

Informe Especial

## Controles aduaneros:

### la armonización insuficiente es un obstáculo para los intereses financieros de la UE

Con el fin de preservar la confidencialidad de esta información, y teniendo en cuenta la clasificación de los documentos de que se deriva, determinados detalles y referencias no se revelan en el informe y parte de la información se presenta de forma anónima.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-VII
<b>Introducción</b>	01-16
La unión aduanera es importante para el comercio y los ingresos de la UE	01-03
El análisis de riesgos y la aplicación uniforme de los controles aduaneros son esenciales para una recaudación eficaz de los derechos de importación	04-12
La aplicación uniforme de los controles aduaneros es un requisito legal	13-16
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	17-20
<b>Observaciones</b>	21-61
El marco de gestión de riesgos presenta insuficiencias	21-45
La Decisión CRF no define bien el concepto de riesgo	21
Las normas para los Estados miembros no son suficientemente estrictas	22-29
El marco carece de ciertas características que son importantes para un sistema eficaz de gestión de riesgos	30-37
El marco solo establece requisitos limitados de información, seguimiento y revisión	38-45
El marco no está dando lugar a una aplicación uniforme de los controles aduaneros	46-61
Los Estados miembros siguen teniendo diferentes prácticas de gestión de riesgos	46-52
Los Estados miembros identifican y tratan las señales de riesgo de diferentes maneras	53-56
Los Estados miembros no comparten sistemáticamente con otros Estados miembros información sobre importadores de riesgo	57-58
No todos los Estados miembros someten todas las declaraciones (normalizadas y simplificadas) a un análisis de riesgos automatizado	59-61
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	62-64

**Siglas y acrónimos**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Equipo de auditoría**

**Cronología**

## Resumen

I La Unión Aduanera de la UE se creó hace más de 50 años. En el ámbito aduanero, la UE tiene competencia exclusiva para adoptar legislación, mientras que los Estados miembros son responsables de su aplicación y de los controles aduaneros. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros desempeñan un papel clave en el equilibrio entre la necesidad de facilitar el comercio mediante unos procedimientos de importación más rápidos y sin fisuras, y la necesidad de aplicar controles aduaneros. Los derechos de aduana recaudados en 2019 ascendieron a 21 400 millones de euros, lo que representa el 13 % de los ingresos presupuestarios de la UE.

II Es necesario 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. La principal legislación aduanera de la UE, el Código Aduanero de la Unión, exige a la Comisión que, a partir de 2016, adopte las medidas necesarias para garantizar que los Estados miembros apliquen uniformemente los controles aduaneros. En cumplimiento de este objetivo, la Comisión adoptó en 2018 la Decisión de Ejecución por la que se establecen normas y criterios de riesgo comunes en relación con los riesgos financieros («Decisión CRF») para armonizar la selección por los Estados miembros de las importaciones que deban someterse al control aduanero. La Decisión está acompañada de orientaciones aprobadas por los Estados miembros en 2019. Ambos documentos (la Decisión CRF y las orientaciones) conforman conjuntamente el marco de riesgo financiero aduanero. Decidimos llevar a cabo esta auditoría a raíz de la introducción de este nuevo marco regulador.

III Evaluamos si el citado marco desarrollado por la Comisión para su aplicación en los Estados miembros estaba concebido para garantizar una selección armonizada de las declaraciones de importación que debían ser controladas y cómo dicho marco era aplicado por los Estados miembros. La aplicación de la Decisión CRF y las orientaciones constituye un avance importante hacia una aplicación uniforme de los controles aduaneros. Sin embargo, el diseño del marco no es suficientemente eficaz como para garantizar la armonización de la selección que efectúan los Estados miembros de los controles a los que deben someterse las declaraciones de importación. Además, los Estados miembros aplican el marco de formas diferentes.

**IV** Según constatamos, la Decisión CRF no define bien el concepto de riesgo, no está suficientemente detallada, y 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. El marco tampoco prevé suficientes disposiciones para el seguimiento y la revisión de su aplicación.

**V** Los Estados miembros han empezado a aplicar el marco de la Comisión principalmente identificando los criterios que utilizaban anteriormente para seleccionar las importaciones sospechosas («perfiles de riesgo») con los criterios correspondientes de la Decisión. Sin embargo, en los Estados miembros visitados, la aplicación de la Decisión CRF no ha cambiado significativamente los procedimientos de selección de los controles. Hemos constatado que los Estados miembros no interpretaban del mismo modo las señales de riesgo, por lo que aplicaron criterios diferentes para seleccionar las importaciones que debían someterse a control. Asimismo, observamos que los Estados miembros apenas intercambiaban información sobre importadores considerados de riesgo, lo cual resta eficacia y armonización a los procedimientos de selección de los controles.

**VI** De conformidad con el marco, los Estados miembros pueden reducir el número de controles recomendados tras su análisis de riesgos hasta un nivel que sea viable en función de sus limitaciones de recursos. Observamos que los Estados miembros no aplicaban procedimientos semejantes para reducir el número de controles, de modo que se utilizaban diferentes prácticas nacionales para abordar riesgos similares. Además, constatamos que algunos Estados miembros no sometían todas las declaraciones a un análisis de riesgos automatizado, tal como exige la Decisión CRF.

**VII** Hemos formulado recomendaciones para que la Comisión logre una aplicación más uniforme de los controles aduaneros y desarrolle y aplique una auténtica capacidad de análisis y coordinación en toda la UE.

# Introducción

## La unión aduanera es importante para el comercio y los ingresos de la UE

**01** En 2018, la UE celebró el 50.º aniversario de la unión aduanera, que se basa en la eliminación de los derechos de aduana y otras restricciones al comercio entre los países participantes, y en el establecimiento de derechos de aduana comunes sobre las importaciones procedentes de terceros países. Se trata de un ámbito de competencia exclusiva de la UE<sup>1</sup>, la cual define la mayor parte de la política aduanera y adopta la legislación aduanera. Sin embargo, la responsabilidad de aplicar la legislación aduanera compete fundamentalmente a los Estados miembros<sup>2</sup>, e incluye la recaudación de derechos de aduana para la UE y la aplicación de controles aduaneros.

**02** La UE depende del flujo eficiente de mercancías de entrada y salida de la unión aduanera. Según las últimas estadísticas disponibles<sup>3</sup>, las importaciones y exportaciones de toda la UE ascendieron aproximadamente a 4 billones de euros en 2019 (lo que representa alrededor del 25 % del PIB de la UE). Esto demuestra el impacto del comercio internacional en la actividad económica de la UE y la importancia de la unión aduanera. En la *ilustración 1* figuran los más importantes países de origen de las importaciones de la UE y las principales mercancías importadas.

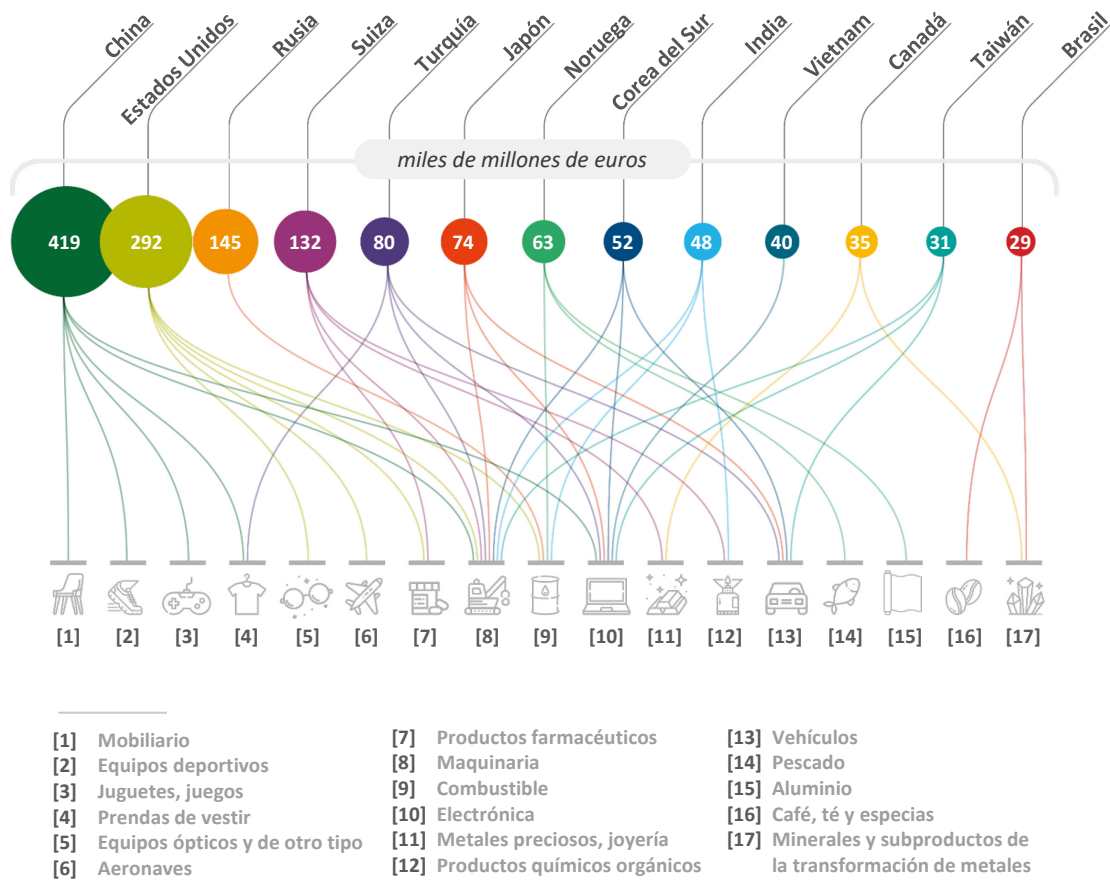
---

<sup>1</sup> Artículo 3 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (DO C 202 de 7.6.2016, p. 47).

<sup>2</sup> Artículo 291 del TFUE.

<sup>3</sup> Fuente: Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods).

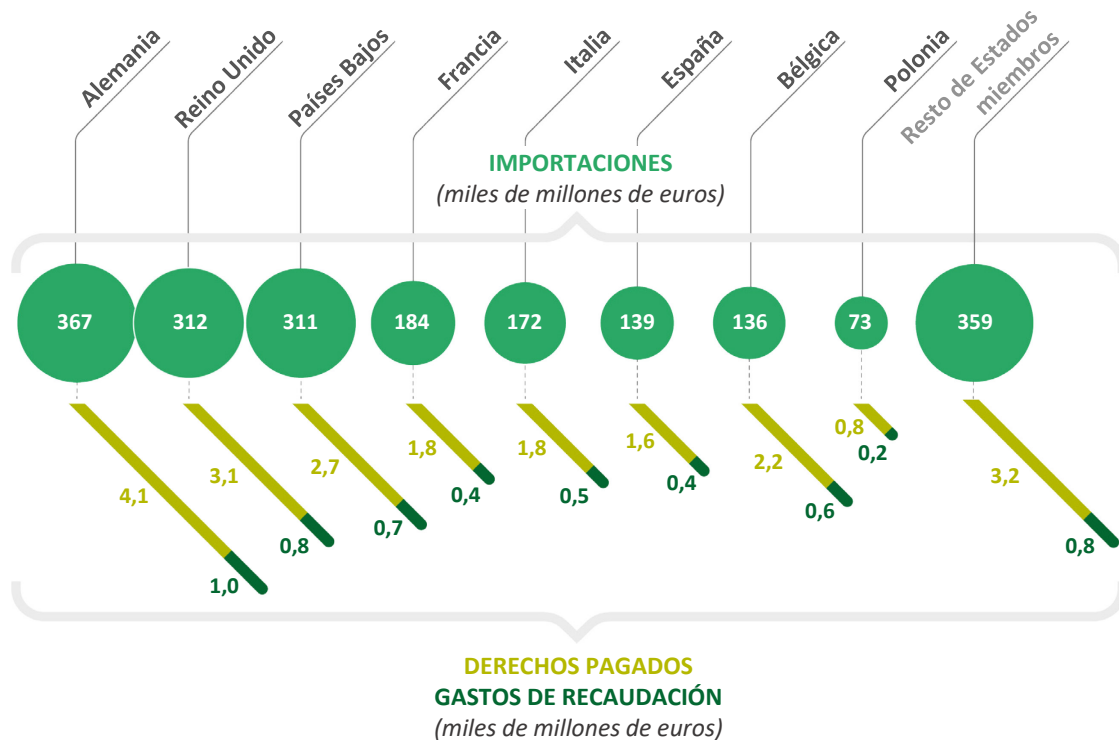
## Ilustración 1 – Importaciones de mercancías de la UE en 2019: principales países que exportan a la UE



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del conjunto de datos Comext de Eurostat «EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)».

**03** Además, los derechos de aduana sobre las importaciones son una fuente importante de ingresos del presupuesto de la UE, y ascendieron a 21 400 millones de euros (el 13 % del total) en 2019. En la *ilustración 2* se muestran los valores de las importaciones de los Estados miembros en 2019, los derechos que pusieron a disposición del presupuesto de la UE y el 20 % que retuvieron para cubrir sus gastos de recaudación.

## Ilustración 2 – Importaciones de la UE y derechos recaudados en 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del conjunto de datos Comext de Eurostat «EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)».

### El análisis de riesgos y la aplicación uniforme de los controles aduaneros son esenciales para una recaudación eficaz de los derechos de importación

**04** Las autoridades aduaneras de los Estados miembros son responsables de recaudar los derechos de aduana, los impuestos especiales y el impuesto sobre el valor añadido (IVA) devengado a la importación. También persiguen otros objetivos, como la mejora de la seguridad interior de la UE, la protección de la UE frente al comercio desleal e ilegal y la protección del medio ambiente. La lucha contra el terrorismo se ha convertido en una prioridad para las autoridades aduaneras.

**05** Para las autoridades aduaneras es difícil encontrar un equilibrio entre la necesidad de facilitar el comercio con unos procedimientos de importación más rápidos y sin fisuras y la necesidad de aplicar controles aduaneros, teniendo en cuenta



los recursos disponibles en su país. En una auditoría anterior<sup>4</sup> constatamos que existe un elemento que disuade a los Estados miembros de llevar a cabo controles aduaneros: los Estados miembros que realizan controles aduaneros a menudo acaban soportando las consecuencias financieras de ello si no logran la recuperación de los importes adeudados por los importadores. En cambio, es posible que los Estados miembros que no lleven a cabo tales controles no sufran ninguna consecuencia negativa. Para optimizar sus actividades, los importadores pueden elegir de preferencia puntos de entrada con menos controles aduaneros.

**06** El Código Aduanero de la Unión (CAU)<sup>5</sup> define «riesgo»<sup>6</sup> como «la probabilidad y el impacto de un hecho que ocurra (...), que: a) impida la correcta aplicación de disposiciones de la Unión o nacionales; b) comprometa los intereses financieros de la Unión y de sus Estados miembros; o c) constituya una amenaza para la seguridad y protección de la Unión y de sus residentes, para la salud pública, la sanidad animal o la fitosanidad, para el medio ambiente o para los consumidores». Los riesgos financieros son aquellos que ponen en peligro los intereses financieros de la UE y sus Estados miembros.

**07** La Organización Mundial de Aduanas (OMA) indica en su compendio de gestión de riesgos (*WCO's Risk Management Compendium*) que, para determinar el nivel de riesgo, debe llevarse a cabo un análisis de la probabilidad y de las posibles consecuencias y magnitud<sup>7</sup>. El análisis de riesgos se define como el «uso sistemático de la información disponible para determinar la frecuencia con la que pueden producirse los riesgos definidos y la magnitud de sus probables consecuencias». Desempeña un papel clave para evaluar cómo asignar los escasos recursos de las autoridades aduaneras a fin de maximizar la cobertura de los riesgos, incluidos los financieros, con los controles aduaneros.

---

<sup>4</sup> Véase el Informe Especial 19/2017 «Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE», apartados 29 a 32.

<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 (refundición) (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1) (Reglamento sobre el CAU).

<sup>6</sup> Artículo 5, apartado 7.

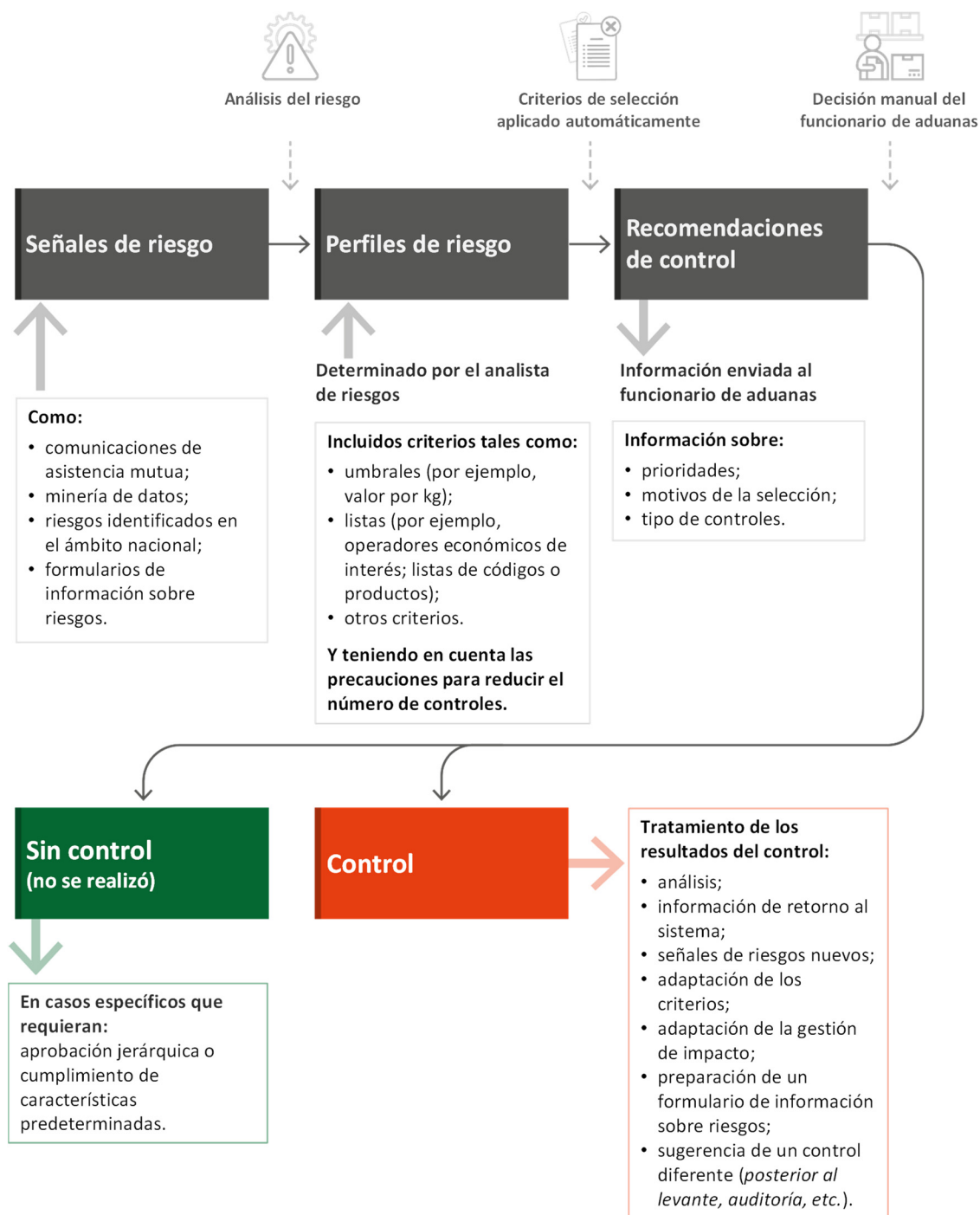
<sup>7</sup> *WCO's Risk Management Compendium*, p. 15.

## 08 Los controles aduaneros pueden variar en:

- o calendario: los controles (previos) al levante se aplican antes del despacho de importación, mientras que los controles posteriores al levante se llevan a cabo después, lo que significa que son menos perjudiciales para el flujo comercial;
- o tipo: los controles documentales abarcan la exactitud, exhaustividad y validez de las declaraciones en aduana, mientras que los controles físicos consisten también en el examen de las propias mercancías, su recuento y la toma de muestras para comprobar si coinciden con la declaración en aduana.

**09** Cada Estado miembro tiene su propio proceso de gestión de riesgos en el ámbito aduanero basado en características específicas y en función de varios factores. Sin embargo, en general, los procesos siguen el esquema presentado en la *ilustración 3*.

### Ilustración 3 – Proceso típico de gestión del riesgo en los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recabada en los Estados miembros.

**10** En años anteriores hemos identificado, en varias ocasiones, riesgos y problemas significativos relacionados con los controles aduaneros. Llegamos a la conclusión de que el predecesor del CAU, el Código Aduanero Comunitario (CAC)<sup>8</sup>, otorgaba a los Estados miembros un margen de apreciación excesivo en su estrategia de auditoría posterior al despacho aduanero<sup>9</sup>, que carecía de condiciones equitativas entre puertos de la UE<sup>10</sup>, y que la aplicación no uniforme de los controles aduaneros por parte de los Estados miembros permitió a los operadores defraudadores concentrarse en puntos de entrada fronterizos específicos<sup>11</sup>. La Comisión, en su respuesta a nuestras observaciones, declaró que los criterios y normas comunes de la UE en materia de riesgos financieros abordarían las insuficiencias que habíamos detectado. En aquel momento estaban en fase de preparación. Las estadísticas recogidas por la Comisión muestran que el nivel de los controles varía considerablemente entre Estados miembros: de menos del 1 % de las declaraciones de importación en algunos países, a más del 60 % en otros, como se muestra en la *ilustración 4*.

---

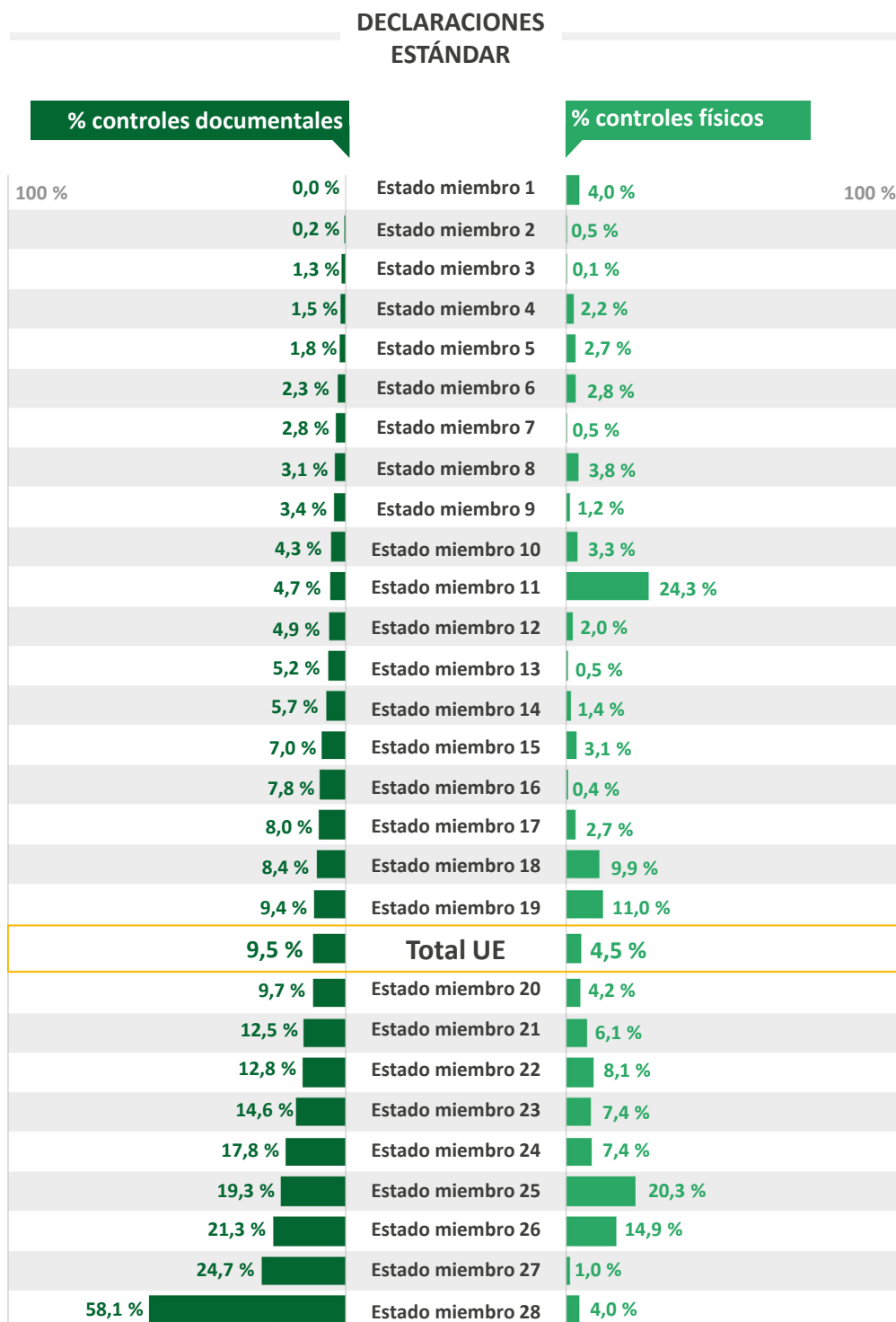
<sup>8</sup> Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302 de 19.10.1992, pp. 1 a 50).

<sup>9</sup> Véanse los informes anuales relativos a los ejercicios 2014 y 2015, apartados 4.20 y 4.15, respectivamente.

<sup>10</sup> Véase el Informe Especial 23/2016 «El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas - mucha inversión ineficaz e insostenible»

<sup>11</sup> Véase el Informe Especial 19/2017 «Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE», apartado 148.

### Ilustración 4 – Porcentaje de controles de las declaraciones normalizadas por los Estados miembros (documentales y físicos) aplicados en la fase de levante durante 2019



Las cifras incluyen controles iniciados para cubrir tanto los riesgos financieros como los riesgos de seguridad y protección.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por los Estados miembros para la compilación por la Comisión de los informes sobre el rendimiento de la unión aduanera de 2019.

**11** Las importaciones no declaradas y declaradas erróneamente que han escapado a los controles aduaneros generan una «brecha aduanera» (diferencia entre los derechos de importación reales recaudados y el importe que teóricamente debería haberse recaudado)<sup>12</sup>. Por ejemplo, un caso reciente de fraude en el Reino Unido, país que no adoptó las medidas adecuadas para mitigar el riesgo de infravaloración de las importaciones de productos textiles y calzado, dio lugar a posibles pérdidas de derechos de aduana que la Comisión calculó (y contabilizó en las cuentas de la UE) en 2 700 millones de euros para el período comprendido entre noviembre de 2011 y octubre de 2017.

**12** En 2017, recomendamos<sup>13</sup> que la Comisión, junto con los Estados miembros, estimara la brecha aduanera, pero nunca se ha realizado tal estimación. Además, el informe anual de actividades de 2019 de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión contenía una reserva relativa a la inexactitud de los importes de los recursos propios tradicionales (RPT) transferidos al presupuesto de la UE. Esta reserva cubría el caso del Reino Unido y las posibles pérdidas no cuantificadas de RPT en otros Estados miembros. Cualquier déficit en la recaudación de derechos de aduana debe ser compensado con unas mayores contribuciones de renta nacional bruta (RNB) de los Estados miembros, soportadas en último término por los contribuyentes europeos.

---

<sup>12</sup> Véase el estudio del Parlamento Europeo: Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, «*From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market*», 2013.

<sup>13</sup> Véase el Informe Especial 19/2017 «Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE».

## La aplicación uniforme de los controles aduaneros es un requisito legal

**13** El CAU, que entró en vigor en mayo de 2016, estableció la aplicación uniforme de los controles aduaneros como requisito legal, y especificaba que la Comisión es responsable de establecer criterios y normas de riesgo comunes. Por consiguiente, previa consulta a los Estados miembros, la Comisión adoptó en mayo de 2018 una Decisión de Ejecución por la que se establecen requisitos específicos para la gestión de tales riesgos: la Decisión de Ejecución por la que se establecen normas y criterios de riesgo comunes en relación con los riesgos financieros («Decisión CRF»)<sup>14</sup>. Se trata de un documento EU RESTRICTED. La Decisión concedía a los Estados miembros un plazo adicional para garantizar que se aplicaran las técnicas de tratamiento electrónico de datos necesarias. Es la primera vez que se han establecido criterios y normas comunes de riesgo para hacer frente a los riesgos financieros en una Decisión de Ejecución jurídicamente vinculante.

**14** La Decisión CRF tiene por objeto armonizar los procedimientos de los Estados miembros para el análisis de riesgos y la selección de las importaciones a efectos de control<sup>15</sup>. No cubre los procedimientos de aplicación de los controles, ni la calidad y los resultados de los controles (véase la *ilustración 5*).

---

<sup>14</sup> Decisión de Ejecución de la Comisión, de 31 de mayo de 2018, por la que se establecen medidas para la aplicación uniforme de los controles aduaneros mediante el establecimiento de normas y criterios de riesgo financiero comunes de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 952/2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión para las mercancías declaradas para su despacho a libre práctica.

<sup>15</sup> Véase el «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Segundo informe de situación sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros», de 20 de julio de 2018.

## Ilustración 5 – Ámbitos a los que se refiere la Decisión CRF



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**15** Además, la Comisión (Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera) y un grupo de trabajo compuesto por representantes de las autoridades aduaneras nacionales elaboraron un documento de orientación para complementar la Decisión del CRF. Esta guía, que finalmente fue aprobada por los Estados miembros en diciembre de 2019, es también un documento EU RESTRICTED. No es jurídicamente vinculante y, por lo tanto, no es ejecutable. Ambos documentos (la Decisión CRF y las orientaciones) conforman conjuntamente el marco desarrollado por la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, para establecer los criterios y normas comunes de riesgo financiero exigidos por el CAU.

**16** En julio de 2019, la Comisión Von der Leyen expresó su intención de reforzar la unión aduanera, en particular con «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»<sup>16</sup>. En septiembre de 2020, la DG Fiscalidad y Unión Aduanera presentó un plan de acción para mejorar el funcionamiento de la unión aduanera<sup>17</sup>. Esto se produjo una vez finalizada nuestra auditoría.

<sup>16</sup> Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024.

<sup>17</sup> 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 de 28 de septiembre de 2020.



## Alcance y enfoque de la auditoría

**17** Decidimos llevar a cabo esta auditoría a la luz del nuevo marco regulador (véanse los apartados **13** a **15**). Nuestra auditoría abarcó el establecimiento por la Comisión de normas y criterios comunes de riesgo financiero y el modo en que los Estados miembros aplicaban estos criterios y normas. Analizamos si el marco (Decisión CRF y orientaciones) desarrollado por la Comisión para su aplicación en los Estados miembros garantizaba una aplicación uniforme de los controles aduaneros para salvaguardar los intereses financieros de la UE. A tal fin, evaluamos si el marco era adecuado y cómo utilizaban los Estados miembros sus sistemas de gestión de riesgos para seleccionar las declaraciones de importación que debían ser controladas. Examinamos todas las etapas de la selección de las declaraciones de importación que debían controlarse y el seguimiento de dichos controles. No estaban incluidos en el alcance de la auditoría la calidad de los controles aduaneros ni sus resultados.

**18** Comparamos el marco de la Comisión con las normas internacionales pertinentes y las buenas prácticas (es decir, las de la OMA<sup>18</sup> y la Organización Internacional de Normalización (ISO) 31000: 2018 Gestión de riesgos – Principios y directrices) para evaluar su idoneidad para garantizar una aplicación uniforme de los controles aduaneros. Examinamos asimismo si la Comisión disponía de suficientes mecanismos de seguimiento, revisión e información.

**19** Visitamos a las autoridades aduaneras de cinco Estados miembros, y evaluamos cómo utilizaban en sus sistemas de gestión de riesgos las normas y criterios de riesgo financiero comunes para seleccionar los controles aduaneros. Seleccionamos estos Estados miembros basándonos en dos criterios combinados: los importes de los derechos de aduana recaudados y nuestra propia valoración cualitativa del riesgo. También analizamos si los procedimientos de los Estados miembros permitían una aplicación uniforme de los controles aduaneros. Además, enviamos un cuestionario a las autoridades aduaneras de todos los Estados miembros de la UE para recabar información relativa a sus percepciones sobre el nivel actual de armonización de los controles aduaneros. Respondieron al cuestionario los veintisiete Estados miembros. Solicitamos su opinión sobre la adecuación del marco, y les preguntamos en qué grado habían aplicado los criterios y normas comunes de riesgo financiero.

---

<sup>18</sup> *WCO's Risk Management Compendium.*

**20** Las visitas de auditoría tuvieron lugar entre octubre de 2019 y enero de 2020, después del plazo fijado en la Decisión CRF para que los Estados miembros garantizaran el cumplimiento del requisito de utilizar los criterios en el análisis de riesgos automatizado. Durante este período, se estaba sometiendo a debate el documento de orientación, que contenía los elementos técnicos necesarios para aplicar la Decisión CRF, y, por lo tanto, aún no era aplicable en los Estados miembros. Dicho documento fue aprobado formalmente en diciembre de 2019.

# Observaciones

## El marco de gestión de riesgos presenta insuficiencias

### La Decisión CRF no define bien el concepto de riesgo

**21** Hallamos insuficiencias en la definición del concepto de riesgo en la Decisión CRF. Esto puede dar lugar a situaciones en que las autoridades aduaneras de los Estados miembros no den prioridad a los controles de las importaciones que plantean un alto riesgo para los intereses financieros de la UE.

### Las normas para los Estados miembros no son suficientemente estrictas

**22** El CAU enumera los requisitos de los criterios y normas comunes de riesgo que deben aplicarse en los Estados miembros (véase el [recuadro 1](#)).

#### Recuadro 1

##### Criterios y normas de riesgo comunes

Según el CAU<sup>19</sup>, los criterios y normas de riesgo comunes incluirán todos los elementos siguientes:

- a) la descripción de los riesgos;
- b) los factores o indicadores de riesgo que deberán emplearse para seleccionar las mercancías o los operadores económicos que deban someterse a control aduanero;
- c) la naturaleza de los controles aduaneros que deban emprender las autoridades aduaneras;
- d) el plazo de aplicación de los controles aduaneros previstos en la letra c).

**23** En la Decisión CRF se enumera una serie de criterios de riesgo financiero y de indicadores de riesgo que deben utilizar los Estados miembros en la selección de los controles. Los criterios mencionados en la Decisión CRF son los ámbitos de riesgo que los Estados miembros deben abordar de manera uniforme. Un indicador de riesgo es

---

<sup>19</sup> Artículo 46, apartado 7.

un elemento de datos específico sobre la presencia de un riesgo o información relativa a dicha presencia. En general, se establece un riesgo específico sobre la base de una combinación de indicadores de riesgo.

**24** Constatamos que los indicadores no tienen normas suficientemente estrictas para activar los controles, lo que permite a los Estados miembros utilizarlos de diferentes maneras. Esto se debe a que en la descripción de los criterios de riesgo no se especifican las circunstancias que deben activar un indicador y, por tanto, conducir a la selección de un elemento. Esto repercute en los perfiles de riesgo, que son una combinación de criterios que, aplicados a una declaración en aduana, pueden generar una recomendación de control (véase la *ilustración 3*). Los perfiles de riesgo pueden contener diferentes criterios de activación en los distintos Estados miembros, lo que significa que no garantizan una selección armonizada de las declaraciones a efectos de control. Además, dado que la lista de indicadores de riesgo presentada para cada criterio no es obligatoria, los Estados miembros tienen la facultad discrecional de utilizarlos (por separado o conjuntamente) como deseen.

**25** La Decisión CRF no establece normas específicas sobre la naturaleza y la duración de los controles aduaneros. Deja a las autoridades aduaneras de los Estados miembros la decisión sobre la medida de control o verificación que debe adoptarse. Además, no especifica cómo utilizar criterios e indicadores de riesgo para seleccionar las declaraciones (o las empresas que vayan a auditarse) para los controles realizados con posterioridad al levante.

**26** Las orientaciones tienen por objeto ofrecer una interpretación común de la Decisión CRF. Contienen una descripción de los ámbitos de riesgo y especifican cómo combinar los distintos indicadores para identificar el nivel global de riesgo. También incluye algunas indicaciones cualitativas sobre cómo evaluar los indicadores de riesgo. Sin embargo, carece de descripciones detalladas con indicadores cuantificables para que las autoridades aduaneras de los Estados miembros utilicen en sus análisis de riesgos. Así, aunque ofrece algunos ejemplos de cómo podrían identificar los Estados miembros a un comerciante de riesgo u operador económico de interés, no prescribe una metodología precisa para garantizar que todos los Estados miembros definan de la misma manera este indicador de riesgo.

**27** La Decisión CRF permite a los Estados miembros decidir la manera de reducir el número de controles hasta un nivel que sea gestionable con arreglo a los recursos de que dispongan. Se refiere a esta posibilidad como «gestión del impacto». La Decisión CRF prevé distintas modalidades en que los Estados miembros pueden hacerlo. Estos

métodos de gestión de impacto se suelen aplicar cuando se prepara un perfil de riesgo utilizando estimaciones de un analista de riesgos (véase también la *ilustración 3*).

**28** La Decisión CRF no establece límites a la gestión del impacto y, por tanto, otorga a los Estados miembros un margen de apreciación significativo para reducir el número de controles. Para varios criterios de riesgo, las orientaciones indican situaciones en las que el número de controles no debe reducirse, o solo si se explican claramente las razones. No obstante, aun cuando no deban reducirse los controles, el documento de orientación permite excepciones sin definir específicamente tales casos.

**29** Además de la gestión del impacto, las autoridades aduaneras podrán decidir no realizar los controles recomendados por el sistema automatizado. Esto se denomina «pasar por alto» la recomendación (véase también la *ilustración 3*). La Decisión CRF no establece normas suficientes para garantizar la coherencia al pasar por alto recomendaciones. En las orientaciones se reconoce que en los Estados miembros existe la práctica de pasar por alto recomendaciones de control, y se sugiere que dicha práctica no es deseable en los casos de alto riesgo, y que todos los casos deben documentarse y explicarse, pero no proporciona ninguna indicación específica sobre cuándo es efectivamente aceptable.

### **El marco carece de ciertas características que son importantes para un sistema eficaz de gestión de riesgos**

**30** En el CAU, en el compendio de gestión de riesgos de la OMA y en la norma ISO 31000 se indican los principios y características que deben figurar en un sistema de gestión de riesgos aduaneros. Constatamos que el marco de la UE no poseía las siguientes características clave de un sistema eficaz de gestión de riesgos:

- análisis de riesgos a escala de la UE;
- extracción de datos (tanto de la UE como de los Estados miembros);
- enfoque armonizado de las selecciones aleatorias de declaraciones a efectos de control;
- plataformas para intercambiar información sobre todos los importadores de riesgo;
- métodos adecuados para hacer frente a los riesgos financieros vinculados a las importaciones procedentes del comercio electrónico (elevado número de declaraciones de importación de escaso valor).

**31** Es posible identificar y abordar mejor los diferentes riesgos, tanto en el ámbito nacional como en la UE, y un marco eficaz de gestión de riesgos debería abordarlos en el nivel más adecuado. Dado que la UE funciona como una unión aduanera (en la que los importadores son libres de elegir su lugar de importación), un **análisis a escala de la UE** sería más adecuado para identificar y abordar los riesgos en toda la UE. Como señala la OMA, los centros de evaluación y selección de riesgos permiten a las autoridades aduaneras identificar de manera dinámica las transacciones con mayor probabilidad de incumplimiento, lo que les permite responder con mayor eficacia a las situaciones de mayor riesgo<sup>20</sup>.

**32** De acuerdo con la Decisión CRF, es responsabilidad de los Estados miembros llevar a cabo análisis de riesgos y tomar todas las decisiones sobre la pertinencia de los datos nacionales y de la UE a efectos de sus propios sistemas de gestión de riesgos. Aunque los centros de evaluación de riesgos se establecen a menudo en el ámbito nacional, la UE no ha creado un centro operativo para hacer frente a los riesgos financieros de la UE. En su plan de acción aduanero de 28 de septiembre de 2020 (véase el apartado **16**), la Comisión reconoció la necesidad de introducir un análisis de datos a escala de la UE para reforzar toda la estructura.

**33** La **extracción de datos** es el proceso de descubrimiento de patrones y relaciones interesantes y útiles en grandes volúmenes de datos. Tanto la ISO 31000<sup>21</sup> como la OMA destacan la importancia de la extracción de datos en el proceso de gestión de riesgos. La extracción de datos es más eficaz cuando se dispone de un mayor número de datos. Sin embargo, el marco no incluye el requisito de llevar a cabo un análisis a escala de la UE basado en datos de todas las importaciones de la UE. La Comisión no ha llevado a cabo sistemáticamente estos análisis para detectar riesgos financieros en las aduanas. Ha puesto en marcha un proyecto piloto, denominado «*Joint analysis capacity*» (JAC), para llevar a cabo análisis de datos a escala de la UE. Como se describe en el **recuadro 2**, el proyecto JAC fue una iniciativa positiva, pero limitado en términos de alcance, capacidad y realizaciones.

---

<sup>20</sup> Anexo 4 al volumen 1 del *WCO's Risk Management Compendium*.

<sup>21</sup> ISO 31000: 2018 Gestión de riesgos – Principios y directrices, p. 3.

## Recuadro 2

### Proyecto piloto JAC

Siguiendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo<sup>22</sup> y del Parlamento Europeo, la DG Presupuestos, la DG Fiscalidad y Unión Aduanera y la OLAF, la Oficina de Lucha contra el Fraude de la UE crearon el proyecto piloto JAC para analizar los flujos comerciales. Su ámbito de aplicación se limitaba al análisis de las importaciones de determinados productos, lo que dio lugar a ocho formularios de información sobre riesgos de la UE (véase el apartado 53) en 2019. La Comisión esperaba que, sobre esta base, los Estados miembros crearan o actualizaran los perfiles de riesgo. El seguimiento de los resultados de estos RIF está en curso.

En septiembre de 2020, la Comisión publicó un plan de acción aduanero (véase el apartado 16) en el que proponía poner en marcha una iniciativa «Capacidad Común de Análisis» de la UE. que se centrará inicialmente en la explotación de los datos ya disponibles y en el desarrollo de soluciones de gobernanza adecuadas.

**34** La Decisión CRF no obliga a los Estados miembros a utilizar técnicas de extracción de datos en sus análisis de riesgos. En las orientaciones se menciona esta posibilidad sin identificar una metodología clara. Un tercio de los Estados miembros respondieron a nuestro cuestionario que el marco de la UE sobre riesgos financieros no tenía suficientemente en cuenta las técnicas avanzadas de análisis de datos (es decir, la extracción de datos). Dos de los Estados miembros visitados crearon perfiles de riesgo a partir de investigaciones que utilizaban la extracción de datos (utilizando información procedente principalmente de bases de datos nacionales). Estos perfiles resultaron muy eficaces para detectar irregularidades. Sin embargo, los otros tres Estados miembros visitados no utilizaban estas técnicas en su evaluación de riesgos.

**35** De las declaraciones no seleccionadas automáticamente utilizando perfiles de riesgo, los Estados miembros seleccionan aleatoriamente un porcentaje determinado para el control. Esta selección aleatoria es clave para garantizar un marco de control eficaz, en particular mediante la identificación de nuevas señales de riesgo no detectadas<sup>23</sup>. La Decisión CRF subraya la importancia de los **controles aleatorios**, pero no incluye ninguna norma para armonizar la proporción de importaciones que los Estados miembros seleccionan ni el método que aplican. Las orientaciones no

<sup>22</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartado 4.23, recomendación 1.

<sup>23</sup> Véase el *WCO's Risk Management Compendium* y el artículo 5, apartado 25, del CAU.

proporcionan ninguna instrucción adicional sobre cómo deben aplicar los Estados miembros la selección aleatoria.

**36** La actual **plataforma, el sistema de gestión de riesgos aduaneros (CRMS) no está debidamente adaptada para que los Estados miembros intercambien sistemáticamente información** sobre importadores de riesgo. Por lo tanto, cada Estado miembro solo dispone de información sobre los importadores que él mismo ha considerado de riesgo. Dado que pueden cambiar fácilmente el lugar en el que despachan en aduana productos importados, los importadores considerados de riesgo en un Estado miembro pueden sin embargo autorizar importaciones en otros Estados miembros donde no reciban esa consideración, y evitar así los controles.

**37** El **comercio electrónico**<sup>24</sup> supone un reto para la gestión de los riesgos aduaneros. Puesto que implica un gran volumen de transacciones de escaso valor, la aplicación de controles en cada declaración de importación (cada paquete individual requiere una declaración en aduana) no es rentable. Sin embargo, es probable que el riesgo de irregularidades sea significativo, y el elevado número de importaciones de este tipo representa un impacto considerable en los intereses financieros de la UE. El marco establecido por la Decisión CRF y las orientaciones no tiene suficientemente en cuenta este fenómeno: se aplican perfiles de riesgo a cada transacción (importación), y los Estados miembros pueden utilizar la gestión del impacto para reducir el número de transacciones sujetas a controles (véanse los apartados **27** y **28**). La Comisión reconoció en su plan de acción aduanero (véase el apartado **16**) que son necesarias medidas adicionales para garantizar un control aduanero más eficaz de las importaciones de comercio electrónico. Las tendencias mundiales en el comercio electrónico indican que aumentará el número de declaraciones de importación de escaso valor.

### **El marco solo establece requisitos limitados de información, seguimiento y revisión**

**38** La Decisión CRF establece intervalos regulares en los que los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre la aplicación de los criterios comunes de riesgo financiero. Constatamos que estos intervalos de notificación pueden ser demasiado largos para mantener un sistema eficaz y actualizado, dada la necesidad de supervisar y revisar constantemente el marco. Dos de los Estados miembros visitados también

---

<sup>24</sup> Hemos publicado recientemente un informe sobre los desafíos que plantea el comercio electrónico: Informe Especial 12/2019 «Comercio electrónico: quedan por resolver muchas de las dificultades de la recaudación del IVA y los derechos de aduana».

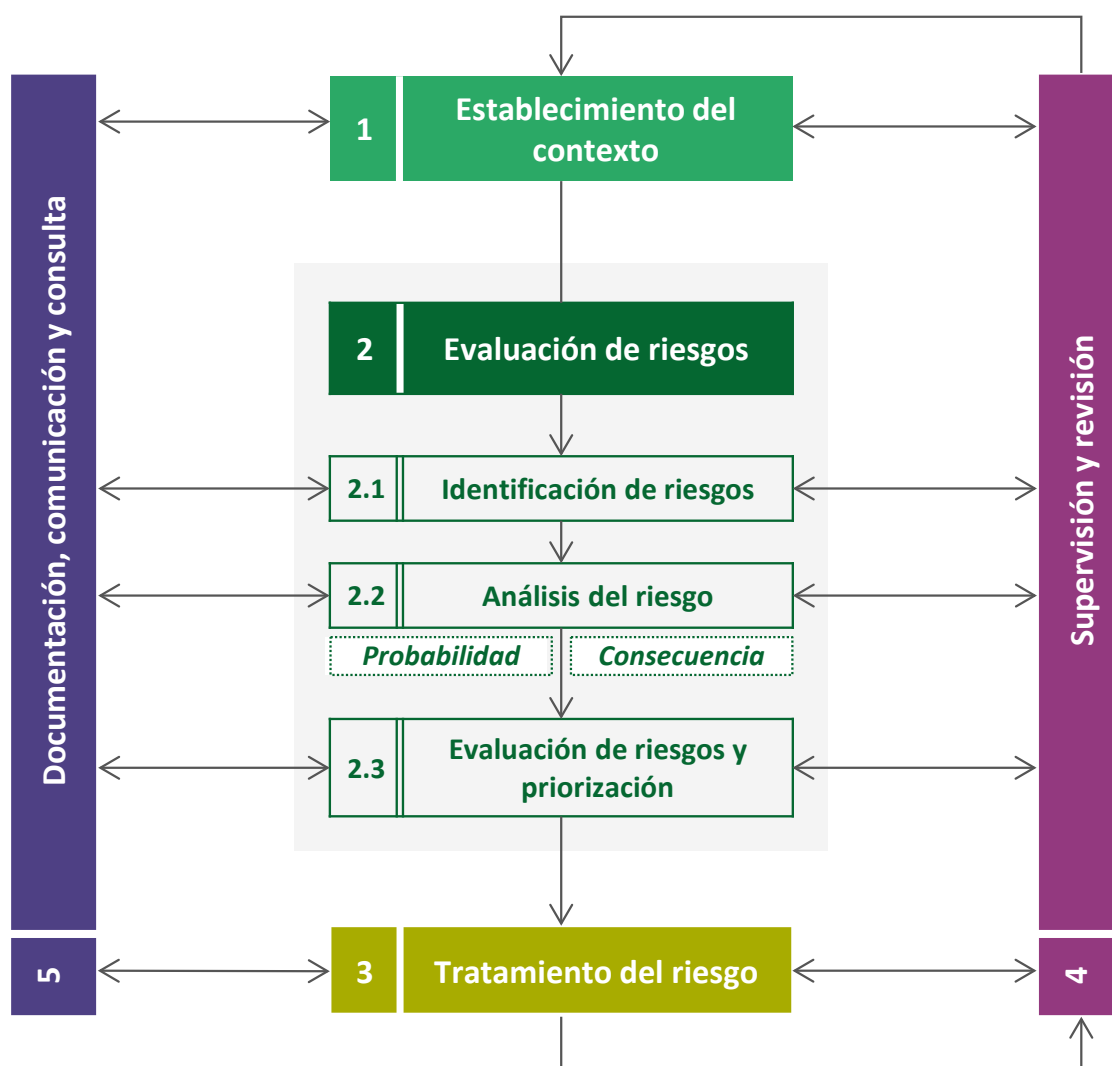


dudaron de que esta frecuencia permitiera actuar oportunamente para mejorar los criterios comunes de riesgo.

**39** Los Estados miembros facilitan anualmente a la Comisión información sobre sus controles dentro del marco de información sobre el desempeño de la unión aduanera. Si bien los informes sobre el desempeño de la unión aduanera podrían constituir un apoyo al seguimiento que realiza la Comisión de la aplicación por los Estados miembros la Decisión CRF, en realidad no son muy útiles, principalmente porque la información sobre los controles no distingue entre los controles efectuados por motivos financieros y los realizados por motivos de seguridad y protección. Además, los indicadores recogidos no permiten evaluar la eficacia de las acciones o perfiles en ámbitos de riesgo específicos.

**40** La OMA indica en su compendio de gestión de riesgos que: asegurarse de que las actividades de gestión de riesgos se someten a seguimiento y revisión, y de que los resultados obtenidos se comunican a los responsables políticos, contribuye a garantizar a largo plazo la eficacia en la gestión de riesgos (véase la *ilustración 6*).

## Ilustración 6 – Cómo incorporar el seguimiento y la revisión en el proceso de gestión del riesgo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del *WCO's Risk Management Compendium*.

**41** En octubre de 2020, la Comisión (DG Fiscalidad y Unión Aduanera) no había establecido un procedimiento para supervisar periódicamente la aplicación del marco por parte de los Estados miembros. La DG Presupuestos efectúa visitas periódicas a los Estados miembros para inspeccionar los derechos de aduana. Sin embargo, actualmente no se prevé que estas inspecciones abarquen también la aplicación por parte de los Estados miembros de la Decisión CRF. Además, no existen procedimientos para que la Comisión pueda hacer frente a los incumplimientos de los Estados miembros de la Decisión CRF. Véase, en el [recuadro 3](#), un caso concreto relativo a Dinamarca.

### Recuadro 3

#### La Comisión no realiza un seguimiento adecuado del bajo nivel de controles aduaneros en Dinamarca

Tras una inspección en Dinamarca, la DG Presupuestos constató en 2010 que el nivel de controles era muy bajo. Formuló una conclusión sobre esta cuestión, que sometió a seguimiento hasta 2015, pero luego cerró, a pesar de que Dinamarca no había realizado ninguna mejora significativa y de que probablemente afectaría a la aplicación de la Decisión CRF. Posteriormente, la Comisión no se ha puesto formalmente en contacto con las autoridades aduaneras danesas en relación con este asunto.

Además, en 2017, el Tribunal de Cuentas danés (*Rigsrevisionen*) publicó un informe<sup>25</sup> a raíz de las críticas formuladas por la Comisión en 2010. Entre otras conclusiones, en el informe se señalaba el hecho de que el nivel de controles aduaneros seguía siendo muy bajo, que el sistema de gestión de riesgos presentaba varias deficiencias y que no había controles aleatorios.

**42** Los RIF de la UE son formularios en línea mediante los cuales los servicios de la Comisión y los Estados miembros intercambian señales de riesgo (véase el apartado 53). Aunque los Estados miembros no están legalmente obligados a facilitar información sobre estos formularios, es importante realizar un seguimiento adecuado de los RIF de la UE para garantizar una gestión coherente de los riesgos. Aparte del trabajo realizado en el contexto del proyecto piloto JAC (véase el [recuadro 2](#)) y de los controles aplicados por la DG Presupuestos a los derechos de aduana en Estados miembros seleccionados, la Comisión no ha realizado un seguimiento para determinar si los Estados miembros han abordado adecuadamente los riesgos identificados en los RIF de la UE. La Comisión no analizó periódicamente la información facilitada por los Estados miembros ni tomó medidas ante la falta de acción de algunos Estados miembros.

**43** En nuestro análisis se muestra que, en 2019, tres Estados miembros no facilitaron información al respecto, mientras que otros cuatro solo facilitaron información sobre unos pocos RIF de la UE. En casi la mitad (43 %) de los casos en los que los Estados miembros presentaron observaciones, no indicaron si habían creado o actualizado un

<sup>25</sup> Informe 7/2017 de diciembre de 2017: *Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet* (informe de la Oficina Nacional de Auditoría sobre el control y la orientación de SKAT en el ámbito aduanero).

perfil de riesgo para abordar el problema descrito en el RIF de la UE o si ya tenían un perfil de riesgo que abordara el problema.

**44** Para garantizar una gestión eficaz de los riesgos aduaneros, es importante disponer de mecanismos de revisión adecuados para mejorar el funcionamiento del marco. A este respecto, la OMA afirma que debe diseñarse un marco sólido con criterios de control, y que dichas evaluaciones deben abarcar todos los elementos de la gestión del riesgo.

**45** Se creó un grupo de expertos compuesto por delegados de todas las autoridades aduaneras de los Estados miembros y de la Comisión para debatir cuestiones relacionadas con la gestión de los riesgos aduaneros en la UE. Según las orientaciones, este grupo debe llevar a cabo una revisión de las principales cuestiones relacionadas con la aplicación del marco siempre que sea necesario. Sin embargo, la Comisión todavía no ha desarrollado una política de control clara para la Decisión CRF ni orientaciones que establezcan objetivos intermedios y criterios.

## **El marco no está dando lugar a una aplicación uniforme de los controles aduaneros**

### **Los Estados miembros siguen teniendo diferentes prácticas de gestión de riesgos**

**46** Los cinco Estados miembros visitados consideraban que los sistemas de gestión de riesgos que habían desarrollado antes de la introducción de la Decisión CRF ya cumplían en gran medida las disposiciones de dicha Decisión. En su opinión, algunos ajustes menores bastarían para garantizar el pleno cumplimiento de la Decisión CRF. Principalmente, estos Estados miembros habían adaptado su marco de gestión de riesgos haciendo concordar sus perfiles existentes con los correspondientes criterios de riesgo financiero (solo un Estado miembro había creado algunos perfiles de riesgo para criterios aún no cubiertos por sus perfiles existentes). Asimismo, observamos que, al asignar los perfiles de riesgo a los criterios establecidos en la Decisión CRF, los Estados miembros no utilizaron todos los indicadores recomendados. Por consiguiente, los Estados miembros aplican criterios diferentes para seleccionar las declaraciones aduaneras que deben controlarse.

**47** Los Estados miembros visitados no esperaban aumentar su capacidad de control como consecuencia de la aplicación de la Decisión CRF. El enfoque de gestión de riesgos que habían aplicado antes de la adopción de la decisión CRF no había cambiado

significativamente ni esperaban cambiarla. En el **recuadro 4** figuran dos ejemplos de observaciones de estos países sobre el impacto que tuvo la introducción de la decisión CRF y las orientaciones sobre sus sistemas de gestión de riesgos.

#### Recuadro 4

##### Puntos de vista de los Estados miembros sobre los cambios en sus sistemas financieros de gestión de los riesgos aduaneros debidos a la aplicación de la Decisión CRF

Un Estado miembro visitado consideraba que su sistema ya se ajustaba plenamente a la Decisión CRF. En su opinión, ni la Decisión ni las directrices contenían ninguna aportación sustancial sobre el procedimiento de análisis de riesgos, sino que solo ofrecían un marco general. La Decisión CRF se limitaba a conceptualizar los métodos existentes de análisis del riesgo financiero del Estado miembro.

Otro Estado miembro declaró que la Decisión CRF era una continuación formalizada de las actividades existentes de la administración aduanera en los ámbitos financieros.

**48** En sus respuestas al cuestionario, que enviamos antes de que se aprobara el documento de orientación, diecisiete de los veintisiete Estados miembros (63 %) afirmaron que la aplicación de la Decisión CRF no daría lugar a cambios significativos en sus sistemas de gestión de riesgos. La mayoría de los diez Estados miembros que indicaron que necesitarían introducir cambios significativos señalaron que su principal reto sería actualizar sus sistemas informáticos.

**49** Además, los Estados miembros visitados solo aplicaron perfiles de riesgo a los controles previos al levante. En cuanto a los controles posteriores al levante, no llevaron a cabo ningún análisis sistemático de riesgos utilizando los perfiles de riesgo basados en los criterios de decisión de la FRC (véase el apartado **25**).

**50** Los Estados miembros aplican enfoques diferentes para reducir el número de controles a un nivel manejable. En los Estados miembros visitados, la gestión del impacto se utilizaba ampliamente en los perfiles de riesgo para la selección de los controles dentro del sistema automatizado de análisis de riesgos. Aunque utilizaron la mayoría o la totalidad de los métodos prescritos en la Decisión CRF, sus modos de aplicación variaban sustancialmente.

**51** Con respecto a los Estados miembros visitados, en la *ilustración 7* se presentan las medidas de gestión del impacto aplicadas a los perfiles de riesgo en caso de infravaloración de un determinado grupo de productos de un país de origen específico. Se aprecia que la misma declaración de importación puede ser objeto o no de una recomendación de control, dependiendo del Estado miembro. Por ejemplo, una importación de un determinado peso de los productos (con un valor inferior al umbral aplicado en cada Estado miembro):

- no se seleccionaría en el Estado miembro B porque está por debajo del umbral de peso;
- podría o no ser seleccionado en los Estados miembros A y D, ya que el porcentaje de control varía en función de la diferencia entre el valor declarado y el umbral, así como en función del importador;
- se seleccionaría en los Estados miembros C y E, ya que la gestión del impacto no utiliza el peso como criterio. Sin embargo, la probabilidad de que se pase por alto la selección es mucho mayor en estos dos Estados miembros que en los otros tres.

## Ilustración 7 – Medidas de gestión de impacto utilizadas en los perfiles de riesgo para productos infravalorados de un país de origen específico


















Estado miembro	Con exclusión de algunos operadores (o porcentaje de control reducido)	Umbral de peso	Otras reducciones porcentuales y casos pasados por alto.
A		50 kg	Porcentajes de control basados en otros indicadores de riesgos.
B		1 000 kg	s. o.
C			Alto nivel de casos en que no se efectúan los controles (más del 50 %).
D			Porcentajes de control más elevados en casos específicos.
E			Alto nivel de casos en que no se efectúan los controles(25 % en total).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recabada en los Estados miembros.

**52** La frecuencia de los casos pasados por alto, los motivos alegados para ello, y la supervisión y el seguimiento de los mismos varían significativamente entre los Estados miembros visitados. El porcentaje de recomendaciones de control pasadas por alto oscilaba entre el 1,6 % y el 60 %. En la *ilustración 8* se describe cómo gestionaron estos Estados miembros la no realización de controles. La ausencia de normas o condiciones para pasar por alto las recomendaciones deja totalmente a la discreción de los Estados miembros la aplicación de los controles recomendados. El procedimiento para justificar que se pasen por alto los controles también varía entre Estados miembros: en algunos, esto solo es posible cuando se cumplen algunas características predeterminadas, mientras que, en otros, se presentan justificaciones caso por caso (véase el apartado 29).

## Ilustración 8 — Casos en que se pasa por alto la aplicación de controles aduaneros en los Estados miembros visitados

 **Sí**    
  **No**    
  **Aprobación necesaria, pero no jerárquica**

Estado miembro	Cumplimiento de las características predeterminadas	Es obligatorio introducir la justificación en el sistema	Obligatoriedad de la aprobación jerárquica
A			
B			
C			
D			
E			

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recabada en los Estados miembros.

### Los Estados miembros identifican y tratan las señales de riesgo de diferentes maneras

**53** El acto de ejecución del CAU<sup>26</sup> indica que debe utilizarse un sistema electrónico para la comunicación entre las autoridades aduaneras, y entre estas y la Comisión, en la aplicación de criterios y normas de riesgo comunes<sup>27</sup>. Las principales herramientas informáticas utilizadas en la gestión de riesgos en la UE son el sistema de gestión de

<sup>26</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, pp. 558 a 893).

<sup>27</sup> *Idem*, artículo 36.



riesgos aduaneros (CRMS) y el sistema de información antifraude (AFIS). El CRMS permite el intercambio de información relativa al riesgo en toda la UE utilizando formularios en línea conocidos como RIF. Los RIF pueden ser enviados por un Estado miembro o por la Comisión (RIF de la UE). El AFIS es el sistema en el que la OLAF introduce comunicaciones de «asistencia mutua» (solicitudes a los Estados miembros para que tomen medidas en respuesta a los riesgos detectados por las investigaciones de la OLAF). Estos sistemas contienen información sobre los riesgos que puede ser utilizada por los Estados miembros en sus sistemas nacionales de análisis de riesgos.

**54** Los cinco Estados miembros visitados indicaron que consideraban que los RIF de los Estados miembros no siempre eran suficientemente claros, es decir, que no facilitaban la creación de un perfil de riesgo, y que solían incluir riesgos recurrentes y puntuales. Además, en sus respuestas al cuestionario, veintidós Estados miembros (78 %) opinaron que si la información sobre riesgos en la UE recibiera un tratamiento más intensivo (como, por ejemplo, que la Comisión llevara a cabo un análisis previo de los RIF de los Estados miembros) el análisis de riesgos podría ser más eficiente y armonizado.

**55** Los Estados miembros interpretan las señales de riesgo en las comunicaciones de asistencia mutua o en los RIF de diferentes maneras. Por ejemplo, los perfiles de riesgo creados en respuesta a las comunicaciones de asistencia mutua sobre algunos productos infravalorados de un determinado país de origen varían considerablemente de un Estado miembro a otro. También existe una variación significativa entre los perfiles de riesgo que los distintos Estados miembros crean en respuesta a los RIF de la UE preparados a raíz de análisis de datos en el contexto del proyecto piloto JAC de la Comisión. De los Estados miembros visitados, solo uno introdujo medidas para reducir los controles de las importaciones con códigos y países de origen mencionados en los RIF de la UE.

**56** El marco no incluye normas para armonizar la selección aleatoria (véase el apartado 35). En los Estados miembros visitados, observamos diferentes enfoques, como se muestra en la *ilustración 9*. Los porcentajes de selección aleatoria (es decir, la proporción de declaraciones no seleccionadas utilizando perfiles de riesgo, que posteriormente se seleccionan aleatoriamente para los controles) varían de un Estado miembro a otro (estos porcentajes oscilan entre el 0,0067 % y el 0,5 % en los Estados miembros visitados). Los distintos enfoques significan, por ejemplo, que un operador económico autorizado tiene 74 veces más probabilidades de ser seleccionado para ser objeto de controles aleatorios en uno de los Estados miembros visitados que en los demás. En dos Estados miembros, un número significativo de declaraciones quedan excluidas del procedimiento de selección aleatoria porque las declaraciones

simplificadas (véase el apartado 59) no están sujetas ni a una selección basada en el riesgo ni a una selección aleatoria.

### Ilustración 9 – Porcentaje de selección aleatoria aplicado en 2019 en los Estados miembros visitados



Estado miembro	Declaraciones a las que se aplica un porcentaje			Otros datos
	Estándar	Simplificada	Complementaria	
A				Porcentajes diferentes según el tipo de declaración
B				Cada aduana puede ajustar el porcentaje de selección aleatoria
C	No se realiza automáticamente una selección aleatoria de declaraciones para someterlas a control.			Las aduanas realizan algunos controles aleatorios
D				Porcentajes diferentes según el tipo de control (físico o documental)
E				

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recabada en los Estados miembros.

### Los Estados miembros no comparten sistemáticamente con otros Estados miembros información sobre importadores de riesgo

**57** En el apartado 36 señalamos que la actual plataforma para compartir información sobre importadores de riesgo con otros Estados miembros no está debidamente adaptada, y constatamos asimismo que los Estados miembros visitados no compartían sistemáticamente información sobre estos importadores de riesgo con los demás Estados miembros en el marco de su gestión de riesgos.

**58** Además, los Estados miembros utilizan diferentes métodos para clasificar a los importadores como operadores económicos de interés, y utilizan esta información en sus perfiles de riesgo de formas diferentes. Algunos Estados miembros disponen de una lista de operadores económicos de interés que se aplica a varios perfiles de riesgo para incrementar los controles sobre dichos operadores. Otros Estados miembros especifican directamente en cada perfil de riesgo qué operadores deben estar sujetos a más (o menos) controles. Los Estados miembros también definen e identifican de diferentes maneras a los operadores económicos de interés. En algunos Estados miembros, la identificación se realiza caso por caso, mientras que, en otros, se utiliza un proceso automatizado.

### **No todos los Estados miembros someten todas las declaraciones (normalizadas y simplificadas) a un análisis de riesgos automatizado**

**59** Las mercancías se presentan en aduana utilizando una declaración normalizada que contiene todos los datos exigidos por la Ley. Sin embargo, algunos importadores se benefician de un sistema de declaraciones simplificadas que les permite omitir ciertos detalles o documentos o, en ocasiones, simplemente introducir la importación en sus registros financieros. En tal caso, el importador deberá presentar, en un plazo determinado, una declaración complementaria que contenga todos los datos exigidos en una declaración normalizada. El porcentaje de declaraciones simplificadas de los Estados miembros visitados oscilaba entre el 25 % y el 95 % del total de las declaraciones presentadas.

**60** Dos de los Estados miembros visitados no someten a un análisis de riesgos automatizado las declaraciones simplificadas ni las correspondientes declaraciones complementarias, utilizando los perfiles de riesgo basados en la Decisión CRF, lo cual no se ajusta a los requisitos de dicha Decisión. Esto significa que un número significativo de importaciones quedan excluidas del marco automatizado de análisis de riesgos. Los otros tres Estados miembros visitados aplican perfiles de riesgo por lo menos a las declaraciones complementarias. En la *ilustración 10* se muestra cómo los Estados miembros visitados aplican el análisis de riesgos automatizado a las declaraciones simplificadas y complementarias.

## Ilustración 10 – Aplicación por los Estados miembros visitados del análisis de riesgos automatizado a las declaraciones simplificadas y complementarias



Sí



Sí, pero con algunas limitaciones



No

Estado miembro	Análisis de riesgos automatizado	
	Aplicado a las declaraciones simplificadas	Aplicado a las declaraciones complementarias
A		
B		
C		
D		
E		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recabada en los Estados miembros.

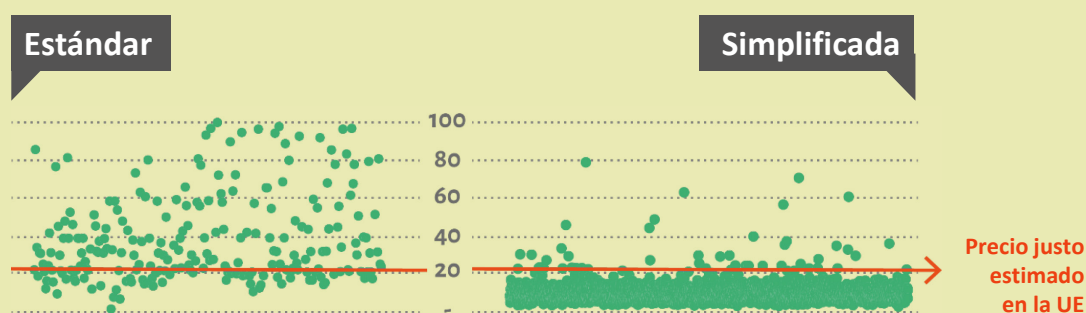
**61** En uno de los Estados miembros visitados, pudimos analizar la información facilitada en las declaraciones de importación de productos seleccionados con arreglo tanto a los procedimientos estándar como simplificados. El ejemplo del [recuadro 5](#) muestra que no someter las declaraciones simplificadas a un análisis de riesgos automatizado puede reducir los importes de los derechos de aduana recaudados en algunos Estados miembros.

## Recuadro 5

### Riesgo de infravaloración de las declaraciones simplificadas

En un Estado miembro visitado, las declaraciones aduaneras normalizadas y simplificadas se presentan en dos sistemas informáticos separados. Analizamos las importaciones de cuatro tipos de mercancías producidas en un determinado país registradas en estos dos sistemas en un período comprendido de julio a agosto de 2019 y constatamos que, en dos de ellas, el valor declarado por kilogramo de mercancías importadas era sistemáticamente inferior en las declaraciones simplificadas que en las declaraciones normalizadas. En el caso de las declaraciones simplificadas, los precios de las mercancías importadas se agrupaban (véase la siguiente ilustración) por debajo de los precios estimados considerados «justos» (es decir, los precios por debajo de los cuales existe un riesgo de infravaloración y las declaraciones deben seleccionarse para su control).

Los gráficos siguientes muestran la gran diferencia en la distribución del valor declarado/kg en una categoría de productos en función del tipo de declaración. Si se aplicara en este caso la metodología para identificar el riesgo de infravaloración, habría que seleccionar para el control alrededor de dos tercios de las declaraciones simplificadas. Sin embargo, dado que el Estado miembro no somete las declaraciones simplificadas a un análisis de riesgos automatizado, su sistema no las señala para que sean sometidas a control.



*Nota:* Dado que los valores de peso del sistema informático para las declaraciones simplificadas se han redondeado al kg más próximo, hemos excluido de este análisis las declaraciones por debajo de un peso predefinido porque podría haber supuesto un riesgo artificial de infravaloración.

## Conclusiones y recomendaciones

**62** En la fiscalización se evaluó si el marco de gestión de riesgos (basado en la Decisión CRF y las orientaciones complementarias) elaborado por la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, garantiza una aplicación uniforme de los controles aduaneros para salvaguardar los intereses financieros de la UE. La aplicación de la Decisión CRF y las orientaciones constituye un avance importante hacia una aplicación uniforme de los controles aduaneros. Sin embargo, llegamos a la conclusión de que el marco no garantiza una armonización suficiente de la selección de los controles para salvaguardar los intereses financieros de la UE. Esto se debe principalmente a las insuficiencias en su concepción, que permiten una variación significativa en el modo en que los Estados miembros lo aplican, y podría permitir a los operadores que no cumplen el marco elegir puntos de entrada de la UE con niveles de control más bajos.

**63** Es posible que no se dé prioridad a las importaciones que supongan un mayor nivel de riesgo para los intereses financieros de la UE (véase el apartado [21](#)). La decisión CRF no es lo suficientemente detallada, no incluye todos los requisitos del CAU y otorga a los Estados miembros un margen de apreciación excesivo para aplicarla, incluidas las modalidades de reducción del número de controles. Las orientaciones no son jurídicamente vinculantes y carecen de instrucciones claras y precisas sobre puntos concretos (véanse los apartados [22](#) a [29](#) y [35](#)). No existen plataformas o bases de datos de toda la UE que permitan compartir sistemáticamente información sobre todos los importadores de riesgo (véase el apartado [36](#)). El marco carece de herramientas adecuadas para hacer frente a los riesgos en el comercio electrónico (véase el apartado [37](#)). Las disposiciones existentes en materia de seguimiento y revisión no son adecuadas (véanse los apartados [38](#) a [45](#)). Las señales de riesgo de la UE no siempre disponen de instrucciones claras para los Estados miembros a la hora de elaborar perfiles de riesgo (véanse los apartados [53](#) a [56](#)). En algunos Estados miembros, un número significativo de importaciones de la UE no están sujetas a un análisis de riesgos automatizado (véanse los apartados [59](#) a [61](#)).

## Recomendación 1 – Reforzar la aplicación uniforme de controles aduaneros

---

La Comisión debería potenciar la aplicación uniforme de los controles aduaneros mediante la aplicación de las medidas que se enumeran a continuación, lo cual requiere el apoyo, y en su caso, la aprobación de los Estados miembros, mediante:

- a) el refuerzo de las normas de los Estados miembros: añadiendo al marco instrucciones y detalles relativos, entre otras cosas, a los procedimientos y criterios que deben aplicar los Estados miembros si reducen el número de controles (incluidas las selecciones de controles pasadas por alto), y al modo en que se ha de aplicar el marco a los controles posteriores al levante y al modo en que se ha de aplicar la selección aleatoria, y transfiriendo algunas de las normas que figuran actualmente en las directrices a la Decisión CRF;
- b) la introducción de disposiciones en la Decisión CRF y de normas en las directrices para garantizar que se tengan debidamente en cuenta los riesgos relacionados con las importaciones de comercio electrónico);
- c) la mejora de la calidad de las señales de riesgo, en particular: exigir una mayor claridad y detalle en los RIF elaborados por los Estados miembros; garantizar que existan instrucciones detalladas sobre cómo utilizar los RIF de la UE y las comunicaciones de asistencia mutua, y realizar un seguimiento de la aplicación por los Estados miembros de los RIF, incluida la exigencia de información obligatoria por los Estados miembros;
- d) la evaluación del grado en que los perfiles de riesgo de los Estados miembros abarcan diferentes tipos de declaraciones (normalizadas y simplificadas), y la garantía de que se cubren adecuadamente las lagunas existentes;
- e) el desarrollo, la aplicación y el mantenimiento de bases de datos de riesgo a escala de la UE que los Estados miembros puedan utilizar, como listas de operadores económicos de interés;
- f) el establecimiento de disposiciones adecuadas para el seguimiento y el examen de la aplicación del marco por los Estados miembros.

### Calendario: 2022

**64** No existe un análisis adecuado a escala de la UE de los riesgos financieros en las aduanas que se base en datos de todas las importaciones de la UE (véanse los apartados **30** a **34**). El marco actual establece criterios e indicadores generales para

que los Estados miembros los apliquen en su análisis de riesgos, y deja a su discreción la creación de perfiles de riesgo detallados para seleccionar las importaciones que hayan de ser controladas. El marco no ofrece un enfoque integrado para gestionar los riesgos financieros en toda la UE. Todavía no ha cambiado suficientemente los procedimientos de los Estados miembros para proteger adecuadamente los intereses financieros de la UE (véanse los apartados 46 a 52).

## **Recomendación 2 – Desarrollar y aplicar una auténtica capacidad de análisis y coordinación a escala de la UE**

---

La Comisión debería crear una función central de la UE para orientar mejor los esfuerzos generales de control aduanero. Dicha función debería reunir los conocimientos especializados de la Comisión y de los Estados miembros con el fin de analizar los principales riesgos financieros en las aduanas y determinar las mejores maneras de abordarlos.

La Comisión debería analizar cómo hacerlo de manera eficaz y sostenible. Entre los posibles escenarios figuran: otorgar mayores responsabilidades a los grupos de trabajo aduaneros existentes, y crear un servicio específico dentro de una dirección general (o un servicio interdepartamental de la DG Fiscalidad y Unión Aduanera, la DG Presupuestos y la OLAF), o crear una agencia de la UE específica para ello.

Entre otros, la función central debería tener los siguientes cometidos:

- a) definir, por ejemplo, en términos de importancia relativa, los riesgos que deben someterse a un enfoque integrado (riesgos pertinentes para la UE) y, en cooperación con los Estados miembros, garantizar que dichos riesgos se aborden adecuadamente;
- b) desarrollar y aplicar capacidades eficaces de extracción de datos para efectuar análisis de datos a escala de la UE e identificar los riesgos pertinentes para la UE;
- c) estudiar formas de desarrollar herramientas informáticas de gestión de riesgos compatibles con los sistemas de importación y gestión de riesgos de los Estados miembros, a fin de permitir la aplicación directa y automática de las recomendaciones de control de los riesgos pertinentes para la UE.

**Calendario: 2023**



El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Tony Murphy,  
Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 23 de febrero de 2021.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Siglas y acrónimos

**AFIS:** Sistema de información antifraude

**CAC:** Código Aduanero Comunitario

**CAU:** Código aduanero de la Unión

**Comext:** Base de datos sobre comercio exterior y producción de Eurostat

**CRMS:** Sistema de gestión de riesgos aduaneros

**Decisión CRF:** Decisión de Ejecución por la que se establecen normas y criterios de riesgo comunes en relación con los riesgos financieros

**ISO** Organización Internacional de Normalización

**IVA:** Impuesto sobre el valor añadido

**JAC:** Capacidad de análisis conjunto

**OLAF:** Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

**OMA:** Organización Mundial de Aduanas

**RIF:** Formulario de información sobre riesgos

**RNB:** Renta nacional bruta

**RPT:** Recursos propios tradicionales

**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

**UE:** Unión Europea

## Glosario

**Brecha aduanera:** Diferencia entre los derechos aduaneros a la importación esperados para la economía en conjunto y los efectivamente recaudados.

**Controles aduaneros:** Procedimiento para comprobar el cumplimiento de la normativa aduanera de la UE y demás legislación pertinente.

**Declaración en aduana:** Documento oficial en el que se detallan las mercancías presentadas para la importación, la exportación u otro régimen aduanero.

**Gestión de los riesgos:** Identificación sistemática de los riesgos y adopción de medidas para mitigarlos o eliminarlos, o para reducir su impacto.

**Operador económico autorizado:** Persona o empresa considerada fiable y, por tanto, con derecho a beneficiarse de ventajas en el marco de operaciones aduaneras.

**Perfil de riesgo:** Combinación de criterios de riesgo que ayudan a identificar declaraciones aduaneras de mayor riesgo que deben tenerse en cuenta para los controles aduaneros.

**Señal de riesgo:** Información sobre un riesgo potencial que pueda utilizarse para crear perfiles de riesgo.

**Unión aduanera:** Resultado de un acuerdo entre un grupo de países para comerciar libremente entre sí, al tiempo que se aplica un arancel común a las importaciones procedentes de otros países.

# **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: «CONTROLES ADUANEROS: LA ARMONIZACIÓN INSUFICIENTE ES UN OBSTÁCULO PARA LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UE»**

## **RESUMEN**

I. En los últimos años, la Comisión Europea ha trabajado con los Estados miembros para mejorar el marco de gestión de los riesgos aduaneros, con vistas a reforzar los controles y garantizar la recaudación de los derechos de aduana legítimos. Esto ha dado lugar a hitos importantes, en particular la adopción en 2018 de la Decisión sobre los criterios de riesgo financiero y, en 2019, de las orientaciones adjuntas. Además, la Comisión ha trabajado con los Estados miembros para mejorar la guía de auditoría aduanera. La Comisión también participa activamente en diversos grupos de expertos con los Estados miembros para identificar las mejores prácticas y abordar las deficiencias detectadas. No obstante, como se señala en el presente informe de auditoría, queda por realizar un trabajo importante para lograr una aplicación uniforme del marco común de gestión de riesgos. La Comisión está preparando actualmente su nueva estrategia de gestión de riesgos, que propondrá medidas para alcanzar este objetivo. La Comisión cuenta con que los Estados miembros apoyen este objetivo y acojan favorablemente las propuestas que la Comisión pondrá en marcha.

## **INTRODUCCIÓN**

05. La Comisión lleva a cabo inspecciones con el fin de garantizar una aplicación uniforme de la legislación aduanera de la UE en todos los Estados miembros y velar por que los intereses financieros de la Unión queden protegidos. Los Estados miembros que no llevan a cabo controles y, por tanto, causan pérdidas de recursos propios tradicionales se enfrentan al riesgo de responsabilidad por pérdidas, que ofrece un incentivo para que sean diligentes a fin de eludir tal responsabilidad.

12. Aunque no se estimó una brecha aduanera, la Comisión identifica periódicamente en sus inspecciones de los RPT y su seguimiento los importes de los derechos de aduana perdidos. Los importes en cuestión se reclaman a los Estados miembros y su recaudación se destina al presupuesto de la UE. Las deficiencias detectadas durante las inspecciones de la Comisión y las correspondientes pérdidas de RPT se utilizan para orientar su programa anual de inspección de los Estados miembros.

Además, la Comisión identificó un mecanismo de fraude que dio lugar a pérdidas de RPT para el presupuesto de la UE debido a la infravaloración específica de textiles y zapatos originarios de la República Popular China. Mientras las inspecciones y el posterior análisis estaban en curso, la DG BUDG incluyó una reserva en sus informes anuales de actividad 2018-2019. La Comisión ha desarrollado ahora una metodología para cuantificar estas pérdidas de RPT. Su aplicación garantizaría que los Estados miembros no tengan que compensar a través de sus contribuciones basadas en la RNB las pérdidas de RPT sufridas como consecuencia de este fraude concreto de infravaloración.

## **OBSERVACIONES**

24. La Comisión señala que los elementos indicados por el TCE en este apartado se definen en las orientaciones. La Comisión tiene la intención de transferir los elementos pertinentes a la Decisión.

28. La Comisión está de acuerdo en que la gestión del impacto mencionada por el TCE en este apartado se describe en las orientaciones y en que algunos elementos deben transferirse a la Decisión para garantizar el control de los riesgos más elevados.

29. La Comisión tiene la intención de garantizar que las medidas comunes en materia de pasar por alto se añadan a la Decisión CRF y que las medidas específicas descritas actualmente en las orientaciones se trasladen a la Decisión.

30. La Comisión ha llegado a la misma conclusión que el TCE en este apartado y ha reconocido en su Plan de Acción Aduanero, publicado en septiembre de 2020, la necesidad de desarrollar la extracción de datos y el análisis de datos a escala de la UE (capacidades analíticas conjuntas). La Comisión se propone abordar los nuevos riesgos relacionados con el comercio electrónico y desarrollar una nueva estrategia de gestión de riesgos que aborde los elementos que faltan de un sistema eficaz de gestión de riesgos.

32. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 32 y 33:

El Plan de Acción Aduanero, publicado en septiembre de 2020, subraya la necesidad de desarrollar la extracción de datos y el análisis de datos a escala de la UE (capacidades analíticas conjuntas).

36. La Comisión señala que el principal problema es que los Estados miembros no utilizan la plataforma CRMS para compartir información de forma sistemática.

38. La Comisión llevó a cabo en 2019 y 2020 un seguimiento de aspectos específicos de la aplicación de la Decisión CRF (origen preferencial, JAC RIF, controles posteriores al levante, estado de la aplicación electrónica de los indicadores de la Decisión), pero reconoce la necesidad de actualizar la Decisión CRF y las orientaciones CRF con el fin de añadir un mecanismo de seguimiento estructurado.

41. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 38.

Recuadro 3. La Comisión se puso formalmente en contacto con las autoridades aduaneras danesas en diciembre de 2020 para hacer un seguimiento del bajo nivel de controles aduaneros, la ausencia de controles aleatorios y las deficiencias del sistema de gestión de riesgos.

En febrero de 2021, las autoridades danesas informaron a la Comisión de que el Tribunal de Cuentas danés (Rigsrevisionen) publicó un informe de seguimiento en noviembre de 2020 sobre las medidas adoptadas por la Agencia Aduanera danesa. Las autoridades danesas afirman que el Tribunal de Cuentas danés concluye en el informe de seguimiento que la Agencia Aduanera danesa ha duplicado el número de controles y ha trabajado para cumplir la recomendación de la Comisión Europea de reconsiderar su nivel de controles. Las autoridades danesas también indican que el Tribunal de Cuentas danés considera que las medidas adoptadas son satisfactorias y, por consiguiente, cerró esta parte del asunto en noviembre de 2020.

42. La Comisión ha solicitado información a los Estados miembros sobre la manera en que han aplicado los RIF de la UE sobre el proyecto piloto del JAC y el nuevo sistema REX. La Comisión tiene la intención de analizar cómo los Estados miembros han integrado otros RIF sobre riesgos financieros en su sistema de gestión de riesgos durante la revisión y las visitas de seguimiento.

45. El primer ciclo de revisión se pondrá en marcha en 2021 y deberá dar lugar a propuestas de actualización de la Decisión CRF o de las orientaciones CRF para garantizar un proceso claro y estructurado.

Recuadro 4. La Comisión lamenta que los Estados miembros no hayan hecho un balance completo de las implicaciones que la Decisión CRF debería tener en su sistema nacional de gestión de riesgos. También es lamentable que los Estados miembros no utilizaran todos los indicadores recomendados, lo que dio lugar a una aplicación no uniforme de los criterios a la hora de seleccionar las declaraciones aduaneras para controlar. Es lamentable que, para el control posterior al levante, los Estados miembros no llevaran a cabo análisis de riesgos sistemáticos, mientras que la Decisión CRF abarca todos los tipos de controles, ya sea antes o después del levante de las mercancías. La Comisión abordará estas deficiencias en la nueva estrategia de gestión de riesgos.

55. La Comisión señala que los RIF emitidos para el JAC eran un proyecto piloto con poca información debido a su carácter experimental. Por lo que se refiere a las comunicaciones de asistencia mutua, la legislación vigente [artículo 18 del Reglamento (CE) n.º 515/97] establece que los Estados miembros están obligados a comunicar sus acciones a la Comisión una vez recibida la

información en forma de comunicación MA. Las acciones propuestas a los Estados miembros son un conjunto de recomendaciones no necesariamente aptas para todos los Estados miembros en todos los casos. Así pues, las obligaciones de los Estados miembros pueden ser diferentes en función del contenido de la comunicación de autorización de comercialización, ya se trate de una comunicación de investigación, sector o tendencia o una combinación de ambos.

56. El marco de gestión de riesgos aduaneros debe incluir una selección aleatoria, tal como se describe en el artículo 46, apartado 2, del CAU. No obstante, la Comisión tiene la intención de seguir desarrollando normas comunes relativas a los controles aleatorios en el marco de gestión del riesgo financiero.

57. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 36.

58. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 36.

60. La Comisión lamenta que no todos los Estados miembros sometan a un análisis de riesgos automatizado las declaraciones simplificadas o sus declaraciones complementarias conexas, utilizando los perfiles de riesgo basados en la Decisión FRC. De hecho, esto no se ajusta a los requisitos de la Decisión FRC.

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

62. La Comisión reconoce que la Decisión CRF y las orientaciones deben actualizarse y que la Decisión debe incluir elementos de las orientaciones, lo que reforzaría el diseño del marco para hacer frente a los riesgos financieros.

63. La Comisión reconoce que la Decisión CRF debe actualizarse para incluir elementos de las orientaciones, lo que garantizaría una aplicación más uniforme por parte de los Estados miembros. La Comisión también reconoce la necesidad de actualizar el marco para colmar las lagunas y deficiencias detectadas por el Tribunal (por ejemplo, seguimiento y revisión, comercio electrónico, claridad de las señales de riesgo, procedimientos simplificados, controles posteriores al levante). La Comisión llevará a cabo esta evaluación a través de la revisión y visitas de seguimiento.

### **Recomendación 1 - Reforzar la aplicación uniforme de controles aduaneros**

La Comisión entiende que, en el párrafo introductorio de la Recomendación, «adoptando las medidas» significa que la Comisión debe presentar las propuestas necesarias y buscar el apoyo y, en su caso, la aprobación de los Estados miembros.

a) A la luz de las aclaraciones del párrafo introductorio realizadas en la Recomendación, la Comisión acepta la parte a) de la misma.

La Comisión tiene la intención de actualizar y completar la Decisión CRF y transferir elementos pertinentes de la Guía a la Decisión.

b) A la luz de las aclaraciones del párrafo introductorio realizadas en la Recomendación, la Comisión acepta la parte b) de la misma.

La Comisión tiene la intención de incluir el comercio electrónico en la Decisión y la Guía CRF.

c) A la luz de las aclaraciones del párrafo introductorio realizadas en la Recomendación, la Comisión acepta la parte c) de la misma.

La Comisión tiene la intención de mejorar las instrucciones a los Estados miembros sobre la calidad de la información necesaria en un RIF para garantizar su aplicación común.

La Comisión tiene la intención de llevar a cabo un seguimiento anual de la calidad de los fondos de inversión regionales y su aplicación por parte de los Estados miembros.

La Comisión tiene la intención de introducir cambios jurídicos para garantizar una información obligatoria sobre las señales de riesgo (RIF).

d) A la luz de las aclaraciones del párrafo introductorio realizadas en la presente Recomendación, la Comisión acepta la parte d) de la misma.

La Comisión tiene la intención de aclarar en las orientaciones la Decisión del CDF para las declaraciones simplificadas y cómo utilizar el artículo 234 del AE del CAU, que permite a las aduanas suspender temporalmente el uso de la simplificación en caso de que se detecten riesgos.

e) A la luz de las aclaraciones del párrafo introductorio realizadas en la Recomendación, la Comisión acepta la parte e) de la misma.

La Comisión tiene la intención de automatizar la transferencia de datos del CRMS a los sistemas de los Estados miembros (listas de transferencias de operadores económicos de interés).

f) A la luz de las aclaraciones del párrafo introductorio realizadas en la Recomendación, la Comisión acepta la parte f) de la misma.

La Comisión tiene la intención de identificar indicadores para supervisar la eficacia y la eficiencia de los criterios e integrarlos en la Decisión CRF.

Además, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo una revisión del estado de aplicación de la Decisión CRF y llevará a cabo visitas de estudio a los Estados miembros.

64. La Comisión reconoce que la Decisión CRF debe actualizarse para incluir elementos de las orientaciones, lo que garantizaría una aplicación más uniforme por parte de los Estados miembros. El marco también debe integrar la dimensión europea de la gestión de riesgos. El Plan de Acción Aduanero, publicado en septiembre de 2020, subraya la necesidad de desarrollar la extracción de datos y el análisis de datos a escala de la UE (capacidades analíticas conjuntas). La nueva estrategia de gestión de riesgos se centrará, en particular, en estos aspectos y propondrá formas de abordar los riesgos desde la perspectiva de la UE.

## **Recomendación 2 - Desarrollar y aplicar una auténtica capacidad de análisis y coordinación a escala de la UE**

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión presentará las propuestas necesarias y solicitará el apoyo y, en su caso, la aprobación de los Estados miembros.

En cuanto a la creación de una función central, como se anunció en el Plan de Acción Aduanero, la Comisión tiene la intención de reforzar su capacidad de análisis mediante el desarrollo de capacidades analíticas conjuntas.

En cuanto al análisis necesario, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo una evaluación de impacto sobre la gobernanza a largo plazo.

a) Por lo que se refiere al papel de esta función recomendado en a), la Comisión tiene la intención de definir los riesgos pertinentes para la UE, incluidos aquellos para los que hay motivos para un enfoque más integrado (es decir, los riesgos identificados a nivel de la UE sobre la base de pruebas sólidas y que requieren un enfoque de control más estricto). Estos son los riesgos que solo pueden identificarse a escala de la UE.

b) En cuanto al papel de dicha función recomendada en b), como se anunció en el Plan de Acción Aduanero, la Comisión tiene la intención de reforzar su capacidad de análisis mediante el desarrollo de capacidades analíticas conjuntas.

c) En relación con el papel de esta función recomendada en c), en el contexto del Plan de Acción Aduanero, la Comisión estudiará qué cambios jurídicos e informáticos son necesarios para desarrollar

herramientas de gestión de riesgos informáticos compatibles con los sistemas de gestión de las importaciones y los riesgos de los Estados miembros, a fin de permitir la aplicación directa y automática de las recomendaciones de control para los riesgos pertinentes para la UE. Sobre esta base, la Comisión iniciará los cambios jurídicos e informáticos necesarios.



## Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o al cumplimiento, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala V (Financiación y administración de la UE), presidida por Tony Murphy, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Werner Vlasselaer, jefe de Gabinete, y Bernard Moya, agregado de Gabinete; Alberto Gasperoni, gerente principal; José Parente, jefe de tarea, y Diana Voinea, and Csaba Hatvani, auditores. Michael Pyper prestó asistencia lingüística.



# Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización (APM) / Inicio de la auditoría	24.9.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	23.12.2020
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	23.2.2021
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	15.3.2021

## DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2021.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

### Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-5796-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/671538	QJ-AB-21-005-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-5771-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/760	QJ-AB-21-005-ES-Q

Es necesario que, dentro de la Unión Aduanera de la UE, 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. El Código Aduanero de la Unión exige a la Comisión que adopte las medidas necesarias para garantizar que los Estados miembros apliquen uniformemente los controles aduaneros. En cumplimiento de este objetivo, la Comisión adoptó en 2018 la Decisión de Ejecución por la que se establecen normas y criterios de riesgo comunes en relación con los riesgos financieros («Decisión CRF»), la cual está acompañada de orientaciones aprobadas por los Estados miembros. Ambos documentos conforman conjuntamente el marco de riesgo financiero aduanero.

En la presente auditoría evaluamos si la citada Decisión y sus correspondientes orientaciones elaboradas por la Comisión para su aplicación en los Estados miembros estaban concebidas para garantizar una selección armonizada de las declaraciones de importación que debían ser controladas y cómo eran aplicadas por los Estados miembros

Llegamos a la conclusión de que la aplicación del nuevo marco de riesgo financiero aduanero constituye un avance importante hacia una aplicación uniforme de los controles. Sin embargo, el diseño del marco no es suficientemente eficaz como para garantizar la armonización de la selección que efectúan los Estados miembros de los controles. Además, los Estados miembros aplican dicha Decisión y sus orientaciones de formas diferentes.

Hemos formulado recomendaciones para que la Comisión logre una aplicación más uniforme de los controles aduaneros y desarrolle y aplique una auténtica capacidad de análisis y coordinación en toda la UE. Para lograr avances será necesario el apoyo, y en su caso, la aprobación de los Estados miembros.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors