

Bruselas, 20 de junio de 2018
(OR. en)

10325/18

**Expediente interinstitucional:
2018/0258 (COD)**

**UD 134
ENFOCUSTOM 129
MI 487
COMER 60
TRANS 278
ECOFIN 637
CODEC 1129**

PROPUESTA

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	12 de junio de 2018
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2018) 474 final
Asunto:	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 474 final.

Adj.: COM(2018) 474 final

Estrasburgo, 12.6.2018
COM(2018) 474 final

2018/0258 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las
Fronteras,
el instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero**

{SWD(2018) 347} - {SWD(2018) 348} - {SEC(2018) 315}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El 2 de mayo de 2018, la Comisión adoptó un paquete de medidas en el contexto del marco financiero plurianual para el período 2021-2027¹. La Comisión propuso un nuevo presupuesto, moderno y a largo plazo, profundamente orientado hacia las prioridades políticas de la Unión de los 27. El presupuesto propuesto combina nuevos instrumentos y programas modernizados con el fin de satisfacer eficientemente las prioridades de la Unión. En ese contexto, la Comisión propone crear un nuevo Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras con cargo a la rúbrica presupuestaria de «Migración y Gestión de las Fronteras». Este nuevo Fondo se destina a prestar a los Estados miembros mayor apoyo en la protección de las fronteras exteriores de la Unión.

El Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras contribuirá al ulterior desarrollo de la política común de visados y la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras por los Estados miembros, a efectos de contribuir a la lucha contra la migración irregular y facilitar los viajes y el comercio legítimo. La financiación debe seguir brindando apoyo a los Estados miembros para que se doten de capacidad en estos ámbitos y la potencien, y refuercen la cooperación, incluido con los organismos pertinentes de la Unión. El Fondo tendrá también la función de garantizar más uniformidad en la ejecución de los controles aduaneros en las fronteras exteriores, merced a la corrección de los actuales desequilibrios entre los Estados miembros por diferencias geográficas y diferencias en la capacidad y los recursos disponibles. En este marco, el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras propuesto constará de un instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados y un instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero.

La presente propuesta se refiere solo al instrumento para equipo de control aduanero. Paralelamente, la Comisión presenta otra propuesta relativa al instrumento para la gestión de fronteras y visados.

La presente propuesta prevé como fecha de aplicación el 1 de enero de 2021 y se refiere a una Unión de 27 Estados miembros, al haber recibido el Consejo Europeo, el 29 de marzo de 2017, la notificación del Reino Unido de su intención de abandonar la Unión Europea y la Euratom al amparo del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

El programa plurianual Aduana, que data de 1991², permite financiar adecuadamente las medidas de cooperación entre las autoridades aduaneras, los sistemas electrónicos y la generación de capacidad administrativa, y complementa bien las iniciativas nacionales y las inversiones en este ámbito. Sin embargo, no contempla la posibilidad de financiar el equipo que se utiliza para realizar controles aduaneros en las fronteras exteriores de la Unión, ni

¹ COM(2018) 322.

² El programa Aduana se creó en 1991 mediante la Decisión del Consejo, de 20 de junio de 1991, por la que se aprueba un programa de acción comunitaria en materia de formación profesional de los funcionarios de aduanas (programa MATTHAEUS); se sustituyó más tarde por la familia completa de programas constituida por la Decisión n.º 210/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2000) y subsiguientes programas establecidos mediante las Decisiones n.º 105/2000/CE, n.º 253/2003/CE y n.º 624/2007/CE, así como el Reglamento (UE) n.º 1294/2013.

recursos para ello. Hasta ahora, esta necesidad se ha visto satisfecha solo tangencialmente a escala de la UE por otros instrumentos (programa Hércules 2020³, Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales⁴, Fondos Estructurales y de Inversión Europeos⁵).

En las negociaciones sobre la propuesta de programa Aduana 2020 en el Consejo, los Estados miembros exhortaron a la Comisión a efectuar «un análisis coste-beneficio de los equipos de detección y de las tecnologías relacionadas a fin de facilitar que las autoridades aduaneras adquieran instrumentos modernos de control aduanero a partir de 2020». Esta petición se incluyó en el considerando 4 del Reglamento (UE) n.º 1294/2013 por el que se establece el programa Aduana para el período 2014-2020. Además, en las conclusiones⁶ que adoptó el 23 de mayo de 2017, el Consejo invitaba a la Comisión «a que presente un informe, a más tardar a mediados de 2018, sobre la puesta a disposición de los recursos financieros necesarios para adquirir instrumentos adecuados para los controles aduaneros (...), incluyendo la posibilidad de asignar estos recursos a través de un único fondo».

Desde entonces, los Estados miembros han expresado reiteradamente la necesidad de otorgar apoyo financiero para equipo de control aduanero y han solicitado que el Grupo de Política Aduanera analice en profundidad este asunto⁷.

En respuesta, la Comisión, en su Comunicación sobre el desarrollo de la unión aduanera y su gobernanza⁸, tomó nota de la petición y anunció que «[estudiaría y evaluaría] la posibilidad de financiar las necesidades en materia de equipo con cargo a los futuros programas financieros de la Comisión en la evaluación de impacto de la próxima generación del programa Aduana». A ello siguieron, en marzo de 2017, las conclusiones del Consejo sobre financiación de las aduanas, en las que este subrayaba, una vez más, «la necesidad de que la UE y sus Estados miembros respondan y se adapten a la globalización del comercio y a la globalización simultánea de la delincuencia, así como a la hora de hacer frente a las amenazas ulteriores que requieren disponer de los equipos adecuados de apoyo al funcionamiento eficaz de la Unión Aduanera y financiar la dotación de las autoridades aduaneras con los equipos técnicos necesarios para realizar controles de mercancías que cruzan la frontera exterior de la UE».

Por tanto, el Consejo invitó a la Comisión a que, antes de finales de 2017, «[considerara y evaluara] la posibilidad de financiar las necesidades de equipamiento técnico con

³ Reglamento (UE) n.º 250/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, por el que se establece un programa para promover actividades en el campo de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (programa Hércules III), y por el que se deroga la Decisión n.º 804/2004/CE (DO L 84 de 20.3.2014, p. 6).

⁴ Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales para el período 2017 a 2020 y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 1305/2013 (DO L 129 de 19.5.2017, p. 1).

⁵ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/22301/st09581en17-vf.pdf> and <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2017-INIT/en/pdf>

⁷ El Grupo de Política Aduanera es un grupo de expertos creado por la Comisión para asesorarla en relación con las medidas estratégicas en materia de política aduanera; vigilar la evolución de diversos aspectos de la política aduanera; y facilitar el intercambio de opiniones entre los Estados miembros. Puede hallarse más información en: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=944>.

⁸ COM(2016) 813 final.

cargo a futuros programas financieros de la Comisión y (...) [mejorara] la coordinación y la cooperación con fines de financiación entre autoridades aduaneras y otras fuerzas y cuerpos de seguridad mediante una mejor asociación a nivel de la UE».

En diversas resoluciones⁹, el Parlamento Europeo manifestó también que «la unión aduanera constituye un pilar fundamental de la Unión Europea, uno de los mayores bloques comerciales del mundo, y es esencial para el correcto funcionamiento del mercado único en beneficio de las empresas y los ciudadanos de la Unión». En consecuencia, pidió a la Comisión que «[elaborara] una estrategia y un calendario claros, coherentes y ambiciosos para garantizar que todos los elementos necesarios para lograr el cumplimiento de los sistemas aduaneros de la Unión sean objeto de propuestas apropiadas que se ajusten y adecuen a la evolución actual del comercio mundial y a la aplicación de la agenda de la Unión en materia de política comercial». El objetivo específico de este instrumento de contribuir a que el control aduanero sea adecuado y equivalente mediante la adquisición, el mantenimiento y la mejora de equipos de control aduanero es, precisamente, una respuesta a esa solicitud.

La propuesta de nuevo instrumento para equipo de control aduanero pretende mejorar la equivalencia en la realización de los controles aduaneros en todos los Estados miembros, a fin de evitar el desvío de flujos de mercancías hacia los puntos más débiles. La intervención de la Unión específicamente a efectos del equipo de control aduanero permitirá respaldar la adquisición, el mantenimiento y la mejora del equipo de detección admisible para los controles aduaneros en general. El instrumento servirá también para el equipo de detección que se utiliza con fines de control distinto del control aduanero, siempre que este sea el objeto principal.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente propuesta es plenamente coherente con los objetivos de la unión aduanera, a cuyo logro contribuirá. Garantizar controles aduaneros equivalentes en las fronteras exteriores de la UE es, sin duda, fundamental para evitar el desvío de flujos de mercancías hacia los puntos más débiles. Esto es importante no solo por la función tradicional de las aduanas de recaudar ingresos, sino también para garantizar la seguridad y la protección. Al mismo tiempo, estos controles a que se sujeta la circulación de mercancías a través de las fronteras exteriores no debe entorpecer sino facilitar el comercio legítimo. Sin embargo, en la actualidad, existen desequilibrios que se deben, en parte, a diferencias en la capacidad y los recursos disponibles en los Estados miembros. La capacidad para responder a los retos que plantea la constante evolución de los modelos de negocio y las cadenas de suministro mundiales depende no solo del componente humano sino también de que se disponga de equipos de control modernos y fiables.

El instrumento propuesto complementará las acciones previstas en el programa Aduana. Concretamente, el instrumento para equipo de control aduanero respaldará solo la adquisición, el mantenimiento y la mejora del equipo admisible, y el programa Aduana respaldará todas las acciones conexas, tales como las acciones de cooperación para la evaluación de las necesidades de equipo o, en su caso, la formación en relación con el equipo adquirido.

⁹ Véase, por ejemplo: Resolución del Parlamento Europeo sobre la respuesta a los desafíos de la aplicación del código aduanero de la Unión [2016/3024(RSP)].

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente propuesta es plenamente coherente con las políticas de la Unión en el ámbito de la seguridad y la protección. Desde la creación de la unión aduanera, la función de las autoridades aduaneras en la gestión de las fronteras exteriores ha sufrido cambios significativos y sus responsabilidades trascienden ahora en mucho su función tradicional de supervisar y facilitar el comercio de la UE y sus intereses económicos y financieros. Ciertamente, las aduanas asumen cada vez más responsabilidades en el ámbito de la seguridad y la protección. Ahora bien, esta nueva realidad no afecta solo a las autoridades aduaneras, sino también a otros servicios, como son los de la policía, la guardia de fronteras y las autoridades sanitarias y de protección de los consumidores. Al financiar equipo multiuso (control aduanero, control de fronteras y seguridad) y mantener el control aduanero como objetivo principal, la presente propuesta permitirá maximizar el impacto del presupuesto de la Unión, favoreciendo la puesta en común e interoperabilidad del equipo de control y fomentando a la vez, de este modo, la cooperación interservicios como componente de la gestión integrada de fronteras europea entre todas las partes interesadas (autoridades aduaneras, guardias de fronteras, etc.), tal como contempla el artículo 4, letra e), del Reglamento (UE) 2016/1624¹⁰.

Habrán sinergias entre el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, que persigue específicamente el objetivo de proteger los intereses financieros de la Unión, y el instrumento para equipo de control aduanero, que respalda el funcionamiento adecuado de la unión aduanera y, de este modo, contribuye a la protección de los intereses económicos y financieros de la Unión y sus Estados miembros. Así pues, el objetivo principal de cada programa será diferente, pero con potencial para medidas complementarias.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

El presente Reglamento establece el Fondo para la gestión Integrada de las Fronteras, junto con el Reglamento (UE).../2018 por el que se establece el instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados. Dada la variada gama de objetivos que han de abarcar los dos instrumentos, los fundamentos del Tratado en que se han de basar uno y otro han de ser diferentes. Por ello, es jurídicamente imposible crear el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras como un solo programa de gasto. Por consiguiente, se propone crear el Fondo como un marco financiero global integrado por dos propuestas sectoriales, una de las cuales es la presente propuesta.

En cuanto a esta última, la financiación del equipo de control aduanero exige combinar varias bases jurídicas, pues el equipo puede tener fines distintos, pero conexos entre sí:

- el artículo 33 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se refiere a la acción de la Unión en el ámbito de la cooperación y de la unión aduanera;
- el artículo 114 del TFUE, que se refiere a la acción de la Unión en el ámbito del mercado interior; y

¹⁰ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

- el artículo 207 del TFUE, que se refiere a la acción de la Unión en el ámbito de la política comercial común.

La actuación de la UE se justifica también por las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales, en particular en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Aunque la unión aduanera es un ámbito de competencia exclusiva con un alto grado de armonización de la legislación de la UE, la aplicación de esta legislación corresponde a cada Estado miembro. Así, cada uno de ellos determina los medios, incluido el equipo, que asigna para los controles aduaneros.

Sin embargo, existen actualmente desequilibrios entre los Estados miembros por las diferencias geográficas. En función de la naturaleza de la frontera exterior, los recursos y necesidades de los Estados miembros respecto del equipo de control aduanero varían. Por ejemplo, los grandes puertos con ingentes volúmenes generan mayores ingresos, lo que, a su vez, aumenta los importes de que disponen las autoridades para sufragar los gastos de recaudación y permite, además, sinergias en el uso del equipo. Las fronteras terrestres de gran longitud con numerosos pequeños pasos fronterizos para el comercio, que requieren gran cantidad de material y equipo para estar plenamente equipados y ser plenamente operativos, generan menos ingresos y, en consecuencia, las autoridades aduaneras disponen de menos recursos para sufragar los gastos de recaudación. Las acciones ya emprendidas por la Unión han demostrado ser limitadas e insatisfactorias. Por otra parte, si la UE no actúa en relación con estos desequilibrios, existe el riesgo de que las tensiones políticas emergentes se agraven y, en última instancia, aumentará el riesgo de que ciudadanos u operadores malintencionados dispongan de más posibilidades de uso de los pasos fronterizos más débiles.

- **Proporcionalidad**

La propuesta no va más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos. La propuesta parte de un elemento de centralización: la creación de grupos operativos integrados por los Estados miembros para el análisis conjunto de las necesidades de equipo y la fijación de estándares comunes óptimos para este, a fin de favorecer la adquisición, el mantenimiento y la modernización de un equipo de control aduanero mínimo homogéneo o racionalizado en las fronteras de la Unión. Dentro de los límites establecidos en el acuerdo de subvención, deja la decisión final en materia de licitación a los Estados miembros.

La Comisión, a efectos de la aplicación del instrumento, con arreglo al artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE), ejercerá funciones de coordinación, ejecución y gestión, en las condiciones establecidas en los Tratados.

- **Elección del instrumento**

De acuerdo con la conclusión a la que llegó la evaluación de impacto realizada, es apropiada la intervención de la UE a través de un instrumento de financiación. La Comisión propone un nuevo instrumento para equipo de control aduanero a través de un reglamento, en el marco del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consultas con las partes interesadas**

Al tratarse de una iniciativa nueva, el instrumento para equipo de control aduanero no puede beneficiarse directamente de experiencia adquirida en evaluaciones de experiencias anteriores. No obstante, los retos y las necesidades en materia de equipos de control aduanero se examinaron en el contexto de un estudio sobre el programa de aduanas posterior a 2020, encargado a un contratista externo. En particular, se realizó una encuesta y entrevistas específicas y se estudiaron casos concretos. Además, se realizó una consulta pública abierta entre el 10 de enero y el 9 de marzo de 2018 sobre los fondos de la UE en el ámbito de la inversión, la investigación y la innovación, las pequeñas y medianas empresas y el mercado único, en la que, entre otras cosas, se abordaban los aspectos aduaneros. Un resumen de todas estas contribuciones figura en el anexo 2 de la evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta.

Todas estas actividades han confirmado la necesidad de una actuación de la Unión y un fuerte valor añadido europeo. Sin duda, el incesante incremento del volumen de mercancías y la creciente necesidad de controles fronterizos eficientes y rápidos, no se afrontan solo mediante la tradicional función de las aduanas de recaudar ingresos, sino que hacen necesario también reforzar extensamente el control de las mercancías que entran y salen a través de las fronteras de la UE, en aras de la protección y la seguridad. Al mismo tiempo, estos controles a que se sujeta la circulación de mercancías a través de las fronteras exteriores no debe entorpecer sino facilitar el comercio legítimo. El equipo de control aduanero es un elemento esencial para cumplir estos objetivos y es, por tanto, urgente prever un instrumento específico de la Unión destinado a corregir los actuales desequilibrios y garantizar así la aplicación uniforme de la normativa aduanera en las fronteras de la UE.

- **Evaluación de impacto**

La presente propuesta está acompañada de una evaluación de impacto conjunta sobre el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, que incluye el presente instrumento y el instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados.

La evaluación de impacto fue objeto de un dictamen positivo del Comité de Control Reglamentario el 13 de abril de 2018, con la recomendación de explicar más en detalle el nuevo instrumento para equipo de control aduanero, incluido en lo referente a la conveniencia del modo de gestión directa. Esto se tuvo en cuenta en la versión final de la evaluación de impacto, en la que se hicieron aclaraciones tanto en el propio texto como en un anexo específico (anexo 6) sobre el planteamiento global del instrumento.

Más en concreto, la principal opción evaluada se refiere al modo de gestión, es decir, si la adquisición, el mantenimiento y la evolución del equipo de control aduanero a que se destina el instrumento debe sustentarse en la concesión de subvenciones a las autoridades nacionales o en una gestión compartida. Conversaciones mantenidas con otros servicios de la Comisión que recurren a la gestión compartida indican claramente que esta, además de ser compleja, no aportaría la coherencia global y la coordinación transfronteriza necesarias para que las aduanas garanticen un nivel de control equivalente en todos los Estados miembros. Por otra parte, la falta de cooperación entre los Estados miembros, pues cada uno de ellos elaboraría su propio plan nacional de forma independiente, hace que la gestión compartida no fomente el

intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas, que son ventajas importantes que se esperan de esta intervención de cara a una aplicación uniforme de las normas aduaneras de la UE.

En consecuencia, la opción preferida ha sido la gestión directa a través de subvenciones a las autoridades nacionales. La nueva intervención de la UE tiene por objeto abordar los desequilibrios actuales entre los Estados miembros y garantizar la equivalencia en la realización de los controles aduaneros en toda la unión aduanera. Es obvio que ese objetivo exige una coordinación más allá de las fronteras nacionales, siendo la mejor solución un enfoque centralizado mediante gestión directa. Como son las autoridades nacionales —y no la Unión— quienes deben seguir siendo las propietarias directas del equipo que utilizan para ejercer sus funciones en la fronteras de la UE, la intervención de la UE consistiría en la concesión de subvenciones a los Estados miembros para la adquisición, el mantenimiento y la evolución del equipo de control aduanero conforme a estándares predefinidos por tipo de frontera. Cabe señalar que la gestión directa es el mecanismo de ejecución de las acciones existentes en el ámbito aduanero, en el marco tanto del programa Aduana como del programa Hércules III. Este planteamiento resulta también adecuado por involucrar a solo un número limitado de beneficiarios, a saber, los 27 Estados miembros.

- **Simplificación**

El instrumento se ha concebido de modo que siga siendo muy simple, previendo una evaluación inicial de las necesidades a través de grupos operativos y la posterior adopción de un programa de trabajo. La gestión directa se basará en subvenciones y permitirá la aplicación de diversas simplificaciones previstas por el Reglamento Financiero y sus normas de desarrollo, en particular las excepciones a las convocatorias de propuestas.

- **Derechos fundamentales**

La presente propuesta no tiene repercusiones en los derechos fundamentales.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta de la Comisión para el próximo marco plurianual incluye una propuesta de 9 318 millones EUR (a precios corrientes) que se destinarán al Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras durante el período 2021-2027. Dentro de esta dotación global, los recursos financieros disponibles para la aplicación del presente Reglamento específico ascienden a 1 300 millones EUR (a precios corrientes).

Aunque importante en términos absolutos, esta cantidad representa solo una parte del déficit de inversión estimado. De acuerdo con la información recopilada por los Estados miembros en 2014-2015, el déficit de inversión se estima en alrededor de 2 300 millones EUR en el curso de 5 años. Ahora bien, la intervención de la Unión no ha de abarcar necesariamente todo el déficit de inversión estimado, pues el nivel de esa intervención debe analizarse en el contexto más amplio de los derechos aduaneros en tanto que recursos propios, de los cuales los Estados miembros conservan actualmente el 20 %¹¹, es decir, un importe de 4 700 millones EUR en 2015, para cubrir sus gastos e inversiones en el ámbito aduanero.

¹¹ La propuesta [COM(2018) 325 final] de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea propone reducir el porcentaje de gastos de recaudación que retienen los Estados miembros del 20 % a su nivel original, el 10 %

Además, el nivel de intervención de la Unión debe evaluarse en proporción al total del volumen del comercio exterior de la Unión, que los controles aduaneros contribuyen no solo a vigilar sino también a facilitar. En la aplicación de la política comercial de la Unión, las aduanas gestionan un enorme volumen de comercio diario: el valor estadístico total de los flujos comerciales de la EU-28 en 2016 fue de 3,46 billones EUR (1,75 billones EUR por exportaciones y 1,71 billones EUR por importaciones) o 9 500 millones EUR diarios. La propuesta de intervención de la Unión representaría, por tanto, menos del 0,01 % del volumen del comercio exterior.

El instrumento se aplicará siguiendo un modo de gestión directa y atendiendo a las prioridades. Los programas de trabajo se establecerán, en colaboración con los interesados a través de evaluaciones de las necesidades, fijando las prioridades para cada período.

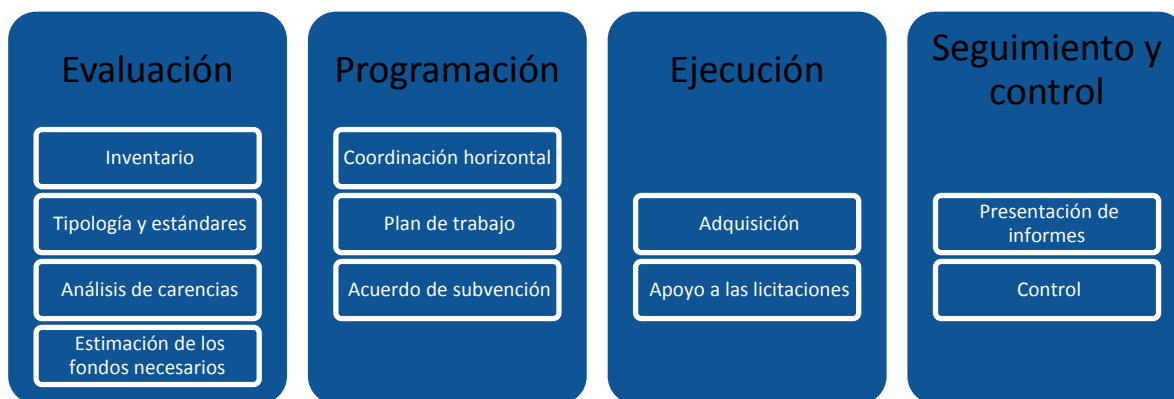
El instrumento para equipo de control aduanero tendrá una incidencia en los ingresos de la Unión y de los Estados miembros. Aunque esta incidencia no sea cuantificable, se prevé que el programa facilitará y racionalizará la labor de las autoridades aduaneras en la recaudación de los derechos de aduana, así como del IVA y de los impuestos especiales en el momento de la importación. Al mejorar la calidad de los controles, las administraciones aduaneras protegerán con mayor eficiencia los intereses económicos y financieros de la Unión y de sus Estados miembros.

5. OTROS ELEMENTOS

• Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación y presentación de informes

Como nuevo ámbito de intervención de la UE, será de suma importancia velar por la especificidad del instrumento para equipo de control aduanero, y el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, habrá que ponderar diversas opciones estratégicas antes de ejecutar íntegramente las acciones: la actividad del actual programa Aduana 2020 permitía hacer balance de la situación en las fronteras exteriores terrestres de la UE y repertoriarlas en términos de presencia de agentes aduaneros y equipo disponible respecto de todos los pasos fronterizos afectados, sin embargo, la información de que se dispone actualmente respecto de las fronteras marítimas y aéreas y los nodos postales es limitada.

En este contexto, se ha ideado un modelo específico adaptado a las circunstancias y necesidades específicas del instrumento. Se parte de la necesidad de coordinación central — más allá de las fronteras nacionales, a fin de lograr condiciones equitativas— sólidamente anclada en la experiencia y los conocimientos técnicos nacionales. Cuatro módulos, correspondientes a las cuatro fases determinadas, servirán para alcanzar los objetivos generales y específicos:



El anexo 6 de la evaluación de impacto detalla cada uno de estos cuatro módulos. En síntesis, el proceso consistirá en lo siguiente:

- La primera fase consistirá en evaluar las necesidades en cada tipo de frontera: terrestre, marítima, aérea, nodos postales. En concreto, imitará la exitosa experiencia del equipo de expertos en aduanas de las fronteras terrestres orientales y sudorientales (CELBET)¹², que ha realizado un inventario del equipo aduanero en las fronteras terrestres de la UE tratando más de 9 200 campos de datos de 172 pasos fronterizos, ha especificado las principales características de esos pasos fronterizos y propuesto una tipología de los mismos (p.ej., pasos viales o ferroviarios, con tráfico de vehículos pesados o solo con tráfico no comercial), ha definido estándares de equipo para cada categoría y efectuado un análisis de carencias comparando el inventario y las especificaciones definidas, lo que ha permitido estimar los fondos necesarios.
- La segunda fase consistirá en la programación, siendo el programa de trabajo y los correspondientes acuerdos de subvención sus principales realizaciones. Puesto que se efectuará una evaluación aparte por cada tipo de frontera, el trabajo no se limitará a comprobar la admisibilidad sino que comportará también la organización de la asignación de los fondos con arreglo a las prioridades aduaneras, las amenazas y los volúmenes de comercio. Además, habrá que tomar decisiones estratégicas en el momento de la adopción del programa de trabajo.
- La tercera fase será la ejecución: una vez firmados los acuerdos de subvención, los Estados miembros se abastecerán de equipo de acuerdo con las condiciones contractuales.
- La cuarta y última fase será la de seguimiento y control.

A fin de garantizar que se efectúe un seguimiento y se presenten informes periódicamente, la propuesta establece un marco de seguimiento de los resultados alcanzados con el instrumento y sus acciones conexas. Este seguimiento y presentación de informes se basará en indicadores que midan los efectos de las acciones adoptadas al amparo del instrumento por referencia a valores de base predefinidos. La obligación de presentación de informes será proporcionada e incluirá alguna información mínima sobre el equipo por encima de un determinado umbral.

Además, la Comisión realizará una evaluación intermedia y una evaluación final. Estas evaluaciones se llevarán a cabo de conformidad con los apartados 22 y 23 del Acuerdo interinstitucional de 13 de abril de 2016¹³, en el que las tres instituciones confirmaron que las evaluaciones de la legislación y las políticas vigentes debían servir de base para la evaluación de impacto de otras opciones de actuación futura. Las evaluaciones analizarán los efectos del instrumento sobre el terreno basándose en indicadores y objetivos y en un análisis detallado del grado en que este puede considerarse pertinente, eficaz y eficiente, proporcionar suficiente valor añadido de la UE y ser coherente con otras políticas de la UE. Incluirán la experiencia adquirida a fin de detectar cualquier problema o laguna o cualquier posible mejora adicional de las acciones o sus resultados y contribuir a maximizar su impacto. Determinarán y cuantificarán asimismo los costes regulatorios, los beneficios y el ahorro conseguido.

¹² https://ec.europa.eu/taxation_customs/expert-teams-europa_en

¹³ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016 (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Capítulo I: Disposiciones generales

El presente Reglamento establece el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, junto con el Reglamento (UE) [2018/XXX] por el que se establece el instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados¹⁴. Los dos instrumentos están estrechamente vinculados: el instrumento a que se refiere la presente propuesta respalda el equipo destinado al control de las mercancías en las fronteras de la Unión, y la adquisición de equipo que respalda el otro instrumento (que apoya, además, otras acciones en materia de gestión integrada de las fronteras) se refiere exclusivamente a las verificaciones en el contexto de la gestión de fronteras y los visados. Es necesario establecer el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras como marco de financiación global integrado por dos propuestas sectoriales específicas, y ello debido a que deben utilizarse diferentes bases del Tratado, dada la amplia gama de objetivos que deben abarcarse.

El presente instrumento se destina principalmente a dar apoyo a la unión aduanera y a las autoridades aduaneras. En consonancia con la base jurídica, el equipo se destinará principalmente a los controles aduaneros. No obstante, debe interpretarse que cubre no solo la legislación aduanera sino también otra legislación sobre la circulación de mercancías entre el territorio aduanero de la Unión y el exterior, es decir, legislación que se refiere a los aspectos exteriores del mercado interior, de la política comercial común y otras políticas comunes de la Unión que afectan al comercio, así como a la protección del conjunto de la cadena de suministro.

El objetivo del instrumento es dar apoyo a la unión aduanera y a las autoridades aduaneras a fin de proteger los intereses económicos y financieros de la Unión y de sus Estados miembros, garantizar la protección y seguridad y proteger a la Unión frente al comercio desleal e ilícito, facilitando al mismo tiempo la actividad comercial legítima. Más en concreto, el instrumento contribuirá a la realización de controles aduaneros adecuados y equivalentes mediante la adquisición, el mantenimiento y la mejora de equipo de control aduanero avanzado y fiable.

El instrumento se ejecutará mediante gestión directa, en particular por medio de subvenciones. A fin de garantizar la eficiencia y la interoperabilidad entre todos los equipos adquiridos con el apoyo de programas de la Unión, la Comisión creará un mecanismo de coordinación en el contexto de la preparación de los programas de trabajo.

Capítulo II: Admisibilidad

El instrumento permitirá financiar la adquisición, el mantenimiento y la mejora de equipo admisible, destinado principalmente a la realización de controles aduaneros. Dado que la mayoría del equipo de control aduanero puede servir también igualmente o aun ocasionalmente para los controles de cumplimiento de otra legislación (p.ej., en materia de visados o de policía), el equipo que se destina a otros fines además del control aduanero no solo no se excluye, sino que su uso para esos otros fines se autoriza explícitamente. De esta manera se maximizará el impacto de las acciones financiadas por el presente instrumento.

A fin de asegurar la especificidad y las prioridades de la asignación de la financiación, el instrumento prevé criterios específicos de admisibilidad y costes no admisibles. En concreto, se establece una lista clara de costes no admisibles y se establece que el equipo será admisible

¹⁴ COM(2018) 473.

solo si guarda relación con al menos uno de los siguientes fines: inspección no invasiva; indicación de objetos ocultos en personas; detección de radiaciones e identificación de núclidos; análisis de muestras en laboratorios; muestreo y análisis *in situ* de muestras; registro con aparatos portátiles. El anexo 1 establece una lista indicativa de equipo por fines de control aduanero. Como las necesidades pueden evolucionar con el tiempo, la Comisión está facultada para revisar esta lista de fines de control y el anexo 1 mediante actos delegados.

Además de la adquisición, el mantenimiento y la mejora de equipos admisibles, siempre que proceda el instrumento respaldará también la adquisición o mejora de equipo de control aduanero a fin de ensayar nuevos elementos o nuevas funcionalidades en condiciones operativas. Se trata de una fase necesaria antes de que los Estados miembros procedan a adquirir ese nuevo equipo a gran escala. Los ensayos en condiciones operativas son el siguiente paso después de las acciones de investigación realizadas en el marco del programa Horizonte. A fin de obtener todos los beneficios posibles de la financiación de la Unión y evitar el solapamiento de la financiación, la Comisión garantizará una coordinación adecuada entre los dos instrumentos en el contexto de la preparación de los programas de trabajo.

A fin de que la UE aporte el máximo valor añadido posible, el instrumento estará abierto a todas las administraciones de los Estados miembros que realicen funciones aduaneras y otras funciones conexas. A efectos de poder optar a la financiación, las autoridades aduaneras de los Estados miembros deberán facilitar la información necesaria para la evaluación de las necesidades que establece el artículo 11, apartado 3.

El Reglamento (UE) [2018/XXX] del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁵ establece el programa «Aduana» para la cooperación en el ámbito de las aduanas en apoyo de la unión aduanera y las autoridades aduaneras. A fin de preservar la coherencia y la coordinación horizontal de las acciones de cooperación, es conveniente implementar todas ellas al amparo de un único acto jurídico y conjunto de normas. Por tanto, el presente instrumento respaldará solo la adquisición, el mantenimiento y la mejora de equipo de control aduanero admisible, al tiempo que el programa «Aduana» para la cooperación en el ámbito de las aduanas respaldará otras medidas conexas, como son las acciones de cooperación destinadas a evaluar las necesidades de equipo o la correspondiente formación.

Capítulo III: Subvenciones

Las subvenciones se concederán de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero. Habida cuenta de la identidad de los beneficiarios del instrumento, a saber, las autoridades aduaneras de los Estados miembros, y de conformidad con las excepciones previstas en el Reglamento Financiero, las subvenciones se concederán sin convocatoria de propuestas.

¹⁵ COM(2018) 442.

Puesto que varios programas podrían contribuir a una misma acción, debe excluirse todo solapamiento de financiación. Se establece, por ello, una disposición específica destinada a evitar que financiación de la Unión procedente de varios instrumentos sufrague los mismos costes.

Capítulo IV PROGRAMACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL

El instrumento se ejecutará mediante programas de trabajo que adoptará la Comisión de acuerdo con el procedimiento de examen que prevé el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

La preparación del programa de trabajo se sustentará en evaluaciones de las necesidades, tal como se ha resumido más arriba y se detalla en el anexo 6 de la evaluación de impacto. Estas evaluaciones se realizarán en el marco del programa Aduana 2020 y, a partir de 2021, en el marco del nuevo programa Aduana.

Se establece un marco global para el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes a fin de garantizar que el instrumento cumpla sus objetivos. En particular, el sistema de información sobre la evaluación garantizará que los datos para la evaluación del instrumento se recopilen de forma eficiente y eficaz, en tiempo oportuno y con el nivel de detalle adecuado; esos datos e información serán transmitidos a la Comisión de forma tal que se atienda al cumplimiento de otras disposiciones legales; por ejemplo, cuando resulte necesario, los datos personales deberán anonimizarse. A tal fin, se impondrán requisitos proporcionados en materia de presentación de informes a los receptores de fondos de la Unión.

Capítulo V: EJERCICIO DE LA DELEGACIÓN Y COMITOLOGÍA

Se faculta a la Comisión para adoptar actos delegados con el fin de:

- revisar los fines del control, es decir, los criterios esenciales de admisibilidad, puesto que pueden evolucionar significativamente con el tiempo en función de las prioridades, las amenazas y la tecnología del ámbito aduanero, y
- modificar el anexo 2 para revisar o completar los indicadores cuando se considere necesario y completar el presente Reglamento con disposiciones sobre el establecimiento de un marco de supervisión y evaluación.

La Comisión estará asistida por el comité. Con el fin de garantizar la coherencia y la coordinación horizontal de todas las actividades aduaneras al amparo del presente instrumento y del programa Aduana, se propone crear un solo comité. Dado que ya existe un comité en el marco del actual programa Aduana 2020 y se propone confirmarlo en el nuevo programa Aduana, se propone que este comité del programa Aduana sea también competente respecto de este instrumento.

Capítulo VI Disposiciones transitorias y finales

Se garantiza la comunicación de información coherente, eficaz y proporcionada a diversos destinatarios, incluidos los medios de comunicación y el público.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras,
el instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular sus artículos 33, 114 y 207,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Prevía transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) Las 2 140 aduanas² existentes a lo largo de las fronteras exteriores de la Unión Europea deben estar adecuadamente equipadas para garantizar el funcionamiento de la unión aduanera. Disponer de controles aduaneros adecuados e equivalentes es más urgente que nunca, no solo por la tradicional función de las aduanas de recaudar ingresos, sino también, cada vez más, por la necesidad de reforzar significativamente el control de las mercancías que entran y salen a través de las fronteras exteriores de la Unión, en aras de la seguridad y la protección. Sin embargo, al mismo tiempo, estos controles a que se sujeta la circulación de mercancías a través de las fronteras exteriores no deben entorpecer sino facilitar el comercio legítimo con terceros países.
- (2) Existe actualmente un desequilibrio en la ejecución de los controles aduaneros que efectúan los Estados miembros. Este desequilibrio se debe tanto a las diferencias geográficas entre los Estados miembros como a sus respectivas capacidades y recursos. La capacidad de los Estados miembros para responder a los retos de la constante evolución de los modelos de negocio y las cadenas de suministro a escala mundial depende no solo del componente humano sino también de que se disponga de equipos de control aduanero modernos y fiables. El suministro de equipo de control aduanero equivalente es, por tanto, un elemento importante a la hora de abordar el desequilibrio existente. Ello mejorará la equivalencia en la ejecución de los controles aduaneros en todos los Estados miembros, evitando así el desvío de flujos de mercancías hacia los puntos más débiles.

¹ DO C , , p. .

² Anexo del informe anual de 2016 sobre el desempeño de la unión aduanera, consultable en la siguiente dirección: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-taxation-and-customs-union_en.

- (3) Los Estados miembros han expresado reiteradamente la necesidad de apoyo financiero y solicitado que se analice en profundidad qué equipo se necesita. El 23 de marzo de 2017, en sus conclusiones³ sobre la financiación de las aduanas, el Consejo pidió a la Comisión que «evalúe la posibilidad de financiar las necesidades de equipamiento técnico con cargo a futuros programas financieros de la Comisión y (...) mejore la coordinación y la cooperación con fines de financiación entre autoridades aduaneras y otras fuerzas y cuerpos de seguridad».
- (4) Con arreglo al Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴, los controles aduaneros deben entenderse no solo como supervisión en el ámbito de la legislación aduanera, sino también de otra legislación que regula la entrada, salida, tránsito, circulación, depósito y destino final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Unión y otros países o territorios situados fuera de aquel, así como la presencia y circulación en el territorio aduanero de la Unión de mercancías no pertenecientes a la Unión y de mercancías incluidas en el régimen de destino final. Esa otra legislación que encomienda a las autoridades aduaneras funciones específicas de control incluye disposiciones sobre fiscalidad, en particular respecto de los impuestos especiales y el impuesto sobre el valor añadido, así como sobre los aspectos exteriores del mercado interior, la política comercial común y otras políticas comunes de la Unión que afectan al comercio, la seguridad de la cadena de suministro global y la protección de los intereses financieros y económicos de la Unión y de sus Estados miembros.
- (5) Respalda la creación de un nivel de controles aduaneros adecuado y equivalente en las fronteras exteriores de la Unión debe permitir maximizar las ventajas de la unión aduanera. Una intervención de la Unión específicamente dirigida al equipo de control aduanero y destinada a corregir los desequilibrios contribuiría, además, a la cohesión en general entre los Estados miembros. Vistos los retos a que se enfrenta el mundo y, en particular, la necesidad permanente de proteger los intereses financieros y económicos de la Unión y sus Estados miembros, facilitando, a la vez, los flujos comerciales legítimos, disponer de equipo de control moderno y fiable en las fronteras exteriores es indispensable.
- (6) Procede, por tanto, establecer un nuevo instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero.
- (7) Dado que las autoridades aduaneras de los Estados miembros han ido asumiendo un número cada vez mayor de responsabilidades, que a menudo se extienden al ámbito de la seguridad y se ejercen en las fronteras exteriores, es preciso proporcionar financiación de la Unión adecuada a los Estados miembros para asegurar la equivalencia en la realización de los controles fronterizos y aduaneros en las fronteras exteriores. Es igualmente importante fomentar la cooperación interservicios en las fronteras de la Unión en lo que respecta a los controles de mercancías y de personas entre las autoridades nacionales de cada Estado miembro responsables del control fronterizo o de otros cometidos en las fronteras.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/22301/st09581en17-vf.pdf> and <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2017-INIT/en/pdf>.

⁴ Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

- (8) Resulta por ello necesario establecer un Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras (en lo sucesivo, «el Fondo»).
- (9) Debido a las particularidades jurídicas del título V del TFUE y a las diferentes bases jurídicas aplicables en las políticas relativas a las fronteras exteriores y al control aduanero, no es jurídicamente posible establecer el Fondo como un instrumento único.
- (10) El Fondo debe establecerse, por tanto, como un marco global para el apoyo financiero de la Unión en el ámbito de la gestión de fronteras, compuesto por el instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero (en lo sucesivo, «el instrumento»), establecido por el presente Reglamento, y el instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados, establecido por el Reglamento (UE) n.º .../... del Parlamento Europeo y del Consejo⁵.
- (11) El presente Reglamento establece una dotación financiera para el instrumento, que debe constituir el importe de referencia privilegiado para el Parlamento Europeo y el Consejo durante el procedimiento presupuestario anual, a tenor del apartado 17 del Acuerdo interinstitucional de 2 de diciembre de 2013 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera⁶.
- (12) El Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/XXX del Parlamento Europeo y del Consejo⁷ (en lo sucesivo, «el Reglamento Financiero») se aplica al presente instrumento. En él se establecen las normas sobre la ejecución del presupuesto de la Unión, incluidas las normas sobre subvenciones.
- (13) El Reglamento (UE) [2018/XXX] del Parlamento Europeo y del Consejo⁸ establece el programa «Aduana» para la cooperación en el ámbito de las aduanas en apoyo de la unión aduanera y las autoridades aduaneras. A fin de preservar la coherencia y la coordinación horizontal de las acciones de cooperación, es conveniente aplicar todas ellas al amparo de un único acto jurídico y conjunto de normas. Por tanto, procede que solo la adquisición, el mantenimiento y la mejora del equipo de control aduanero gocen del respaldo de este instrumento, y que el programa «Aduana» para la cooperación en el ámbito de las aduanas respalde otras acciones conexas, como las acciones de cooperación para la evaluación de las necesidades de equipo o la formación respecto de este.
- (14) Además, en su caso, el instrumento debe respaldar también la adquisición o mejora de equipo de control aduanero para ensayar nuevos elementos o nuevas funcionalidades en condiciones operativas antes de que los Estados miembros procedan a adquirir esos nuevos equipos a gran escala. La realización de ensayos en condiciones operativas debe dar continuidad, en particular, a los resultados de la investigación de equipo de control aduanero en el marco del Reglamento (EU) [2018/XXX]⁹.
- (15) En su mayoría, el equipo de control aduanero puede servir también igual u ocasionalmente para los controles de cumplimiento de otra legislación, como pueden ser las disposiciones en materia de gestión de fronteras, visados o cooperación policial.

⁵ COM(2018) 473.

⁶ Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 373 de 20.12.2013, p. 1).

⁷ COM(2016) 605.

⁸ COM(2018) 442.

⁹ COM(2018) 435.

Por ello, el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras se ha concebido como dos instrumentos complementarios con ámbitos de aplicación distintos pero coherentes respecto de la adquisición de equipo. Por una parte, el instrumento para la gestión de fronteras y los visados establecido por el Reglamento [2018/XXX]¹⁰ excluye los equipos que pueden utilizarse tanto para la gestión de las fronteras como para el control aduanero. Por otra, el instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero que establece el presente Reglamento no solo facilitará apoyo financiero para equipo destinado principalmente al control aduanero, sino que permitirá también su uso para fines distintos, como la seguridad y los controles fronterizos. Esta distribución de funciones debe impulsar la cooperación interservicios como un componente de la gestión integrada de las fronteras europeas, tal como se contempla en el artículo 4, letra e), del Reglamento (UE) 2016/1624¹¹, permitiendo así que las autoridades de aduanas y de fronteras trabajen juntas y maximicen el impacto del presupuesto de la Unión, merced a compartir el equipo de control y a la interoperabilidad de este.

- (16) No obstante lo dispuesto en el Reglamento Financiero, deben poder financiarse acciones a través de varios programas o instrumentos de la Unión, al objeto de hacer posible y respaldar, en su caso, la cooperación e interoperabilidad en diversos ámbitos. Sin embargo, en tales casos, las contribuciones no pueden sufragar los mismos costes, de conformidad con el principio de prohibición de la doble financiación que establece el Reglamento Financiero.
- (17) Habida cuenta de la rápida evolución de las prioridades, amenazas y tecnologías en el ámbito aduanero, los programas de trabajo no deben abarcar largos períodos. Al mismo tiempo, la necesidad de establecer programas de trabajo anuales aumenta la carga administrativa tanto de la Comisión como de los Estados miembros sin que ello sea necesario para la ejecución del instrumento. En este contexto, los programas de trabajo deben abarcar, en principio, más de un ejercicio presupuestario.
- (18) A fin de garantizar condiciones uniformes de ejecución del programa de trabajo en el marco del presente Reglamento, deben conferirse a la Comisión competencias de ejecución. Tales competencias deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo¹².
- (19) Si bien una ejecución centralizada es indispensable para lograr el objetivo específico de garantizar controles aduaneros equivalentes, la naturaleza técnica de este instrumento hace necesarios trabajos técnicos preparatorios. Por tanto, la ejecución debe sustentarse en evaluaciones de las necesidades cimentadas en la experiencia y los conocimientos técnicos nacionales a través de la contribución de las administraciones aduaneras de los Estados miembros. Dichas evaluaciones deben basarse en una

¹⁰ COM(2018) 473.

¹¹ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

¹² Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

metodología clara que incluya un número mínimo de pasos que garanticen la recopilación de la información requerida.

- (20) Para garantizar el seguimiento y la presentación de informes de forma periódica, debe implantarse un marco adecuado de seguimiento de los resultados logrados por el instrumento y las acciones a él conexas. Este seguimiento y presentación de informes debe basarse en indicadores que midan los efectos de las acciones adoptadas al amparo del instrumento. La obligación de presentación de informes debe incluir una cierta información sobre el equipo de control aduanero a partir de un determinado umbral de costes.
- (21) De conformidad con los apartados 22 y 23 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016¹³, es necesario evaluar este instrumento sobre la base de la información recabada mediante requisitos específicos de seguimiento, evitando al mismo tiempo imponer, sobre todo a los Estados miembros, una regulación y cargas administrativas excesivas. Cuando proceda, esos requisitos pueden incluir indicadores mensurables, que servirán de base para evaluar los efectos del instrumento sobre el terreno.
- (22) A fin de responder de manera adecuada a la evolución de las prioridades estratégicas, las amenazas y las tecnologías, procede delegar en la Comisión la facultad de adoptar actos, de conformidad con el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en lo referente a la modificación de los fines del control aduanero respecto de las acciones admisibles en el marco del instrumento y la lista de indicadores para medir la consecución de los objetivos específicos. Reviste especial importancia que la Comisión lleve a cabo las consultas oportunas durante el trabajo preparatorio, en particular con expertos, y que esas consultas se realicen de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016. En particular, a fin de garantizar una participación equitativa en la preparación de los actos delegados, el Parlamento Europeo y el Consejo reciben toda la documentación al mismo tiempo que los expertos de los Estados miembros, y sus expertos tienen acceso sistemático a las reuniones de los grupos de expertos de la Comisión que se ocupan de la preparación de actos delegados.
- (23) De conformidad con el Reglamento Financiero, el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁴, y los Reglamentos (Euratom, CE) n.º 2988/95¹⁵, (Euratom, CE) n.º 2185/96¹⁶ y (UE) 2017/1939¹⁷ del Consejo, los intereses financieros de la Unión deben protegerse con medidas proporcionadas, incluidas la prevención, detección, corrección e investigación de irregularidades y

¹³ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016 (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

¹⁴ Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

¹⁵ Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

¹⁶ Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades (DO L 292 de 15.11.1996, p. 2).

¹⁷ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

fraudes, la recuperación de los fondos perdidos, indebidamente pagados o mal utilizados y, en su caso, la imposición de sanciones administrativas. En particular, de conformidad con el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 y el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) puede llevar a cabo investigaciones administrativas, incluidos controles y verificaciones *in situ*, con el fin de establecer la posible existencia de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión. De conformidad con el Reglamento (UE) 2017/1939, la Fiscalía Europea puede investigar y perseguir el fraude y otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión, tal como establece la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁸. De conformidad con el Reglamento Financiero, toda persona o entidad que reciba fondos de la Unión debe cooperar plenamente en la protección de los intereses financieros de esta, conceder los derechos y el acceso necesarios a la Comisión, la OLAF, la Fiscalía Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo y garantizar que las terceras partes implicadas en la ejecución de los fondos de la Unión concedan derechos equivalentes.

- (24) Las normas financieras horizontales adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo en virtud del artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se aplican al presente Reglamento. Establecidas en el Reglamento Financiero, estas normas determinan, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto mediante subvenciones, contratos públicos, premios o ejecución indirecta, y las modalidades de control de la responsabilidad de los agentes financieros. Las normas adoptadas sobre la base del artículo 322 TFUE también guardan relación con la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas en los Estados miembros en lo que se refiere al Estado de Derecho, cuyo respeto es una condición previa esencial para la buena gestión financiera y la eficacia de la financiación de la UE.
- (25) Los tipos de financiación y los métodos de ejecución en virtud del presente Reglamento deben elegirse en función de su capacidad de conseguir el objetivo específico de las acciones y de ofrecer resultados, teniendo en cuenta, en particular, el coste de los controles, la carga administrativa y el riesgo de incumplimiento esperado. Ello debe incluir la consideración del recurso a cantidades fijas únicas, tipos fijos y costes unitarios, así como a una financiación no vinculada a los costes, de conformidad con el artículo 125, apartado 1, del Reglamento Financiero.
- (26) Dado que el objetivo del presente Reglamento, a saber, establecer un instrumento de apoyo a la unión aduanera y las autoridades aduaneras, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros por sí solos por los desequilibrios objetivos de naturaleza geográfica que existen entre ellos, sino que, merced a la equivalencia y calidad del control aduanero que un enfoque coordinado y una financiación centralizada deben contribuir a alcanzar, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar ese objetivo.

¹⁸ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Objeto

1. El presente Reglamento establece el instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero (en lo sucesivo, «el instrumento»), en el marco del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras (en lo sucesivo, «el Fondo»), a fin de facilitar apoyo financiero destinado a la adquisición, el mantenimiento y la mejora del equipo de control aduanero.
2. Junto con el Reglamento [2018/XXX] por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados¹⁹, el presente Reglamento establece el Fondo.
3. Establece los objetivos del instrumento, el presupuesto para el período 2021-2027, las modalidades de financiación de la Unión y las normas para la concesión de dicha financiación.

Artículo 2

Definiciones

A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- (1) «autoridades aduaneras»: las autoridades definidas en el artículo 5, punto 1, del Reglamento (UE) n.º 952/2013;
- (2) «controles aduaneros»: los actos específicos definidos en el artículo 5, punto 3, del Reglamento (UE) n.º 952/2013;
- (3) «equipo de control aduanero»: el equipo destinado principalmente a la realización de controles aduaneros;
- (4) «equipo móvil de control aduanero»: todo medio de transporte que, más allá de sus características móviles, esté destinado a constituir un elemento del equipo de control aduanero o esté totalmente equipado con equipo de control aduanero;
- (5) «mantenimiento»: toda intervención de carácter preventivo, corrector y predictivo — incluidos los controles operativos y funcionales, la conservación, la reparación y revisión, pero excluida la mejora— necesaria para mantener un elemento del equipo de control aduanero en condiciones operativas especificadas, o restablecer tales condiciones, a fin de que alcance su vida útil máxima;
- (6) «mejora»: toda intervención evolutiva necesaria para hacer que un elemento existente del equipo de control aduanero pase de una condición operativa especificada obsoleta a una avanzada.

¹⁹ COM(2018) 473.

Artículo 3

Objetivos del instrumento

1. En el marco del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el objetivo general del instrumento es dar apoyo a la unión aduanera y a las autoridades aduaneras a fin de proteger los intereses económicos y financieros de la Unión y de sus Estados miembros, garantizar la protección y seguridad en la Unión y proteger a la Unión frente al comercio desleal e ilícito, facilitando al mismo tiempo la actividad comercial legítima.
2. El objetivo específico del instrumento es contribuir a la realización de controles aduaneros adecuados y equivalentes mediante la adquisición, el mantenimiento y la mejora de equipo de control aduanero avanzado y fiable.

Artículo 4

Presupuesto

1. La dotación financiera para la ejecución del instrumento durante el período 2021-2027 será de 1 300 000 000 EUR a precios corrientes.
2. El importe mencionado en el apartado 1 podrá cubrir asimismo los gastos de preparación, seguimiento, control, auditoría, evaluación y otras actividades de gestión del instrumento y de evaluación de la consecución de sus objetivos. Podrá cubrir, además, los gastos relacionados con estudios, reuniones de expertos y acciones de información y comunicación, en la medida en que estén relacionados con los objetivos del instrumento, así como los gastos relacionados con las redes informáticas centradas en el tratamiento y el intercambio de información, incluidos los instrumentos informáticos institucionales y demás asistencia técnica y administrativa necesaria en relación con la gestión del instrumento.

Artículo 5

Ejecución y formas de financiación de la UE

1. El instrumento se ejecutará mediante gestión directa de conformidad con el Reglamento Financiero.
2. El instrumento podrá proporcionar financiación en cualquiera de las formas previstas en el Reglamento Financiero, en particular a través de subvenciones.
3. Cuando la acción a que se destina el apoyo comporte la adquisición o mejora de equipo, la Comisión establecerá un mecanismo de coordinación que garantice la eficiencia y la interoperabilidad entre todo el equipo adquirido con el apoyo de programas e instrumentos de la Unión.

CAPÍTULO II

ADMISIBILIDAD

Artículo 6

Acciones admisibles

1. A fin de poder optar a financiación al amparo del instrumento, las acciones deberán cumplir los siguientes requisitos:
 - (a) satisfacer los objetivos a que se refiere el artículo 3;
 - (b) respaldar la adquisición, el mantenimiento y la mejora de equipo de control aduanero que tenga uno o varios de los siguientes fines de control aduanero:
 - (1) inspección no invasiva;
 - (2) indicación de objetos ocultos en personas;
 - (3) detección de radiaciones e identificación de núclidos;
 - (4) análisis de muestras en laboratorios;
 - (5) muestreo y análisis *in situ* de muestras;
 - (6) registro con aparatos portátiles.

El anexo 1 establece una lista indicativa del equipo de control aduanero que puede utilizarse para los fines de control aduanero contemplados en los puntos 1) a 6).
2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, en casos debidamente justificados, las acciones podrán también extenderse a la adquisición, el mantenimiento y la mejora de equipo de control aduanero con el fin de ensayar nuevos elementos o nuevas funcionalidades en condiciones operativas.
3. La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 14 a fin de modificar los fines de control aduanero establecidos en el apartado 1, letra b), así como el anexo 1, cuando esta revisión se considere necesaria.
4. El equipo de control aduanero financiado al amparo del instrumento podrá utilizarse para fines distintos de dicho control, tales como el control de personas, en apoyo de las autoridades de fronteras nacionales, y la investigación.

Artículo 7

Entidades admisibles

No obstante lo dispuesto en el artículo 197 del Reglamento Financiero, serán admisibles para financiación las autoridades aduaneras de los Estados miembros siempre que faciliten la información necesaria para evaluar las necesidades, según lo previsto en el artículo 11, apartado 3.

Artículo 8

Porcentaje de cofinanciación

1. El instrumento podrá financiar hasta el 80 % del total de costes admisibles de una acción.
2. Cualquier financiación por encima de dicho límite solo podrá concederse en circunstancias excepcionales y debidamente justificadas.

Artículo 9

Gastos admisibles

No serán admisibles para financiación al amparo del instrumento los siguientes gastos:

- (a) gastos relacionados con la adquisición de terrenos;
- (b) gastos relacionados con infraestructuras, tales como edificios o instalaciones al aire libre, y con mobiliario;
- (c) gastos relacionados con sistemas electrónicos, a excepción de programas informáticos que sean directamente necesarios para el uso del equipo de control aduanero;
- (d) gastos de redes, como canales de comunicación seguros o no seguros, o de suscripciones;
- (e) gastos de medios de transporte, como vehículos, aeronaves o buques, a excepción de los equipos móviles de control aduanero;
- (f) gastos por bienes fungibles, incluido el material de referencia o calibración, para equipo de control aduanero;
- (g) gastos relativos a los equipos de protección individual.

CAPÍTULO III

SUBVENCIONES

Artículo 10

Concesión, complementariedad y financiación combinada

1. Las subvenciones al amparo del instrumento se concederán y gestionarán de conformidad con el título VIII del Reglamento Financiero.
2. De conformidad con el artículo 195, letra f), del Reglamento Financiero, las subvenciones se concederán a las entidades admisibles a que se refiere el artículo 7 sin que medie una convocatoria de propuestas.
3. No obstante lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento Financiero, una acción que haya recibido una contribución al amparo del programa «Aduana» de cooperación en el ámbito de las aduanas, establecido por el Reglamento (UE)

[2018/XXX]²⁰, o de cualquier otro programa de la Unión, podrá recibir también contribución al amparo del instrumento, a condición de que las contribuciones no sufraguen los mismos costes. Las normas de cada programa de la Unión que aporte una contribución se aplicarán a su respectiva contribución a la acción. La financiación acumulada no podrá exceder del total de los costes admisibles de la acción y el apoyo obtenido de los diferentes programas de la Unión se calculará de manera proporcional de conformidad con los documentos en que se fijen las condiciones del apoyo.

CAPÍTULO IV

PROGRAMACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Artículo 11

Programa de trabajo

1. El instrumento se ejecutará a través de los programas de trabajo a que se refiere el artículo 110, apartado 2, del Reglamento Financiero.
2. La Comisión adoptará los programas de trabajo por medio de un acto de ejecución. Dicho acto de ejecución se adoptará de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 15.
3. La preparación de los programas de trabajo a que se refiere el apartado 1 irá acompañada de una evaluación de las necesidades, que constará como mínimo de lo siguiente:
 - (a) una categorización común de los pasos fronterizos;
 - (b) un inventario exhaustivo del equipo de control aduanero de que se dispone;
 - (c) una definición común de nivel mínimo y nivel óptimo de equipo de control aduanero por referencia a la categoría de pasos fronterizos, y
 - (d) una estimación detallada de las necesidades financieras.

La evaluación de necesidades se basará en las acciones realizadas en el marco del programa «Aduana 2020», establecido por el Reglamento (UE) n.º 1294/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo²¹, o del programa «Aduana» para la cooperación en el ámbito de las aduanas, establecido por el Reglamento (UE) [2018/XXX]²², y se actualizará periódicamente y, como mínimo, cada tres años.

²⁰ COM(2018) 442.

²¹ Reglamento (UE) n.º 1294/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un programa de acción para la aduana en la Unión Europea para el periodo 2014-2020 (Aduana 2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 624/2007/CE (DO L 347 de 20.12.2013, p. 209).

²² COM(2018) 442.

Artículo 12

Seguimiento y presentación de informes

1. Los indicadores para informar de los avances realizados en el marco del instrumento en la consecución de los objetivos general y específicos establecidos en el artículo 3 figuran en el anexo 2.
2. Con objeto de garantizar una evaluación eficaz de los avances realizados en la consecución de los objetivos del instrumento, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 14, a fin de modificar el anexo 2, con vistas a revisar o completar los indicadores cuando se considere necesario y completar el presente Reglamento con disposiciones para el establecimiento de un marco de seguimiento y evaluación.
3. El sistema de información sobre el rendimiento garantizará que los datos para el seguimiento de la ejecución del instrumento y los resultados se recopilen de manera eficiente, efectiva y oportuna. A tal fin, se impondrán requisitos proporcionados en materia de presentación de informes a los receptores de fondos de la Unión.
4. Los requisitos de presentación de informes a que se refiere el apartado 3 incluirán, como mínimo, la comunicación anual a la Comisión de la siguiente información, cuando el coste de un elemento de equipo de control aduanero sea superior a 10 000 EUR, impuestos excluidos:
 - (a) las fechas de puesta en servicio y retirada de servicio del equipo de control aduanero;
 - (b) estadísticas sobre el uso del equipo de control aduanero;
 - (c) información sobre los resultados del uso del equipo de control aduanero.

Artículo 13

Evaluación

1. Las evaluaciones se efectuarán en tiempo oportuno a fin de que puedan tenerse en cuenta en el proceso de toma de decisiones.
2. La evaluación intermedia del instrumento se llevará a cabo una vez que se disponga de suficiente información sobre su ejecución, pero, a más tardar, cuatro años después del inicio de la ejecución del instrumento.
3. Tras la conclusión de la ejecución del instrumento, pero, a más tardar, cuatro años después del plazo previsto en el artículo 1, la Comisión llevará a cabo una evaluación final del instrumento.
4. La Comisión comunicará las conclusiones de las evaluaciones, acompañadas de sus observaciones, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

CAPÍTULO V

EJERCICIO DE LA DELEGACIÓN Y COMITOLOGÍA

Artículo 14

Ejercicio de la delegación

1. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados en las condiciones establecidas en el presente artículo.
2. Los poderes para adoptar actos delegados mencionados en el artículo 6, apartado 3, y el artículo 12, apartado 2, se otorgan a la Comisión hasta el 31 de diciembre de 2028.
3. La delegación de poderes mencionada en el artículo 6, apartado 3, y el artículo 12, apartado 2, podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La decisión surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en la fecha posterior indicada en ella. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.
4. Antes de adoptar un acto delegado, la Comisión consultará a los expertos designados por cada Estado miembro de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016.
5. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.
6. Los actos delegados adoptados en virtud del artículo 6, apartado 3, y del artículo 12, apartado 2, entrarán en vigor si, en un plazo de dos meses desde su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ninguna de estas instituciones formula objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, ambas informan a la Comisión de que no las formularán. El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Artículo 15

Comitología

1. La Comisión estará asistida por el «Comité del programa Aduana» a que se refiere el artículo 18 del Reglamento (CE) [2018/XXX]²³.
2. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, se aplicará el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 182/2011.

²³ COM(2018) 442.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 16

Información, comunicación y publicidad

1. Los perceptores de los fondos de la Unión deberán reconocer el origen de la financiación y garantizar la visibilidad en tanto que financiación de la Unión, en particular cuando promuevan las acciones y sus resultados, facilitando información coherente, eficaz y proporcionada dirigida a múltiples destinatarios, especialmente los medios de comunicación y el público.
2. La Comisión llevará a cabo acciones de información y comunicación en relación con el instrumento, sus acciones y sus resultados. Los recursos financieros asignados al instrumento también contribuirán a la comunicación institucional de las prioridades políticas de la Unión, en la medida en que estén relacionadas con los objetivos mencionados en el artículo 3.

Artículo 17

Disposiciones transitorias

En caso necesario, podrán consignarse en el presupuesto créditos después de 2027 a fin de cubrir los gastos contemplados en el artículo 4, apartado 2, y permitir así la gestión de las acciones no completadas a 31 de diciembre de 2027.

Artículo 18

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros.

Hecho en Estrasburgo, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa
- 1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA
- 1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa
- 1.4. Objetivo(s)
- 1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa
- 1.6. Duración e incidencia financiera
- 1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

- 2.1. Disposiciones en materia de seguimiento y presentación de informes
- 2.2. Sistema de gestión y de control
- 2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)
- 3.2. Incidencia estimada en los gastos
 - 3.2.1. *Resumen de la incidencia estimada en los gastos*
 - 3.2.2. *Incidencia estimada en los créditos de operaciones*
 - 3.2.3. *Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo*
 - 3.2.4. *Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente*
 - 3.2.5. *Contribución de terceros*
- 3.3. Incidencia estimada en los ingresos

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el instrumento de apoyo financiero para equipo de control aduanero

1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) (clúster de programas)

11 Gestión de las fronteras
11.02.11 Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras
11.02.11 Instrumento para equipo de control aduanero

1.3. La propuesta/iniciativa se refiere a:

una acción nueva

☐ **una acción nueva a raíz de un proyecto piloto / una acción preparatoria¹**

☐ **la prolongación de una acción existente**

☐ **una fusión o reorientación de una o más acciones hacia otra/una nueva acción**

1.4. Justificación de la propuesta/iniciativa

1.4.1. Necesidad(es) que debe(n) satisfacerse a corto o largo plazo, incluido un calendario detallado del despliegue de la aplicación de la iniciativa

El instrumento se ejecutará mediante un acto de ejecución por el que se adopta un programa de trabajo. La adopción está prevista para el primer trimestre de 2021, después de la evaluación de las necesidades (en el marco del actual programa Aduana 2020) y la consulta al «Comité del programa Aduana». La ejecución del programa de trabajo se llevará a cabo a través de acuerdos de subvención con los beneficiarios a partir del segundo trimestre de 2021, a más tardar.

1.4.2. Valor añadido de la intervención de la Unión (puede derivarse de distintos factores, como mejor coordinación, seguridad jurídica, mejora de la eficacia o complementariedades). A efectos del presente punto, se entenderá por «valor añadido de la intervención de la Unión» el valor resultante de una intervención de la Unión que viene a sumarse al valor que se habría generado de haber actuado los Estados miembros de forma aislada.

Motivos para actuar a nivel europeo (*ex ante*): La Comisión, reconociendo la necesidad de mejorar la equivalencia en la realización de los controles aduaneros en todos los Estados miembros, a fin de evitar el desvío de flujos de mercancías hacia los puntos más débiles, propone este nuevo instrumento. Garantizar equipos e infraestructuras aduaneros equivalentes es, sin duda, importante de cara a corregir el actual desequilibrio. Este desequilibrio se debe, en parte, a diferencias en la capacidad y los recursos disponibles en los Estados miembros. La capacidad para responder a los retos que plantea la constante evolución de los modelos de negocio y las cadenas de suministro a escala mundial depende no solo del componente humano

¹ Tal como se contempla en el artículo 58, apartado 2, letras a) o b), del Reglamento Financiero.

sino también de que se disponga de equipos de control modernos y fiables. El creciente volumen de mercancías y la creciente necesidad de efectuar controles fronterizos no se afrontan solo mediante la tradicional función de las aduanas de recaudar ingresos, sino que hacen necesario también reforzar extensamente el control de las mercancías que entran y salen a través de las fronteras exteriores de la UE, en aras de la protección y la seguridad. Al mismo tiempo, estos controles a que se sujeta la circulación de mercancías a través de las fronteras exteriores no debe entorpecer sino facilitar el comercio legítimo.

Valor añadido de la Unión que se prevé generar (*ex post*): Este objetivo en el marco de la unión aduanera solo puede alcanzarse garantizando que incluso el eslabón más débil sea suficientemente fuerte como para desempeñar esa función. Así pues, el instrumento respaldará la unión aduanera y complementará principalmente las acciones del programa Aduana.

1.4.3. *Principales conclusiones extraídas de experiencias similares anteriores*

No procede.

1.4.4. *Compatibilidad y posibles sinergias con otros instrumentos adecuados*

El instrumento está estrechamente vinculado con el nuevo programa Aduana, que contribuirá a la evaluación de las necesidades. Además, guarda conexión con las actividades llevadas a cabo por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en lo que respecta a la lucha contra el fraude para la protección de los intereses financieros de la Unión de conformidad con el artículo 325 del TFUE.

1.5. Duración e incidencia financiera

X duración limitada

- X En vigor del 1.1.2021 al 31.12.2027
- X Incidencia financiera de 2021 a 2027 para créditos de compromiso y de 2021 a 2030 para créditos de pago.

☐ duración ilimitada

- Ejecución: fase de puesta en marcha desde AAAA hasta AAAA
- y pleno funcionamiento a partir de la última fecha.

1.6. Modo(s) de gestión previsto(s)²

X Gestión directa a cargo de la Comisión

- X por sus servicios, incluido su personal en las Delegaciones de la Unión;
- ☐ por las agencias ejecutivas

☐ Gestión compartida con los Estados miembros

☐ Gestión indirecta mediante delegación de tareas de ejecución presupuestaria en:

- ☐ terceros países o los organismos que estos hayan designado;
- ☐ organizaciones internacionales y sus agencias (especifíquense);
- ☐ el BEI y el Fondo Europeo de Inversiones;
- ☐ los organismos a que se hace referencia en los artículos 70 y 71 del Reglamento Financiero;
- ☐ organismos de Derecho público;
- ☐ organismos de Derecho privado investidos de una misión de servicio público, en la medida en que presenten garantías financieras suficientes;
- ☐ organismos de Derecho privado de un Estado miembro a los que se haya encomendado la ejecución de una colaboración público-privada y que presenten garantías financieras suficientes;
- ☐ personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en el marco de la PESC, de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea, y que estén identificadas en el acto de base correspondiente.
- *Si se indica más de un modo de gestión, facilitense los detalles en el recuadro de observaciones.*

Observaciones

--

² Las explicaciones sobre los modos de gestión y las referencias al Reglamento Financiero pueden consultarse en el sitio BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

2.1. Disposiciones en materia de seguimiento y presentación de informes

Especifíquense la frecuencia y las condiciones.

Se efectuará una evaluación intermedia, que analizará el logro de los objetivos del instrumento, su eficiencia y su valor añadido, una vez que se disponga de suficiente información sobre su ejecución, pero, a más tardar, cuatro años después del inicio de la ejecución del instrumento.

Debe realizarse una evaluación final en la que se analicen las repercusiones a largo plazo y los efectos del instrumento desde la perspectiva de la sostenibilidad. Esta evaluación se realizará al final de la ejecución del instrumento, pero a más tardar cuatro años después de la finalización del período de financiación.

Ambas evaluaciones deben basarse, entre otras cosas, en los indicadores establecidos para el seguimiento y la presentación de informes.

2.2. Sistema(s) de gestión y de control

2.2.1. *Justificación del modo o los modos de gestión, el mecanismo o los mecanismos de aplicación de la financiación, las modalidades de pago y la estrategia de control propuestos*

Por lo que se refiere al componente de equipo de control aduanero, la opción preferida es la gestión directa a través de la concesión de subvenciones a las autoridades nacionales para la adquisición, el mantenimiento y la evolución del equipo de control aduanero.

La nueva intervención de la UE tiene por objeto abordar los desequilibrios actuales entre los Estados miembros y garantizar la equivalencia en la realización de los controles aduaneros en toda la unión aduanera. Es obvio que ese objetivo exige una coordinación más allá de las fronteras nacionales, siendo la mejor solución un enfoque centralizado mediante gestión directa. Como son las autoridades nacionales —y no la Unión— quienes deben seguir siendo las propietarias directas del equipo que utilizan para ejercer sus funciones en la fronteras de la UE, la intervención de la UE consistiría en la concesión de subvenciones a los Estados miembros para la adquisición, el mantenimiento y la evolución del equipo de control aduanero conforme a estándares predefinidos por tipo de frontera.

La gestión directa es el mecanismo de ejecución de las acciones existentes en el ámbito aduanero, en el marco tanto del programa Aduana como del programa Hércules III. Se considera también un enfoque adecuado dado que, en este caso, el número de beneficiarios es limitado, a saber, los 27 Estados miembros, lo que permite aplicar diversas simplificaciones previstas en el Reglamento Financiero y sus normas de desarrollo, en particular la excepción respecto de la convocatoria de propuestas.

A fin de aprovechar íntegramente los conocimientos y la experiencia de las autoridades nacionales y, de este modo, satisfacer sus necesidades reales, la gestión directa de la Comisión estará respaldada por equipos de expertos de los Estados miembros en las tareas de preparación (por ejemplo, evaluación de las necesidades y definición de niveles de equipo mínimo por tipo de frontera). La decisión final la adoptará la Comisión, que asignará los fondos a través de subvenciones basadas en

las prioridades aduaneras estratégicas, las amenazas y los volúmenes de comercio, con arreglo a un procedimiento de comitología.

Se prevé también cofinanciación –es decir, contribuciones nacionales adicionales a la intervención de la UE– y condicionalidad ex ante, como la demostración de capacidad administrativa adecuada, por ejemplo, en términos de personal y competencias. De esta manera, se garantiza que el suministro de equipo de control aduanero tenga lugar solo con el pleno compromiso de los Estados miembros y si se reúnen las condiciones, garantizando, así, la utilización efectiva del equipo y un impacto real de la intervención de la UE.

En lo relativo a las subvenciones, se contempla la prefinanciación, aunque limitada (en torno al 20 %; se determinará en los programas de trabajo), en el primer año del acuerdo de subvención, pues las licitaciones públicas de equipo de control aduanero convocadas por las autoridades aduaneras suelen ser procedimientos largos y, por tanto, se prolongarán más allá del primer año de dicho acuerdo.

El pago final/la recuperación de subvenciones se llevan a cabo sobre la base de los informes financieros combinados con auditorías in situ a posteriori.

Como este instrumento es un nuevo programa, es probable que la estrategia de control deba ir perfilándose con el tiempo a la vista de los resultados iniciales. Concretamente, se basará en un planteamiento dual:

- los informes financieros nacionales se cierran después de un rápido examen documental seguido de la orden final de pago/cobro (reduciéndose así los plazos de pago); estas órdenes de pago/cobro siguen comprobándose en los controles ex-ante integrados en los circuitos financieros;
- los controles citados se refuerzan mediante auditorías in situ a posteriori en los Estados miembros. La DG TAXUD prevé misiones de auditoría in situ en aproximadamente la mitad de los Estados miembros cada año.

2.2.2. *Información relativa a los riesgos identificados y al sistema o los sistemas de control interno establecidos para mitigarlos*

Los riesgos asociados a las operaciones financieras mediante las que se ejecuta el instrumento son limitados, en particular puesto que:

- los beneficiarios son las administraciones aduaneras de los Estados miembros (en ese caso no hay convocatorias de propuestas);
- dado que la financiación se destinará a prioridades comunes del programa de trabajo específicamente determinadas tras la evaluación de las necesidades, las acciones serán, en su mayoría, comparables en todos los Estados miembros y las desviaciones serán visibles y fácilmente detectables;
- la utilización de un sistema electrónico para el registro de las acciones y la elaboración de informes financieros será obligatoria; este sistema comporta diversos controles y facilitará el control de los gastos;
- se espera que la financiación se centre principalmente en elementos caros del equipo de control aduanero, lo que reducirá el número de unidades adquiridas, mantenidas o mejoradas y, de este modo, se facilitará el seguimiento y control;
- la propuesta prevé ya obligaciones mínimas de información, que se completarán en los programas de trabajo y los acuerdos de subvención para limitar o mitigar posibles riesgos.

2.2.3.

2.2.4. *Estimación y justificación de la rentabilidad de los controles (ratio «gastos de control ÷ valor de los correspondientes fondos gestionados»), y evaluación del nivel esperado de riesgo de error (al pago y al cierre)*

Se espera que el coste total anual de los controles en el marco del antiguo programa Aduana siga siendo bastante limitado, visto el reducido riesgo de error, como se ha señalado antes, por la naturaleza y el método de ejecución de las correspondientes operaciones financieras.

El sistema de control interno global, basado en controles ex ante integrados en los circuitos financieros, tiene por objeto eliminar los posibles errores antes del pago o el cierre. Los controles in situ a posteriori de las subvenciones reducen aún en mayor medida el riesgo de errores en el pago o el cierre debido a su fuerte efecto disuasorio.

A modo de comparación, la estrategia de control aplicada ha demostrado su eficacia y eficiencia en el marco del antiguo programa Aduana y el coste de los controles ha sido limitado. Teniendo en cuenta que se utilizarán los mismos sistemas de control para este nuevo instrumento, los costes previstos en materia de controles y el nivel de riesgo de error esperado en el pago o el cierre en el marco del nuevo instrumento se prevé que serán similares.

2.3. **Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades**

Especifíquense las medidas de prevención y protección existentes o previstas, por ejemplo en la estrategia de lucha contra el fraude.

La estrategia de lucha contra el fraude de la DG TAXUD se centra en la creación de una sólida cultura de rechazo del fraude en el seno de la DG a través de actividades de sensibilización sobre los posibles riesgos en este ámbito y el fomento de un comportamiento ético entre el personal de la DG TAXUD. La estrategia contempla asimismo una activa cooperación con la OLAF y la integración de aspectos relacionados con el fraude en el ciclo de planificación estratégica y de programación (PEP) de la DG.

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

3.1. Rúbrica del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos propuesta(s)

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
	Número	CD/CND ¹	de países de la AELC ²	de países candidatos ³	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo [21, apartado 2, letra b),] del Reglamento Financiero
4	11.01.02 Gastos de apoyo en el marco del instrumento para equipo de control aduanero	CND	NO	NO	NO	NO
4	11.02.11 Instrumento para equipo de control aduanero	CD	NO	NO	NO	NO

¹ CD = créditos disociados / CND = créditos no disociados.

² AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.

³ Países candidatos y, en su caso, candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales.

3.2. Incidencia estimada en los gastos

3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

En millones EUR (al tercer decimal)

Rúbrica del marco financiero plurianual			4	«Migración y gestión de las fronteras»							
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Después de 2027	TOTAL
Créditos de operaciones 11.02.11	Compromisos	1)	174,903	178,403	181,973	185,614	189,329	193,117	195,961		1 299,300
	Pagos ¹	2)	42,481	129,274	162,474	170,688	175,066	178,602	182,209	258,506	1 299,300
Créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación del instrumento ^{2,3} 11.01.02	Compromisos = Pagos	3)	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100		0,700
TOTAL de los créditos de la dotación del instrumento	Compromisos	= 1+3	175,003	178,503	182,073	185,714	189,429	193,217	196,061		1 300,000
	Pagos	= 2+3	42,581	129,374	162,574	170,788	175,166	178,702	182,309	258,506	1 300,000

¹ El perfil de pagos para este nuevo programa en el contexto del marco financiero plurianual 2021-2027 se basa en la extrapolación de los perfiles de pago históricos del período 2007-2017 de programas con mecanismos de ejecución similares en ámbitos estratégicos comparables, en particular, las aduanas, la fiscalidad y la lucha contra el fraude.

² Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

³ Ejemplos: traducciones, las redes de TI y sistemas para la gestión del instrumento (ABAC, eGrants, AGM...)

Rúbrica del marco financiero plurianual	7	«Gastos administrativos»
--	----------	--------------------------

En millones EUR (al tercer decimal)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Después de 2027</i>	TOTAL
Recursos humanos		3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575		25,025
Otros gastos administrativos		0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100		0,700
TOTAL de los créditos de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	(Total de los compromisos = total de los pagos)	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675		25,725

En millones EUR (al tercer decimal)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Después de 2027</i>	TOTAL
TOTAL de los créditos de las distintas RÚBRICAS del marco financiero plurianual	Compromisos	178,678	182,178	185,748	189,389	193,104	196,892	199,736		1325,725
	Pagos	46,256	133,049	166,249	174,463	178,841	182,377	185,984	258,506	1 325,725

3.2.2. Resumen de la incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos de carácter administrativo.
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos de carácter administrativo, tal como se explica a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)

Años	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
------	------	------	------	------	------	------	------	-------

RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual								
Recursos humanos	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	25,025
Otros gastos administrativos	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700
Subtotal para la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	25,725

al margen de la RÚBRICA 7¹ del marco financiero plurianual								
Recursos humanos								
Otros gastos de naturaleza administrativa	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700
Subtotal Al margen de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700

TOTAL	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	26,425
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Los créditos necesarios para recursos humanos y otros gastos de carácter administrativo se cubrirán mediante créditos de la DG ya asignados a la gestión de la acción y/o reasignados dentro de la DG, que se complementarán, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

¹ Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

3.2.2.1. Necesidades estimadas de recursos humanos

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de recursos humanos.
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación:

Estimación que debe expresarse en unidades de equivalente a jornada completa

Años	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
•Empleos de plantilla (funcionarios y personal temporal)							
Sede y Oficinas de Representación de la Comisión	25	25	25	25	25	25	25
Delegaciones							
Investigación							
•Personal externo (en unidades de equivalente a jornada completa, EJC): AC, AL, ENCS, INT y JPD ¹							
Rúbrica 7							
Financiado mediante la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	- en la Sede						
	- en las Delegaciones						
Financiado mediante la dotación del instrumento ²	- en la Sede						
	- en las Delegaciones						
Investigación							
Otros (especifíquense)							
TOTAL	25	25	25	25	25	25	25

Las necesidades en materia de recursos humanos las cubrirá el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

Descripción de las tareas que deben llevarse a cabo:

Funcionarios y agentes temporales	Se necesitará personal adicional para gestionar el instrumento y su aplicación. Esto incluirá, entre otras cosas, las siguientes tareas: - Participación, supervisión y coordinación de la evaluación de las necesidades: Inventario, tipología y estándares, análisis de carencias y estimación de los fondos necesarios para todos los tipos de fronteras (terrestres, marítimas, aéreas, nodos postales); - Programación: coordinación horizontal (en particular, la evaluación de las amenazas y los volúmenes de comercio), preparación del programa de trabajo y procedimientos conexos (comitología) y preparación y negociación de acuerdos de subvención; - Ejecución: seguimiento y apoyo (por ejemplo, licitación conjunta) de la ejecución por parte de las autoridades aduaneras; - Presentación de informes y control/auditoría
Personal externo	no procede.

¹ AC = agente contractual; AL = agente local; ENCS = experto nacional en comisión de servicios; INT = personal de empresas de trabajo temporal («intérimaires»); JPD = joven profesional en Delegación.

² Límite máximo parcial para personal externo con cargo a créditos de operaciones (antiguas líneas «BA»).

3.2.3. Contribución de terceros

La propuesta/iniciativa:

- ☒ no prevé la cofinanciación por terceros;
- ☐ prevé la cofinanciación por terceros que se estima a continuación:

Créditos en millones EUR (al tercer decimal)

Años	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Especifíquese el organismo de cofinanciación								
TOTAL de los créditos cofinanciados								

3.3. Incidencia estimada en los ingresos

- ☐ La propuesta/iniciativa no tiene incidencia financiera en los ingresos.
- ☒ La propuesta/iniciativa tiene la incidencia financiera que se indica a continuación:
 - ☒ en los recursos propios
 - ☐ en otros ingresos

indíquese si los ingresos se asignan a las líneas de gasto ☐

En millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria de ingresos:	Incidencia de la propuesta/iniciativa ¹						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artículo							

En el caso de los ingresos afectados, especifíquese la línea o líneas presupuestarias de gasto en la(s) que repercutan.

No procede.

Otras observaciones (por ejemplo, método/fórmula que se utiliza para calcular la incidencia sobre los ingresos o cualquier otra información).

El instrumento afectará indirectamente a los recursos propios de la Unión, ya que el aumento de la eficiencia de los controles aduaneros se estima que conllevará un aumento de los derechos de aduana. No obstante, no se puede cuantificar dicho efecto.

¹ Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones sobre el azúcar), los importes indicados deben ser importes netos, es decir, los importes brutos menos los gastos de recaudación.