



Bruselas, 28.9.2020  
COM(2020) 581 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

**Impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel: un Plan de Acción**

## I. Introducción

Dentro de la unión aduanera de la UE, las autoridades aduaneras de los Estados miembros de la UE son responsables de realizar una amplia gama de controles antes de que las mercancías se despachen a libre práctica en el territorio aduanero de la UE con el fin de proteger tanto los ingresos de la UE como la seguridad y la protección, la salud y la prosperidad de los ciudadanos y las empresas de la UE.

En los últimos años se ha puesto de manifiesto que las autoridades aduaneras de los Estados miembros tienen dificultades para desempeñar las diversas funciones que les han sido encomendadas. A pesar de una importante modernización de la legislación aduanera de la UE en 2016, existen pruebas de problemas como la infravaloración de los bienes para evitar los derechos de aduana y el IVA<sup>1</sup> y el contrabando de mercancías ilícitas o no seguras. También existe preocupación por los desequilibrios entre los Estados miembros en materia de controles aduaneros y la desviación de mercancías hacia los puntos de entrada y salida más débiles del territorio aduanero de la UE con el fin de evitar la detección. Un mundo en plena mutación y con una transformación que se acelera, con nuevos modelos de negocio, como el comercio electrónico, supone un nuevo reto entre aquellos a los que se enfrentan las aduanas a la hora de aplicar y hacer cumplir la legislación de la UE en materia de importaciones y exportaciones. Al mismo tiempo, las aduanas deben esforzarse siempre por garantizar que el comercio legítimo pueda beneficiarse de medidas de facilitación, ya que el comercio internacional es vital para el éxito de la UE. Además, los preparativos intensivos necesarios para la salida del Reino Unido de la unión aduanera de la UE al final del período transitorio han aumentado considerablemente la carga de trabajo de las autoridades aduaneras de la UE. En estas condiciones, existen grandes riesgos de pérdidas de ingresos para el presupuesto de la UE, de amenazas para la seguridad de los ciudadanos de la UE y de grandes dificultades para el comercio legítimo si no se toman medidas para reforzar la actividad de las autoridades aduaneras nacionales en toda la UE.

Consciente de ello, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, declaró en sus orientaciones políticas para el nuevo mandato de la Comisión, publicadas el 16 de julio de 2019<sup>2</sup>, que *«ha llegado el momento de impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel, dotándola de un marco más sólido que nos permita proteger mejor a nuestros ciudadanos y al mercado único»*. Afirmó que la Comisión propondría *«un enfoque europeo integrado destinado a reforzar la gestión de los riesgos aduaneros y apoyar unos controles eficaces por parte de los Estados miembros»*.

La presente Comunicación establece un Plan de Acción para convertir las orientaciones políticas de la presidenta von der Leyen en beneficios tangibles para los ciudadanos, las empresas y la sociedad europeos.

El efecto significativo de la pandemia de COVID-19 ha hecho más importante que nunca garantizar una gestión inteligente de la unión aduanera de la UE. Los servicios aduaneros de la Comisión han

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, las posibles pérdidas de derechos de aduana y de IVA debido a la infravaloración de las importaciones de productos textiles y calzado procedentes de China a un Estado miembro se aproximaron a 2 000 millones EUR durante el período 2013-2016. Véase el informe del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 19 de 2017: «Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE»

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf)

reaccionado con rapidez a la crisis, adoptando legislación pertinente, elaborando orientaciones y apoyando activamente a los Estados miembros y a las empresas, en particular para garantizar la flexibilidad en relación con las obligaciones de deuda aduanera, facilitar que se pueda proceder a un despacho rápido y sin dificultades de los equipos médicos o de protección y evitar la entrada en la UE de equipos falsificados o no seguros. Esta respuesta debería ayudar a las operaciones aduaneras en caso de un rebrote de la pandemia. Sin embargo, la crisis ha dejado claro que ahora es vital explorar todas las formas de garantizar que las autoridades aduaneras de la Unión y de los Estados miembros funcionen con la máxima eficiencia, mantengan su flexibilidad y resistencia en tiempos de crisis y anticipen mejor los problemas. Esto implica, ante todo, un nuevo énfasis en la disponibilidad y el uso y análisis de datos a efectos aduaneros, así como en el desarrollo de un conjunto adecuado de instrumentos de gestión de crisis y previsiones.

Algunas de las acciones propuestas exigirán a los Estados miembros que asignen los recursos adecuados a nivel nacional y que apoyen la financiación en la UE para el ya nuevo programa «Aduana» de la UE propuesto y el nuevo instrumento financiero para equipos aduaneros. En el caso de la financiación de la UE, los importes en cuestión son modestos<sup>3</sup> mientras que el potencial es considerable, puesto que los derechos de aduana suponen por sí solos el 14 % de los ingresos totales del presupuesto de la UE (sin tener en cuenta el efecto de arrastre sobre los ingresos procedentes del IVA para los Estados miembros). Aproximadamente el 85 % de la financiación propuesta para el nuevo programa «Aduana» de la UE se destinará a la operatividad, el mantenimiento y el desarrollo de los sistemas electrónicos aduaneros que proporcionen una estructura coherente y sin fisuras para el buen funcionamiento de la unión aduanera y la protección del mercado único y de los ciudadanos de la UE.

## **II. Contexto**

La unión aduanera de la UE significa que los Estados miembros de la UE aplican un sistema común de derechos de aduana a las importaciones de mercancías procedentes de fuera del territorio aduanero de la UE y que no hay derechos de aduana ni controles aduaneros en las fronteras entre los Estados miembros de la UE. La UE es miembro de la Organización Mundial del Comercio, tiene una política comercial común y actúa como un único bloque comercial a la hora de alcanzar acuerdos comerciales internacionales. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros controlan todas las mercancías que entran o salen del territorio aduanero de la UE, independientemente de su modo de entrada o salida.

El marco jurídico modernizado de las normas y procedimientos aduaneros está en vigor desde 2016 y los trabajos de mejora y desarrollo de sistemas electrónicos destinados a hacer de la unión aduanera un entorno moderno, interconectado y digitalizado deben completarse en toda la UE antes de que finalice 2025 a más tardar.

En la actualidad, las autoridades aduaneras tienen una enorme variedad de responsabilidades de supervisión y control en relación con las mercancías importadas en el territorio aduanero de la UE. No solo recaudan los derechos de aduana y el IVA aplicado a las mercancías importadas y, en su caso, los impuestos especiales, sino que también controlan esas mercancías a muchos efectos distintos de los

---

<sup>3</sup> El importe propuesto es inferior a 1 000 millones EUR, distribuidos a lo largo de 7 años.

financieros, tales como garantizar que cumplen los requisitos de conformidad de los productos<sup>4</sup> de la UE, las normas sobre alimentos, las normas sanitarias y medioambientales, y mucho más.

También comprueban la conformidad de los bienes importados con las normas sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, las importaciones de precursores de drogas para evitar su desvío ilegal hacia la fabricación de drogas, el comercio de bienes culturales, el comercio de especies silvestres y los traslados de residuos para impedir la exportación e importación ilegales, y hacen cumplir las normas sobre flujos ilícitos de efectivo que entran o salen de la UE como parte de la legislación de la UE contra el blanqueo de capitales. Cooperan en la lucha contra el fraude, el terrorismo y la delincuencia organizada junto con las autoridades policiales, las administraciones y los organismos responsables de la seguridad interior y fronteriza. Además, son responsables de gestionar y hacer cumplir un número creciente de acuerdos comerciales preferenciales entre la UE y otros países.

El mercado interior de la UE, que creó un espacio sin fronteras interiores para la circulación de mercancías, ha hecho más importante que nunca garantizar la aplicación uniforme de las normas en las fronteras exteriores a las mercancías que puedan circular libremente una vez en el territorio aduanero. Las aduanas deben equilibrar estos controles con la facilitación del comercio internacional y las cadenas mundiales de suministro, pues en las últimas décadas las exportaciones al resto del mundo se han convertido en una fuente cada vez más importante de actividad comercial para las empresas europeas<sup>5</sup> y de puestos de trabajo para los europeos, mientras que el 80 % de las importaciones de la UE proporcionan materias primas para las actividades de producción de la UE. La nueva legislación sobre la actuación a escala de la UE en ámbitos no relacionados con las aduanas a menudo conlleva nuevas responsabilidades en materia de aduanas, y esto es probable que continúe siendo así en el futuro. Por ejemplo, las aduanas ya están haciendo frente a solicitudes de recogida de datos y de compartirlos con otras autoridades. Cada vez que se imponen nuevas responsabilidades a las aduanas, se debe desarrollar y gestionar un nuevo sistema electrónico en el que se incluyen recursos humanos y financieros adicionales para la Comisión y las autoridades aduaneras de los Estados miembros.

En este contexto, la Comisión inició en 2018 un ejercicio de análisis destinado a ayudar a los responsables políticos a garantizar que las aduanas de la UE sigan siendo eficaces a largo plazo. Este proyecto innovador de prospectiva sobre «El futuro de las aduanas en la UE de los 2040»<sup>6</sup> tenía como objetivo crear un entendimiento común y estratégico entre las principales partes interesadas sobre la manera de hacer frente a los retos actuales y futuros para las aduanas y vislumbrar una perspectiva sobre cómo deberían ser las aduanas de la UE en 2040.

El resultado de este análisis de prospectiva reflejó un panorama de la unión aduanera de la UE del futuro en el que las autoridades aduaneras operarán de forma plenamente integrada con el fin de:

---

<sup>4</sup> La conformidad de los productos cubre no solo su respeto de la legislación, sino también otros requisitos como la seguridad de los mismos y la accesibilidad para las personas con discapacidad.

<sup>5</sup> Desde 2000, las exportaciones de la UE a terceros países han aumentado por término medio un 6 % por año en valor y un 3 % en tonelaje; y el número de artículos exportados a dichos países ha aumentado un 12 % anual desde 2010.

<sup>6</sup> <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

- proteger a la sociedad, el medio ambiente y la economía de la UE mediante una facilitación eficaz del comercio legítimo y una supervisión inteligente y basada en el riesgo de las cadenas de suministro;
- ser proactivas y trabajar sin fisuras con las partes interesadas, estar comprometidas con la innovación y la sostenibilidad, y ser la referencia para las aduanas de todo el mundo;
- actuar como si fueran una sola autoridad.

Para hacer posibles estos objetivos, los participantes destacaron medidas como la extracción de más datos y un mejor uso de los mismos; más interoperabilidad entre aduanas y otros sistemas de información de fronteras; una gobernanza más sólida de la unión aduanera; la mejora del sistema de formación de los funcionarios de aduanas; y el refuerzo de la cooperación entre la UE y otros países en los ámbitos multilateral y bilateral.

### III. Una visión de futuro

En línea con la política de la Comisión de mejora de la legislación, el análisis de prospectiva aportó valor a la Comisión tanto a través de la perspectiva diseñada para el futuro de las aduanas de la UE como por su refuerzo de los importantes vínculos con las numerosas partes interesadas. En el momento actual, la Comisión propone una serie de medidas a realizar durante su mandato con el fin de impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel, en el que se tendrá en cuenta los resultados del análisis de prospectiva en las consultas a los Estados miembros y a las partes interesadas de la UE<sup>7</sup>, así como la necesidad de extraer algunas enseñanzas a efectos aduaneros de la actual pandemia de COVID-19. Como primer paso hacia el logro de la perspectiva generada en el análisis de prospectiva, las acciones se centran, en particular, en garantizar una mayor disponibilidad y utilización de los datos, así como el estudio de los mismos a efectos aduaneros y la supervisión inteligente y basada en el riesgo de las cadenas de suministro. Las acciones se agrupan en cuatro categorías:

*a) Gestión de riesgos.* Es fundamental para los controles aduaneros, habida cuenta de los importantes volúmenes de mercancías que entran y salen del territorio aduanero que las autoridades aduaneras no pueden siempre examinar de forma individual y dada la necesidad de facilitar el comercio legítimo. Las autoridades aduaneras ya realizan la gestión de riesgos sobre la base de un marco de gestión de riesgos común a escala de la UE que incluye criterios y normas de riesgo comunes<sup>8</sup>, medidas de intercambio de información sobre riesgos y la realización de análisis de riesgos electrónicos. El principio central lo constituyen dos vectores: i) control por anticipado y ii) control cuando y donde sea necesario, antes o después del levante de las mercancías en el territorio aduanero de la UE. Sin embargo, preocupa que el marco de gestión de riesgos no se aplique de la misma manera en todos los Estados miembros. Además, los sistemas de evaluación de riesgos de los Estados miembros no pueden incluir información importante, ya sea porque la información no se recoge o comparte entre Estados miembros o porque los Estados miembros carecen de datos comparativos a escala de la Unión que les permitan interpretar sus propios datos nacionales. El análisis de datos en la UE es necesario para impulsar un uso mejor y más amplio de los datos procedentes de todas las fuentes, también a través de la cooperación aduanera internacional, y facilitar las

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

<sup>8</sup> Accesible únicamente a los expertos en gestión de riesgos en los Estados miembros.

interconexiones en la gestión de riesgos, los controles aduaneros y las acciones de lucha contra el fraude.

**b) Gestión del comercio electrónico.** El comercio electrónico debe ser acogido con satisfacción por los beneficios que aporta a las empresas, en particular a las pymes, y los consumidores, y facilitar esta actividad es una piedra angular de la Estrategia para el Mercado Único Digital. Sin embargo, las autoridades fiscales y aduaneras tienen serias dificultades para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras de los bienes adquiridos en línea. Las autoridades aduaneras tienen la obligación adicional de controlar los bienes para la amplia gama de fines no financieros ya descritos, como la seguridad, la protección, los derechos de propiedad intelectual y otras normas de la UE. El conjunto de medidas sobre el IVA aplicable al comercio electrónico<sup>9</sup>, adoptadas el 5 de diciembre de 2017 y que deberán aplicarse a partir del 1 de julio de 2021, tiene por objeto luchar contra el fraude en el ámbito del IVA y garantizar la igualdad de condiciones para las empresas de la UE, facilitando al mismo tiempo el comercio transfronterizo. La legislación aduanera y los sistemas informáticos están siendo adaptados para tener en cuenta estas nuevas normas del IVA. Las nuevas obligaciones de información sobre los servicios postales a partir del 15 de marzo de 2021 contribuirán a garantizar la seguridad y la protección de las importaciones en el comercio electrónico. Sin embargo, son necesarias medidas adicionales, incluida la cooperación internacional, para garantizar que las aduanas puedan controlar eficazmente estas importaciones.

**c) El fomento del cumplimiento de las normas.** Reforzar y facilitar el cumplimiento es vital para liberar recursos aduaneros que se centren en movimientos sospechosos de mercancías. Ya existe un sistema que favorece a los comerciantes de confianza a cambio del cumplimiento de los criterios establecidos en la legislación aduanera de la UE y se utiliza ampliamente, pero debe gestionarse mejor para evitar abusos. Al mismo tiempo, los esfuerzos deben seguir facilitando la conformidad de los operadores de bajo riesgo, garantizando en particular que las simplificaciones de los procedimientos aduaneros previstos en la legislación aduanera funcionen realmente en la práctica. Seguir impulsando la cooperación con socios internacionales clave, en los ámbitos bilateral y multilateral, al tiempo que se supervisa la aplicación de los acuerdos preferenciales existentes de la UE con terceros países y se aplican sus normas, es otro elemento importante del cumplimiento.

**d) Las autoridades aduaneras hablando con una sola voz.** Si bien los Estados miembros cooperan ya entre sí en muchos ámbitos, debe haber una cooperación más amplia y operativa entre las autoridades aduaneras sobre una base temática o geográfica con el fin de garantizar la consecución de las principales prioridades de las aduanas. También debe mejorarse la cooperación entre las autoridades aduaneras y otras autoridades nacionales, y la UE debe hablar con una sola voz en las cuestiones aduaneras en el ámbito internacional. Es necesario abordar los desequilibrios entre los Estados miembros en los controles aduaneros, en particular garantizando que todos los Estados miembros dispongan de recursos humanos cualificados y suficientes, así como de equipos de control aduanero modernos y fiables. La equivalencia de

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en)

los resultados en la realización de los controles en las fronteras exteriores también debe garantizarse midiendo exactamente el rendimiento de las actividades y tareas aduaneras. Por encima de todo, es necesario abordar cuestiones más fundamentales como la forma de gestionar situaciones de crisis como la actual pandemia de COVID-19; cómo gestionar los costes de los sistemas electrónicos aduaneros; cómo garantizar que los instrumentos aduaneros, la formación y los métodos y estructuras organizativas sean adecuados y convenientes; y cómo garantizar la visibilidad del papel de la aduana en la sociedad y atraer a personas con talento y motivadas para que trabajen en el ámbito de las aduanas.

En el marco de estos cuatro epígrafes principales, la Comisión anuncia varias acciones en el capítulo siguiente. Ya ha comenzado el trabajo preliminar sobre algunas medidas, pero éstas merecen una mención debido a su importancia para el plan de impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel. La Comisión apoyará la aplicación de estas medidas para impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel a través de sus programas de apoyo técnico. Las medidas anunciadas a continuación no excluyen la posibilidad de que las aduanas estén obligadas a aplicar políticas de la UE adicionales en las fronteras de la UE, en función de los recursos humanos y financieros disponibles, con vistas a una evaluación de las repercusiones políticas e informáticas y una planificación adecuada.

#### **IV. Medidas**

##### **a) Una gestión de los riesgos aduaneros más eficaz que permita un control más eficaz**

###### *1) Capacidades de análisis conjunto de la UE*

De los debates sobre los controles aduaneros se desprende que las autoridades aduaneras se beneficiarían en gran medida, para una amplia gama de usos, de más datos y análisis de datos. Un mejor análisis de los datos ayudaría a la gestión de riesgos, el despacho de aduana y el despacho *a posteriori*, así como a las medidas de lucha contra el fraude. A largo plazo, el seguimiento de las tendencias y de las pautas mediante el análisis de los datos podría, por ejemplo, ayudar a la Comisión y a las autoridades aduaneras a identificar las deficiencias y vulnerabilidades y adoptar decisiones políticas con un mayor conocimiento de causa.

Existe una gran cantidad de datos en una gran variedad de bases de datos y plataformas de datos de la UE y de los Estados miembros que ya se utilizan en cierta medida a efectos de gestión de riesgos, y se dispone de más datos para el trabajo en el ámbito de la UE, ya que los sistemas electrónicos relativos al código aduanero de la Unión y sus actualizaciones están en línea. Sin embargo, esta abundancia de datos nunca ha sido adecuadamente interconectada ni aprovechada y las autoridades aduaneras y la Comisión necesitan una mejor accesibilidad a estos datos, también a efectos de la lucha contra el fraude.

Por consiguiente, la Comisión propone la puesta en marcha de una iniciativa de la UE: «Capacidades de análisis conjuntas» dentro de sus propios servicios para facilitar la recogida de datos y un mejor uso de los precedentes de las aduanas y de otras fuentes no aduaneras, así como para proporcionar herramientas para compartir y conectar mejor los datos. El trabajo se llevará a cabo en estrecha cooperación con los Estados miembros y los resultados del trabajo se compartirán con ellos, complementando la información y las herramientas propias de los Estados miembros. El análisis de datos también se pondrá a disposición de las acciones de lucha contra el fraude y cumplimiento de las

leyes, incluso con fines relacionados con la prevención de la pérdida de recursos propios tradicionales (RPT).

El punto de partida de la iniciativa de análisis conjuntos mejorará la gestión de riesgos y, en consonancia con la actual estrategia de gestión de riesgos, dará prioridad absoluta a garantizar una mejor protección de los intereses financieros de la Unión y una mayor seguridad y protección de la UE y de sus ciudadanos. Los resultados ayudarán a las autoridades aduaneras a identificar los flujos comerciales de riesgo, incluso en situaciones de crisis. Como consecuencia de ello, podrán emprender controles más específicos, eficientes y rentables y optimizar el uso de unos recursos escasos que deben reflejarse en mejores resultados en el marco de los indicadores de desempeño de la unión aduanera (véase más adelante).

En este contexto, el trabajo se centrará inicialmente en la explotación de los datos ya disponibles en la base de datos de vigilancia aduanera de la UE en relación con los datos relativos a la importación y exportación con el fin de analizar los flujos comerciales. El análisis de los datos de vigilancia también contribuirá a garantizar una aplicación correcta y uniforme de los contingentes arancelarios de la Unión en los sistemas de despacho de aduana de los Estados miembros.

El nuevo Sistema de Control de la Importación electrónico del que disponen las aduanas (ICS2) que se está desplegando en tres fases entre 2021 y 2024 para identificar las amenazas para la seguridad y la protección antes de que dichas importaciones lleguen a la UE proporcionará más datos y capacidades para su análisis. El trabajo piloto para explorar las capacidades de análisis compartidos del ICS2 se iniciará en 2020 y se pedirá al Grupo de Política Aduanera que refrende la herramienta de análisis para el Sistema de Control de la Importación en diciembre de 2020.

Posteriormente, y en función de la disponibilidad de recursos, los servicios de la Comisión ampliarán el alcance de su análisis de datos examinando si los procedentes de fuentes adicionales podrían complementar el análisis de las capacidades de análisis conjunto de la UE y de qué manera. Esto podría incluir la combinación de los datos del sistema de vigilancia aduanera con los datos relativos a las infracciones en materia de propiedad intelectual (DPI) incluidos en el sistema de lucha contra la falsificación y la piratería (COPIS), utilizando datos en el sistema de información contra el fraude (AFIS) y aprovechando nuevas fuentes de datos, incluidos los que podrían recopilarse con arreglo a varias de las medidas descritas más adelante en la presente Comunicación (datos sobre el IVA, plataformas en línea, el desempeño de la unión aduanera, sistemas electrónicos relativos al código aduanero de la Unión y otros). El análisis de las capacidades de análisis conjunto de la UE también podría, con el tiempo y si es viable, incluir la inteligencia artificial/el aprendizaje automático.

Se desarrollarán soluciones adecuadas de gobernanza para los resultados del análisis y la protección de datos y se tendrán en cuenta las cuestiones de confidencialidad. A medio plazo, si fuera necesario y con sujeción a una evaluación de impacto, se podría desarrollar una arquitectura de la UE para el almacenamiento y la gestión de datos en estructuras existentes o en una nueva agencia (véase también más abajo).

#### **Medidas durante el período 2020 a 2024:**

- **A partir de 2020:** Se está trabajando en la creación de herramientas dentro del sistema electrónico de vigilancia de la UE para utilizar todos sus datos sobre importaciones y exportaciones para detectar tendencias que afecten a los intereses financieros de la Unión. Por

lo que se refiere al ICS2, los Estados miembros deben aprobar esta herramienta de análisis propuesta en diciembre.

- **Desde finales de 2021**, los servicios de la Comisión utilizarán análisis de datos de vigilancia para apoyar la aplicación correcta y uniforme del arancel de la Unión.
- **Antes de que finalice 2023**, tras la ampliación prevista del conjunto de datos de vigilancia para incluir elementos de datos adicionales, y en función de la disponibilidad de recursos, los servicios de la Comisión desarrollarán análisis para combinar los datos de ese sistema con los de otros sistemas relacionados, por ejemplo, con los relativos a incautaciones de mercancías falsificadas (COPIS), la información antifraude (AFIS), los datos sobre el IVA, las plataformas en línea, el desempeño de la unión aduanera y los sistemas electrónicos relativos al código aduanero de la Unión. Además, a raíz del desarrollo de la herramienta de análisis ICS2 y tras la aplicación de dos de las tres fases de la misma, la Comisión y los Estados miembros comenzarán el análisis sobre los datos previos al cargamento y la llegada en el caso de las compañías aéreas de transporte postal, expreso y de carga.
- **Antes de que finalice 2024**, tras la aplicación de la fase final del ICS2, la Comisión y los Estados miembros efectuarán análisis de datos previos al cargamento y llegada facilitados por todas las compañías de transporte marítimo, por carretera y aéreo y los proveedores de servicios logísticos.

## 2) *Estrategia revisada de gestión de riesgos*

La Comisión tiene previsto remodelar y reforzar el actual marco de gestión de riesgos con el fin de lograr una gestión de riesgos aún más sensible y estructurada. Los trabajos de gestión de riesgos se centran en la seguridad, la protección y los riesgos financieros. La Comisión desea reforzar el marco aprovechando las capacidades de análisis conjuntas propuestas. Además, desea desarrollar una gobernanza sólida y eficaz para abordar los riesgos financieros en el contexto de la aplicación de la Decisión de la Comisión de 2018 relativa a los criterios de riesgo financiero<sup>10</sup>.

Asimismo, con el fin de proteger al mercado interior de la UE y a sus ciudadanos, la Comisión tratará de reforzar el actual proceso de gestión de riesgos para la amplia gama de riesgos no financieros que las aduanas son responsables de controlar, como se ha señalado anteriormente. A este respecto, los nuevos instrumentos de cooperación en tiempo real entre las aduanas y de determinación de los riesgos que se pondrán en marcha en el marco del Sistema de Control de la Importación electrónico del que disponen las aduanas deben prestar una gran ayuda a las autoridades aduaneras en la gestión de los riesgos para la seguridad antes de la llegada, permitiendo a las aduanas trabajar conjuntamente en tiempo real para abordar los envíos de riesgo, incluso antes de ser embarcados en terceros países. También deben introducirse mejoras en los procesos de identificación y gestión de los riesgos que puedan surgir tras la llegada de las mercancías al territorio aduanero de la UE. Por último, el nuevo marco de gestión de riesgos tendrá como objetivo responder a nuevos desafíos, como los derivados de la cantidad creciente del comercio electrónico que entra en el territorio aduanero.

### **Medidas en 2021**

- En el **segundo trimestre de 2021** se adoptará una nueva estrategia de gestión de riesgos en forma de Comunicación de la Comisión (para aprovechar el trabajo de análisis conjunto, desarrollar la gobernanza en materia de riesgos financieros, reforzar la gestión de los riesgos no financieros y abordar nuevos retos como el rápido incremento del comercio electrónico).

<sup>10</sup> C(2018) 3293 (Acceso restringido a expertos en gestión de riesgos de los Estados miembros).

## b) Gestión del comercio electrónico

### 3) *Utilización de los datos del IVA a efectos aduaneros*

Tal como anunció en su Plan de Acción para

una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia

de recuperación<sup>11</sup>, la Comisión se propone estudiar la posibilidad de establecer, en el marco de la red de lucha contra el fraude fiscal de Eurofisc<sup>12</sup>, un centro de información fiscal de la UE al servicio no solo de las administraciones del IVA, sino también de los servicios aduaneros y de lucha contra el fraude, y de proporcionar una conexión directa con Eurofisc para las aduanas.

Ya existen intercambios entre estos servicios<sup>13</sup>, pero deben racionalizarse y estructurarse mediante la creación de un acceso directo a la información fiscal para las autoridades aduaneras.

Además, la Comisión pretende garantizar que las aduanas puedan aprovechar las nuevas obligaciones de información sobre pagos que se impondrán a partir del 1 de enero de 2024 a los proveedores de servicios de pago a efectos del IVA<sup>14</sup>. Estos datos de pago identificarán a los destinatarios de dichos pagos y facilitarán información sobre los importes y las fechas de los pagos y el Estado miembro de origen del pago o del pagador. El acceso a estos datos ayudaría a las aduanas a rastrear las mercancías hasta su origen y, de este modo, a detectar en particular la infravaloración de las mercancías importadas. Dicho acceso también debe garantizar mayores sinergias entre las autoridades aduaneras y fiscales, lo que reforzaría los esfuerzos de lucha contra el fraude.

#### **Medidas durante el período 2020 a 2024**

- Creación de un acceso aduanero directo al centro de información fiscal Eurofisc<sup>15</sup> de aquí a **2022**
- La Comisión evaluará a partir del **tercer trimestre de 2020** las posibles disposiciones para garantizar el acceso de las aduanas a los datos sobre el pago del IVA y, a reserva de dicha evaluación, propondrá una solución definitiva de aquí al **1.1.2024**.

### 4) *Revisión del papel y las obligaciones de los agentes del comercio electrónico, en particular las plataformas*

El paquete sobre el IVA del comercio electrónico, adoptado el 5 de diciembre de 2017 y que se

<sup>11</sup> COM(2020) 312 de 15.7.2020.

<sup>12</sup> Eurofisc es una red para el intercambio rápido entre Estados miembros, el tratamiento y el análisis de información específica sobre el fraude fiscal transfronterizo y la coordinación de acciones de seguimiento.

<sup>13</sup> Estos intercambios han tenido lugar, por ejemplo, en el marco de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT). En virtud de dicho sistema de intercambios, existía una cooperación operativa práctica entre las administraciones fiscales de la UE, a través de Eurofisc, las administraciones aduaneras y Europol y la OLAF en el ámbito de la detección y la prevención del fraude en el ámbito del IVA.

<sup>14</sup> Directiva (UE) 2020/284 del Consejo, de 18 de febrero de 2020 (DO L 62 de 2.3.2020, p. 7) y Reglamento (UE) 2020/283 del Consejo, de 18 de febrero de 2020 (DO L 62 de 2.3.2020, p. 1).

<sup>15</sup> Véase la Medida 9 del Plan de Acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación (nota a pie de página n.º 10).

aplicará a partir del 1 de julio de 2021, suprime el umbral de 10/22 EUR actualmente en vigor en virtud del cual las mercancías importadas están exentas del IVA. Esto significa que, a partir del día en que el paquete entre en vigor, las aduanas tendrán que recaudar el IVA de todas las mercancías en el momento de su llegada a la UE, a menos que el vendedor ya lo haya recaudado en el momento de la compra al amparo del régimen de ventanilla única de importación. A partir de la misma fecha, los mercados en línea («plataformas») también tendrán la obligación de conservar determinada información a efectos del IVA y presentarla a la autoridad fiscal si esta lo requiere.

Sobre la base de estos requisitos de información fiscal, la Comisión estudiará la imposición de obligaciones de información aduanera a las plataformas para hacer frente a los retos del comercio electrónico. Si bien las plataformas no suelen estar implicadas en la organización del despacho de aduana de las mercancías adquiridas en línea, tienen y pueden compartir datos que muestren cadenas completas de ventas, desde el vendedor original, a través del valor de transacción, hasta el comprador final. Estos datos complementarían la información facilitada en las declaraciones aduaneras y podrían mejorar las medidas aduaneras y fiscales contra actividades fraudulentas como la infravaloración, la descripción errónea de mercancías y las declaraciones de origen falsas, el IVA y el fraude aduanero, así como la gama de riesgos no financieros. El suministro de datos por parte de las plataformas también redundaría en beneficio del comercio, ya que permitiría la identificación y la liberación más rápida de partidas de bajo riesgo que se encuentran por debajo del umbral de exención de los derechos de aduana, cuando el IVA ya se ha pagado en virtud del régimen de ventanilla única de importación. La Comisión también examinará los efectos del comercio electrónico en la recaudación de los derechos de aduana y en la igualdad de condiciones para los operadores de la UE. Esto incluirá la exploración de acuerdos para la recogida de derechos de aduana sobre la base del nuevo enfoque de recaudación del IVA.

#### **Medidas durante el período 2021 a 2023**

- Tras la realización de las pruebas piloto, y dependiendo de los resultados de una evaluación de impacto, la modificación jurídica del paquete del CAU para imponer la obligación de información aduanera a las plataformas: **primer trimestre de 2023**.
- Análisis de los efectos del comercio electrónico en la recaudación de los derechos de aduana y en la igualdad de condiciones para los operadores de la UE: se iniciará en **2021**.

### **c) Refuerzo y facilitación del cumplimiento**

#### ***5) Refuerzo del programa relativo a los operadores económicos autorizados***

El programa relativo a los operadores económicos autorizados de la UE, en vigor desde 2008, tiene como objetivo mejorar la seguridad de las cadenas de suministro internacionales, facilitando al mismo tiempo el comercio legítimo. Permite a los comerciantes beneficiarse de una serie de simplificaciones de las formalidades aduaneras si, a cambio, adoptan medidas reforzadas para garantizar el cumplimiento y la cooperación con las aduanas. La Comisión ha elaborado una estrategia y una metodología globales para mejorar la aplicación rigurosa del programa, en particular mediante el refuerzo de los vínculos con la gestión de los riesgos aduaneros y el aumento de la comprensión del programa por parte de los comerciantes.

La Comisión, a reserva de los resultados de las visitas de información a los Estados miembros, estudiará la posibilidad de introducir legislación que imponga obligaciones más precisas a los Estados miembros para supervisar a los operadores económicos autorizados a fin de garantizar su cumplimiento permanente de los criterios para la obtención del estatuto de operador económico autorizado. Por otra parte, la Comisión actualizará las orientaciones en relación con los operadores económicos autorizados destinadas a ayudar a los Estados miembros y a los agentes económicos en la aplicación del programa relativo a los operadores económicos autorizados.

#### **Medidas en 2021**

- Propuesta legislativa para establecer obligaciones de seguimiento más precisas (en caso necesario): **Segundo y tercer trimestres de 2021**
- Actualización de las orientaciones relativas a los operadores económicos autorizados: **Segundo y tercer trimestres de 2021**

#### ***6) Desarrollar e implantar el entorno de la ventanilla única para las aduanas de la UE***

La Comisión está trabajando en una propuesta para crear un entorno de ventanilla única para las aduanas de la UE que ofrezca mayores posibilidades de control y facilitación del comercio.

Las empresas se beneficiarían al poder realizar todas las formalidades fronterizas, en cuanto a las aduanas y otros fines, como la salud, el medio ambiente, la seguridad de los alimentos y de los productos, a través de una única intervención electrónica, y proceder a un despacho fronterizo más rápido de mercancías en el momento de la importación y la exportación. Para las agencias gubernamentales, la medida permitiría el procesamiento colaborativo, el uso compartido y el intercambio de información y una mejor evaluación de riesgos. Ya está en marcha un análisis piloto en este sentido entre las autoridades aduaneras y las autoridades asociadas competentes en relación con la cadena agroalimentaria, la importación de madera y las formalidades fitosanitarias que se utiliza en nueve Estados miembros<sup>16</sup>.

#### **Medidas en 2020**

- Propuesta legislativa relativa a un entorno de ventanilla única para las aduanas en el **cuarto trimestre de 2020**

#### ***7) Evaluación del código aduanero de la Unión***

El marco jurídico modernizado de las normas y procedimientos aduaneros está en vigor desde 2016, en forma de código aduanero de la Unión (CAU). Más de la mitad de los diecisiete sistemas electrónicos del CAU destinados a hacer que la unión aduanera sea un entorno moderno y digitalizado ya están en funcionamiento y los sistemas restantes se completarán antes de que finalice 2025 a más tardar. Antes de que finalice 2021, la Comisión realizará una evaluación intermedia para determinar si el código aduanero de la Unión y los sistemas electrónicos completados antes de esa fecha siguen

<sup>16</sup> Bulgaria, Chequia, Chipre, Eslovenia, Estonia, Irlanda, Letonia, Polonia y Portugal.

siendo adecuados a los fines perseguidos, teniendo en cuenta el objetivo de garantizar la modernización, la racionalización y la simplificación de los procesos de ayuda a los operadores comerciales y las autoridades aduaneras. La evaluación apoyará las decisiones sobre si debe revisarse el Código y sus actos de ejecución y delegados. En particular, estudiará si el Código es lo suficientemente flexible para hacer frente a la gestión de las formalidades aduaneras durante crisis como la COVID-19 y los nuevos modelos de negocio, como el comercio electrónico.

### **Medidas en 2021**

- Evaluación intermedia del código aduanero de la Unión — **cuarto trimestre de 2021**

#### **8) Régimen común de sanciones aduaneras**

Aunque la legislación aduanera está armonizada, su aplicación varía, ya que es tarea de las autoridades nacionales de los Estados miembros. La ausencia de un sistema común de infracciones y sanciones crea inseguridad jurídica para las empresas y posibles distorsiones de la competencia en el mercado interior. Esto significa, en particular, vulnerabilidades en la recaudación de ingresos y deficiencias en la aplicación de las políticas. Con arreglo a las normas de la Organización Mundial del Comercio, la UE está obligada a garantizar una aplicación uniforme de la legislación aduanera, también en lo que se refiere a las sanciones por incumplimiento.

Por consiguiente, la Comisión propondrá un nuevo enfoque a este respecto tras la falta de acuerdo sobre la propuesta de la Comisión de 2013 sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras<sup>17</sup>.

La Comisión propone, con el apoyo de los Estados miembros en un grupo de proyecto, la elaboración de un informe exhaustivo actualizado sobre los sistemas individuales de sanciones en cada Estado miembro, de conformidad con el artículo 42 del código aduanero de la Unión. Sobre la base de dicho informe, la Comisión establecerá directrices para la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 42, apartado 1, a dichos sistemas nacionales, a saber, que las sanciones sean «efectivas, proporcionadas y disuasorias». Este trabajo puede dar lugar a otra propuesta legislativa en lugar de la propuesta de 2013.

### **Medidas durante el período 2020 a 2022**

- Directrices sobre los criterios para los regímenes nacionales de sanciones — **cuarto trimestre de 2021**
- Sobre la base de la experiencia adquirida con las orientaciones, la Comisión estudiará la necesidad de proponer legislación relativa a las sanciones por incumplimiento (**2022**).

#### **9) Marco jurídico para la lucha contra el fraude aduanero**

A escala de la Unión, el Reglamento (CE) n.º 515/97<sup>18</sup> es el principal instrumento jurídico para combatir el fraude aduanero mediante la cooperación y el intercambio de información entre los

<sup>17</sup> COM(2013) 884 final de 13.12.2013.

<sup>18</sup> Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, DO L 82 de 22.3.1997, p. 1, en su versión modificada.

Estados miembros y con la Comisión. La Comisión está llevando a cabo actualmente una evaluación exhaustiva de dicho Reglamento con el objetivo principal de evaluar si sigue siendo adecuado y pertinente para hacer frente a los retos que plantean los nuevos modelos de fraude aduanero. Sobre la base del resultado de esta evaluación, la Comisión decidirá si es necesario revisar el Reglamento.

#### **Medidas durante el período 2020 y 2021**

- Informe sobre la evaluación del Reglamento (CE) n.º 515/97 en el **cuarto trimestre de 2020**
- Evaluar la necesidad de actualizar el Reglamento (CE) n.º 515/97 para hacer frente a los retos actuales en materia de fraude aduanero — **primer trimestre de 2021**

#### ***10) Participación de las aduanas en la protección del mercado único contra la importación de productos no conformes e inseguros***

Un nuevo Reglamento<sup>19</sup> sobre vigilancia del mercado y cumplimiento de los productos que empezará a aplicarse en 2021 permitirá un control más eficaz de los productos que entran en la UE. La crisis de la COVID ha puesto de relieve una vez más la amenaza que suponen los productos ilegales, con numerosos casos de aparatos de protección peligrosos, no conformes o falsos enviados desde terceros países que llegaron a los Estados miembros. La Comisión adoptará legislación para la aplicación destinada a aumentar la eficacia de la intervención y la cooperación aduaneras, en particular mediante un marco reforzado de gestión de riesgos, y desarrollará una nueva interfaz entre aduanas y sistemas de vigilancia del mercado en el ámbito de la UE con el fin de apoyar el intercambio de información.

#### **Medidas durante el período 2021 a 2025**

- La Comisión adoptará actos de ejecución para el Reglamento relativo a la vigilancia del mercado, con el fin de abordar los aspectos aduaneros a partir de **2021**.
- De aquí a **2025**, la Comisión desarrollará una nueva interfaz a escala de la UE entre el sistema paneuropeo de información y comunicación para la vigilancia del mercado y el entorno de ventanilla única de la UE para las aduanas.

#### ***11) Supervisar el funcionamiento de los acuerdos comerciales preferenciales***

Los acuerdos comerciales preferenciales de la UE con otros países son esenciales para apoyar el acceso a los mercados exteriores de los productores y exportadores de la UE, pero pueden dar lugar a una elusión de las medidas de defensa comercial mediante el incumplimiento de las normas de origen preferencial. La Comisión seguirá supervisando la aplicación de las normas y procedimientos de origen preferenciales y ampliará el ámbito de sus actividades de seguimiento a los acuerdos de libre comercio para cubrir las importaciones de los principales países socios y los intereses de exportación de la UE. Este seguimiento servirá para determinar los ámbitos en los que las normas podrían mejorarse y actualizarse. Además, la Comisión optimizará los instrumentos a su disposición para reforzar la cooperación con todos los agentes, en particular las autoridades y los exportadores de los países beneficiarios, teniendo en cuenta al mismo tiempo la mejor manera de hacer cumplir los

---

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011, DO L 169 de 25.6.2019, p. 1.

compromisos en este sentido. Las herramientas incluirán un mejor acceso a la información, orientación detallada, asistencia técnica y formación.

El objetivo final es salvaguardar los recursos propios de la UE garantizando que las preferencias solo se conceden a los productos que tengan realmente derecho a ellos, al tiempo que se garantiza el acceso preferencial de los productos de la UE a los mercados de los países socios.

#### **Medidas a partir de 2021**

- A partir de **2021**, los servicios de la Comisión ampliarán su seguimiento de la aplicación de las normas y procedimientos de origen preferencial a los acuerdos de libre comercio y tratarán de resolver con los países implicados problemas relacionados con los puntos débiles y las deficiencias en la aplicación de estas normas y procedimientos.
- En caso de violación manifiesta de las normas de origen vigentes, la Comisión iniciará conversaciones con el país implicado y utilizará los mecanismos previstos en el contexto del acuerdo preferencial en cuestión para restaurar el cumplimiento y proteger los intereses financieros de la UE.

#### ***12) Analizar y, en su caso, mejorar los sistemas internacionales de cooperación de la Unión en materia de aduanas con importantes socios comerciales, en particular China***

La Comisión analizará y, en su caso, reforzará los sistemas internacionales de cooperación y asistencia administrativa mutua de la Unión en materia aduanera con importantes socios comerciales y en foros multilaterales. La mejora de la cooperación y la asistencia administrativa mutua con China es la primera prioridad, dada la dimensión de nuestro comercio bilateral y, en particular, el crecimiento exponencial del comercio electrónico.

Como segunda prioridad, la Comisión estudiará la posibilidad de desarrollar o mejorar la cooperación con otros socios comerciales, teniendo en cuenta criterios como las perspectivas de ingreso en la UE, la proximidad geográfica y la vecindad, las rutas de tránsito y los intereses comerciales de la UE. Esta cooperación incluirá, cuando proceda, el desarrollo de iniciativas tales como facilitar el intercambio electrónico de documentos aduaneros, aplicar el plan de acción sobre seguridad de los productos en las ventas en línea, el apoyo a la gestión de riesgos y la seguridad de la cadena de suministro (como los intercambios de información entre las aduanas, el reconocimiento mutuo de los operadores económicos autorizados y los controles aduaneros). El trabajo podrá incluir una revisión de los acuerdos bilaterales existentes con vistas a reforzar los elementos relativos a la ejecución.

Por último, el refuerzo de la cooperación aduanera también puede beneficiar a los países socios al facilitar una mejor movilización de los recursos nacionales en estos países.

#### **Medidas durante el período 2020 y 2021**

- República Popular China: La UE debe llegar a un acuerdo sobre un nuevo marco estratégico para la cooperación aduanera 2021-2024 con China antes de **que finalice 2020**. Paralelamente, la Comisión está evaluando el actual acuerdo de cooperación aduanera y asistencia administrativa mutua con China, a fin de determinar si es necesario solicitar directrices de negociación para revisarlo.
- La Comisión pondrá en marcha a finales de 2020 un análisis global del sistema de cooperación

internacional y cooperación administrativa mutua en materia aduanera de la Unión, con vistas a proponer posibles mejoras de naturaleza general o específica en **2021**.

#### **d) Actuación conjunta de las autoridades aduaneras**

##### ***13) Mejorar la cooperación entre las autoridades aduaneras y las autoridades de seguridad y gestión de las fronteras y reforzar las sinergias entre sus sistemas de información***

Es imperativo acabar con las diferencias entre los sistemas de información aduanera y otros sistemas de información concebidos para proteger las fronteras exteriores de la UE y mejorar la seguridad interior. El objetivo será contrarrestar la seguridad y otros riesgos en las fronteras, en beneficio de todos los ciudadanos, apoyando nuevos métodos de cooperación y referencias cruzadas con el objetivo de garantizar acciones coherentes y con continuidad en el tiempo por parte de las distintas autoridades competentes y evitar la duplicación de las tareas desempeñadas.

Los servicios de la Comisión ya están trabajando en el desarrollo de un marco de interoperabilidad para los sistemas de información para la gestión de la seguridad, las fronteras y la migración. Un grupo de expertos en seguridad, gestión fronteriza y aduanas de los Estados miembros, convocado por la Comisión, ha concluido una evaluación preliminar de la interoperabilidad de dichos sistemas con los sistemas aduaneros en el ámbito de la evaluación de los riesgos en materia de seguridad y protección. Esta evaluación recomienda, en particular, una vinculación entre el Sistema de Información de Schengen (SIS) y los datos de Europol con el Sistema de Control de la Importación del que se sirven las aduanas que se desplegará en tres fases entre 2021 y 2024. Según los expertos, la interoperabilidad entre estos sistemas podría mejorar la gestión de los riesgos para la seguridad. Siguiendo la recomendación de los expertos, la Comisión contratará un estudio de viabilidad para evaluar las oportunidades que entraña la interoperabilidad entre estos tres sistemas y los correspondientes retos financieros, operativos, técnicos y jurídicos, incluidas las cuestiones relativas a la protección de datos y la confidencialidad. También deben explorarse las sinergias entre los sistemas electrónicos aduaneros distintos del Sistema de Control de la Importación y los sistemas gestionados por las autoridades de seguridad y de gestión de fronteras.

##### **Medidas durante el período 2021 a 2024**

- Finalización del estudio sobre la viabilidad del desarrollo de la interoperabilidad entre el Sistema de Información de Schengen y los datos de Europol con el Sistema de Control de la Importación del que se sirven las aduanas **antes de que finalice 2021**, con vistas a completar cualquier vinculación en el momento del despliegue definitivo del Sistema de Control de la Importación (2024).

##### ***14) Comportamiento de la unión aduanera***

La Comisión está trabajando para formalizar su herramienta de recogida de información anual y trimestral de los Estados miembros sobre los datos relativos a los procesos aduaneros, evitando al mismo tiempo la duplicación con obligaciones de notificación en otras políticas pertinentes para las aduanas. La base voluntaria para el funcionamiento actual de la recopilación de datos sobre el «desempeño de la unión aduanera» provoca ciertas deficiencias en el proceso y también plantea cuestiones sobre la calidad de los datos. Una presentación de informes más completa mejoraría la evaluación comparativa y, en última instancia, la aproximación de las prácticas entre diferentes

jurisdicciones; también proporcionará información agregada importante que contribuya a la capacidad de análisis de las evaluaciones de riesgos. Un marco jurídico podría ayudar a homogeneizar las prácticas de recogida de datos a nivel nacional, mejorando así el uso de indicadores clave de rendimiento y ayudando a evaluar el impacto de las decisiones de política aduanera. No obstante, es necesario estudiar detenidamente la necesidad de un marco jurídico y de posibles opciones alternativas.

#### **Medidas en 2021**

- Evaluación **antes de que finalice 2021** sobre si la unión aduanera se ha visto obstaculizada por la falta de una base jurídica específica para la presentación periódica de informes sobre el desempeño de la unión aduanera como parte de la evaluación intermedia de la aplicación del código aduanero de la Unión

#### ***15) Equipar mejor a los Estados miembros con equipos de control aduanero modernos y fiables***

La Comisión ha propuesto un instrumento financiero<sup>20</sup> que permita la compra, el mantenimiento y la mejora de equipos de control aduanero pertinentes, avanzados y fiables (como rayos X, escáneres, dispositivos portátiles, de reconocimiento automático de matrículas y equipos de laboratorio) en el marco del próximo marco financiero plurianual (MFP), que debería adoptarse antes de que finalice 2020.

La disponibilidad de equipos de control aduanero modernos y fiables ayudaría a abordar los puntos débiles de la entrada y salida de las mercancías en el territorio aduanero que son perjudiciales para la protección de los intereses financieros, la seguridad y la protección de la UE y garantizar niveles equivalentes de controles aduaneros en el futuro. El instrumento propuesto responde a los frecuentes llamamientos de muchos Estados miembros en favor de la ayuda financiera para la compra de dichos equipos. Por consiguiente, es esencial que el Parlamento Europeo y el Consejo lleguen a un acuerdo lo antes posible sobre la propuesta de la Comisión de crear un instrumento de financiación de los equipos de control aduanero para garantizar unos resultados equivalentes de los controles aduaneros en todos los Estados miembros.

#### **Medidas en 2021**

- Si se adopta el instrumento financiero, la Comisión y los Estados miembros utilizarán el programa, **a partir de 2021**, para contribuir a garantizar resultados equivalentes de los controles aduaneros.

#### ***16) Desplegar y profundizar los mecanismos de cooperación en el marco del programa «Aduana» (MFP 2021-2027)***

En el próximo marco financiero plurianual (MFP), que debe adoptarse antes de que finalice 2020, el objetivo<sup>21</sup> del programa «Aduana» es apoyar el funcionamiento y la modernización de la unión aduanera, también con el fin de reforzar el mercado interior. Su objetivo es facilitar la cooperación

<sup>20</sup>COM(2018) 474 final de 12.6.2018.

<sup>21</sup>COM(2018) 442 final de 8.6.2018.

entre los países participantes, sus autoridades aduaneras y sus funcionarios. Es vital mejorar e incrementar esta cooperación.

En los últimos años, los Estados miembros han mostrado un creciente interés por una mayor cooperación operativa entre las autoridades aduaneras sobre una base geográfica o temática, en forma de equipos de expertos, que es uno de los instrumentos del programa. Parece haber una verdadera voluntad y necesidad de ampliar esta cooperación operativa a más ámbitos, como el comercio electrónico, y a más países participantes.

También es necesario reforzar el perfil de la profesión de funcionario de aduanas con el fin de atraer a las personas más cualificadas para trabajar en las aduanas y adoptar enfoques comunes de cara a la formación, incluso con el fin de reducir los costes. Las ideas que deben tenerse en cuenta a este respecto podrían incluir un programa de «movilidad» que permita a los funcionarios de aduanas trabajar en cualquier lugar de la UE con el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y el desarrollo de una formación común a escala de la UE y el desarrollo de sus capacidades, en cooperación, cuando ello esté justificado, con otros organismos como la CEPOL<sup>22</sup>.

Las acciones en el marco del programa Aduana podrán complementarse con apoyo técnico a las administraciones aduaneras de los Estados miembros en el marco del Instrumento de Apoyo Técnico 2021-2027.

#### **Medidas a partir de 2021**

- La Comisión animará a los Estados miembros, **a partir de 2021 (hasta 2028)**, a hacer un mayor uso de las instalaciones de cooperación operativa y de desarrollo de la capacidad humana en el marco de los instrumentos del programa «Aduana» en tantos ámbitos como sea posible.

#### ***17) Gestión más inteligente de la unión aduanera***

En los últimos meses, en respuesta a la pandemia de COVID-19, la Comisión adoptó varias medidas legislativas y emitió directrices en materia de interpretación para ayudar a las autoridades aduaneras y a los comerciantes durante la crisis. Además, la próxima evaluación del código aduanero de la unión tendrá por objeto establecer si el código es lo suficientemente flexible como para hacer frente a la gestión de las formalidades aduaneras en tiempos de crisis. No obstante, ha habido sugerencias de que son necesarias soluciones que vayan más allá del código. También existe una voluntad de proseguir los debates, tras el análisis de prospectiva, sobre la cuestión conexas de garantizar que la unión aduanera esté mejor preparada para el futuro.

A la luz de esta evolución, la Comisión propone crear un grupo de reflexión de los Estados miembros y de las partes interesadas en el marco del programa «Aduana» para estudiar la manera de hacer que la unión aduanera sea más inteligente, más ágil, más avanzada y más resistente a las crisis. Las ideas que se estudien podrían incluir maneras de prever y anticipar mejor los problemas, los mecanismos de reacción rápida, las lecciones aprendidas de la crisis de la COVID-19 y estudiar la mejor manera de garantizar que la unión aduanera cumpla sus objetivos.

---

<sup>22</sup> Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial.

Además, puede ser el momento de considerar un marco más operativo para las actividades aduaneras. Teniendo en cuenta los límites impuestos por el Tratado a la hora de otorgar ciertas competencias a una agencia, podría explorarse la posibilidad de establecer una estructura de agencia. Para ello, la Comisión pondrá en marcha, a su debido tiempo, una evaluación de impacto para determinar si una agencia aduanera de la UE (ya sea una nueva agencia o parte de una agencia existente) dotada de las competencias adecuadas podría facilitar una respuesta aduanera operativa mejor y más coordinada a las crisis y promover el seguimiento de las tendencias y pautas y la detección de vulnerabilidades.

Además, la evaluación de impacto se esforzará por establecer si una agencia podría facilitar la gestión, el almacenamiento, el desarrollo y la puesta en común eficaz del análisis de datos para la asistencia de todos los Estados miembros en sus actividades de gestión de riesgos y de lucha contra el fraude, y podría también contribuir a garantizar la aplicación de un enfoque eficaz y uniforme en materia de gestión de riesgos en todo el territorio aduanero de la UE. La evaluación también determinaría si la gestión, el desarrollo y el mantenimiento de los sistemas electrónicos aduaneros mejoraría si fueran gestionados por una agencia de la UE, reduciendo los costes a los que se enfrentarían los Estados miembros si financian individualmente dichos sistemas. La Comisión también evaluaría si una agencia podría representar una estructura formal para la cooperación entre los Estados miembros en los controles aduaneros y para los equipos de expertos transnacionales de reacción rápida cuando surja la necesidad, ayude a promover la profesión aduanera y reduzca los costes de formación para los Estados miembros, a través de programas de movilidad y de una formación común. Para decidir si una agencia es la mejor opción, deberán estudiarse detenidamente las sinergias y el posible solapamiento con las fuerzas y cuerpos de seguridad existentes.

#### **Medidas durante el período 2021 a 2023**

- Grupo de reflexión de los Estados miembros y partes interesadas sobre la prospectiva y la gestión de crisis — lanzamiento a principios de **2021**
- En **2022**, la Comisión pondrá en marcha una evaluación de impacto, con resultados de aquí a **2023**, sobre los pros y los contras de un enfoque de agencia que abarque varios ámbitos de cooperación aduanera, a fin de decidir si proponer tal agencia en el próximo marco financiero plurianual.

## **V. Conclusión**

El presente Plan de Acción establece una ambiciosa serie de acciones destinadas a garantizar una unión aduanera más coherente y reforzada en cuatro ámbitos de intervención: la gestión de riesgos, el comercio electrónico, el cumplimiento y la acción conjunta de la unión aduanera. La Comisión ha elaborado este plan de trabajo para el período que se extiende hasta 2025, teniendo en cuenta las opiniones de los Estados miembros y de las partes interesadas en los distintos formatos de consulta descritos en la Comunicación. Está en consonancia con la visión a largo plazo de la unión aduanera establecida en el análisis de prospectiva y reconoce el impacto que ha tenido la crisis de la COVID-19 sobre las autoridades aduaneras y los operadores económicos.

Un elemento central de la actividad será la adición de una instancia de la UE con capacidades de análisis de datos para apoyar a todos los Estados miembros en el análisis de riesgos y en la eficacia del control. El objetivo es apoyar y reforzar los distintos aspectos de riesgo y control con el fin de reforzar la estructura en su conjunto, reducir los costes para los Estados miembros y seguir facilitando el comercio legítimo.

Es fundamental subrayar que el tamaño y la viabilidad de algunas de las acciones propuestas, aunque no todas, se determinarán en función del resultado final de las negociaciones para el próximo marco financiero plurianual, tanto desde el punto de vista administrativo como operativo. También es esencial tener en cuenta que los Estados miembros tendrán un papel importante que desempeñar y deberán poner a disposición los recursos necesarios a nivel nacional. Si no se cumplen estas condiciones, no será posible desarrollar todas estas medidas.

La Comisión desea seguir debatiendo con los Estados miembros la manera de hacer que la unión aduanera sea más inteligente, más ágil y más resistente a las crisis. A medio plazo, la Comisión desea explorar la idea de crear una agencia aduanera que haga más rentable y eficiente la gestión de la unión aduanera, elimine la duplicación de costes entre los Estados miembros y garantice una respuesta más eficaz y rápida ante las crisis.

La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a apoyar el presente Plan de Acción.

## **APÉNDICE: lista de acciones y plazos**

### **2020**

1. Capacidades de análisis conjuntas: análisis de datos para evaluar tendencias, utilizando el sistema de vigilancia de la UE: en curso
2. Entorno de ventanilla única para aduanas — Propuesta legislativa: cuarto trimestre de 2020
3. Revisión del Reglamento (CE) n.º 515/97 sobre el fraude aduanero: cuarto trimestre de 2020
4. República Popular China: Cooperación internacional: nuevo marco estratégico con China: finales de 2020
5. Puesta en marcha de un análisis del sistema de cooperación internacional de la Unión en materia aduanera: finales de 2020

### **2021**

1. Capacidades de análisis conjuntas: utilización de los datos de vigilancia para apoyar la correcta aplicación del arancel de la Unión
2. Estrategia revisada de gestión de riesgos: segundo trimestre de 2021
3. Evaluar la necesidad de actualizar el Reglamento (CE) n.º 515/97 para hacer frente a los retos en materia de fraude aduanero: primer trimestre de 2021
4. Programa relativo a los operadores económicos autorizados: propuesta legislativa posible para un seguimiento más preciso de las obligaciones de control, segundo/tercer trimestre de 2021
5. Programa relativo a los operadores económicos autorizados: Directrices actualizadas: segundo y tercer trimestre de 2021
6. Evaluación intermedia del código aduanero de la Unión: cuarto trimestre de 2021
7. Reglamento sobre vigilancia del mercado — actos de ejecución relativos a los aspectos aduaneros: a partir de 2021
8. Regímenes comerciales preferenciales — intensificación de la vigilancia: a partir de 2021
9. Posibles mejoras de la cooperación internacional y de la asistencia administrativa mutua en materia aduanera, sobre la base de los resultados del análisis: empezará en 2021
10. Desempeño de la unión aduanera: evaluación de los problemas de la ausencia de base jurídica: antes de que finalice 2021
11. Sistema común de sanciones — Directrices: cuarto trimestre de 2021
12. Equipamientos para el control aduanero: comienzo de los trabajos sobre los equipos de financiación a partir de 2021
13. Nuevo programa «Aduana»: cooperación reforzada a partir de 2021
14. Puesta en marcha un análisis del impacto del comercio electrónico sobre la percepción de los derechos de aduana y la igualdad de condiciones
15. Estudio sobre la interoperabilidad entre sistemas aduaneros y fronterizos: antes de que finalice 2021
16. Grupo de reflexión sobre la prospectiva y la gestión de crisis — lanzamiento a principios de 2021

### **2022**

1. Acceso aduanero al centro de datos fiscal de Eurofisc
2. Sistema común de sanciones — reflexión sobre la legislación

### **2023**

1. Capacidades de análisis conjuntas: empezar combinando los datos de vigilancia con los de otros sistemas electrónicos nuevos y existentes; Los análisis del Sistema de Control de la

Importación sobre los datos previos a la carga y a la llegada para las compañías aéreas de transporte postal, expreso y de carga.

2. Obligaciones aduaneras para plataformas de comercio electrónico — propuesta de presentación de informes: primer trimestre de 2023
3. Agencia aduanera — finalización de la evaluación de impacto

#### **2024**

1. Capacidades de análisis conjuntas: Los análisis del Sistema de Control de la Importación sobre los datos previos al cargamento y llegada de las mercancías en relación con las compañías aéreas de transporte postal, expreso y de carga.
2. Cooperación e interoperabilidad con las autoridades de seguridad y de gestión de fronteras — cronología de las conexiones (en consonancia con la implantación final del Sistema de Control de la Importación)
3. Acceso aduanero a los datos relativos al pago del IVA

#### **2025**

1. Nueva interfaz entre el Sistema de Vigilancia del Mercado y el entorno de ventanilla única de la UE para las aduanas.