



Bruselas, 19.7.2016  
COM(2016) 476 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Informe de situación sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE  
para la gestión de los riesgos aduaneros**

{SWD(2016) 242 final}

## ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	3
2	EVALUACIÓN GENERAL .....	3
2.1	Finalidad y metodología.....	3
2.2	Objetivo 1: Mejorar la calidad de los datos y los sistemas de registro.....	4
2.3	Objetivo 2: Garantizar la disponibilidad de los datos sobre la cadena de suministro y compartir la información relacionada con los riesgos y los resultados de los controles .....	5
2.4	Objetivo 3: Aplicar medidas de control y mitigación de los riesgos cuando sean necesarias («evaluar con antelación, controlar cuando sea necesario»).....	6
2.5	Objetivo 4: Reforzar las capacidades para garantizar la aplicación efectiva del marco común de gestión de riesgos e incrementar la capacidad de respuesta a los nuevos riesgos detectados .....	6
2.6	Objetivo 5: Promover la cooperación entre organismos y la puesta en común de información entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes a nivel de los Estados miembros y de la UE.....	8
2.7	Objetivo 6: Mejorar la cooperación con el sector comercial.....	10
2.8	Objetivo 7: Aprovechar el potencial de la cooperación aduanera a nivel internacional .....	11
3.	CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	11

## **1 INTRODUCCIÓN**

En las Conclusiones del Consejo, de 4 de diciembre de 2014, por las que se refrenda la estrategia y el plan de acción de 2014 de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros<sup>1</sup> (en lo sucesivo, «la estrategia» y «el plan de acción»), se invita a la Comisión a informar al Consejo, dentro de un plazo de dieciocho meses, sobre la aplicación de la estrategia y del plan de acción y sobre los resultados obtenidos.

El presente informe de situación (en lo sucesivo, «el informe») constituye la respuesta de la Comisión a dicha solicitud.

La estrategia tiene como finalidad general lograr un planteamiento de alta calidad y con múltiples niveles, eficaz y eficiente, para la gestión de los riesgos e identifica siete objetivos clave, a saber:

- i. mejorar la calidad de los datos y los sistemas de registro;
- ii. garantizar la disponibilidad de los datos sobre la cadena de suministro y compartir la información relacionada con los riesgos entre las autoridades aduaneras;
- iii. aplicar medidas de control y mitigación de los riesgos cuando sean necesarias;
- iv. reforzar las capacidades;
- v. promover la cooperación entre organismos y la puesta en común de información entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes a nivel de los Estados miembros y de la UE;
- vi. mejorar la cooperación con el sector comercial; y
- vii. aprovechar el potencial de la cooperación aduanera a nivel internacional.

El plan de acción expone una serie de medidas (un total de 22 acciones y 54 subacciones) que deben adoptarse con respecto a cada objetivo. Asimismo, se ha elaborado un plan de trabajo para la ejecución de dichas medidas, en el que se identifican 64 resultados concretos a obtener. La mayoría de las medidas están siendo ejecutadas por la Comisión o bajo su responsabilidad.

En la aplicación de la estrategia, la Comisión cuenta con la asistencia del grupo de coordinación de la aplicación de la estrategia de gestión de riesgos, que está integrado por representantes de todos los Estados miembros y ha contribuido a la elaboración del presente informe.

## **2 EVALUACIÓN GENERAL**

### **2.1 Finalidad y metodología**

El presente informe ofrece una evaluación cualitativa general de la aplicación de la estrategia<sup>2</sup>. Destaca los avances realizados en la consecución de cada uno de los siete objetivos clave y extrae una serie de conclusiones preliminares. Habida cuenta del escaso

---

<sup>1</sup> COM(2014) 527 final.

<sup>2</sup> No se disponía de indicadores cuantitativos de resultados para medir los avances realizados en la aplicación de la estrategia.

tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de las medidas, el informe no pretende evaluar su impacto.

La información que figura en el presente informe se obtuvo a través de una encuesta llevada a cabo en la Comisión y en los Estados miembros, que abarcó la ejecución de las distintas medidas (tanto de las ya emprendidas como de las pendientes de puesta en marcha) y permitió a la Comisión determinar los logros conseguidos y los desafíos pendientes, así como recabar comentarios y sugerencias sobre el proceso de aplicación en general<sup>3</sup>.

La encuesta pone de manifiesto que, en el momento de redactar el presente informe, es decir, transcurridos dieciocho meses del proceso de aplicación, se han iniciado y están en curso la gran mayoría de las acciones y subacciones enumeradas en el plan de acción<sup>4</sup>.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe proporciona más información sobre los avances realizados en cada una de las acciones y subacciones.

## **2.2 Objetivo 1: Mejorar la calidad de los datos y los sistemas de registro**

La estrategia y el plan de acción exigen la creación de un marco jurídico que garantice la disponibilidad de datos de alta calidad respecto a la información anticipada sobre la carga en relación con los movimientos de la cadena de suministro y su correcta utilización por parte de las autoridades aduaneras y las demás autoridades competentes a efectos de la gestión de los riesgos. A fin de asegurar la calidad de los datos, resulta fundamental introducir el «registro múltiple» —es decir, el archivo de información relacionada con una misma operación específica procedente de diferentes operadores— y suprimir las exenciones vigentes aplicables a los envíos postales y de escaso valor. El marco jurídico está constituido por el Código Aduanero de la Unión<sup>5</sup> y las normas de desarrollo previstas en los actos delegados<sup>6</sup> y de ejecución<sup>7</sup> correspondientes. Esta nueva legislación es aplicable a partir del 1 de mayo de 2016 y el desarrollo y actualización de los sistemas

---

<sup>3</sup> La encuesta se realizó en todos los Estados miembros y en diez servicios de la Comisión (a saber, la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera; la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural; la Dirección General de Presupuestos; la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes; la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior; la Dirección General de Justicia y Consumidores; la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca; la Dirección General de Movilidad y Transportes; la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria; y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude).

<sup>4</sup> De las 54 subacciones señaladas por la estrategia y el plan de acción, 41 han finalizado o están en curso (es decir, el 76 %). Asimismo, de los 64 resultados a obtener identificados en el plan de trabajo, se han logrado 11 (es decir, el 17 %) y se están ultimando 34 (es decir, el 53 %).

<sup>5</sup> Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

<sup>6</sup> Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión (DO L 343 de 29.12.2015, p. 1). Reglamento Delegado (UE) 2016/341 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las normas transitorias para determinadas disposiciones del Código aduanero de la Unión mientras no estén operativos los sistemas electrónicos pertinentes y por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 (DO L 69 de 15.3.2016, p. 1).

<sup>7</sup> Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del 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 343 de 29.12.2015, p. 558).

informáticos necesarios para su ejecución se llevará a cabo con arreglo al calendario establecido en el Programa de Trabajo relativo al Código Aduanero de la Unión<sup>8</sup>.

Por consiguiente, se ha logrado el objetivo de crear un marco jurídico completo que introduzca la obligación de notificación múltiple y mejore la calidad de los datos y solo queda pendiente su ejecución.

### **2.3 Objetivo 2: Garantizar la disponibilidad de los datos sobre la cadena de suministro y compartir la información relacionada con los riesgos y los resultados de los controles**

La consecución de los objetivos de mejorar la calidad de los datos y los sistemas de registro y de garantizar la disponibilidad y la puesta en común de los datos sobre la cadena de suministro y de la información relacionada con los riesgos por las autoridades aduaneras depende del desarrollo y la disponibilidad de los sistemas informáticos necesarios, y, en especial, del nuevo Sistema de Control de la Importación.

También será preciso desarrollar o actualizar los sistemas informáticos de los demás regímenes aduaneros con arreglo al Código Aduanero de la Unión.

#### *Sistema de Control de la Importación*

Una de las acciones prioritarias identificadas en la estrategia es el desarrollo y la implementación de soluciones informáticas apropiadas para mejorar la calidad y disponibilidad de los datos y los sistemas de registro a efectos de la detección de los riesgos en materia de seguridad y protección en el punto de entrada de las mercancías. El desarrollo de un nuevo Sistema de Control de la Importación constituye el principal resultado a conseguir dentro de esta prioridad. La Comisión, con el apoyo de los Estados miembros, ha elaborado un modelo de negocio y un documento conceptual sobre la base de estudios externos de viabilidad y análisis de costes y beneficios<sup>9</sup>.

El nuevo Sistema de Control de la Importación contribuirá a mejorar notablemente la gestión de los riesgos aduaneros en la UE. La creación de un registro común de información anticipada sobre la carga constituye un elemento esencial y una condición indispensable para lograr las mejoras necesarias de la calidad y disponibilidad de los datos. Con la introducción del sistema de registro múltiple y el aumento previsto del volumen de la información anticipada sobre la carga —de unos cuarenta millones de declaraciones anuales en el sistema actual a cerca de cuatrocientos millones en el marco del nuevo Sistema de Control de la Importación—, un planteamiento descentralizado resultaría muy gravoso para las aduanas y el comercio. Un análisis de costes y beneficios realizado en 2013 y un análisis en mayor profundidad de las posibles opciones ya han puesto de manifiesto que solo un planteamiento centralizado puede responder a la necesidad de un alto nivel de disponibilidad del sistema y garantizará un enfoque armonizado de la gestión de los riesgos aduaneros sobre la base de la información anticipada sobre la carga. El registro común posibilitará el almacenamiento y tratamiento del mayor volumen de información anticipada sobre la carga y permitirá a todos los Estados miembros llevar a cabo una evaluación de riesgos eficaz y eficiente en cualquier

---

<sup>8</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2016/578 de la Comisión, de 11 de abril de 2016, por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al desarrollo y a la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el Código aduanero de la Unión (DO L 99 de 15.4.2016, p. 6).

<sup>9</sup> El modelo de negocio y el documento conceptual se presentaron al Grupo de Política Aduanera el 3 de diciembre de 2015.

cadena de suministro, utilizando de forma directa y simultánea la información contenida en el registro. También facilitará el intercambio de la información relacionada con los riesgos y de los resultados de los controles entre los Estados miembros.

La puesta en marcha de la fase de elaboración formal del nuevo Sistema de Control de la Importación «ICS 2.0» se ha retrasado, pero se está trabajando para resolver las cuestiones pendientes en cuanto a presupuesto, gobernanza, estrategia y planificación de entrega, modo de funcionamiento, un acto de ejecución específico relativo al sistema informático pertinente y capacidad del proyecto. En este sentido, se adoptará un planteamiento pragmático y gradual (basado en «módulos») para su posterior desarrollo y aplicación.

#### **2.4 Objetivo 3: Aplicar medidas de control y mitigación de los riesgos cuando sean necesarias («evaluar con antelación, controlar cuando sea necesario»)**

Los avances realizados en este ámbito se deben, en gran parte, al desarrollo de las actividades que ya estaban en marcha en el momento de la adopción de la estrategia, a saber, las relacionadas con prohibiciones y restricciones. Se ha elaborado un conjunto de fichas informativas (en cooperación con los Estados miembros) sobre determinados actos legislativos que establecen prohibiciones y restricciones a la importación y exportación de mercancías, que han de controlarse en las fronteras exteriores de la UE. Estas fichas informativas proporcionan una descripción del marco legislativo, del papel de las aduanas y de los controles documentales y físicos que deben aplicarse. Asimismo, sirven de base para determinar el momento en que deben efectuarse los controles aduaneros y si es necesario formular nuevas recomendaciones para las autoridades aduaneras y demás autoridades competentes.

Los servicios de la Comisión han confeccionado unas orientaciones sobre cómo debe tenerse en cuenta la participación de las aduanas, y, en particular, la gestión de los riesgos aduaneros, a la hora de elaborar y revisar actos jurídicos de la UE.

#### **2.5 Objetivo 4: Reforzar las capacidades para garantizar la aplicación efectiva del marco común de gestión de riesgos e incrementar la capacidad de respuesta a los nuevos riesgos detectados**

Los avances a este respecto han sido lentos a pesar de las numerosas medidas en curso destinadas a aumentar la capacidad de los Estados miembros y de la UE para aplicar el actual marco de gestión de los riesgos aduaneros. Si bien los Estados miembros han contribuido activamente a la detección de incoherencias en la aplicación del marco común de gestión de riesgos a nivel nacional, así como a la identificación de formas de paliar estas deficiencias, existen problemas relacionados con la capacidad de los Estados miembros para aplicar soluciones y con la facultad de la UE para prestar un apoyo adecuado a la capacidad de análisis de riesgos de los Estados miembros a través de la iniciativa de un nuevo Sistema de Control de la Importación.

En 2015, la Comisión y los expertos de los Estados miembros evaluaron e identificaron la necesidad de mejorar el sistema informático de intercambio de información sobre riesgos, en particular mediante un sistema de gestión de los riesgos aduaneros de nueva generación.

Se evaluaron los criterios comunes de riesgo tanto en los Estados miembros como a escala de la UE. Los Estados miembros pusieron en marcha una serie de proyectos piloto con el fin de evaluar y comprobar la aplicación de dichos criterios. Paralelamente, se

probaron las herramientas de extracción de datos y los modelos de análisis de datos con los datos disponibles a escala de la UE. La finalidad de estas pruebas era determinar posibles nuevas capacidades de gestión de riesgos y mejorarla detección de riesgos, especialmente en el ámbito del transporte en contenedores.

Como parte del proceso en curso para desarrollar unos criterios comunes para todo el conjunto de riesgos, la Comisión y los Estados miembros comenzaron a trabajar en las definiciones de los diversos riesgos financieros y a revisar los criterios de riesgo existentes en materia de seguridad y protección, en particular por lo que respecta a la seguridad del transporte aéreo de mercancías.

Asimismo, la Comisión y los Estados miembros han tomado medidas para garantizar la aplicación armonizada de los criterios de riesgo.

Por otro lado, en el marco del seguimiento y la evaluación de la aplicación han podido lograr sinergias con el ejercicio de medida de los resultados de la unión aduanera.

## **2.6 Objetivo 5: Promover la cooperación entre organismos y la puesta en común de información entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes a nivel de los Estados miembros y de la UE**

La cooperación entre organismos ha experimentado una mejora general, sobre todo en los ámbitos no relacionados con la política aduanera.

Por ejemplo, se ha elaborado una metodología para el intercambio de información sobre riesgos entre las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado en el ámbito de la seguridad de los productos. En diciembre de 2015 se transmitió a los Estados miembros un resumen de esta metodología<sup>10</sup>.

Es posible lograr mejoras en la cooperación entre las autoridades aduaneras y las demás autoridades fronterizas en lo concerniente a la puesta en común de información relativa a los controles de las mercancías transportadas por viajeros o por miembros de la tripulación, tal como puso de relieve la Comunicación de abril de 2016 titulada «Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad»<sup>11</sup>.

En la actualidad se está llevando a cabo una evaluación de la cooperación entre las administraciones aduaneras y los guardias de fronteras, que aborda asimismo la aplicación de las directrices de abril de 2013<sup>12</sup>. Los primeros resultados muestran un buen nivel de cooperación general y se han identificado una serie de buenas prácticas.

Los días 7 y 8 de mayo de 2015 se celebró en Riga un seminario de alto nivel sobre los controles de pasajeros con vistas a mejorar la gestión integrada de las fronteras entre las autoridades aduaneras y las demás autoridades competentes. En él se estableció un programa de trabajo y cooperación futuros entre las autoridades aduaneras y las demás autoridades fronterizas, que contemplaba la facilitación de información anticipada sobre los pasajeros para fines aduaneros. Al objeto de mejorar la cooperación con Frontex<sup>13</sup>, se ha entablado un diálogo formal centrado en las funciones comprendidas en el ámbito de actuación de la Agencia y las correspondientes a las aduanas, incluida la gestión de los riesgos aduaneros.

La sección de gestión de riesgos del Comité del Código Aduanero ha evaluado las repercusiones, en materia de aduanas, de la puesta en común de información prevista en las Directivas relativas al registro de nombres de los pasajeros (PNR, por sus siglas en inglés) y a la información anticipada sobre los pasajeros (API, por sus siglas en inglés). Con miras a lograr una vigilancia aduanera eficaz y eficiente de las mercancías transportadas por viajeros, es importante asegurar la participación de las autoridades aduaneras en las Unidades de Información sobre Pasajeros (UIP) nacionales o el acceso de dichas autoridades a tales datos, de conformidad con lo dispuesto en la

---

<sup>10</sup> Cooperación entre las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado (AVM) en relación con la gestión de riesgos en el ámbito de los controles de la seguridad y la conformidad de los productos importados.

<sup>11</sup> COM(2016) 205 de 6.4.2016.

<sup>12</sup> Directrices para la cooperación entre los guardias de fronteras y las administraciones aduaneras que trabajan en las fronteras exteriores, abril de 2013.

<sup>13</sup> Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea.

Directiva (UE) 2016/681<sup>14</sup>. Esta información se considera de gran valor a efectos de la identificación de los riesgos relacionados con el equipaje de los viajeros (o con el dinero efectivo que estos llevan consigo) y permite a las autoridades aduaneras efectuar controles específicos y basados en los riesgos a la llegada, contribuyendo de este modo a la lucha contra la delincuencia grave y organizada, el terrorismo y la financiación del terrorismo, dentro del respeto de la protección de datos y de la intimidad.

Por otra parte, garantizar la cooperación con otros cuerpos y fuerzas de seguridad (inclusive, en su caso, entre los servicios encargados de los controles aduaneros y la gestión de riesgos y los responsables de las investigaciones en el seno de una administración aduanera) sigue siendo un reto. Durante el período que abarca el presente informe se ha hecho especial hincapié en comunicar y explicar mejor la función de la gestión de riesgos, así como las capacidades aduaneras actuales y posibles en un futuro. Gracias a ello, ha mejorado la comprensión mutua de las distintas responsabilidades de las autoridades aduaneras y de otros cuerpos y fuerzas de seguridad, pero aún es preciso realizar mayores esfuerzos.

El ámbito del intercambio de información a efectos de asistencia mutua entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros y entre dichas autoridades y la Comisión se ha visto ampliado con la modificación del Reglamento relativo a la asistencia mutua<sup>15</sup>. El Reglamento modificado proporciona una base jurídica más amplia con respecto a una serie de medidas destinadas a lograr un mejor cumplimiento de las reglamentaciones aduanera y agraria por parte de los operadores económicos. El acceso a los datos recabados en virtud del Reglamento modificado con fines de gestión de riesgos mejoraría la gestión de los riesgos aduaneros tanto en los Estados miembros como a escala de la UE.

Una aportación de las autoridades aduaneras a la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad<sup>16</sup> ha sido la elaboración de normas específicas sobre los riesgos (criterios comunes de riesgo) en materia de seguridad del transporte aéreo de mercancías. En este sentido, se ha acordado un conjunto preliminar de criterios comunes de riesgo. Dado que los criterios establecidos en el ámbito del transporte aéreo de mercancías afectan no solo a las aduanas, sino también a otras autoridades, han participado en su definición los servicios competentes de la Comisión, el Centro de Análisis de Inteligencia de la UE y expertos nacionales en materia de aduanas, aviación civil y lucha contra el terrorismo. Por tanto, los criterios comunes de riesgo aplicables al transporte aéreo de mercancías se basan en la contribución multidisciplinaria y transectorial de todas las partes interesadas y complementarán las medidas de seguridad de la aviación civil vigentes en lo referente al transporte de mercancías y correo, proporcionando un nivel adicional de seguridad. Puesto que las nuevas normas sobre riesgos se aplicarán únicamente en el marco del nuevo Sistema de Control de la Importación, no entrarán en vigor antes de finales de 2020.

---

<sup>14</sup> Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave (DO L 119 de 4.5.2016, p. 132).

<sup>15</sup> El Reglamento (UE) 2015/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 243 de 18.9.2015, p. 1) entrará en vigor el 1 de septiembre de 2016 junto con los Reglamentos de Ejecución (UE) 2016/345 (DO L 65 de 11.3.2016, p. 38) y (UE) 2016/346 (DO L 65 de 11.3.2016, p. 40) de la Comisión.

<sup>16</sup> COM(2015) 185 final.

La estrategia contribuye asimismo a la aplicación de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea y de su plan de acción, aprobados por el Consejo el 16 de diciembre de 2014, y, en particular, a la puesta en práctica del entorno común de intercambio de información (CISE, por sus siglas en inglés) desarrollado como metaproyecto para incrementar la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades civiles y militares con vistas a reforzar en mayor medida el conocimiento común del entorno marítimo y el intercambio de datos. A fin de mejorar la seguridad de la cadena de suministro y apoyar la vigilancia basada en el riesgo de la circulación de mercancías en el ámbito marítimo, el CISE fomenta el intercambio de información entre las distintas autoridades intervinientes en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada (que incluye, entre otros, el contrabando de mercancías, el tráfico de armas y estupefacientes y los movimientos transfronterizos de efectivo procedente del tráfico ilícito). Se invita a las agencias pertinentes de la UE<sup>17</sup> a que refuercen la cooperación entre ellas. El proyecto de validación preoperativo «EUCISE 2020» tiene por objeto someter el CISE a un ensayo a gran escala durante el ejercicio 2017-2018, seguido de una aplicación gradual hasta 2020.

Todas las prácticas de puesta en común de información anteriormente mencionadas deberán respetar los derechos fundamentales, y, en particular, el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de datos de carácter personal.

## **2.7 Objetivo 6: Mejorar la cooperación con el sector comercial**

La cooperación entre las autoridades aduaneras y el sector comercial ya se ha mejorado mediante el refuerzo del concepto de operador económico autorizado (OEA). El Código Aduanero de la Unión y sus actos delegados y de ejecución introdujeron una serie de cambios en dicho concepto que exigieron una actualización de las orientaciones sobre los OEA<sup>18</sup>.

El grupo de la red de OEA, creado en 2007 para supervisar la implantación del concepto de OEA, puso en marcha su segunda iniciativa de seguimiento en 2013 con objeto de garantizar una aplicación correcta y uniforme de las normas sobre los OEA. El ejercicio de seguimiento confirmó que el concepto de OEA es sólido y fiable. Los Estados miembros han desarrollado procedimientos rigurosos que garantizan una gestión de alta calidad, eficiente y coherente de dicho concepto.

En 2015 se crearon dentro del sistema de gestión de los riesgos aduaneros dos grupos destinatarios específicos para el intercambio de información sobre riesgos en relación con los procesos y procedimientos de OEA: un grupo para el intercambio de información sensible en el marco del proceso de OEA y otro grupo para el intercambio de información sobre las irregularidades cometidas por los OEA de un país socio.

Los avances han sido más lentos en otros ámbitos, tales como la mejora del conocimiento de las cadenas de suministro.

---

<sup>17</sup> La Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECPP), Frontex, la Agencia Europea de Defensa (AED), la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Agencia Espacial Europea (AEE).

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/policy\\_issues/customs\\_security/aeo\\_guidelines\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_es.pdf).

La creación de un marco jurídico con el fin de garantizar la disponibilidad de datos de alta calidad a efectos de la gestión de riesgos ha planteado la necesidad de determinar si los datos presentados por los operadores económicos e incluidos en las declaraciones aduaneras de paquetes postales (es decir, en la declaración CN23) podrían ponerse a disposición del público y reutilizarse para presentar una declaración sumaria de entrada con fines de seguridad y protección y la declaración en aduana, y cómo hacerlo. Esta cuestión resulta asimismo pertinente en relación con el volumen cada vez mayor de pequeños envíos que se tramitan como consecuencia del comercio electrónico. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros, los operadores de servicios postales, las asociaciones empresariales y los socios internacionales (los Estados Unidos, Canadá y China) han participado en el análisis de las opciones disponibles en el marco del modelo postal mundial de la Unión Postal Universal. Sea cual sea la opción elegida, es importante que sea compatible con el nuevo Sistema de Control de la Importación.

## **2.8 Objetivo 7: Aprovechar el potencial de la cooperación aduanera a nivel internacional**

Se han puesto en marcha una serie de actividades, que aún están en curso, con el objetivo de mejorar la gestión de los riesgos de la cadena de suministro mediante la cooperación internacional.

Entre los logros alcanzados a este respecto figuran la revisión del Marco Normativo SAFE adoptado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA)<sup>19</sup>, la elaboración de normas internacionales (por ejemplo, con respecto a la información anticipada sobre las mercancías transportadas por vía aérea<sup>20</sup>) y el desarrollo del reconocimiento mutuo de los conceptos de OEA<sup>21</sup>. Si bien hay una serie de proyectos en curso relacionados con el intercambio de información con terceros países (por ejemplo, en el contexto del proyecto piloto de rutas comerciales seguras e inteligentes con China<sup>22</sup>), solo podrán prosperar si se crean sistemas informáticos fiables.

## **3. CONCLUSIONES PRELIMINARES**

La reforma de la gestión de los riesgos aduaneros constituye un ejercicio que consume gran cantidad de recursos. La obtención de resultados requiere tiempo. Aunque ya se han emprendido un gran número de medidas, su avance ha sido desigual.

---

<sup>19</sup> El ciclo de revisión del Marco SAFE de la OMA, aprobado por el Consejo de la OMA en junio de 2015, ha introducido modificaciones en dicho Marco, inclusive en lo concerniente a la información anticipada sobre las mercancías transportadas por vía aérea.

<sup>20</sup> A saber, en el grupo de trabajo mixto de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la OMA sobre la información relativa a las mercancías transportadas por vía aérea.

<sup>21</sup> Se han celebrado acuerdos sobre reconocimiento mutuo de OEA con Noruega, Suiza, Andorra, los Estados Unidos, Japón y China y hay negociaciones en curso con Canadá. Asimismo, se ha implantado un sistema de intercambio automatizado de datos a efectos de reconocimiento mutuo con China, Japón, Suiza y los Estados Unidos.

<sup>22</sup> El proyecto piloto de rutas comerciales seguras e inteligentes (SSTL, por sus siglas en inglés), iniciado en 2006, tiene por objeto aplicar de forma experimental en las relaciones comerciales entre la UE y China determinadas recomendaciones de seguridad y protección formuladas en virtud del Marco SAFE de la OMA. En 2014, el grupo de expertos informáticos del proyecto SSTL empezó a desarrollar una nueva herramienta informática de intercambio de datos que permitirá compartir unos volúmenes de datos mayores y, por tanto, más significativos.

Los avances resultan más evidentes en las medidas comprendidas en el ámbito de actuación de las autoridades aduaneras, mientras que han sido más lentos en el caso de las acciones que exigen una mayor cooperación entre dichas autoridades y otras autoridades competentes, en particular con los cuerpos y fuerzas de seguridad.

En esta etapa del proceso de aplicación, el principal reto que se plantea guarda relación con los sistemas informáticos. Si bien se han encontrado soluciones viables, por ejemplo, para garantizar la disponibilidad de los datos, intercambiar información y automatizar el análisis de los riesgos, su aplicación satisfactoria depende tanto de la actualización de los sistemas informáticos existentes como del desarrollo y la implantación de nuevos sistemas (bien por los Estados miembros con o sin el apoyo de la Comisión, bien por la Comisión).

La falta de financiación para desarrollar los sistemas informáticos necesarios supone un grave problema que obstaculiza los avances, sobre todo con respecto al nuevo Sistema de Control de las Importación. Pese a estar reconocido como Sistema de Información Europeo en el Reglamento Aduana 2020, el presupuesto del programa Aduana 2020 es insuficiente para cubrir los gastos de implantación de las soluciones informáticas pertinentes.

Se observan similares limitaciones de recursos en los Estados miembros. En algunos Estados miembros puede resultar difícil justificar los recursos adicionales necesarios para desarrollar los sistemas informáticos oportunos dado el número de declaraciones que deben tramitarse.

En ausencia de recursos suplementarios, algunas de las medidas no podrán ponerse en marcha antes de finales de 2020, tal como se prevé en la estrategia y el plan de acción. También podría demorarse el cumplimiento de los compromisos contraídos en materia de aduanas en el contexto de la Agenda Europea de Seguridad.

Asimismo, es preciso llevar a cabo un análisis más detallado del impacto de la nueva legislación de la UE sobre protección de datos, en particular en lo concerniente a los cuerpos y fuerzas de seguridad.

En esta etapa del proceso de aplicación, la Comisión no propone introducir ninguna modificación en la estrategia y el plan de acción.

No obstante, los sucesos y acontecimientos externos<sup>23</sup> no contemplados en el plan de trabajo para la aplicación de la estrategia y del plan de acción podrían repercutir en su ejecución y exigir la modificación de determinadas acciones y la priorización de algunas subacciones. Por consiguiente, es necesario actualizar el plan de trabajo.

Se tendrán en cuenta las recomendaciones formuladas por el Consejo y el Parlamento Europeo, así como la incidencia en los derechos fundamentales.

Por último, se deberá estudiar en profundidad la disponibilidad de recursos para satisfacer plenamente las necesidades de gestión de los riesgos aduaneros identificadas en

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, los atentados terroristas de 2015 en París y de 2016 en Bruselas y el Informe Especial n° 24/2015 del Tribunal de Cuentas Europeo: *La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica.*

la estrategia y el plan de acción, especialmente en apoyo del análisis de los riesgos transnacionales en todos los procedimientos aduaneros.