



Bruselas, 11.11.2015  
COM(2015) 561 final

## **INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

**sobre la aplicación del Reglamento (UE) n° 479/2013, de 13 de mayo de 2013, por el que se eximen de la obligación de presentar declaraciones sumarias de entrada y de salida las mercancías de la Unión que crucen el corredor de Neum**

## INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

**sobre la aplicación del Reglamento (UE) n° 479/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se eximen de la obligación de presentar declaraciones sumarias de entrada y de salida las mercancías de la Unión que crucen el corredor de Neum**

### 1. Introducción

El Reglamento (UE) n° 479/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013, (en lo sucesivo, el Reglamento Neum) se adoptó en virtud del artículo 43 del Acta de adhesión de la República de Croacia a la UE. Dicho Reglamento establece un régimen especial respecto de la obligación de presentar declaraciones sumarias de entrada y de salida para los envíos que atraviesan el corredor de Neum, mediante la exención de determinadas disposiciones del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el Código aduanero comunitario<sup>1</sup> (CAC), y del Reglamento (CEE) n° 2454/93 del Consejo, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Código aduanero comunitario (DACA)<sup>2</sup>.

De conformidad con el artículo 6 del Reglamento Neum, la República de Croacia se comprometió a supervisar rigurosamente la aplicación del mismo y a informar a la Comisión en marzo de 2014, a más tardar, de las irregularidades detectadas y de las medidas adoptadas para corregirlas. En virtud del artículo 7, en los dos años siguientes a la entrada en vigor del Reglamento, la Comisión debía presentar al Consejo de la UE un informe en el que se evaluara su aplicación.

El presente informe incluye esa evaluación. En primer lugar, ofrece un panorama general del contexto económico y geográfico y establece el marco jurídico. A continuación, aporta una evaluación general de la aplicación del Reglamento, una evaluación de la aplicación de las disposiciones específicas y una evaluación de la idoneidad de los recursos y de las capacidades necesarias y disponibles.

El presente informe se basa en los datos facilitados periódicamente por la administración de aduanas croata, en una misión especial de seguimiento realizada el 28 de noviembre de 2014 y en el diálogo entablado ulteriormente con las aduanas croatas tras la finalización del informe de misión.

### 2. Contexto geográfico y económico

#### 2.1. Contexto geográfico

El corredor de Neum es una parte del territorio de Bosnia y Herzegovina que se extiende hasta el mar Adriático dividiendo en dos el territorio continental de Croacia. Tiene una longitud aproximada de 9 km y en la carretera que lo atraviesa se han establecido dos pasos fronterizos: Klek (Neum I) en el extremo septentrional y Zaton Doli (Neum II) en el

---

<sup>1</sup> DO L 302 de 19.10.1992, p. 1.

<sup>2</sup> DO L 253 de 11.10.1993, p. 1.

meridional. Como consecuencia de la particular situación de esta zona, se han previsto medidas especiales en relación con los envíos de productos de origen animal, que autorizan su paso a través del corredor de Neum a condición de que el vehículo que los transporta esté precintado.

Dada la situación geográfica y las limitaciones del tramo de carretera que discurre por el corredor de Neum, la plena aplicación de la legislación de la UE que exige la presentación de declaraciones sumarias de entrada y salida en relación con los envíos que atraviesan dicho corredor no solo habría sido difícil de poner en práctica desde un punto de vista técnico, sino que, con toda probabilidad, habría provocado graves perturbaciones del tráfico comercial y de pasajeros en la zona.

## **2.2. Contexto económico**

La carretera principal que atraviesa el corredor de Neum constituye la única vía de conexión para el transporte por carretera y su capacidad es limitada. Las mercancías nacionales que se transportan a través del corredor son principalmente suministros para la región de Dubrovnik. Estos suministros se destinan a cubrir las necesidades cotidianas de la población y de la economía local, en la que el turismo desempeña un papel fundamental. Aunque las encargadas del abastecimiento suelen ser las grandes empresas, las mercancías transportadas por medianos y pequeños operadores económicos, como por ejemplo artesanos, pescadores y agricultores, representan una parte sustancial del tráfico a través del corredor.

La aplicación del requisito general de presentación de declaraciones sumarias de entrada y de salida provocaría retrasos, dificultaría considerablemente la entrega de mercancías, aumentaría los costes de transporte y, en última instancia, daría lugar a un aumento de los precios y costes de los productos en el mercado nacional. Las autoridades aduaneras croatas facilitaron a la Comisión un análisis pormenorizado y una explicación de esta situación particular. Las condiciones existentes fueron evaluadas por la Comisión y debatidas en el seno del Consejo antes de la adopción del Reglamento Neum<sup>3</sup>.

## **3. Condiciones jurídicas en virtud del Reglamento Neum**

El Reglamento Neum entró en vigor el 1 de julio de 2013. El artículo 36 *bis*, apartado 1, del Código aduanero comunitario<sup>4</sup> (CAC) dispone que las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Unión deben ser objeto de una declaración sumaria de entrada (ENS), salvo que se apliquen ciertas exenciones o excepciones establecidas en el artículo 181 *quater* de sus disposiciones de aplicación<sup>5</sup> (DAC).

De conformidad con el artículo 182 *bis*, apartado 1, del CAC y salvo que se apliquen las exenciones o excepciones previstas en el artículo 842 *bis*, párrafos tercero y cuarto, de las DAC, las mercancías que salen del territorio aduanero de la Unión deben ser objeto de una declaración sumaria de salida (EXS), a menos que se requiera una declaración en aduana,

---

<sup>3</sup> COM(2013) 1 final, Posición común del Grupo «Ampliación y países en negociaciones de adhesión a la UE» de 24 de junio de 2011.

<sup>4</sup> Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992.

<sup>5</sup> Reglamento (CE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993.

como es el caso de las mercancías que abandonan temporalmente el territorio aduanero de la Unión sin ser exportadas, reexportadas o incluidas en un régimen de tránsito.

El artículo 36 *ter*, apartado 2, y el artículo 182 *quinquies*, apartado 2, del CAC exigen que para presentar esas declaraciones sumarias se utilicen técnicas electrónicas de tratamiento de datos con objeto de permitir el intercambio electrónico de información entre autoridades aduaneras, de modo que los controles aduaneros puedan basarse en un análisis de riesgos mediante sistemas automatizados, tal como exige el artículo 13 del CAC.

De conformidad con esas disposiciones, se estableció una exención del cumplimiento de los requisitos pertinentes para mercancías que circularan a través del corredor de Neum, atendiendo a las características de la economía local y a la naturaleza de las mercancías. El turismo es la principal actividad económica de la zona que rodea la ciudad de Dubrovnik. Operan en este sector, principalmente, pequeñas y medianas empresas que dependen de los suministros de mercancías procedentes del territorio principal de la República de Croacia cuyo valor es por lo general inferior a 10 000 EUR.

Como confirman las últimas estadísticas facilitadas por la administración de aduanas croata, el 89 % de las mercancías transportadas a través del corredor de Neum gozan del estatuto aduanero de mercancías de la Unión y atraviesan este corredor acompañadas de documentos comerciales que lo acreditan, tal como se menciona en el artículo 317 de las DACA.

Croacia adquirió el compromiso de disponer, en la fecha de su adhesión a la UE, de los procedimientos y controles oportunos en los dos pasos fronterizos a fin de gestionar con eficacia el régimen especial establecido en virtud del Reglamento Neum. Ambos pasos fronterizos tuvieron que ser debidamente equipados y dotados con personal para garantizar el cumplimiento de los requisitos pertinentes.

De conformidad con el artículo 4 del Reglamento Neum, la exención del requisito de presentar una ENS o una EXS se aplica cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- que las mercancías vayan acompañadas de documentos comerciales (facturas o documentos de transporte) que indiquen, como mínimo, los datos contemplados en el artículo 317, apartado 2, de las DACA, así como el valor total de las mercancías,
- que el valor total de las mercancías en cuestión no exceda de 10 000 EUR,
- que, en el momento de la salida, las autoridades aduaneras croatas visen los documentos de acompañamiento con un marcado oficial (firma, sellos),
- que, cuando proceda, las autoridades aduaneras precinten a la salida los envíos o los medios de transporte a la salida,
- que, cuando tenga lugar la reintroducción, las autoridades aduaneras verifiquen los documentos, el tiempo empleado en atravesar el corredor, los precintos (si los hubiere) y las mercancías, en su caso.

Además, la aplicación de esa exención no debe afectar a la realización del análisis de riesgos asociado a los controles aduaneros a los que se sometan las mercancías de la Unión que atraviesen el corredor de Neum, tal como exige el artículo 5 del Reglamento.

#### **4. Evaluación**

Los datos facilitados por la administración de aduanas croata han confirmado que, a lo largo del año, el tráfico de mercancías cuyo valor no rebasa 10 000 EUR es considerablemente superior al de las mercancías que sí lo superan. Este fenómeno tiene una repercusión importante en el periodo comprendido entre junio y agosto, en el que el flujo de tráfico a través del corredor aumenta considerablemente.

El equipo de seguimiento ha identificado una serie de buenas prácticas.

Los pasos fronterizos disponen de tecnología informática adecuada, así como de los demás equipos necesarios. Se han desarrollado sustancialmente las infraestructuras a fin de garantizar la realización de controles y comprobaciones oportunos, eficientes y respetuosos de las normas, que reflejen las buenas prácticas establecidas en la UE. Hay un número suficiente de funcionarios de aduanas y su organización es la adecuada. Existe una coordinación satisfactoria y una conexión directa entre la administración central y las aduanas de Neum.

Por lo que respecta a la logística, se han habilitado en la carretera áreas destinadas a la inspección de los vehículos, dotadas con instalaciones técnicas apropiadas que permiten realizar controles aduaneros efectivos con una interrupción mínima del tráfico. Además, los pasos fronterizos están organizados de manera que los servicios de policía y de aduanas puedan cooperar estrechamente, ya que disponen de despachos contiguos comunicados por una ventanilla. Ello permite comparar los datos de forma rápida y adecuada y coordinar las inspecciones y los controles.

Cuando las mercancías abandonan el territorio aduanero temporalmente, las autoridades aduaneras croatas garantizan que se aplica el siguiente procedimiento:

- la aduana de salida recibe los documentos comerciales o de transporte que acompañan a las mercancías e introduce en el sistema informático los datos sobre el transportista, el propietario (si están disponibles), el expedidor, así como la descripción de las mercancías, su valor, el número/cantidad de envases, y la masa bruta;
- a continuación, se lleva a cabo un análisis de riesgos proporcionado y, si se considera necesario, se realizan controles aduaneros;
- Tras comprobar que se cumplen los requisitos, la aduana visa los documentos pertinentes que acompañan a las mercancías, anota la información sobre los precintos aduaneros (en su caso) y hace constar el momento exacto en que las mercancías salen del territorio aduanero (en horas y minutos). El tiempo concedido para cruzar el corredor es, como promedio, de unos 20 minutos. Es un plazo razonable, habida cuenta de que los vehículos tienen que atravesar cuatro puestos de control fronterizo en Neum, incluidos los establecidos por las autoridades de Bosnia y Herzegovina.

En el lugar de reintroducción:

- las mercancías y los documentos visados que las acompañan se presentan ante el funcionario de aduanas, que verifica la documentación y coteja la información que figura en ellos con la introducida por la aduana de salida en el sistema informático. Se controlan los precintos aduaneros (en su caso). Se comprueba el tiempo empleado en atravesar el corredor de Neum.

- Si se constatan irregularidades (por ejemplo, precintos aduaneros dañados, superación del tiempo necesario para cruzar el corredor), se lleva a cabo un examen detallado de los vehículos, las mercancías y los documentos de acompañamiento. En función de los resultados de estas medidas especiales, se emprenden las acciones pertinentes y se adoptan medidas eficaces y específicas.

La misión de seguimiento determinó que los controles físicos y documentales se ejecutan correctamente y que los controles aleatorios son razonables. Los documentos se visan debidamente en el momento de la salida y el tiempo empleado en atravesar el corredor se comprueba correctamente en el momento de la reintroducción.

Durante la misión de seguimiento la Comisión constató que el personal operativo está bien preparado y tiene una excelente comprensión de la legislación y de los procedimientos aduaneros de la UE pertinentes, y que los funcionarios de aduanas reciben formación adecuada, continua y especializada, que abarca tanto las normas de aplicación general como las circunstancias locales especiales. La formación destinada a los operadores económicos se imparte a escala regional, lo que les permite formular preguntas y adaptarse mejor a la situación concreta.

Se observó que la organización de los controles físicos y documentales en los puestos fronterizos se realiza de forma eficaz y transcurre sin problemas y que existe una infraestructura de transportes adecuada con carriles especiales para evitar interrupciones innecesarias del tráfico.

El equipo informático es adecuado y está conectado con la administración central. Existe una estrecha cooperación entre las autoridades aduaneras y las policiales.

## **5. Recursos y capacidades**

La administración de aduanas croata se esfuerza además por actuar con transparencia y por facilitar en mayor medida la circulación a través del corredor de Neum, haciendo accesible al público información específica sobre el régimen especial vigente en dicho corredor.

La asignación de recursos en el paso fronterizo se realiza de forma adecuada. Cada paso fronterizo cuenta con 2 o 3 funcionarios. El número de funcionarios en cada puesto de inspección fronterizo es, respectivamente, de 26 y 28. La carga de trabajo es razonable en comparación con la tasa media en la UE en su conjunto. Cada funcionario de aduanas tramita aproximadamente 24 declaraciones sumarias diarias, mientras que el número de declaraciones tratadas diariamente oscila entre un mínimo de 17,5 y un máximo de 31,5. Existe una coordinación muy eficaz entre los pasos fronterizos, la administración regional de Split y la administración central. La carga de trabajo se distribuye racionalmente. La organización es eficaz y permite realizar controles aduaneros eficientes sin acumular retrasos.

El equipo de control se muestra satisfecho de la forma en que la administración de aduanas croata ha organizado la aplicación del Reglamento de Neum y considera que la asignación de los recursos es adecuada y suficiente.

## **6. Formación y logística**

### **6.1. Formación**

Se imparte a los funcionarios de aduanas formación general sobre la legislación y los procedimientos aduaneros y formación específica sobre cuestiones relacionadas con la aplicación del Reglamento Neum, en particular:

- utilización del sistema de control de las importaciones (ICS), del sistema de control de las exportaciones (ECS) y del nuevo sistema informatizado de tránsito (NSIT),
- naturaleza, uso y comprobación de la validez de T2L<sup>6</sup> y otros medios de prueba del estatuto de mercancías de la Unión,
- gestión de riesgos.

También se imparte regularmente formación destinada a las empresas en todas las aduanas regionales croatas.

### **6.2. Logística**

Inmediatamente antes de su adhesión a la Unión Europea y en consonancia con sus obligaciones, recogidas parcialmente en el Reglamento Neum, Croacia construyó y equipó íntegramente nuevos puestos fronterizos en los pasos de Klek y Zaton Doli. La nueva infraestructura logística proporciona a los funcionarios fronterizos el espacio necesario para desarrollar su actividad, como por ejemplo lugares para la inspección pormenorizada de los vehículos, cruces equipados con básculas que soportan un peso máximo de 50 toneladas y áreas para que los transportistas lleven a cabo sus tareas.

### **6.3. Infraestructura informática**

Las medidas logísticas que permiten ejercer controles adecuados de los vehículos pueden considerarse una buena práctica. La infraestructura informática es la adecuada y es susceptible de actualizaciones periódicas en consonancia con la evolución tecnológica a escala central.

Todos los puestos de trabajo están dotados de equipo informático estándar conectado a la red aduanera. Se dispone de acceso a las aplicaciones informáticas y al sitio web de la administración de aduanas. Existe una conexión informática entre las oficinas fronterizas de Klek y Zaton Doli.

La formación corre a cargo del departamento de recursos humanos de la Dirección General de Aduanas. Es impartida por expertos de los diversos servicios de dicha Dirección General y

---

<sup>6</sup> El T2L es un documento aduanero utilizado en la Unión Europea como prueba del carácter comunitario de la exportación/importación. Para que pueda expedirse, el exportador, el importador y los países en que se realiza la carga y se efectúa la entrega de la mercancía han de pertenecer a la UE. El documento T2L es validado por las autoridades aduaneras del país de carga de las mercancías, y el importador debe obtenerlo para poder iniciar el procedimiento de importación.

normalmente se lleva a cabo en su sede, aunque, a fin de evitar desplazamientos innecesarios del personal, también se han creado centros de formación en otras partes del país.

La capacitación general en materia de aduanas es impartida por expertos de la administración central en las oficinas regionales. Ello permite una aplicación uniforme de las normas aduaneras, si bien se tienen en cuenta las circunstancias locales. También se ha proporcionado formación específica sobre la aplicación del Reglamento de Neum. La Comisión ha recomendado ciertas mejoras, en particular ha formulado instrucciones específicas sobre la utilización, los requisitos y la comprobación de la autenticidad de los documentos T2L. El nivel de formación sigue siendo, no obstante, suficiente para permitir a los funcionarios aplicar el Reglamento Neum de forma eficiente y efectiva. La Comisión apoya e impulsa la organización de cursos de formación por expertos de la administración central en los departamentos regionales así como la formación específica sobre la aplicación del Reglamento.

Las empresas también se beneficiarían de la inclusión en el programa de formación de aspectos sobre la aplicación del Reglamento Neum.

## **7. Cumplimiento de las condiciones previstas en el Reglamento**

### **7.1. Legislación**

La administración de aduanas croata adoptó la Instrucción nº 25/2013, sobre la aplicación de medidas de control aduanero de las mercancías que cruzan el corredor de Neum. La formación especializada de los funcionarios de aduanas prosiguió a lo largo de 2014.

### **7.2. Irregularidades**

Se han constatado muy pocas irregularidades. Solo se ha detectado un número muy reducido de documentos irregulares, y las deficiencias se deben básicamente al desconocimiento del procedimiento.

### **7.3. Artículo 4 del Reglamento Neum**

Si se observa que se ha rebasado el plazo para transitar por el corredor, el envío se somete a un control adicional para verificar:

- la autenticidad del documento T2L o de su contenido, mediante la revisión de los registros electrónicos del lugar en el que las mercancías abandonan la UE,
- que los precintos aduaneros (de haberse colocado) no hayan sido manipulados,
- otros aspectos relacionados con la construcción del vehículo a fin de comprobar si ha sido posible acceder a las mercancías sin dañar los precintos aduaneros, así como si los productos son los mismos y su cantidad se corresponde con la declarada en el momento de la salida.

### **7.4. Artículo 5 del Reglamento Neum**

Los controles aduaneros se basan en riesgos y se efectúan caso por caso. La Instrucción nº 25/2013 de la administración de aduanas croata describe cómo deben llevarse a cabo los controles a nivel local. Asimismo, ofrece instrucciones para efectuar análisis de riesgos de seguridad y protección. Existe un requisito específico en relación con el tipo y el alcance de los controles que debería permitir a los funcionarios de aduanas adoptar una decisión definitiva sobre si se autoriza o no la entrada o la salida.

Los funcionarios de aduanas de los pasos fronterizos de Klek y Zaton Doli cuentan en todo momento con la asistencia de sus colegas responsables del análisis de riesgos. El sector de control de la oficina central (responsable del análisis de riesgos) ha aportado orientaciones en materia de seguridad y protección. Dentro de la aduana regional de Split se llevan a cabo regularmente intercambios de personal entre el servicio de control, el departamento de investigación y el departamento de gestión de riesgos.

La aduana de salida solo puede autorizar la salida de las mercancías una vez realizadas las actividades prescritas.

### **7.5. Sanciones**

Cuando el valor de las mercancías es superior a 10 000 EUR, el transportista debe presentar una ENS/EXS completa. También se aplican sanciones en caso de irregularidades.

La Comisión llega a la conclusión de que las condiciones se cumplen satisfactoriamente. La verificación de los documentos ha sido correcta, se han llevado a cabo controles periódicos y la administración central ha establecido procedimientos para la aplicación uniforme del Derecho de la Unión.

### **8. Conclusión**

Basándose en la evaluación aportada en el presente informe, la Comisión concluye que el nivel de aplicación del Reglamento Neum es satisfactorio y que no hay ninguna razón para suspenderlo o derogarlo.