión de los tributos que tienen encomendados y para la realización de tareas de investigación que permitan una más eficaz lucha contra el fraude. Ha quedado demostrado que la fragmentación de la información tributaria genera importantes bolsas de fraude que son muy difíciles de combatir.

Como queda claro en el Convenio, cada Administración conserva sus competencias propias sin que exista una cesión de las mismas, pero al trabajar sobre la misma información se genera información que beneficia a ambas, ya que por ejemplo, las comprobaciones realizadas por una de ellas, que tengan incidencia en la otra no es necesario ni siquiera que sean comunicadas sino que son de inmediato acceso, al estar la información en una base de datos utilizable por ambas.

Esto, combinado con los acuerdos que vayan siendo adoptado en el seno del Consejo Territorial para la Dirección de la Gestión Tributaria permite que las Administraciones Tributarias realicen con mayor eficacia y eficiencia las tareas de gestión de los tributos que tienen encomendadas, disminuyendo de forma importante los costes para los operadores.

Los nuevos estatutos de autonomía aprobados para distintas comunidades autónomas, recogen como novedad la creación de una agencia tributaria propia en las distintas comunidades autónomas. El funcionamiento independiente de éstas gene-

³² En el año 2000 la AEAT obtuvo el Premio a la Excelencia en las Tecnologías de la Información, que concede la Alianza Mundial de Tecnologías de la Información (WITSA), por el sistema de presentación de declaraciones a través de Internet.

raría una fragmentación de la información que impediría una adecuada lucha contra el fraude y produciría graves efectos indeseados, como la creación de grandes bolsas de economía sumergida, la deslocalización de empresas, etc. Se están explorando nuevas formas de coordinación entre las Agencias Tributarias Autonómicas y la Estatal. La

experiencia de VEXCAN puede servir de ejemplo de un sistema que permita, manteniendo las competencias propias de cada Administración y sin hacer dejación de las mismas, no fragmentar la información tributaria disponible, permitiendo de esta forma una eficaz lucha contra el fraude y una eficiente gestión de los tributos.