



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 22 de mayo de 2023
(OR. en)

9622/23

UD 111
ENFOCUSTOM 58
ECOFIN 455
MI 433
COMER 59
TRANS 195
FISC 96

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	22 de mayo de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 257 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Reforma aduanera: impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2023) 257 final.

Adj.: COM(2023) 257 final



Bruselas, 17.5.2023
COM(2023) 257 final

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

Reforma aduanera: impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel

1. INTRODUCCIÓN

Ha llegado el momento de impulsar la Unión Aduanera a un nuevo nivel, dotándola de un marco más sólido que nos permita proteger mejor a nuestros ciudadanos y al mercado único. Propondré un paquete ambicioso para un enfoque europeo integrado destinado a reforzar la gestión de los riesgos aduaneros y apoyar unos controles eficaces por parte de los Estados miembros. Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, julio de 2019¹.

La Unión Aduanera es un verdadero éxito de la integración y la prosperidad europeas: la Unión Europea se beneficia considerablemente de su conexión con el resto del mundo a través del comercio internacional, al tiempo que las mercancías pueden circular libremente dentro del mercado único de la UE, el mayor espacio de mercado único integrado del mundo². En 2021, el valor del comercio de la UE con otros países ascendió a 4,3 billones EUR, lo que representa el 14 % del comercio mundial, y hasta 56 millones de puestos de trabajo en la UE dependen del comercio dentro de la UE³.

Las autoridades aduaneras son el guardián de la frontera exterior de la UE en relación con las mercancías y la seguridad de nuestras cadenas de suministro. Las autoridades aduaneras supervisan todas las mercancías que entran o salen de la Unión Aduanera, 24 horas al día, 365 días al año, y tramitaron 691,5 millones de declaraciones de importación, 17,5 millones de circulaciones de tránsito y 486,3 millones de declaraciones de exportación en 2021⁴. Las autoridades aduaneras detectan los riesgos sobre la base de información comercial y de seguridad, y llevan a cabo controles para garantizar el cumplimiento de las normas de la UE. En 2021, las autoridades aduaneras recaudaron más de 50 000 millones EUR en impuestos y alrededor de 25 000 millones EUR en derechos de aduana. El 75 % de los derechos recaudados se destina a la financiación del presupuesto de la UE, lo que representa el 8 % de los ingresos del presupuesto de la UE. En un momento en que han aumentado las necesidades de financiación de la inversión pública, es de importancia estratégica dotar a las autoridades aduaneras de la UE de los instrumentos que les permitan proteger los intereses financieros de la UE y de los Estados miembros. Al mismo tiempo, los aranceles aduaneros y otras medidas comerciales protegen a la UE contra las prácticas comerciales desleales. Cada vez más, el papel de las autoridades aduaneras en la protección de la UE va más allá de los aranceles, ya que, junto con otras autoridades, se encargan de hacer cumplir normas en el ámbito de la salud, el medio ambiente, la protección y la seguridad, por ejemplo, especialmente mediante prohibiciones y restricciones⁵, entre otras, en lo relativo al tráfico de drogas y de armas de fuego ilegales.

A principios de la década de 2020 se ha producido un vuelco descomunal en el panorama geopolítico que ha provocado perturbaciones en las cadenas de suministro mundiales, subrayando una vez más la necesidad de que la UE determine y reduzca sus dependencias estratégicas. Esto debe hacerse a través de una combinación de medidas, tal como se establece en el Plan Industrial del Pacto Verde Europeo⁶. Para permitir que las

¹ [Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024](#), página 18.

² Medido en paridad de poder adquisitivo, Perspectivas de la Economía Mundial del FMI.

³ [International trade in goods — Statistics Explained](#) [«Comercio internacional de mercancías: estadísticas explicadas», documento en inglés (europa.eu)].

⁴ [EU Customs Union – unique in the world](#) [La Unión Aduanera de la UE: única en el mundo, página web en inglés (europa.eu)].

⁵ Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, [Lista integrada de prohibiciones y restricciones de la UE](#); calendario indicativo y lista establecidos a partir del aviso legal de 1.1.2022, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas» [COM(2023) 62 final].

empresas de la UE prosperen en esta nueva era y para mantener y desarrollar las capacidades de producción dentro del mercado único, en particular en las industrias críticas, es fundamental garantizar la igualdad de condiciones con los productores de terceros países. La competencia internacional solo puede redundar en beneficio mutuo de los socios comerciales cuando se aplican y se hacen cumplir las normas. A la UE y a sus socios comerciales les interesa poner fin a la competencia desleal y a los métodos de producción que socavan las normas de la UE en materia de salud, seguridad y protección o que explotan el medio ambiente o el trabajo forzoso.

Por lo tanto, el buen funcionamiento de la Unión Aduanera es fundamental para la competitividad, la sostenibilidad y la resiliencia de la UE. La reforma y el refuerzo de la Unión Aduanera permitirá preservar la integridad del mercado único, lo que contribuirá a mantener la competitividad de la UE en el marco de la doble transición ecológica y digital. Esto significa que la supervisión y el control efectivos de las cadenas de suministro de mercancías en las fronteras exteriores de la UE revisten, más que nunca, una importancia estratégica para la UE.

2. UNAS ADUANAS EN TRANSICIÓN Y BAJO PRESIÓN

Las aduanas europeas todavía no funcionan «como una sola». Esto deja a la Unión Aduanera a merced de su eslabón más débil. Los cambios graduales introducidos a lo largo de los años fueron necesarios [...]. No obstante, en un mundo en rápida evolución, estos no son suficientes para hacer frente a la magnitud de los retos a los que se enfrentan las autoridades aduaneras. La Unión Aduanera no es adecuada para su finalidad **Grupo de Sabios sobre el futuro de las aduanas**⁷

A lo largo de las recientes crisis, y a pesar de las limitaciones del marco actual, las aduanas han cumplido con éxito y rapidez. Las aduanas han desempeñado un papel esencial en la respuesta coordinada y contundente de la UE a la invasión no provocada de Ucrania por parte de Rusia: de la aplicación de prohibiciones de exportación, en particular las relativas a material militar y productos de doble uso, y de los controles de las importaciones, hasta el apoyo a la ayuda humanitaria a través de franquicias aduaneras y corredores verdes. Estos cambios se produjeron solo un año después del papel decisivo de las aduanas durante la pandemia de COVID-19 en el seguimiento del tránsito de vacunas y equipos médicos que salvan vidas, al tiempo que se adaptaron a las cadenas de suministro mundiales interrumpidas y cambiantes. Al mismo tiempo, el final del período transitorio tras la retirada del Reino Unido de la UE modificó efectivamente las fronteras de la Unión Aduanera en 2021; un enorme desafío que las autoridades aduaneras han gestionado con éxito.

Sin embargo, estas crisis también pusieron de manifiesto la indiscutible necesidad de una modernización estructural para hacer de las aduanas de la UE una capacidad estratégica de la Unión Europea. En virtud del actual Reglamento sobre el código aduanero de la Unión (CAU)⁸ y su marco de gobernanza resultante, la legislación aduanera y los aranceles comunes son competencia exclusiva de la UE, mientras que los Estados miembros son responsables de su aplicación, sobre todo mediante la gestión de riesgos y los controles sobre el terreno. Según el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), esta configuración da lugar a discrepancias sustanciales y en gran medida indeseables en la aplicación de la legislación

⁷ *Putting more Union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe, Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union* [Informe del Grupo de Sabios sobre la reforma de la Unión Aduanera de la UE. «Más Unión en las aduanas europeas: diez propuestas para adaptar la Unión Aduanera de la UE a una Europa geopolítica», documento en inglés]. Bruselas marzo de 2022.

⁸ Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

aduanera en los Estados miembros, debilita la Unión Aduanera, perjudica los intereses financieros de la UE y permite «a los operadores que no cumplen el marco elegir puntos de entrada de la UE con niveles de control más bajos»⁹. El comercio de productos no conformes a las normas y la delincuencia organizada también se aprovechan de estas deficiencias y lagunas, lo que socava la seguridad de la UE y la integridad del mercado único. Los estudios independientes muestran sistemáticamente que los índices de incumplimiento de los productos importados en diferentes sectores de fabricación, como los productos químicos¹⁰ y los juguetes¹¹, son elevados. Los productos no conformes que entran en la UE lastran la competitividad de las empresas que cumplen las normas y plantean graves riesgos para la salud y la vida de los consumidores de la UE, ya que provocan lesiones y muertes prematuras y un enorme dolor a los afectados. Un informe reciente reveló que el 95 % de los productos vendidos a través de mercados en línea no son conformes a la legislación sobre sustancias químicas por algún motivo¹². A este respecto, los costes sociales se estiman en 76 600 millones EUR al año¹³.

Las autoridades aduaneras están cada vez más cargadas con tareas más y más numerosas. En los últimos años, la UE ha acordado un número significativo de textos legislativos muy ambiciosos que establecen normas en los ámbitos del medio ambiente, de la seguridad, la salud, la sociedad y lo digital que determinan el modo en que las empresas operan dentro y fuera del mercado único. Algunos ejemplos recientes son la actualización del Reglamento relativo a la seguridad general de los productos¹⁴, el Reglamento para minimizar la deforestación impulsada por la UE¹⁵, el Reglamento para prohibir los productos realizados con trabajo forzoso¹⁶, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la UE¹⁷ y la Ley Europea de Accesibilidad¹⁸. Hasta la fecha, las mercancías deben cumplir más de 370 actos legislativos de la UE cuyo cumplimiento compete a las autoridades aduaneras. El aumento constante de las tareas relacionadas con la aplicación de la legislación de la UE en materia de prohibiciones y restricciones ha sometido a las autoridades aduaneras a una presión significativa. Además, sin una supervisión central de la cadena de suministro, la UE no tiene plena visibilidad y control de las mercancías que entran y salen del mercado único. Esto debilita no solo la credibilidad de las políticas sectoriales de la UE, sino que también limita el poder de la UE como actor geopolítico.

⁹ Informe Especial 04/2021 del Tribunal de Cuentas Europeo: [Controles aduaneros: la armonización insuficiente es un obstáculo para los intereses financieros de la UE](#)

¹⁰ Según el último informe de aplicación de REACH y CLP, hasta el 28 % de las importaciones no son conformes con el Reglamento REACH y el Reglamento sobre clasificación, etiquetado y envasado (Reglamento CLP). Según un reciente informe del CEFIC (Consejo Europeo de la Industria Química), en 2020 el 80 % de los artículos no conformes que contenían sustancias químicas prohibidas o restringidas procedían de fuera de la UE o del EEE.

¹¹ Entre 2016 y 2021, los juguetes peligrosos encontrados en el mercado de la UE representaron más de una cuarta parte del total de las alertas RAPEX / Safety Gate, con una proporción significativa de juguetes inseguros procedentes de países no pertenecientes a la UE (el 85 % de China).

¹² [Informe de la OEMA sobre las plataformas en línea](#): Papel y responsabilidad en la política de diseño ecológico [documento en inglés].

¹³ Evaluación de impacto que acompaña al documento «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad general de los productos», SWD(2021) 168 final [documento disponible en inglés].

¹⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2021) 346 final].

¹⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos derivados asociados a la deforestación y la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010 [COM(2021) 706].

¹⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso, [COM(2022) 453].

¹⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono [COM(2021) 564 final].

¹⁸ Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

Este reto se ve agravado por un aumento drástico de los volúmenes comerciales, impulsado en gran medida por el extraordinario crecimiento del comercio electrónico, que genera un número en constante aumento de pequeños paquetes de mercancías de escaso valor. La reforma del IVA aplicado al comercio electrónico de 2017, destinada a responder al fuerte crecimiento del comercio electrónico, introdujo varias simplificaciones para la recaudación del impuesto sobre las transacciones de comercio electrónico y suprimió la exención del IVA para los bienes importados¹⁹. Aunque la reforma no eliminó la exención de derechos de aduana para envíos con un valor de hasta 150 EUR, introdujo la obligación de presentar una declaración en aduana electrónica, lo que dio lugar a 1 000 millones de declaraciones en aduana adicionales en 2022, que se sumaron a las declaraciones en aduana estándar, que ya casi se han duplicado, pasando de 376,8 millones de artículos en 2019 a 691,5 millones de artículos en 2021. Además, el mantenimiento de la exención de derechos de aduana para las mercancías de hasta 150 EUR ha dejado abierta la puerta al abuso sistemático de dicho umbral mediante la infravaloración y el fraccionamiento de los envíos. Alrededor del 65 % de los envíos de comercio electrónico están infravalorados²⁰ con el objetivo de evitar los derechos de aduana, mientras que, según algunos estudios, el 66 % de los productos adquiridos en línea no cumplen los requisitos de la UE en materia de seguridad²¹. Por último, la diferencia entre el tratamiento del IVA y el tratamiento aduanero de los bienes de comercio electrónico hace que el sistema sea complejo para las partes implicadas. En la actualidad, las autoridades aduaneras no disponen de los medios necesarios para hacer cumplir adecuadamente las normas del comercio internacional en el comercio electrónico transfronterizo. Es necesario establecer un régimen aduanero adaptado al comercio electrónico.

La reforma aduanera de 2013 por la que se establece el CAU, en vigor desde mayo de 2016, permitió a las aduanas de la UE pasar a un entorno sin papel, integrado y totalmente electrónico. La implantación informática de la reforma está en curso y concluirá a finales de 2025. Se centra en la digitalización de los procesos existentes sin modificar los principios subyacentes. Sin embargo, como ya se indicó en la Comunicación «Impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel: un Plan de Acción»²², que contó con el amplio apoyo del Consejo en sus Conclusiones de diciembre de 2020, la finalización en curso de la implantación del CAU es necesaria, pero insuficiente para hacer frente a los retos emergentes. Del mismo modo, el Parlamento Europeo destacó la importancia de digitalizar plenamente los sistemas informáticos aduaneros de aquí a 2025, pero pidió nuevas reformas para mejorar el CAU y adaptarlo, en particular para hacer frente a «los retos y riesgos derivados del comercio electrónico»²³. El enfoque actual consistente en conectar los sistemas informáticos nacionales a escala de la UE está alcanzando su límite. No solo resulta costoso desarrollar y mantener 27 + 1 sistemas informáticos y que el comercio se conecte a diferentes sistemas nacionales, sino que la velocidad de adaptación al cambio es lenta y los datos aduaneros siguen estando fragmentados.

¹⁹ Directiva (UE) 2017/2455 del Consejo, de 5 de diciembre de 2017, por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes (DO L 348 de 29.12.2017, p. 7).

²⁰ Copenhagen Economics (2016), *E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment* [Importaciones por comercio electrónico a Europa: IVA y tratamiento aduanero].

²¹ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf

²² 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].

²³ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2023, sobre el trigésimo aniversario del mercado único: celebrar los logros y mirar hacia los avances futuros [2022/3015 \(RSP\)](#).

3. EL PRÓXIMO NIVEL: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LA REFORMA

Con el fin de introducir un cambio decisivo en la unión aduanera que soporte el paso del tiempo en las próximas décadas, la Comisión ha presentado la reforma más ambiciosa y completa de la Unión Aduanera desde su creación en 1968, basada en tres principios fundamentales:

1. Una **Unión Aduanera eficiente** con procedimientos aduaneros simplificados y modernizados, de modo que las empresas legítimas puedan aprovechar las oportunidades comerciales con la certeza de que sus competidores también cumplen la amplia gama de normas aplicadas en el marco aduanero, independientemente del lugar de la UE en que entren las mercancías.
2. Una **Unión Aduanera geopolítica**, capaz de defender mejor los intereses financieros de la UE y sus Estados miembros, así como los intereses y valores de la UE en materia de seguridad, protección, salud, economía o medio ambiente, para coordinar las restricciones comerciales y configurar la cooperación aduanera internacional, mediante la puesta en común de competencias y conocimientos especializados a nivel central en la Autoridad Aduanera de la UE.
3. Una **Unión Aduanera ágil y preparada para el futuro**, que se adapte con flexibilidad a los cambios en las cadenas de suministro, ya sea la doble transición ecológica y digital de la década en curso, o la evolución futura de la gestión de la cadena de suministro. Este enfoque contará con el apoyo del nuevo Centro Aduanero de Datos de la UE, que está diseñado para evolucionar en sintonía con los nuevos requisitos de las operaciones aduaneras que aparezcan con el tiempo, a diferencia de los sistemas informáticos tradicionales, que se construyen únicamente para procesos y fines específicos.

Cuadro 1: La reforma aduanera en pocas palabras

Esta reforma pretende establecer un marco de cooperación más rentable y eficaz que rija la Unión Aduanera, y esté basado en una **nueva asociación entre las autoridades aduaneras de la UE y entre estas y las empresas**, con dos objetivos generales:

- i) **reducir los costes de cumplimiento** para las administraciones y las empresas mediante procedimientos simplificados y modernizados (capítulo 4);
- ii) permitir a las autoridades aduaneras de la UE **proteger mejor los intereses financieros y no financieros de la UE y sus Estados miembros, así como el mercado único**, sobre la base de una gestión de riesgos común a escala de la UE y de controles más armonizados (capítulo 5).

Estos dos objetivos están intrínsecamente ligados: cuanto más se refuercen las capacidades de control, más podrán simplificarse los procedimientos. Cuanto más se simplifiquen los procedimientos, más recursos podrán liberarse para hacer frente al comercio ilícito. Para alcanzar este objetivo, la reforma propone crear dos facilitadores esenciales: la Autoridad Aduanera de la UE y el Centro Aduanero de Datos de la UE.

La función clave de la **Autoridad Aduanera de la UE** (véase también el cuadro 5) será **poner en común los conocimientos especializados y las competencias** actualmente dispersas en toda la UE, con el fin de guiar, coordinar y apoyar a las autoridades aduaneras nacionales de la UE. Esto permitirá reforzar la supervisión de la cadena de suministro, y que las autoridades aduaneras a escala nacional y de la UE **«actúen como una sola»** a la hora de controlar la frontera exterior de la UE para las mercancías.

El nuevo **Centro Aduanero de Datos de la UE** (véase también el cuadro 3) será la imagen y el motor de la Unión Aduanera y un requisito previo para reforzar la supervisión y simplificar los procedimientos. Con el tiempo, integrará y sustituirá la infraestructura informática aduanera existente y, al mismo tiempo, mejorará la interoperabilidad con los ámbitos de actuación conexos (véase también el capítulo 6). De este modo, la UE y sus Estados miembros **ahorrarán anualmente miles de millones de euros en costes de desarrollo y mantenimiento de las tecnologías de la información** en comparación con el *statu quo*²⁴.

Los operadores económicos experimentarán una reducción anual de los costes de cumplimiento de aproximadamente 2 700 millones EUR anuales debido a los procedimientos simplificados. Además, la reforma garantizará varios miles de millones de ingresos públicos adicionales a la UE, al reducir el fraude fiscal y aduanero y luchar contra la infravaloración. El régimen adaptado al comercio electrónico también generará ingresos adicionales, estimados en 1 000 millones EUR al año.

4. PROCEDIMIENTOS ADUANEROS SIMPLIFICADOS: UNA NUEVA ASOCIACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES ADUANERAS Y LAS EMPRESAS

La reforma abarca tres niveles de simplificación: Un primer conjunto de medidas reducirá los trámites para todos los operadores, pero sin reducir las capacidades de control de las autoridades aduaneras. Un segundo conjunto de simplificaciones solo será aplicable a un grupo seleccionado de «operadores de confianza por control» (operadores «*Trust and Check*»), mejora del concepto actual de operadores económicos autorizados²⁵. Por último, la reforma establecerá un régimen aduanero adaptado al comercio electrónico, a fin de reducir los costes de cumplimiento vinculados al tratamiento del comercio electrónico y de establecer una transparencia plena para los consumidores. La transparencia es el principio rector general de la presente reforma: cuanto más transparentes sean los operadores con las autoridades aduaneras acerca de sus cadenas de suministro, menor será la necesidad de interferir sobre el terreno. Esto representa un cambio fundamental en la relación entre las autoridades aduaneras y las empresas que reducirá los trámites administrativos y la burocracia innecesaria, al tiempo que reforzará las capacidades de gestión de riesgos.

Cuadro 2: Simplificaciones importantes para las empresas y las autoridades

Entre las principales simplificaciones de la presente reforma, cabe citar las siguientes:

- **Una interfaz única de la UE. Los datos aduaneros solo tendrán que presentarse al Centro Aduanero de Datos de la UE, frente a las múltiples interfaces de los 111 sistemas separados que existen actualmente en toda la UE.** Dado que la información se obtiene a partir de datos estables de la cadena de suministro, los documentos justificativos solo deben presentarse una vez para los envíos múltiples. La obligación de presentar declaraciones normalizadas se suprimirá y se sustituirá por la obligación de que los agentes pertinentes faciliten la información correspondiente a tiempo. De este modo, las mercancías conformes podrían circular sin intervención aduanera²⁶.
- **Una ventanilla única aduanera. Los operadores de confianza por control (operadores *Trust and Check*) contarán con una única administración aduanera como**

²⁴ Los beneficios y el ahorro de costes son aún más pronunciados en comparación con una hipótesis contrafactual en la que se diera una implantación nacional no coordinada de centros de datos, que fragmentaría aún más la unión aduanera.

²⁵ El estatuto de operador económico autorizado es una autorización estándar expedida por las administraciones aduaneras que certifica que un operador económico ha cumplido determinadas normas en relación, por ejemplo, con la seguridad y la protección, el cumplimiento de la normativa aduanera y la solvencia financiera.

²⁶ Quedan excluidas las mercancías sujetas a restricciones.

colaboradora para realizar sus actividades en toda la UE. En lugar de tener que tratar con hasta veintisiete administraciones aduaneras nacionales con diferentes prácticas, los operadores intercambiarán información con una sola administración aduanera en el lugar de su establecimiento, que será facilitado por el Centro Aduanero de Datos de la UE. Este enfoque puede ampliarse a todos los operadores tras una revisión exhaustiva en 2035.

- **Procesos de importación del comercio electrónico más sencillos y transparentes.** Las plataformas se considerarán importadores de las mercancías que venden y deberán notificar dichas ventas a la administración aduanera. Esto garantizará la plena transparencia para los ciudadanos de la UE, que ya no corren el riesgo de tener que hacer frente a gastos por cumplimiento inesperados procedentes de los operadores postales o de correo urgente.
- **Un método simplificado de cuatro categorías para calcular los derechos aplicables a las mercancías de escaso valor.** La reforma introducirá un nuevo sistema para los envíos de escaso valor que simplifica sustancialmente la clasificación y valoración de las mercancías de escaso valor, sin crear lagunas que hagan posible cometer fraude. Esto permitirá suprimir la exención de derechos de aduana para las mercancías por un valor máximo de 150 EUR, que actualmente es una fuente de fraude aduanero y del IVA.

Los procesos aduaneros reflejan la compleja realidad del comercio internacional, que implica a una multitud de agentes, como proveedores, operadores, transportistas y proveedores de servicios. En la actualidad, la información se recoge en varias declaraciones para cada envío de mercancías, independientemente de su tamaño, y en diferentes fases: antes de la entrada o la salida, a la llegada, para el depósito temporal y para la inclusión de la mercancía en un régimen aduanero. Los declarantes deben estar familiarizados con hasta veintisiete entornos informáticos nacionales diferentes. También pueden tener que presentar documentos justificativos relacionados con el origen o la fabricación de las mercancías en función de su naturaleza, por ejemplo, cuando su producción pueda presentar riesgo de infracción de la legislación de la UE en materia de prohibiciones y restricciones (por ejemplo, la geolocalización del bosque para luchar contra la deforestación o información sobre fabricantes condenados por trabajo forzoso). Las formalidades y los diversos procesos suponen gastos administrativos generales y un coste para el comercio.

Al mismo tiempo, las autoridades aduaneras solo pueden hacer cumplir las normas cuando saben de antemano qué mercancías salen o llegan y pueden decidir si es necesario realizar intervenciones y controles y en qué momento y lugar. En un mundo ideal, los procedimientos aplicables a los flujos comerciales conformes serían, por tanto, sencillos, accesibles y totalmente automatizados. De este modo, las autoridades aduaneras podrían concentrar sus recursos en cubrir mejor los riesgos y llevar a cabo los controles con la menor perturbación posible. Para que esto ocurra, la atención de las autoridades aduaneras debe pasar de centrarse en el cumplimiento del proceso de los envíos individuales a centrarse en los problemas y riesgos del conjunto de las cadenas de suministro, sobre la base de la información de que dispongan. Por lo tanto, esta reforma aduanera reforzará la capacidad de las autoridades aduaneras de supervisar las cadenas de suministro y de intervenir cuando sea necesario (véase también el capítulo 5). La interoperabilidad con otras bases de datos pertinentes, que permitirá establecer vínculos como los que existen entre el intercambio de certificados de la ventanilla única aduanera de la UE y el registro de pasaporte digital de productos²⁷, será fundamental para facilitar los controles aduaneros y de cumplimiento mediante el suministro de información normalizada en formato electrónico.

²⁷ Tal como se establecía en la propuesta de Reglamento por el que se establece un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles y por el que se deroga la Directiva 2009/125/CE, [COM(2022) 142 final].

Cuadro 3: El Centro Aduanero de Datos de la UE: adopción de la revolución de los datos industriales

El Centro Aduanero de Datos de la UE será la imagen y el motor de la Unión Aduanera. Recopilará, tratará, conectará y almacenará todos los datos pertinentes, redefiniendo así la forma en que la información se facilita, se utiliza para la supervisión aduanera y se comparte con las autoridades asociadas. También llevará a cabo un análisis de riesgos a escala de la UE. El Centro Aduanero de Datos de la UE es un factor facilitador esencial y un requisito previo para:

- **La simplificación de los procedimientos y la reducción de los costes de cumplimiento** tanto para las empresas como para las autoridades. La información puede facilitarse a las aduanas conectándose directamente con el Centro Aduanero de Datos de la UE, en lugar de con múltiples sistemas nacionales. Esto permite la presentación múltiple y que la información estable pueda facilitarse una vez y reutilizarse para las importaciones o exportaciones posteriores.
- **Un análisis de riesgos común a escala de la UE que fundamente las recomendaciones de control**, basado en datos centralizados, que proteja de manera más eficiente y eficaz las fronteras exteriores de la UE en lo que respecta a las mercancías (capítulo 5). La información facilitada al Centro Aduanero de Datos de la UE se utilizará para el análisis de riesgos de la UE y a nivel nacional. Más allá de la Autoridad Aduanera de la UE, las autoridades nacionales, así como la Comisión, la OLAF, la Fiscalía Europea y, en determinadas condiciones, Europol y Frontex tendrán acceso al Centro Aduanero de Datos de la UE, lo que reforzará sustancialmente sus capacidades de análisis. Esto proporcionará una visión general de los riesgos a escala de la UE y significará que se les podrá hacer frente en el conjunto de la UE, independientemente del lugar de entrada de las mercancías, lo que contribuirá a la gestión de riesgos de la UE y a escala nacional.

4.1 Simplificaciones para todos los operadores

En el sistema actual, las formalidades aduaneras suelen ser realizadas por un declarante, que no es necesariamente el importador o el exportador. En el nuevo sistema, cada envío estará vinculado a **un único operador, que será responsable del pago de derechos y del cumplimiento de las normas sobre los productos**. Los importadores y los exportadores serán responsables del pago de los derechos e impuestos aplicables y de garantizar el cumplimiento de los distintos requisitos legislativos y de procedimiento.

En esta **nueva e innovadora asociación**, las empresas podrán proporcionar la información que suelen facilitar a las autoridades aduaneras sobre sus importaciones y exportaciones directamente a través de una única interfaz informática, el Centro Aduanero de Datos de la UE. Los diferentes agentes implicados en el traslado de las mercancías, como los transportistas o los gestores de almacenes, también introducirán sus elementos de datos pertinentes a través de la nueva herramienta. Se hará hincapié en la recopilación de datos de primera mano procedentes de sistemas comerciales, plataformas web y otras fuentes, con el añadido de una reducción de la dependencia de los datos de terceros y de los procesos aduaneros en general. La información estable sobre las cadenas de suministro, que no se espera que cambie a corto plazo, puede facilitarse una vez y reutilizarse para las importaciones o exportaciones posteriores. Con el tiempo, esto ofrecerá una visión general completa de las cadenas de suministro de las empresas y de sus actividades.

Esta asociación no creará nuevas lagunas que puedan aprovecharse para actividades delictivas: las autoridades aduaneras dispondrán de toda la información en tiempo real sobre qué tipo de mercancías llegan y en qué momento (véase también el capítulo 5). El análisis de riesgos aduaneros se reforzará mediante la recopilación de datos de mejor calidad sobre la

cadena de suministro y la implantación de un análisis de riesgos a escala de la UE para luchar contra el fraude transfronterizo, lo que, en determinadas condiciones, puede contribuir a los análisis de evaluación de amenazas elaborados por otras agencias de la Unión, como Europol y Frontex, en el marco de sus respectivas competencias. Las autoridades aduaneras tendrán una visión de conjunto de los intercambios en curso y de las cadenas de suministro. Junto con las autoridades asociadas, podrían intervenir en cualquier envío en función de su análisis de riesgos antes de la carga, a la entrada, durante el transporte o en destino.

4.2 Simplificaciones para los «operadores de confianza por control» (operadores «Trust and Check»)

Un pequeño grupo de «operadores de confianza por control» (operadores «Trust and Check») seleccionados se beneficiará de simplificaciones aún mayores que reducirían al mínimo los trámites y las formalidades²⁸. Los flujos comerciales transparentes podrán circular a través de «corredores verdes» sin interacción aduanera formal y sin cargas administrativas, y las autoridades aduaneras requerirán un control solo en caso necesario. El concepto de «operadores de confianza por control» (operadores «Trust and Check») actualiza y refuerza el actual estatuto de operador económico autorizado, en el que se basa. Al igual que los operadores económicos autorizados, los «operadores de confianza por control» (operadores «Trust and Check») tendrán que cumplir una serie de criterios con objeto de garantizar que sean operadores *fiables*, como unos antecedentes penales sin tacha, un alto nivel de control de sus operaciones y de su cadena de suministro, y solvencia financiera. Además, tendrán que utilizar un sistema electrónico que facilite datos en tiempo real sobre la circulación de sus envíos y su conformidad con todos los requisitos pertinentes a través del Centro Aduanero de Datos de la UE.

Dado que las autoridades aduaneras de la UE tendrán una **visión general completa de sus cadenas de suministro, los «operadores de confianza por control» (operadores «Trust and Check»)** podrían ser autorizados por las autoridades aduaneras a controlar a nivel interno la conformidad de sus mercancías en determinadas condiciones, a levantar las mercancías en nombre de las autoridades aduaneras y a pagar los derechos periódicamente, sin presentar declaraciones aduaneras basadas en las transacciones por cada envío. Las autoridades aduaneras podrán realizar análisis de riesgos y comprobar la información de forma continua y requerir un control cuando lo consideren necesario. La calidad, la coherencia y la exactitud de la información recibida permitirán verificar la fiabilidad del operador. En caso necesario, las autoridades aduaneras podrían revocar o suspender la autorización de confianza por control si los «operadores de confianza por control» (operador «Trust and Check») dejasen de cumplir los criterios para ser autorizados o en caso de conducta indebida.

4.3 Un régimen aduanero adaptado al comercio electrónico

Sobre la base del éxito de la modernización del IVA²⁹, la presente reforma establece un régimen aduanero adaptado al comercio electrónico³⁰. Ya en 2017, los Estados miembros de la UE acordaron eliminar la exención del IVA para los bienes importados valorados en hasta 22 EUR a partir de 2021, con vistas a adaptar las normas del IVA a la realidad de las ventas a distancia de bienes resultante del extraordinario crecimiento del comercio electrónico. Antes de esta reforma, el comercio electrónico era un gran punto ciego. Las mercancías de escaso valor no se declaraban en aduana, lo que daba lugar a una falta total de

²⁸ En cambio, debe mantenerse la obligación de facilitar determinados datos mínimos previos a la carga y a la llegada.

²⁹ Nota a pie de página 19. Véase también la [legislación de la UE](#) sobre el IVA (europa.eu).

³⁰ Las nuevas normas tendrán debidamente en cuenta las negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC o las asociaciones digitales celebradas con Japón, Corea y Singapur.

supervisión de la cadena de suministro. Desde julio de 2021, todos los bienes importados están sujetos al IVA y cubiertos por una declaración en aduana digital, lo que incluye las mercancías valoradas en hasta 150 EUR para las que actualmente no se abonan derechos de aduana.

Se introducirán nuevos procedimientos para simplificar aún más el régimen actual y adaptarlo a las normas del IVA para el comercio electrónico. Dado que las autoridades aduaneras no disponen de los medios necesarios para hacer cumplir adecuadamente las normas del comercio internacional en materia de comercio electrónico transfronterizo, **las plataformas digitales serán «sujetos pasivos considerados importadores»** (en lugar de consumidores) y se considerarán responsables de todas las formalidades y pagos aduaneros. Cobrarán los derechos de aduana en el momento de la venta y los pagarán a sus respectivos Estados miembros, como ya hacen en el caso del IVA³¹.

Además, en el arancel aduanero común revisado **se introducirá un método simplificado para calcular los derechos de importación aplicables a los bienes de escaso valor** vendidos mediante venta a distancia a los consumidores. Junto con el uso del Centro Aduanero de Datos de la UE, se espera que este método simplificado compense un posible aumento de los costes administrativos del régimen del comercio electrónico. Se basará en un **sistema de cuatro categorías** con sus respectivos tipos de derecho *ad valorem*³², del 5 % (por ejemplo, para juguetes y productos para el hogar), del 8 % (por ejemplo, para los productos de seda o vidrio), del 12 % (por ejemplo, para la cubertería y la maquinaria eléctrica) y del 17 % (por ejemplo, para el calzado). Esta simplificación de las normas, similar a la que ya aplican socios internacionales como Canadá³³, colmará una laguna que actualmente da lugar a una pérdida de ingresos para los presupuestos de la UE de al menos 1 000 millones EUR.

Dado que las autoridades aduaneras recibirán de la plataforma información pertinente sobre todas las ventas, **las nuevas normas también les permitirán hacer cumplir mejor los requisitos de los productos.** Si las autoridades aduaneras encuentran un problema relacionado con un paquete, podrían investigar más a fondo si se trata de un caso aislado o de un problema sistémico. Además, podrían contribuir a hacer cumplir las nuevas normas sobre responsabilidad integradas en la **Ley de Servicios Digitales**³⁴.

Por último, las nuevas normas aclararán las responsabilidades en el proceso de importación, aumentando así la transparencia en el comercio electrónico. Esto protegerá a los ciudadanos de la UE de sorpresas desagradables, como costes inesperados y gravosas formalidades aduaneras. Los consumidores se beneficiarán de la transparencia sobre el coste total de sus compras en línea y lo pagarán de una sola vez, como ya hacen en el caso del IVA. Además, tendrán una mayor confianza en que los productos que compren no serán perjudiciales ni para ellos ni para el medio ambiente, dando a las empresas un incentivo para producir de forma sostenible.

³¹ Las plataformas también serán responsables de garantizar que los vendedores a distancia estén registrados en sistemas de responsabilidad ampliada del productor en relación con aquellos bienes sujetos a tal responsabilidad, a fin de garantizar la igualdad de condiciones con otros vendedores.

³² «Derecho percibido como porcentaje del valor de los servicios o bienes importados, más que en su peso o el número de unidades».

³³ Véase https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf [texto en inglés].

³⁴ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (DO L 277 de 27.10.2022, p. 1).

5. LA SUPERVISIÓN DE LA CADENA DE SUMINISTRO COMO CAPACIDAD GEOESTRATÉGICA: UN NUEVO ENFOQUE DE LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS EN LAS FRONTERAS DE LA UE PARA LAS MERCANCÍAS.

Cuadro 4: Capacidades clave del nuevo marco de gestión de riesgos de la UE

La reforma introducirá un nuevo marco de gobernanza para la gestión de riesgos de la UE, en el que participarán los Estados miembros, la Comisión, la nueva Autoridad Aduanera de la UE (véase también el cuadro 5), así como las autoridades de vigilancia del mercado y otras autoridades pertinentes. Es importante señalar que la nueva asociación con las empresas sustenta este nuevo marco de gobernanza.

La reforma establecerá cuatro capacidades cruciales para llevar a cabo la gestión de riesgos a fin de proteger la frontera común de la UE para las mercancías:

1. una **capacidad central de análisis de riesgos** en el corazón de la **nueva Autoridad Aduanera de la UE**, que aproveche la nueva riqueza de datos disponibles en el **Centro Aduanero de Datos de la UE**;
2. un mecanismo para garantizar una **aplicación más armonizada de la gestión de riesgos y de los controles** en toda la frontera común de la UE para las mercancías;
3. un **marco de cooperación de diversas autoridades** que gestionan el mercado único y la Unión Aduanera;
4. un proceso para elaborar **una visión común sobre la priorización de los riesgos**.

Para equilibrar las necesidades y los recursos, los controles aduaneros se basan en gran medida en una gestión de riesgos automatizada y específica. En la actualidad, los Estados miembros llevan a cabo la gestión de riesgos empleando sistemas nacionales con datos nacionales, sin una supervisión de la cadena de suministro a escala de la UE. Por el momento, ni los Estados miembros ni la Comisión disponen de una visión general completa a escala de la UE de los envíos, de los operadores o de las cadenas de suministro a efectos de gestión de riesgos y de control.

El TCE ha encontrado problemas estructurales y deficiencias en la gestión de los **riesgos financieros** que obstaculizan los intereses financieros de la UE. La gestión de riesgos en la UE *carece de cualidades importantes, como: un análisis a escala de la UE basado en datos de todas las importaciones de la UE; técnicas apropiadas de extracción de datos, y métodos adecuados para abordar los riesgos financieros para las importaciones derivados del comercio electrónico* y que los Estados miembros apliquen de manera uniforme controles aduaneros para evitar que los importadores defraudadores elijan los puntos de entrada fronterizos con menor nivel de control.

Las autoridades aduaneras están aún peor equipadas para gestionar los **riesgos no financieros**: el actual marco de gestión de riesgos no refleja adecuadamente la cantidad y la complejidad crecientes de los actos legislativos de la UE que exigen que las aduanas comprueben la conformidad de las importaciones con las normas sobre los productos. Las sinergias con las políticas conexas siguen sin aprovecharse. No existe un enfoque común para la priorización de los riesgos no financieros. En cambio, en la actualidad se priorizan los riesgos de una manera no estructurada y desordenada, lo que da lugar a veintisiete enfoques nacionales diferentes para controlar la frontera de la UE para las mercancías y facilita el desvío, la elusión y el fraude.

En síntesis, la **Unión Aduanera de la UE carece de un marco de gestión de riesgos eficaz a nivel de la UE** para proteger la frontera de la Unión para las mercancías. Cinco principios rectores constituyen la base conceptual de un marco global de gestión de riesgos de la UE,

que buscan establecer normas comunes, reconociendo al mismo tiempo las características nacionales, regionales o sectoriales específicas:

1. **gestión personalizada de los riesgos**, que equilibre los principios centrales y las especificidades nacionales, regionales y sectoriales, y gestione los riesgos financieros y no financieros;
2. **gestión dinámica de los riesgos**, que se adapte a un panorama de riesgos y a unas herramientas de detección en constante evolución;
3. **gestión inclusiva de los riesgos**, basada en la cooperación con otras autoridades y los «operadores de confianza por control» (operadores «*Trust and Check*»);
4. **gestión de los riesgos basada en los datos**, que aproveche de manera eficiente y exhaustiva todos los datos disponibles;
5. **gestión eficaz de los riesgos**, que garantice una aplicación más armonizada de los controles aduaneros en toda la frontera exterior común única.

No existen fronteras aduaneras entre los Estados miembros y los controles efectuados por un funcionario de aduanas sirven para todos los Estados miembros. Una decisión sobre la intensidad del control relacionada con determinados riesgos, por ejemplo la aplicación de las sanciones contra Rusia, repercute en toda la UE. Por lo tanto, la gestión de riesgos de la UE debe basarse en una **priorización común de los riesgos de la UE-27**. Por lo que respecta a los riesgos financieros, la Comisión ya establece determinados ámbitos prioritarios de control y criterios de riesgo comunes que deben aplicar los Estados miembros. Dado el creciente número de riesgos no financieros que deben gestionar las autoridades aduaneras, esta reforma introduce un proceso similar para este tipo de riesgos. Esta priorización de los riesgos orientará a la Autoridad Aduanera de la UE (véase también el cuadro 5) a la hora de aplicar la gestión de los riesgos operativos a escala de la UE y de las autoridades aduaneras de los Estados miembros para sus decisiones en materia de control. Dado que se trata también de una cuestión política, en el futuro podría ser objeto de discusiones sobre la ponderación del riesgo y la priorización a nivel político en el ámbito del Consejo.

Habida cuenta de los diferentes tipos de riesgos no financieros (seguridad, protección, medio ambiente, etc.), la estrategia de aplicación más eficiente depende de la naturaleza de la legislación sectorial. Para todos los riesgos no financieros es muy necesaria una **cooperación estratégica y operativa más estrecha entre las autoridades aduaneras y las autoridades no aduaneras** (por ejemplo, las autoridades de vigilancia del mercado, los cuerpos y fuerzas de seguridad, las autoridades de gestión de fronteras y las autoridades tributarias). Esta coordinación debe comenzar con una formulación de las políticas más inclusiva y global, que tenga en cuenta las funciones y las posibles sinergias de las respectivas autoridades en las fases precedentes. Esto debería allanar el camino hacia un enfoque más estratégico para el control de la aplicación de las normas sobre los productos en el mercado único. Tal enfoque estratégico debe complementarse operativamente con el intercambio de datos y el análisis conjunto de los riesgos³⁵. El Centro Aduanero de Datos de la UE, que utiliza el entorno de ventanilla única de la UE para las aduanas («EU CSW», por sus siglas en inglés) y el nuevo Sistema de Control de la Importación («ICS 2», por sus siglas en inglés), permitirá el uso conjunto de datos, más allá del control cruzado automatizado de las autorizaciones o del intercambio de documentos, con el objetivo de desarrollar estrategias comunes de gestión de riesgos. La introducción del pasaporte digital de productos lo complementará permitiendo la identificación digital de los productos, de manera individual, por lotes o modelos, y

³⁵ Para facilitar esta colaboración transversal, el Centro Aduanero de Datos de la UE se construirá en estrecha coordinación con el Marco Europeo de Interoperabilidad [COM(2017) 134 final] y el marco de cooperación conexo propuesto por la Comisión con la Ley sobre la Europa Interoperable [COM(2022) 720 final].

garantizando el acceso a los datos relativos a su procedencia, la presencia de sustancias peligrosas o materias primas fundamentales y otras informaciones relativas a su composición y sostenibilidad. Además, la información procedente de otras autoridades competentes sobre sustancias químicas sujetas a restricciones, o sobre cadenas de suministro no conformes detectadas en cualquier Estado miembro, puede contribuir directamente al análisis común de riesgos, mejorando la información para las decisiones de control de todos los Estados miembros³⁶.

Cuadro 5: Funciones de la Autoridad Aduanera de la UE

En primer lugar, la Autoridad Aduanera de la UE pondrá en común los conocimientos aduaneros y los centralizará para llevar a cabo la gestión de riesgos de la UE, aprovechando a efectos de análisis de riesgos la riqueza de datos constantemente actualizados del Centro Aduanero de Datos de la UE. Sobre la base de este análisis, la Autoridad Aduanera de la UE formulará **recomendaciones de control** a las autoridades aduaneras nacionales, que estas tendrán que aplicar o, en caso contrario, justificar su no aplicación. La **gestión común de riesgos**, que se traduce en una aplicación más armonizada de los controles aduaneros, contribuirá a crear una verdadera frontera exterior común para las mercancías. Esto será fundamental para hacer frente a las «compras fronterizas», una práctica extendida que socava la integridad del mercado único, en virtud de la cual los operadores atacan el eslabón más débil de las fronteras exteriores de la UE para permitir la entrada de productos ilícitos en el mercado único. **La gestión de riesgos a escala nacional y de la UE permitirán el intercambio de información y se reforzarán mutuamente.** Las autoridades aduaneras nacionales seguirán llevando a cabo análisis y gestión de riesgos a nivel nacional adaptados al perfil de riesgos de cada Estado miembro, sobre la base de la información considerablemente mejorada proporcionada por el Centro Aduanero de Datos de la UE y las redes de colaboración que este apoyará.

En segundo lugar, la Autoridad Aduanera de la UE coordinará la gestión operativa de las crisis. Con arreglo a la legislación aplicable de la UE, la Autoridad Aduanera de la UE elaborará protocolos y procedimientos para diferentes escenarios de crisis y garantizará su aplicación. La Autoridad Aduanera de la UE también será el **interlocutor aduanero central de las autoridades no aduaneras** (por ejemplo, las autoridades de vigilancia del mercado y los cuerpos y fuerzas de seguridad, incluida Europol) encargadas de preservar la integridad del mercado único³⁷. Mientras que el Centro Aduanero de Datos de la UE proporcionará las tecnologías de la información y los datos subyacentes, garantizando la integración de las fuentes de datos innovadoras, como el pasaporte digital de productos, la Autoridad Aduanera de la UE garantizará la cooperación operativa y la coordinación con las entidades pertinentes, incluidas las agencias de la UE como Europol y Frontex. Existen fuertes sinergias entre estas dos funciones, ya que la nueva capacidad de gestión de riesgos de la UE en el ámbito de la Autoridad Aduanera de la UE también permitirá afrontar de manera mucho más rápida, eficaz y exhaustiva los riesgos relacionados con las crisis y establecer una cooperación interinstitucional más sólida de lo que es actualmente posible.

³⁶ Por ejemplo, el acceso directo a la base de datos de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) permitiría controlar la existencia de un número de registro válido para cada sustancia fabricada o importada por una entidad jurídica por una cantidad igual o superior a una tonelada. En ausencia de tal registro, no se permite la comercialización. Del mismo modo, el acceso a la base de datos de la ECHA permitiría a los servicios aduaneros comprobar las decisiones de autorización cuando la Comisión haya concedido una exención para sustancias prohibidas en virtud de la normativa REACH. En la actualidad, las autoridades aduaneras se enfrentan a menudo a problemas a la hora de comprobar esta información, ya que las decisiones de autorización se dirigen al usuario y no al importador de la sustancia.

³⁷ También reforzará la cooperación con las autoridades que investigan infracciones penales o prestan apoyo a las investigaciones penales, así como con Frontex, encargada de detectar, prevenir y combatir la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores de la UE.

En tercer lugar, la Comisión puede encargar a la Autoridad Aduanera de la UE el desarrollo y el mantenimiento del Centro Aduanero de Datos de la UE y la supervisión de la migración y la integración de los sistemas informáticos aduaneros existentes a lo largo del tiempo. Además, si lo considera oportuno, la Comisión podrá delegar en ella la ejecución de futuros programas aduaneros financiados con cargo al presupuesto de la UE.

6. CALENDARIO DE LA REFORMA

La reforma se llevará a cabo por etapas a lo largo de los próximos diez a quince años. Esto garantizará la consolidación de la reforma de 2016 antes de que los beneficios del nuevo modelo se materialicen gradualmente sin perturbar las operaciones aduaneras. Aunque algunas disposiciones clave del nuevo Reglamento del CAU se aplicarán poco después de su adopción, está previsto un período transitorio durante el cual continuarán algunas de las prácticas actuales.

El Centro Aduanero de Datos de la UE se desarrollará e implantará gradualmente, sobre la base de algunos sistemas informáticos aduaneros existentes, en particular los que se aplicarán en el marco de la reforma informática del CAU en curso, y del pasaporte digital de productos. El Centro Aduanero de Datos de la UE se pondrá en marcha inicialmente en un formato esencial para ayudar a hacer frente al problema más acuciante, el comercio electrónico. El régimen aduanero adaptado al comercio electrónico se aplicará a partir de 2028, cuando el Centro Aduanero de Datos de la UE entre en una primera fase operativa limitada. En una segunda fase, los sistemas informáticos aduaneros ya centralizados³⁸ empezarán a migrar al Centro Aduanero de Datos de la UE, tras lo cual podría producirse la migración de los sistemas informáticos nacionales restantes. Los operadores podrán empezar a utilizar el Centro Aduanero de Datos de la UE a partir del 1 de enero de 2032 y estarán obligados a hacerlo a partir del 1 de enero de 2038.

La Autoridad Aduanera de la UE asumirá sus funciones el 1 de enero de 2028 y será inmediatamente operativa en lo que se refiere a sus responsabilidades en la gestión de riesgos y crisis. Ampliará gradualmente su alcance en sintonía con la implantación del Centro Aduanero de Datos de la UE, mientras que en el futuro podrá encomendársele responsabilidades que vayan más allá de lo estipulado en la presente propuesta de reforma. Hasta 2028, los servicios de la Comisión proseguirán con las actividades de gestión de riesgos que sean coherentes con la presente reforma y ayuden a allanar el camino para su aplicación. La implantación de infraestructuras clave, como el ICS2 y el Sistema de Gestión de Riesgos Aduaneros («CRMS2»), y el refuerzo de las capacidades de análisis de datos de la Comisión no solo ayudarán a gestionar mejor la Unión Aduanera de la UE a corto plazo, sino que también garantizarán que la Autoridad Aduanera de la UE esté equipada para desempeñar sus tareas desde el inicio.

³⁸ Entre ellos figuran los siguientes: CRMS2, ICS 2, EU CSW-CERTEX, CCI.

Reforma aduanera – cronología integrada



7. MÁS ALLÁ DE LA REFORMA: LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADUANAS A ESCALA MUNDIAL

La Comunicación de la Comisión de 2021 titulada «Revisión de la política comercial — Una política comercial abierta, sostenible y firme»³⁹ hizo de la doble transición ecológica y digital un pilar clave de la política comercial de la UE. Del mismo modo, la modernización de las aduanas no debe detenerse en las fronteras de la Unión Aduanera de la UE. Los retos que plantean la emergencia climática y el comercio electrónico son mundiales intrínsecamente y requieren una revisión exhaustiva de la cooperación aduanera a escala mundial.

El multilateralismo y el comercio basado en normas siguen siendo un componente fundamental de la estrategia comercial mundial de la UE. Por este motivo, la reforma de la Organización Mundial del Comercio sigue siendo una prioridad clave para la UE. Además, en 2021, la UE elaboró una ambiciosa visión para modernizar la Organización Mundial de Aduanas (OMA)⁴⁰. La adopción de la revolución de los datos industriales y la promoción de las cadenas de valor sostenibles han contribuido al Plan Estratégico de la OMA para el período 2022-2025, configurando así los debates mundiales sobre la reforma aduanera. De cara al futuro, aún queda mucho por hacer: la comunidad aduanera mundial debe emprender una reflexión estructural sobre la reforma de la OMA para hacer de las aduanas una capacidad estratégica en la doble transición en todo el mundo, inspirándose en la reforma aduanera de la UE.

Para adaptar las aduanas mundiales a la era digital, en 2022 la UE y sus socios internacionales aprobaron una nueva «**estrategia de datos de la OMA**», destinada a la creación de un «ecosistema mundial de datos». Esto requiere un intercambio estructurado y exhaustivo de información aduanera a escala mundial, al tiempo que se presta especial atención a la protección de la confidencialidad comercial y de los datos personales. El Centro Aduanero de Datos de la UE será un referente para la implantación mundial de la estrategia de datos de la OMA. Inspirar a los socios internacionales para crear sistemas de gestión de datos similares e interoperables reforzará sustancialmente la capacidad de las autoridades aduaneras de supervisar y controlar eficazmente las cadenas de suministro mundiales.

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme» [COM(2021) 66 final].

⁴⁰ La Organización Mundial de Aduanas (OMA) es una organización intergubernamental que trabaja en cuestiones aduaneras, como la clasificación de mercancías, su valoración, las normas de origen, la seguridad de la cadena de suministro y la facilitación del comercio.

Además, la UE debería asumir un papel de liderazgo en el desarrollo de una política aduanera ecológica mundial. Existen varios ámbitos en los que las autoridades aduaneras mundiales pueden prestar apoyo a los **objetivos medioambientales**. Además de la ecologización de las administraciones aduaneras⁴¹, la modernización de la clasificación de mercancías en consonancia con los objetivos de la doble transición debe formar parte de la revisión estratégica en curso del **convenio del sistema armonizado**^{42 43}. Las opciones para ecologizar la clasificación del sistema armonizado (SA) van desde la elaboración de listas de productos medioambientales hasta la modificación de la estructura del SA, o incluso la modificación de la propia clasificación, sobre la base de nuevos criterios medioambientales. Esta revisión también podría contribuir a reforzar la resiliencia y afrontar los posibles retos en materia de suministro en sectores que son esenciales para la transición energética ecológica. Una clasificación normalizada de los productos medioambientales proporcionaría a los países una base importante para calibrar cuidadosamente los aranceles y las medidas reglamentarias sobre dichos productos y sería una herramienta eficaz para reforzar la sostenibilidad de la política comercial de la UE en el ámbito de la OMC, en los acuerdos de libre comercio y en nuevas formas de compromiso, también en las asociaciones sobre las cero emisiones netas.

Más allá de la cooperación multilateral, la UE también coopera con terceros países sobre la base de acuerdos comerciales bilaterales. La amplia red de acuerdos de este tipo de la UE facilita los intercambios comerciales y contiene también compromisos en materia de cooperación aduanera que resultan en beneficio mutuo al facilitar el comercio legítimo y detectar conjuntamente el fraude, el contrabando o las actividades delictivas.

Sin embargo, muchos de estos acuerdos están obsoletos en lo que respecta a las herramientas y la información que las autoridades aduaneras necesitan para supervisar y controlar las cadenas de suministro internacionales. Actualmente, la información se intercambia con los países socios previa solicitud. La reforma aduanera de la UE facilitará, en particular a través del Centro Aduanero de Datos de la UE, un intercambio más sistemático de la información aduanera e incluso de las señales de riesgo. El futuro enfoque de la cooperación aduanera internacional también tendrá que reflejar el cambiante panorama geopolítico y la necesidad de garantizar las cadenas de suministro críticas y controlar la elusión de políticas cruciales de la UE, como las sanciones.

8. CONCLUSIÓN

Más de medio siglo después de su fundación, la Unión Aduanera sigue siendo un pilar clave de la integración de la UE. Representa la base del mercado único y su marco regulador está orientado hacia la doble transición ecológica y digital. Los recientes cambios drásticos en la geopolítica y en la economía mundial han transformado el comercio mundial y han exacerbado la necesidad de modernizar la Unión Aduanera y su marco regulador y de gobernanza.

La presente reforma constituye el intento más ambicioso y global de preparar a la Unión Aduanera para las próximas décadas. Permitirá a las autoridades aduaneras de la UE servir mejor a la UE, a sus ciudadanos y a sus empresas. Creará una verdadera Unión de las autoridades aduaneras de la UE, que actúe como una sola.

⁴¹ Por ejemplo, desarrollando normas similares a las del EMAS de la UE también a escala mundial, en el marco de la OMA.

⁴² El informe del estudio exploratorio de la OMA sobre una posible revisión estratégica del SA está previsto para 2024.

⁴³ El Sistema Armonizado es la nomenclatura internacional de productos polivalente elaborada por la OMA. La mayoría de los países de todo el mundo lo utilizan como base para su clasificación aduanera.

La industria de la UE necesita unas condiciones de competencia equitativas, y los ciudadanos y los consumidores quieren productos seguros y normas medioambientales y sociales. Por consiguiente, la Comisión pide a los Estados miembros y al Parlamento Europeo que lleguen rápidamente a un acuerdo sobre las propuestas presentadas hoy para que los ciudadanos, las empresas y las administraciones puedan aprovechar plenamente las ventajas de operar en una Unión Aduanera con una frontera común para las mercancías gestionada eficientemente.