



Bruselas, 13.12.2013  
SWD(2013) 513 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo**

**sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras**

{ COM(2013) 884 final }  
{ SWD(2013) 514 final }  
{ SWD(2013) 515 final }

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

*que acompaña al documento*

### **Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo**

### **sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras**

#### **1. EL PROBLEMA**

La legislación aduanera relativa al comercio de mercancías entre el territorio aduanero de la Unión y los terceros países está totalmente armonizada y reunida en un Código aduanero comunitario (CAC) desde 1992. Una importante revisión de dicho Código se llevó a cabo en el Reglamento (CE) nº 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de abril de 2008, por el que se establece el Código aduanero comunitario (código aduanero modernizado), refundido ahora como «Código aduanero de la Unión» (CAU), con objeto de adaptar la legislación aduanera al entorno electrónico de las aduanas y el comercio, seguir fomentando la armonización y la aplicación uniforme de la legislación aduanera y proporcionar a los operadores económicos de la Unión las herramientas adecuadas para el desarrollo de su actividad en un contexto empresarial mundial.

Sin embargo, a pesar de que la legislación aduanera está plenamente armonizada, su aplicación, que garantiza el cumplimiento de la normativa aduanera y la legítima imposición de sanciones, corresponde a la legislación nacional de los Estados miembros. Por consiguiente, la aplicación de la legislación aduanera obedece a veintisiete conjuntos diferentes de normas sancionadoras y a diferentes tradiciones administrativas o judiciales. Esto significa que las infracciones de determinadas obligaciones derivadas de la armonización de la legislación aduanera de la UE se castigan con sanciones que difieren por su naturaleza y gravedad según los respectivos Estados miembros competentes.

La eficacia de la gestión de la Unión Aduanera, la consecución de una igualdad de condiciones para los operadores económicos que actúan en el mercado interior y la aplicación adecuada de algunas políticas de la Unión (medio ambiente, agricultura, etc.) dependen en gran medida de que los Estados miembros apliquen de forma homogénea la normativa aduanera. Hoy en día, esta aplicación se basa en una estructura compleja de veintisiete ordenamientos jurídicos y tradiciones administrativas o judiciales diferentes.

A nivel internacional, esto ha planteado en el pasado algunos problemas relacionados con el cumplimiento de las normas de la OMC por parte de la Unión en lo que respecta a la aplicación uniforme de la normativa aduanera.

Por otra parte, la aplicación y el cumplimiento de la legislación aduanera son importantes de cara a la igualdad de trato entre agentes económicos. Esto tiene consecuencias prácticas para el acceso a las simplificaciones aduaneras a través del estatuto de Operador Económico Autorizado y a simplificación equivalentes, ya que dependen en gran medida del perfil «cumplidor» del operador económico. Si este

perfil es diferente, debido exclusivamente a la legislación aduanera nacional, la igualdad de acceso a estas simplificaciones pueda quedar en entredicho.

## 2. ¿QUIÉNES SE VEN AFECTADOS POR EL PROBLEMA DETECTADO?

Los operadores económicos de la Unión que tratan con las aduanas en su actividad empresarial cotidiana son los principales afectados por la existencia de veintisiete sistemas distintos de aplicación de la legislación aduanera de la Unión. Son los que se enfrentan a la falta de seguridad jurídica que se deriva de las diferencias en los sistemas jurídicos de los Estados miembros en relación al trato que se da a las infracciones de la legislación aduanera de la Unión.

La falta de un enfoque a escala de la Unión relativo al tratamiento de las infracciones y sanciones aduaneras podría impedir que las administraciones aduaneras de los Estados miembros «actuasen como si fueran una sola». Esta diferencia puede crear una falta de confianza entre esas administraciones aduaneras

## 3. SUBSIDIARIEDAD

En la medida en que la Unión tiene competencia exclusiva, el principio de subsidiariedad no se aplica de conformidad con el artículo 5, apartado 3, del TUE.

En caso de que se proponga una medida legislativa en el ámbito penal, a raíz de los resultados de la evaluación de impacto, entrará en el ámbito del artículo 83, apartado 2, del TFUE. Dado que este artículo se refiere a una competencia compartida (de conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra j), del TFUE), debe prestarse una atención particular al principio de subsidiariedad, según el cual la Unión solo debe legislar cuando las dimensiones o efectos de la medida propuesta puedan lograrse mejor a escala de la Unión. Puesto que el objetivo de la medida propuesta es la aproximación de la legislación aduanera sancionadora en todos los Estados miembros, la Unión Europea es la única que está en condiciones de desarrollarla a través de una legislación vinculante. Además, en este caso concreto, nos encontramos en un ámbito político plenamente armonizado (Unión Aduanera) con normas plenamente armonizadas, cuya aplicación efectiva determina la mera existencia de la Unión Aduanera.

## 4. OBJETIVOS

El **objetivo general** de esta iniciativa es garantizar la aplicación y el control del cumplimiento efectivos de la legislación de la Unión Aduanera de la Unión. En particular, la iniciativa tiene los siguientes **objetivos específicos**:

- (1) garantizar un mayor cumplimiento de las obligaciones internacionales de la Unión;
- (2) establecer un marco de la Unión para una aplicación más uniforme de la legislación aduanera en materia de infracciones y sanciones;
- (3) mejorar la igualdad de condiciones para los operadores económicos en la Unión Aduanera.

Los objetivos específicos enumerados en los puntos (2) y (3) exigen alcanzar los siguientes **objetivos operativos**:

- Uniformizar los elementos que dan lugar a una sanción en toda la Unión Aduanera (garantizar que un mismo tipo de conducta que constituye un incumplimiento de una o más normas aduaneras, se contempla en un mismo tipo de infracción).
- Alcanzar una escala común de sanciones por tipo de infracción en todos los Estados miembros de la UE.
- Reducir los costes y los obstáculos relacionados con la existencia de diferentes regímenes de infracciones y sanciones aduaneras para las empresas que inician trámites aduaneros en otros Estados miembros.

## 5. OPCIONES DE ACTUACIÓN

### Opción A — Hipótesis de referencia (status quo)

En la situación actual, la legislación aduanera de la Unión está completamente armonizada. No obstante, cada Estado miembro tiene su propio sistema de sanciones de la Unión aduanera. Los Estados miembros seguirán velando por el respeto de las obligaciones aduaneras a través de normas nacionales y las directrices sobre los OEA darán algunas orientaciones sobre la interpretación de los criterios que permitan el acceso a la condición de OEA aunque sin ningún efecto vinculante.

### Opción B — Una medida legislativa en el vigente marco jurídico de la UE

En esta opción, la Comisión propondría modificar la vigente legislación aduanera de la Unión a través de:

- la enumeración de los tipos de sanciones administrativas (no penales),
- una definición ampliada del criterio del «historial de cumplimiento de los requisitos aduaneros» que deben cumplir las personas que solicitan la condición de OEA y/o distintas simplificaciones aduaneras

### Opción C — Una medida legislativa relativa a la aproximación de los tipos de infracciones y sanciones aduaneras no penales

Esta medida legislativa supondría establecer una nomenclatura común de las infracciones aduaneras no penales basada en las obligaciones resultantes de la legislación aduanera de la Unión y una lista de las sanciones con una escala común correspondiente a cada infracción concreta.

### Opción D — Dos medidas legislativas diferentes dirigidas a aproximar las infracciones y sanciones aduaneras tanto penales como no penales

Esta opción permitiría ir más allá de la opción C en la medida en que incluiría tanto la medida legislativa de la opción C como otra medida legislativa para la aproximación de las infracciones y las sanciones aduaneras en el ámbito penal y, por lo tanto, ampliaría el ámbito de aplicación de la medida. Así pues, abarcaría todas las posibles infracciones y delitos aduaneros y ofrecería una aproximación de las sanciones penales y no penales.

### Opción descartada — Legislación no vinculante (*soft law*): aprobar unas directrices sobre la interpretación del concepto de cumplimiento de los requisitos aduaneros

Las directrices sobre los OEA se aprobaron en abril de 2012 y forman parte de las medidas de aplicación de la actual legislación aduanera. Por lo tanto se convirtieron

en parte de la hipótesis de base, motivo por el que esta opción se ha descartado finalmente.

## **6. EVALUACIÓN DE IMPACTO**

### **6.1. Opción A — Hipótesis de referencia**

Cada Estado miembro seguiría teniendo su propio sistema para sancionar las infracciones aduaneras. Las diferencias en la aplicación de la legislación aduanera en todo el territorio aduanero de la Unión no se reducirían y el riesgo de limitar la igualdad de trato de los operadores económicos, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidos, seguiría existiendo.

### **6.2. Opción B — Una modificación de la legislación actual dentro del marco jurídico de la UE vigente**

Las diferencias entre los sistemas aduaneros sancionadores de los Estados miembros se verían mitigadas ya que las sanciones no penales de las infracciones aduaneras serían las mismas en toda la Unión. Del mismo modo, las limitaciones de la igualdad de trato de los operadores económicos a la hora de acceder a las simplificaciones aduaneras también se verían mucho más mitigadas porque la calificación de «infracciones graves y repetidas de la normativa aduanera», así como de «infracciones de importancia insignificante» como elementos del «historial de cumplimiento de los requisitos aduaneros», ya no serían cuestión de los Estados miembros, sino que más bien se definirían a escala de la Unión. No obstante, la decisión sobre qué tipo de conductas se consideran infracciones de la legislación aduanera y se castigan con sanciones aduaneras no penales seguirían siendo competencia de los Estados miembros, por lo que continuaría existiendo una diferencia de trato de los operadores económicos en función del Estado miembro competente, lo que significa que con esta opción no se abordarían todos los problemas detectados (obligaciones internacionales, aplicación de otras políticas, etc.).

### **6.3. Opción C — Una medida legislativa relativa a la aproximación de los tipos de infracciones y sanciones aduaneras no penales**

Esta opción garantizaría una legislación común y más sencilla (en la medida en que las obligaciones principales y la lista de infracciones serán comunes y el tipo y alcance de las sanciones aduaneras también serán comunes), una aplicación más fácil por parte de los Estados miembros y un mejor control del cumplimiento de la legislación aduanera. Se conseguirá una mayor clarificación de la «proporcionalidad» de la sanción, en el sentido de que una serie de infracciones serán sancionadas mediante sanciones no penales.

La recaudación a tiempo de los ingresos (recursos propios) mejorará como consecuencia directa de lo anterior (detección de las infracciones) debido también a que los índices de conformidad de las declaraciones mejorarán, puesto que se limitará el riesgo de lagunas resultantes de las divergencias entre las normativas nacionales.

El cumplimiento de las obligaciones de la Unión en el marco de la OMC se reforzará con la existencia de un instrumento jurídico cuando se establezca una gama común de sanciones por violación de las normas aduaneras de la UE.

La igualdad de trato de los operadores económicos en lo que se refiere a su acceso a la condición de OEA y a las simplificaciones aduaneras estará garantizada porque existirán menos diferencias entre los Estados miembros en lo que respecta al tratamiento de las infracciones graves. De esta forma, la interpretación del criterio de «cumplimiento de la legislación aduanera» será más uniforme.

#### 6.4. Opción D — Dos medidas legislativas diferentes dirigidas a aproximar las infracciones y sanciones aduaneras no penales por un lado y las penales por otro

Esta opción se basa parcialmente en la anterior, por lo que se conservan todos los beneficios ya señalados en la opción C, a los que cabe añadir la ventaja de contar con una medida de la UE en los dos ámbitos sancionadores: el penal y el no penal.

No obstante, si se necesita una medida de la Unión, el legislador de la Unión debe decidir si es preciso fijar sanciones penales o si bastan las sanciones administrativas comunes. La base jurídica de la medida legislativa en el ámbito penal — artículo 83, apartado 2, del TFUE — se basa en la noción del Derecho penal como instrumento de último recurso. Como tales, las propuestas de Derecho penal basadas en este artículo suelen dirigirse a ámbitos en los que ya existen unos regímenes sancionadores no penales de la Unión. En esta fase y en este caso particular, nos encontramos en un ámbito en el que aún no se ha establecido sanción alguna a nivel de la UE. Por lo tanto, se carece de pruebas suficientes que permitan concluir que es necesario recurrir al Derecho penal. Por otra parte, la reciente propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal<sup>1</sup> cubre parcialmente algunas de las infracciones aduaneras que tienen un impacto en la recaudación de los recursos propios. Por consiguiente, el momento adecuado para evaluar si es necesaria una medida legislativa relativa a las infracciones aduaneras en el ámbito penal llegará cuando esté en vigor la medida legislativa en el ámbito no penal y después de la aplicación de la Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

### 7. EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LAS OPCIONES

El cuadro siguiente se ha elaborado con el fin de presentar la eficacia de cada opción, contribuyendo así a analizar cuál es más preferible

Opciones	Impactos económicos	Impactos ambientales	Costes administrativos adicionales para los Estados miembros	Coherencia de las políticas	Derechos fundamentales	Evaluación global
A	0	0	0	0	0	0
B	+	+	++	0	0	+
C	+++	++	++	+++	++	+++
D	++	++	+	+	++	++

Magnitud del impacto, en comparación con la hipótesis de base (la base de referencia se indica como 0): 0, ningún cambio previsto con respecto a la hipótesis de base; + a + + +, efecto positivo esperado cuya intensidad se refleja en el número de cruces.

<sup>1</sup> COM(2012)363/3.

## **8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- Los Estados miembros

proporcionarán a la Comisión respuestas a los mismos casos presentados en el Grupo de proyecto sobre sanciones aduaneras con el fin de evaluar la eficacia de la iniciativa. Además, los Estados miembros facilitarán información sobre cómo se ocupan del historial de cumplimiento de los operadores económicos a la hora de conceder acceso a las simplificaciones aduaneras y a la condición de OEA, y otros datos generales como, por ejemplo, el número de declaraciones presentadas, el número de sanciones impuestas y su importe medio.

- Los operadores económicos

Responderán a un cuestionario que incluirá las mismas preguntas que el segundo cuestionario utilizado para elaborar el presente informe y algunas preguntas adicionales para evaluar la forma en que esta iniciativa puede haber influido en las posibles mejoras de la competitividad.