

Bruselas, 2 de diciembre de 2025
(OR. en)

16221/25

UD 299
ENFOCUSTOM 211
MI 987
COMER 179
TRANS 617
ECOFIN 1657
CADREFIN 346

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 1 de diciembre de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2025) 733 final

Asunto: INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES
relativo a la evaluación intermedia del Instrumento para Equipo de Control Aduanero 2021-2027

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 733 final.

Adj.: COM(2025) 733 final



Bruselas, 1.12.2025
COM(2025) 733 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**relativo a la evaluación intermedia del Instrumento para Equipo de Control Aduanero
2021-2027**

{SWD(2025) 385 final}

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La unión aduanera de la UE, creada en 1968, es un ámbito de competencia exclusiva de la Unión Europea. Es decir, solo la UE puede adoptar legislación aduanera, mientras que los Estados miembros son responsables de su aplicación. Con el tiempo, el papel de las aduanas se ha expandido más allá de la recaudación tradicional de ingresos (incluidos los derechos de aduana, el IVA sobre las mercancías importadas y, en su caso, los impuestos especiales). Las autoridades aduaneras realizan en la actualidad muchas otras tareas y persiguen objetivos más amplios, como la protección, la seguridad, la salud y la prosperidad de las personas y empresas en la UE. Las inspecciones físicas por parte de los agentes de aduanas en los pasos fronterizos (que incluyen fronteras terrestres, aeropuertos, puertos marítimos y centros postales) y el análisis de las muestras tomadas durante estas inspecciones en laboratorios aduaneros deben llevarse a cabo de manera armonizada para evitar la entrada de mercancías ilegales o peligrosas en la UE, facilitando al mismo tiempo el comercio legítimo. Para llevar a cabo sus tareas de manera eficiente y eficaz, los agentes de aduanas, los pasos fronterizos y los laboratorios aduaneros deben estar dotados de equipo de control moderno y fiable. El Instrumento para Equipo de Control Aduanero (en lo sucesivo, «el instrumento») aborda la necesidad de apoyo financiero de los Estados miembros para adquirir dicho equipo.

El instrumento¹ forma parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, junto con el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados², dentro de la rúbrica 4 (Migración y gestión de las fronteras) del presupuesto de la UE. El instrumento representa un nuevo programa de financiación de la UE en el ámbito de la política aduanera³ en el marco financiero plurianual 2021-2027, con un presupuesto de 1 006 millones EUR para este período. Proporciona subvenciones a las autoridades aduaneras de los Estados miembros para la adquisición, el mantenimiento y la modernización del equipo de control aduanero.

El objetivo del instrumento es contribuir a obtener unos resultados adecuados y equivalentes en los controles aduaneros y, a largo plazo, lograr una aplicación armonizada de las normas aduaneras en todos los Estados miembros. El programa tiene por objeto garantizar que las aduanas estén adecuadamente equipadas con el equipo de control más avanzado. Esto reducirá los desequilibrios en la realización de los controles aduaneros por parte de los Estados miembros debido a las diferencias de capacidad. El hecho de garantizar la disponibilidad de equipo de control equivalente también contribuye a evitar que las mercancías se desvíen hacia los puntos más débiles del

¹ Reglamento (UE) 2021/1077 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, 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.

² Reglamento (UE) 2021/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, 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 la Política de Visados.

³ El programa Aduana [Reglamento (UE) 2021/444], que facilita y refuerza la cooperación aduanera entre las autoridades aduaneras, tuvo sus predecesores.

sistema de control aduanero⁴. El instrumento ayuda a las autoridades aduaneras a actuar de manera unificada y a cumplir su misión de:

- proteger los intereses financieros o económicos de la UE y de sus Estados miembros;
- garantizar la protección y seguridad de la UE;
- proteger a la UE frente al comercio ilegal, facilitando al mismo tiempo la actividad comercial legítima.

El artículo 13 del Reglamento del instrumento exige a la Comisión que lleve a cabo una evaluación intermedia de este en la que se analice su rendimiento en términos de eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia, sinergias y valor añadido para la UE. En el presente informe, se exponen los resultados intermedios del instrumento para el período de referencia 2021-2024 y se basa en una evaluación de la Comisión⁵ respaldada por un estudio externo⁶. La evaluación abarca los veintisiete Estados miembros.

El objetivo de la evaluación intermedia es examinar los avances en la consecución de los objetivos del instrumento y determinar los ámbitos susceptibles de mejora para garantizar que el programa cumpla su objetivo. La evaluación intermedia permite a la Comisión realizar ajustes en la aplicación del instrumento sobre la base de la experiencia adquirida y extraer lecciones para la elaboración de futuras políticas.

2. ELEMENTOS CLAVE Y ESTADO DE LA EJECUCIÓN

El instrumento se puso en marcha en 2021 con la adopción y entrada en vigor de su Reglamento. Su ejecución corre a cargo de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DG TAXUD) en régimen de gestión directa a través de programas de trabajo plurianuales. Sus únicos beneficiarios son las autoridades aduaneras de los Estados miembros de la UE. Tal como se establece en los programas de trabajo plurianuales primero (2021-2022) y segundo (2023-2024), se pusieron en marcha dos convocatorias de propuestas, en octubre de 2021 y diciembre de 2023, respectivamente. La primera convocatoria contaba con un presupuesto de 271,5 millones EUR; y la segunda, con uno de 284 millones EUR. En conjunto, representan alrededor del 55 % de la dotación financiera del instrumento para el período 2021-2027.

Los Estados miembros podían presentar solicitudes para dos temas: pasos fronterizos y laboratorios aduaneros. Tras la evaluación de las solicitudes presentadas en respuesta a la primera convocatoria, se utilizó el presupuesto completo; se firmaron veinticuatro acuerdos de subvención con los Estados miembros para pasos fronterizos y dieciocho

⁴ Esta práctica, conocida como «compra de puntos de importación», socava la eficacia de todo el sistema.

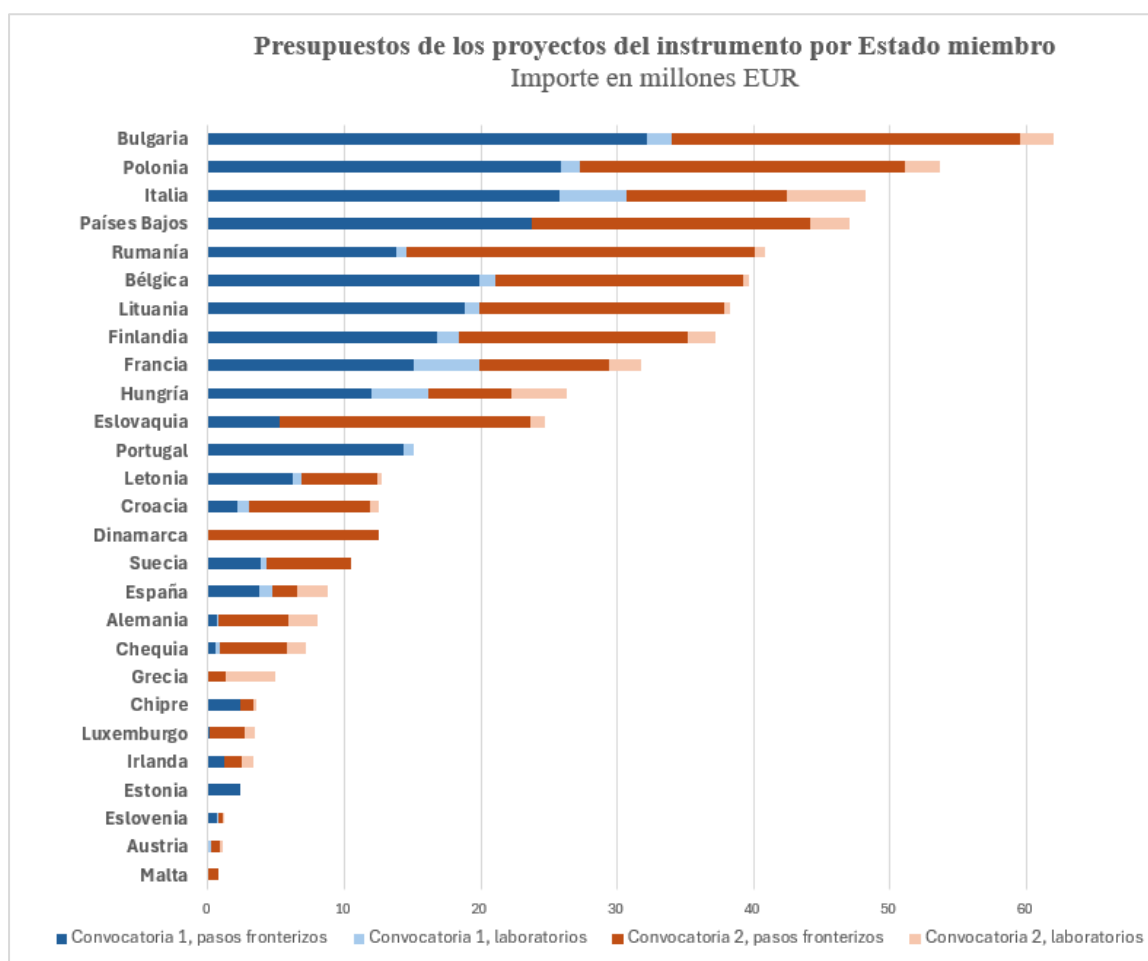
⁵ SWD(2025) 385 final, documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

⁶ *Study supporting the interim evaluation of the CCEI 2021-2027* [«Estudio en apoyo de la evaluación intermedia del Instrumento para Equipo de Control Aduanero para el período 2021-2027», documento disponible en inglés], IPSOS y Synthesia, informe final, abril de 2025.

para laboratorios aduaneros. Los fondos asignados permitieron a los Estados miembros adquirir, mantener o modernizar más de 1 300 equipos de control aduanero para más de 210 pasos fronterizos y más de 500 equipos para más de 30 laboratorios aduaneros.

Tras la evaluación de las solicitudes presentadas en respuesta a la segunda convocatoria, la Comisión firmó veinticuatro acuerdos de subvención con los Estados miembros para pasos fronterizos y veintidós para laboratorios aduaneros. A mediados de 2025, estaba todavía pendiente de ultimar una solicitud (de Bulgaria, relacionada con pasos fronterizos). Si se incluye esta última subvención pendiente, también se utilizó en su totalidad el presupuesto de la segunda convocatoria. El valor de los proyectos seleccionados en el marco de las dos convocatorias se muestra en la ilustración 1.

Ilustración 1. Dotación presupuestaria por tema de la convocatoria y Estado miembro



Los proyectos pueden tener una duración de hasta treinta y seis meses, con posibilidad de prórrogas en casos justificados. En el momento de la evaluación intermedia, el programa se encontraba todavía en las primeras fases de ejecución. A mediados de 2025, se habían completado en su totalidad trece proyectos de un total de cuarenta y dos en el marco de la primera convocatoria. Se esperaba que otros trece proyectos concluyeran en 2025, doce

más en 2026 y cuatro en 2027. La ejecución de los proyectos de la segunda convocatoria, iniciados a finales de 2024 o en 2025, se extenderá hasta 2027-2028⁷.

El instrumento se diseñó para utilizar un enfoque basado en datos para la elaboración de políticas. Los elementos de datos, como el equipo de control aduanero disponible, los medios de transporte, los riesgos y las amenazas para cada paso fronterizo y laboratorio aduanero, se recopilan a través de los Estados miembros con cada solicitud presentada y de los informes anuales y finales de ejecución de los proyectos. Estos datos sirven de base para las decisiones sobre las prioridades de las políticas y la asignación de fondos, y posibilitan el seguimiento y la evaluación a nivel de proyecto y programa.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA

En esta sección, se ofrece un resumen de la evaluación. En el correspondiente documento de trabajo de los servicios de la Comisión, se ofrece más información al respecto.

3.1 Eficacia

Las actividades previstas en el marco del instrumento se han desplegado en líneas generales según lo previsto, con dos programas de trabajo plurianuales y dos convocatorias de propuestas. Los veintisiete Estados miembros han recibido financiación del instrumento: veintidós en ambas convocatorias, dos solo en la primera y tres solo en la segunda. La demanda de financiación superó ligeramente el presupuesto en ambas convocatorias: en menos del 1 % en el caso de la primera convocatoria y en un 8 % en el de la segunda.

El diseño del instrumento ha demostrado ser acertado y adecuado para su finalidad. Más del 90 % de las administraciones aduaneras nacionales encuestadas coincidieron en que el presupuesto del instrumento era suficiente para subsanar los problemas de rendimiento y marcar la diferencia en los controles aduaneros en su Estado miembro. El hecho de que la demanda de cofinanciación estuviera tan próxima al presupuesto disponible también demuestra que el importe de la financiación disponible es suficiente para satisfacer las principales necesidades de los Estados miembros. Sin embargo, las decisiones de solicitar financiación del instrumento no se basan únicamente en las necesidades existentes, ya que los Estados miembros también deben tener en cuenta otros factores importantes, como su capacidad operativa y financiera para adquirir y utilizar el equipo (lo que incluye la disponibilidad de presupuesto para cofinanciación, de personal formado e infraestructuras, así como los flujos comerciales previstos en los pasos fronterizos).

Retrasos en la ejecución

Gran parte de los proyectos de la primera convocatoria han sufrido retrasos en su ejecución: veinte de los cuarenta y dos acuerdos de subvención⁸ se han prorrogado o

⁷ Está previsto que el proyecto AT-BCP incluido en la convocatoria, con una duración prevista de doce meses, concluya el 30 de septiembre de 2025. El proyecto ES-BCP de la misma convocatoria está en proceso de conclusión debido a consideraciones nacionales.

están pendientes de prórroga. Más de la mitad (un 53 %) de las administraciones aduaneras nacionales afirmaron que los avances del instrumento en sus países eran más lentos de lo previsto. Estos retrasos repercuten tanto en el rendimiento global del instrumento (por ejemplo, retrasos en la mejora del rendimiento de la unión aduanera) como en la capacidad de planificación financiera de la Comisión (ya que los retrasos en los proyectos ralentizan la asignación de fondos de la UE).

El factor más importante que obstaculiza el avance de los proyectos del instrumento ha sido la dificultad para completar los procedimientos nacionales de contratación pública. Las autoridades aduaneras nacionales informaron de los siguientes problemas como factores que ralentizaban la adquisición de equipo: procedimientos engorrosos que requieren múltiples permisos y aprobaciones; falta de conocimientos especializados y de recursos humanos en las unidades de contratación; incertidumbre sobre si excluir a determinados proveedores y cómo hacerlo debido a preocupaciones relacionadas con la ciberseguridad; falta de licitadores; recursos o reclamaciones de licitadores no seleccionados; restricciones presupuestarias. Estos retrasos, combinados con una demanda solo ligeramente superior al presupuesto disponible en ambas convocatorias, indican que las autoridades aduaneras de los Estados miembros tienen una capacidad de absorción limitada para proyectos de esta magnitud.

Las consideraciones referentes a la ciberseguridad desempeñaron un papel importante en varios proyectos. Dado que en los últimos años han surgido preocupaciones y se han intensificado, se han realizado esfuerzos para evaluar los perfiles de riesgo de los fabricantes y, en caso necesario, impedir el acceso de los licitadores de alto riesgo a los procedimientos de contratación pública de equipo sensible. El objetivo es garantizar que solo las soluciones seguras reciban financiación de la UE (incluida la que proporciona el instrumento). Sin embargo, varios Estados miembros han señalado dificultades prácticas para conseguirlo, ya que la legislación nacional ofrece distintos grados de eficacia al hacer frente a estas preocupaciones. A escala de la UE, la protección de la seguridad y la ciberseguridad del equipo se abordó a través de orientaciones específicas de la Comisión publicadas como parte de la convocatoria de 2022 y reafirmadas en 2023 a través del trabajo del Grupo de Coordinación del instrumento. La segunda convocatoria proporcionó requisitos y orientaciones adicionales para garantizar la seguridad y la ciberseguridad del equipo financiado en el marco del instrumento. Entre ellas, figura la obligación de que los Estados miembros beneficiarios impliquen a los servicios nacionales de seguridad y faciliten documentación justificativa que acredite el cumplimiento de los requisitos de seguridad. No obstante, esta cuestión aún no se ha abordado de manera armonizada a escala de la UE, lo que en ocasiones se ha traducido en la cancelación, el rediseño o el reinicio de procesos de contratación para cumplir las normas nacionales de contratación pública y las prioridades en materia de seguridad.

La invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia también ha afectado a algunos proyectos del instrumento en países limítrofes con Ucrania, Bielorrusia o Rusia, lo que ha

⁸ Hasta julio de 2025.

provocado retrasos o ha exigido que el equipo previsto se traslade a otros lugares como consecuencia de cambios significativos en los flujos comerciales.

Resultados emergentes

A pesar de los retrasos y los obstáculos a la ejecución expuestos anteriormente, el instrumento ha empezado a producir resultados tangibles. Según los datos presentados por los Estados miembros, a finales de 2024 se habían adquirido, mantenido o modernizado 907 equipos gracias a la financiación proporcionada por el instrumento. En lo que se refiere a los pasos fronterizos, el equipo desplegado representa el 41 % del equipo total en el marco de la primera convocatoria; en lo que respecta a los laboratorios, representa el 64 %.

Sin embargo, la medición cuantitativa de los resultados y la repercusión del instrumento sigue siendo complicada en esta fase inicial. La experiencia adquirida hasta el momento muestra que todos los indicadores de resultados enumerados en el marco de seguimiento y evaluación del instrumento⁹ se ven afectados por retos y limitaciones significativos en relación con la exhaustividad, la calidad y la comparabilidad de los datos subyacentes. A finales de 2024, el principal indicador de resultados que mide el porcentaje de pasos fronterizos que cumplen plenamente la lista común de equipo que debe estar disponible para cada tipo de paso fronterizo mostró un progreso lento (un 10,67 % frente a un objetivo del 60 %). El indicador que mide el porcentaje de Estados miembros que han cumplido sus compromisos (sobre la base de valores de referencia u objetivos fijados por ellos mismos, por ejemplo, el número o el valor de las incautaciones de diversos tipos de mercancías o sustancias, el número de controles realizados o las tasas de respuesta positiva) también muestra avances limitados (entre el 10 y el 21 %, dependiendo del objetivo, frente a una meta del 60 %). Estos resultados también sugieren que los objetivos fijados pueden ser poco realistas y excesivamente ambiciosos, ya que describen un escenario ideal y no tienen suficientemente en cuenta las particularidades de los distintos pasos fronterizos y controles aduaneros. Dado que los efectos de los proyectos tardan más tiempo en manifestarse, por el momento no ha sido posible calcular los indicadores de impacto¹⁰ del instrumento.

En la consulta a las partes interesadas, la mayoría de los Estados miembros (el 74 % de los encuestados) respondieron que, sobre la base de la experiencia adquirida hasta el momento y de las expectativas para el resto del período de programación, el instrumento realizaría una contribución «significativa» a su objetivo específico de «contribuir a unos resultados adecuados y equivalentes de los controles aduaneros». El resto esperaba

⁹ Reglamento Delegado (UE) 2022/1528 de la Comisión, de 4 de julio de 2022, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/1077 del Parlamento Europeo y del Consejo con disposiciones relativas al establecimiento de un marco de supervisión y evaluación.

¹⁰ Estos indicadores de impacto están relacionados con la contribución del instrumento a: i) la protección de los intereses financieros y económicos de la UE; ii) la garantía de la seguridad y protección de la UE y de sus ciudadanos; y iii) la protección de la UE frente al comercio ilegal, facilitando al mismo tiempo la actividad comercial legítima.

«alguna» contribución (el 16 %) o respondió «no lo sé» (el 10 %). Las administraciones aduaneras nacionales también declararon que el equipo adquirido y desplegado hasta el momento se utilizaba de manera eficaz y según lo previsto. La mayoría de los encuestados observaron mejoras notables en el rendimiento tanto de los pasos fronterizos (especialmente en la precisión de la detección, pero también de la rapidez, la capacidad y el número de controles) como de los laboratorios aduaneros. En términos de innovación, el 91 % de los encuestados coincidieron en que el instrumento fomenta y facilita la adquisición de equipo innovador y de vanguardia. El 87 % se mostró de acuerdo en que la aplicación del instrumento tiene debidamente en cuenta las consideraciones medioambientales y de seguridad.

Asignación de fondos a los ámbitos de máxima prioridad

La evaluación examinó cómo se evalúan y utilizan las necesidades para determinar la asignación de los fondos. La DG TAXUD identificó ámbitos prioritarios en cada programa de trabajo plurianual para abordar necesidades específicas. Sin embargo, estas prioridades eran amplias, lo que dejaba a las autoridades aduaneras nacionales libertad para solicitar cualquier equipo que cumpliera los requisitos establecidos. Los estudios de casos realizados para esta evaluación ponen de manifiesto que algunos Estados miembros, pero no todos, se centraron en los riesgos más elevados. Además, el leve excedente de fondos solicitados a las convocatorias del instrumento con respecto a los recursos disponibles significa, en esencia, que no existía competencia por la financiación. Por consiguiente, no fue necesario que la Comisión diera prioridad a las propuestas o paquetes de trabajo que mejor respondieran a las necesidades o riesgos clave. El carácter polivalente del equipo, que en principio podría utilizarse para contrarrestar diversos tipos de amenazas y riesgos, también explica la falta de priorización entre propuestas. En esencia, los Estados miembros recibieron cofinanciación para cualquier equipo que decidieran solicitar, siempre que cumpliera los requisitos para recibir fondos del instrumento. Además, existen problemas de disponibilidad de datos para las evaluaciones de necesidades, por ejemplo en lo referente al equipo disponible actualmente en cada paso fronterizo, en comparación con el que debería estar disponible idealmente según los volúmenes de tráfico y los perfiles de riesgo. Por consiguiente, es posible que el instrumento, tal como se ha ejecutado hasta la fecha, no siempre garantice una respuesta lo más eficaz y eficiente posible a las carencias y necesidades más significativas a escala de la UE.

Resulta difícil determinar el grado adecuado de dirección y prescripción. Un enfoque más centralizado y descendente —en el que las decisiones sobre compras de equipos y ubicaciones de despliegue se adoptaran a escala de la UE— podría, en principio, dar lugar a una asignación más eficiente de los recursos y abordar mejor los retos a los que se enfrenta la UE en su conjunto. Sin embargo, la competencia nacional en materia de controles aduaneros limita el alcance de la dirección que sería viable desde el punto de vista político y jurídico. El hecho de ofrecer a todos los Estados miembros la oportunidad de participar contribuye a garantizar un amplio apoyo al instrumento. La decisión de adquirir equipos es compleja y requiere que se tengan en cuenta múltiples factores más allá de la mera necesidad del equipo: la infraestructura existente, el espacio disponible, la

ubicación geográfica, la disponibilidad suficiente de personal cualificado, las restricciones presupuestarias, los patrones de tráfico, etc. Podría decirse que algunos de estos factores solo pueden evaluarse adecuadamente desde la perspectiva de un Estado miembro o mediante inspecciones *in situ* por parte de la Comisión, evaluando los pasos fronterizos o los laboratorios aduaneros en su totalidad.

3.2. Eficiencia

La evaluación confirmó que la ejecución del instrumento es, en gran medida, eficiente. Las administraciones aduaneras nacionales informaron de un alto grado de satisfacción con las orientaciones, la gestión de programas y la puntualidad del apoyo de la DG TAXUD. Los comentarios sobre los procesos de solicitud y adjudicación de la subvención también fueron, en general, positivos. Los solicitantes no presentaron reclamaciones significativas, excepto sobre la carga administrativa asociada a la preparación de las solicitudes al instrumento, que varios Estados miembros consideraron especialmente onerosa.

Esta crítica al proceso de solicitud se refiere principalmente al modelo de datos y, más concretamente, a los amplios datos cuantitativos requeridos. Estos datos incluyen: i) un inventario exhaustivo del equipo de control aduanero del Estado miembro disponible en los pasos fronterizos y los laboratorios aduaneros; ii) estadísticas de tráfico; iii) información sobre riesgos; y iv) indicadores de rendimiento. De acuerdo con el enfoque basado en datos consagrado en el Reglamento del instrumento, el objetivo de la recopilación de estos datos es identificar objetivamente las carencias y necesidades con el fin de que la financiación del instrumento pueda orientarse en consecuencia, así como facilitar el seguimiento y la evaluación del instrumento.

Sin embargo, la mayoría de las administraciones aduaneras nacionales consideraron difícil y engorroso proporcionar el nivel de detalle y granularidad solicitado. La recogida y la notificación de datos requerían a menudo un esfuerzo manual significativo, ya que los datos debían recopilarse normalmente a partir de múltiples fuentes y las categorías no siempre se ajustaban a los procedimientos y marcos nacionales. En algunos casos, la disponibilidad de datos era nula. Varios Estados miembros cuestionaron la pertinencia y utilidad de los datos. Aunque, en general, comprendían la necesidad de que el apoyo del instrumento se basara en una comprensión clara de las necesidades y riesgos reales y, en principio, apoyaban los esfuerzos de la Comisión, muchos dudaban de que las fichas de datos actuales contribuyeran a este objetivo.

Como consecuencia de ello, existen problemas de exhaustividad, calidad, fiabilidad y comparabilidad de los datos del instrumento entre los Estados miembros y las diferentes categorías. Esto obstaculiza la plena aplicación del modelo de datos y merma su potencial. Las limitaciones de los datos aduaneros de la UE no son exclusivas del instrumento. La Comisión ha propuesto la creación de un centro de datos aduaneros de la UE con el fin de: i) consolidar los datos que actualmente se encuentran dispersos en numerosas fuentes; ii) posibilitar un mejor análisis de los datos; y iii) permitir mejores procesos de gestión y control de riesgos.

Por consiguiente, existe un gran potencial para simplificar el modelo de datos. El marco podría racionalizarse de forma que se centre en elementos para los que puedan recopilarse datos fiables y comparables con un mínimo esfuerzo adicional y, a continuación, utilizarse para identificar necesidades reales y supervisar los avances. Es preciso revisar la granularidad de los datos que deben recopilarse para elaborar los indicadores, teniendo en cuenta cualquier incoherencia metodológica detectada y otras particularidades que no se hayan tenido en cuenta hasta el momento. Los objetivos fijados para los indicadores al inicio de la ejecución del programa deben revisarse para garantizar que todos sean alcanzables y, lo que es más importante, realistas.

3.3 Coherencia

El diseño del instrumento exhibe coherencia interna: sus diversos elementos operan correctamente juntos para alcanzar sus objetivos. El instrumento está concebido para ser relativamente sencillo y proporcionar apoyo financiero para una única actividad principal: la adquisición, el mantenimiento y la modernización del equipo de control aduanero por parte de las administraciones aduaneras nacionales de los veintisiete Estados miembros. Este apoyo se presta con arreglo a una lógica de intervención clara y sólida. Las actividades de apoyo (incluidas las reuniones y los resultados concretos del Grupo de Coordinación del instrumento, así como las orientaciones y el apoyo técnico y administrativo proporcionados a los solicitantes por la DG TAXUD) son coherentes con la lógica y los objetivos del instrumento.

Desde el punto de vista externo, el instrumento está diseñado para maximizar la coherencia con otros programas y fondos de la UE. Fomenta la complementariedad y las sinergias con: el programa Aduana¹¹, el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados¹², el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude, el programa Horizonte Europa, el instrumento de apoyo técnico, el Fondo de Seguridad Interior y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

En concreto, el instrumento y el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude, gestionado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), son claramente complementarios y abordan objetivos distintos pero interconectados. Antes de que se creara el Instrumento para Equipo de Control Aduanero como instrumento independiente, el programa Hércules de la OLAF desempeñaba un papel clave en el apoyo a los beneficiarios que buscaban financiación para equipo fronterizo. Desde la creación del instrumento, el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude ha reasignado sus recursos a otros beneficiarios (por ejemplo, otros servicios de seguridad) y a otros tipos de herramientas y tecnologías.

¹¹ Entre otras cosas, el programa Aduana apoya acciones que complementan el instrumento, como el intercambio de buenas prácticas y enseñanzas extraídas y la formación relacionada con el equipo en cuestión.

¹² El Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados se centra principalmente en el control de las personas que cruzan las fronteras exteriores de la UE, complementando así el enfoque del instrumento, centrado en las mercancías.

El grado en que esto ha dado lugar a sinergias y complementariedades reales varía en cierta medida. Esto se debe, en parte, a los diferentes niveles de concienciación. Sobre la base de las respuestas al cuestionario, casi todos los funcionarios que se ocupan del instrumento en las administraciones aduaneras nacionales están familiarizados con el programa aduanero, mientras que el conocimiento de otras iniciativas es considerablemente menor, a pesar de las orientaciones y la información facilitadas por la Comisión. En consonancia con esto, la mayoría de los ejemplos de sinergias destacados por los encuestados y los entrevistados estaban relacionados con aspectos del programa aduanero, como la formación, las reuniones, el intercambio de conocimientos especializados y foros como el equipo de expertos de laboratorios aduaneros, la Red Europea de Laboratorios Aduaneros y el equipo de expertos en aduanas de las fronteras terrestres orientales y sudorientales. Sin embargo, solo se pudieron identificar algunos ejemplos de uso complementario del instrumento junto con otros instrumentos de la UE. Por ejemplo, algunos Estados miembros indicaron que habían utilizado el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude para recibir financiación para elementos no cubiertos por el instrumento, pero que complementaban el equipo financiado por este (por ejemplo, grabadoras de vídeo, equipo informático y vehículos). Todavía no se ha puesto de manifiesto el impacto global de las sinergias con el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados.

Muchos Estados miembros no han compartido aún el equipo financiado por el instrumento con otras autoridades fronterizas. A menudo, esto se debe a la naturaleza específica del equipo, que está diseñado para uso aduanero y requiere personal formado para utilizarlo.

3.4 Valor añadido de la UE

La evaluación examinó si el instrumento marcó una diferencia para los principales beneficiarios, a saber, las autoridades aduaneras nacionales, más allá de lo que podría haberse logrado únicamente con medidas y financiación nacionales. Una de las razones por las que se creó el instrumento fue la existencia de desequilibrios entre los Estados miembros en cuanto a los recursos financieros destinados al equipo de control aduanero, lo que significa que muchas autoridades aduaneras no habrían podido movilizar recursos suficientes para dicho equipo si no contaran con financiación externa adicional. Sin embargo, todos los Estados miembros pueden optar a la financiación del instrumento, aunque sus autoridades aduaneras quizá habrían podido adquirir los equipos por su cuenta.

Los datos recopilados durante la evaluación muestran que, en general, los Estados miembros se dividían en dos grupos en función de sus circunstancias. El primer grupo estaba formado por países para los que la financiación del instrumento permitió claramente efectuar adquisiciones equipo que habrían resultado imposibles a través de otras fuentes. La mayoría de las autoridades aduaneras pertenecen a este grupo, y casi dos tercios de los encuestados (un 61 %) afirman que no habrían podido adquirir el equipo incluido en sus solicitudes de subvención sin el apoyo del instrumento. Solo el 9 % opinaba lo contrario, mientras que el 29 % restante se mostró neutral o no respondió.

Se constataron altos niveles de «adicionalidad» en seis de los estudios de caso en profundidad realizados sobre diez subvenciones para la primera convocatoria del instrumento. Por el contrario, los otros cuatro estudios de casos abarcaban necesidades de equipo que los funcionarios nacionales reconocieron que se habrían satisfecho incluso sin la financiación del instrumento. En estos Estados miembros, el papel del instrumento era acelerar el despliegue del equipo necesario o aumentar el perfil político del equipo de control aduanero, incentivando a las aduanas a perseguir una mayor ambición. En general, las conclusiones confirman que la financiación del instrumento fue en su mayor parte adicional, aunque en algunos casos simplemente sustituyó a la financiación nacional.

La mayoría de los Estados miembros se mostraron «muy de acuerdo» (el 29 %) o «tendían a estar de acuerdo» (el 55 %) con que el Grupo de Coordinación del instrumento era un foro eficaz para la colaboración en la UE. Los conocimientos especializados, el asesoramiento y los modelos compartidos en el Grupo de Coordinación sirvieron para reducir los costes nacionales de redacción del pliego de condiciones, gestión de la contratación pública y trato con los proveedores. Esto fue especialmente apreciado por los Estados miembros más pequeños con menor capacidad.

Sin embargo, los ejemplos de colaboración operativa en el marco del instrumento siguen siendo extremadamente limitados. A pesar de la cofinanciación de la UE y de un entusiasmo general por una cooperación más estrecha, las decisiones sobre las adquisiciones y el uso del equipo siguen adoptándose en gran medida a nivel nacional. Esto es acorde tanto con: i) el modelo de ejecución del instrumento (en el que la adquisición del equipo corre por cuenta de los Estados miembros); como con ii) las políticas aduaneras en general (en las que las autoridades aduaneras son responsables del análisis de riesgos y los controles).

3.5 Pertinencia

La evaluación examinó en qué medida se ajusta el instrumento a la evolución de las necesidades y prioridades de la UE, su capacidad para adaptarse a los cambios y la medida en que satisface las necesidades de las partes interesadas.

La estrategia aduanera¹³ y el Plan de Acción Aduanero¹⁴ de la UE proporcionan el marco general para el fortalecimiento de la unión aduanera. En ambos documentos, se establecen prioridades clave, como la modernización de la aplicación de la normativa aduanera, la mejora del análisis y la gestión de riesgos, la mejora del intercambio de datos y el fomento de la cooperación entre los Estados miembros. Estas estrategias ponen de relieve el valor de: i) crear un sistema aduanero más resiliente y basado en datos; ii) reforzar los mecanismos de control basados en el riesgo; y iii) dotar a las autoridades

¹³ Disponible (en inglés) en https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_en.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo «Impulsar la Unión Aduanera a un nuevo nivel: un Plan de Acción», COM(2020) 581 final, Bruselas, 28.9.2020.

aduaneras de la infraestructura y las tecnologías necesarias para mejorar la aplicación de la normativa y posibilitar la toma de decisiones en tiempo real y basada en datos. Mediante la financiación de equipo para las autoridades aduaneras nacionales, el instrumento apoya estos objetivos y ayuda a armonizar la capacidad de ejecución basada en datos en toda la unión aduanera.

Los programas de trabajo plurianuales y las convocatorias de financiación del instrumento han seguido siendo pertinentes, al adaptar su ámbito de aplicación a las prioridades emergentes. Durante la consulta a las partes interesadas, los Estados miembros expresaron su firme acuerdo con las prioridades específicas esbozadas en los programas de trabajo plurianuales primero (2021-2022) y segundo (2023-2024).

El instrumento cuenta con un fuerte apoyo entre las veintisiete autoridades aduaneras. En general, se considera un instrumento esencial para reducir las disparidades en las capacidades de control aduanero y garantizar que todos los Estados miembros puedan acceder a equipo de control aduanero de última generación, con independencia de las limitaciones presupuestarias. La inmensa mayoría de las administraciones aduaneras están de acuerdo en que las necesidades que aborda el instrumento son auténticas y se han identificado correctamente.

En general, las autoridades aduaneras nacionales consideran que los criterios de admisibilidad están bien adaptados a sus necesidades y prioridades en materia de equipo. Sin embargo, varios Estados miembros identificaron necesidades adicionales que no están cubiertas, o solo parcialmente, por los criterios actuales. Entre ellos, se incluyen los costes de infraestructura, ya que algunos equipos requieren infraestructuras específicas (por ejemplo, carriles nuevos para camiones) para funcionar eficazmente. Otra necesidad no cubierta por los criterios actuales son los equipos informáticos que permiten la interoperabilidad, la integración (conexiones dentro de sistemas y redes comunes), el control centralizado del equipo y el tratamiento centralizado de datos e imágenes. En principio, las infraestructuras y los equipos y costes informáticos no son subvencionables en el marco del instrumento actual.

4. CONCLUSIONES Y LECCIONES EXTRAÍDAS

La evaluación destaca la importancia del instrumento como único programa que ayuda a las autoridades aduaneras de la UE a invertir en equipo moderno de control aduanero para garantizar unos controles aduaneros coherentes y eficaces en todos los Estados miembros. Aunque el instrumento se encuentra todavía en una fase de ejecución temprana, teniendo en cuenta las conclusiones presentadas en la sección anterior, la Comisión considera que representa un instrumento valioso, con notables logros iniciales en el fortalecimiento de las capacidades de control aduanero en toda la UE. Sin embargo, también ha identificado problemas y ámbitos que podrían mejorarse para maximizar la eficacia, la eficiencia y el impacto del instrumento en la armonización de las prácticas aduaneras.

El instrumento ha respondido a necesidades estratégicas y prácticas reales y ha proporcionado en gran medida un apoyo eficaz y eficiente. Se han identificado las **fortalezas** que se describen a continuación.

- Pertinencia y valor. El instrumento responde a una necesidad importante: abordar las disparidades del equipo de control aduanero entre los Estados miembros. La participación de los veintisiete Estados miembros demuestra la importancia del instrumento para colmar las lagunas y modernizar los equipos de control aduanero en toda la UE.
- Coherencia con las prioridades de la UE. El instrumento se ajusta en gran medida a los objetivos estratégicos globales establecidos en el Código Aduanero de la Unión¹⁵ y en la estrategia aduanera y el Plan de Acción Aduanero de la UE, en particular la necesidad de contar con sistemas aduaneros modernos, basados en datos, interconectados y resilientes. En el marco de la segunda convocatoria, se han asignado más de 200 millones EUR de financiación de la UE a las autoridades aduaneras para equipos de vanguardia. Este equipo apoya la iniciativa de la Alianza Europea de Puertos y aumenta la eficacia de la gestión de riesgos aduaneros y de los controles relacionados con las drogas y los precursores ilícitos.
- Diseño, gestión y apoyo eficaces. Las principales características del diseño del instrumento son adecuadas para los objetivos que persigue. Su gestión por parte de la DG TAXUD es ampliamente considerada eficaz y eficiente por los beneficiarios, que se muestran muy satisfechos con la orientación, la comunicación y el apoyo administrativo prestado.
- Resultados emergentes. Los proyectos apoyados por el instrumento han comenzado a producir resultados. Hasta la fecha se han adquirido más de 900 equipos de control aduanero, lo que ha contribuido a mejorar las capacidades de los pasos fronterizos y los laboratorios receptores de financiación. Aunque todavía no es posible medir con exactitud su impacto, el instrumento ya está fortaleciendo la capacidad de los beneficiarios para realizar controles más rápidos y precisos. Teniendo en cuenta los posibles retrasos en la ejecución, se prevé que las necesidades más urgentes del equipo de control aduanero en los Estados miembros de la UE se satisfagan antes de que finalice el presente período de programación a través de los acuerdos de subvención celebrados en el marco de las convocatorias del instrumento correspondientes al período 2021-2027.
- Adicionalidad de la financiación. El apoyo financiero del instrumento ha aportado un valor añadido real a muchos Estados miembros, en particular a aquellos que experimentan limitaciones presupuestarias o que tienen fronteras amplias con países no pertenecientes a la UE. La financiación del instrumento ha sido

¹⁵ 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.

fundamental para posibilitar adquisiciones de equipo de control aduanero que, de otro modo, no se habrían podido llevar a cabo.

Al tratarse de un programa nuevo, el instrumento se ha enfrentado a diversos retos durante su ejecución. Se han identificado los siguientes **problemas y ámbitos susceptibles de mejora** que requieren atención.

- Retrasos en la ejecución debido a dificultades en el ámbito de la contratación pública nacional. Casi la mitad de las subvenciones otorgadas en el marco de la primera convocatoria requirieron prórrogas a pesar de que la duración inicial de los proyectos era relativamente larga (treinta y un meses en promedio). La mayoría de estos retrasos se debieron a: i) problemas relacionados con los procesos de contratación pública (como la falta de conocimientos especializados, la disponibilidad insuficiente de recursos y la interposición de recursos y litigios); ii) la dificultad para integrar los requisitos relacionados con la seguridad y la ciberseguridad; y iii) la restricción del acceso a las licitaciones a los fabricantes de alto riesgo. A pesar de que ya se han adoptado medidas en el marco del instrumento para identificar y compartir las mejores prácticas, la contratación pública nacional sigue representando un cuello de botella importante.

En general, el tiempo transcurrido entre la presentación de propuestas por parte de los Estados miembros al instrumento y el despliegue real del equipo sobre el terreno es considerable, normalmente entre dos y tres años en el caso de los proyectos de menor envergadura y hasta seis o siete años para los más complejos. Esta situación, agravada aún más por los retrasos mencionados anteriormente, pone de relieve la necesidad de revisar la forma en que se ejecuta el instrumento, prestando especial atención a la contratación pública, la interoperabilidad e interconectividad y la seguridad y ciberseguridad del equipo.

- Orientación y priorización insuficientes. El enfoque basado en datos tiene por objeto garantizar que el apoyo del instrumento se centre en los riesgos y carencias más significativos en toda la UE. Sin embargo, la primera ronda de proyectos reflejaba principalmente las necesidades y prioridades nacionales, con orientaciones limitadas para garantizar que respondieran a las necesidades más acuciantes de la unión aduanera en su conjunto¹⁶.
- Problemas con el modelo de datos y la presentación de informes. Las administraciones aduaneras nacionales consideraron difícil y engorroso cumplir los requisitos en materia de datos. Existe una gran preocupación por la fiabilidad y comparabilidad de los datos presentados por los Estados miembros a la DG TAXUD como parte de sus solicitudes e informes de proyectos. Además, se ha cuestionado el diseño de determinados indicadores y los objetivos

¹⁶ Para la segunda convocatoria, la Comisión proporcionó a los Estados miembros orientaciones específicas por país en las que recomendaba qué equipo debían solicitar para reforzar sus pasos fronterizos y laboratorios aduaneros más débiles. Estas recomendaciones se basaron en un análisis de los datos facilitados por los Estados miembros durante la primera convocatoria.

correspondientes. Como consecuencia de ello, los datos recopilados hasta el momento han tenido solamente una utilidad parcial para la consecución de sus fines previstos, a saber: i) detectar carencias y necesidades para orientar mejor la financiación del instrumento, y ii) apoyar el seguimiento y la evaluación del instrumento.

- Adicionalidad heterogénea. En algunos casos, la financiación del instrumento se utilizó para adquirir equipo que, de todos modos, se habría adquirido con recursos nacionales. Incluso en estos casos, el instrumento aporta valor añadido, al acelerar las compras y aumentar los recursos.
- Impacto limitado en términos de equipo innovador. Aunque la innovación se ha fomentado en ambas convocatorias de financiación, ha recibido escasa atención en las subvenciones concedidas hasta el momento. Esto representa una oportunidad perdida de desplegar equipo de vanguardia para mejorar la eficacia y la eficiencia de los controles aduaneros.
- Ejecución compartimentada y sinergias limitadas con otros programas. A pesar del trabajo del Grupo de Coordinación del instrumento, la ejecución de las subvenciones de este tipo sigue siendo esencialmente una responsabilidad nacional. Todavía no se ha llevado ningún proceso de contratación pública conjunta por parte de los Estados miembros. Más allá del programa aduanero, las pruebas de sinergias reales con otros programas de la UE son limitadas.

Durante el resto del período de programación, la DG TAXUD abordará todos los ámbitos de mejora identificados para garantizar la consecución de los objetivos generales y específicos del instrumento.

Es probable que el marco normativo e institucional del instrumento evolucione de forma significativa en los próximos años, una vez se adopte la propuesta de reforma aduanera de la UE¹⁷. A medida que la Comisión prepara el próximo marco financiero plurianual de la UE (2028-2034), que busca programas de financiación de la UE más sencillos, racionalizados y armonizados con mayor flexibilidad en el conjunto del presupuesto¹⁸, está analizando la mejor manera de alcanzar los objetivos de la política aduanera y si seguir apoyando (y de qué manera) las adquisiciones de equipo de control aduanero.

En consonancia con las negociaciones en curso sobre la reforma aduanera, la Comisión propone que la ejecución de cualquier medida similar al instrumento corresponda a la futura Autoridad Aduanera de la UE. Estas medidas también podrían estar abiertas a los

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, «Reforma aduanera: impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel», COM(2023) 257 final, Bruselas, 17.5.2023.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Un presupuesto de la UE dinámico para las prioridades del futuro: el marco financiero plurianual 2028-2034», COM(2025) 570 final, Bruselas, 16.7.2025.

países de la ampliación y de la vecindad, que actualmente no pueden optar a la financiación del instrumento. Además, podrían utilizarse para hacer frente a situaciones de crisis urgentes dentro de la UE. El programa de financiación pertinente para estas medidas sería el Programa para el Mercado Único y las Aduanas propuesto¹⁹, que incluye el actual programa aduanero.

Debido a los retrasos en la ejecución de los proyectos en el marco de la primera convocatoria, y con el fin de dar cabida a las prioridades estratégicas emergentes, la Comisión ha decidido reasignar 84,95 millones EUR de los 448 millones EUR restantes en compromisos del instrumento hasta el final del actual marco financiero plurianual. Esta redistribución se llevará a cabo en tres tramos: 68,35 millones EUR en 2025, 8,85 millones EUR en 2026 y 7,75 millones EUR en 2027. Esta medida excepcional se destina a apoyar soluciones digitales centralizadas relacionadas con la política aduanera, con la asignación de 60 millones EUR de la rúbrica 1 para la preparación del centro de datos aduaneros y 24,95 millones EUR de la rúbrica 3 para el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Al adoptar esta decisión se tuvo en cuenta la capacidad administrativa de los Estados miembros para absorber y desplegar sucesivamente nuevos proyectos del instrumento en un plazo ajustado.

¹⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para el Mercado Único y las Aduanas para el período 2028-2034 y se derogan los Reglamentos (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 y (UE) 2021/1077, COM(2025) 590 final, Bruselas, 3.9.2025.