

Acuerdo para la reforma del Código Aduanero de la Unión y para la Creación de la Autoridad Aduanera de la UE



Pedro González-Gaggero
Socio - Global Trade y Aduanas EY

Hugo González
Socio - Global Trade y Aduanas EY

Jaime Suárez
Asociado - Global Trade y Aduanas EY

El pasado 26 de marzo, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo político para avanzar en la reforma integral del marco aduanero de la Unión, que incluye la sustitución del actual Código Aduanero y el establecimiento de una Autoridad Aduanera europea.

Este acuerdo constituye un hito clave en la modernización del sistema aduanero de la UE. La reforma impulsa un modelo de control más integrado y digitalizado, basado en la gestión armonizada de riesgos y en un enfoque reforzado de control a posteriori, sustentado en el uso intensivo de datos y en la trazabilidad de las operaciones a lo largo de la cadena de suministro.

El nuevo CAU tendrá un impacto directo en la forma en que las empresas gestionan sus operaciones de comercio exterior, con especial relevancia para la normativa específica aplicable al comercio electrónico, así como en materia de cumplimiento, uso y transmisión de datos, regímenes simplificados y estatutos de confianza. En este contexto, anticipar los cambios y adaptar los modelos operativos será clave para mitigar riesgos y preservar la eficiencia del negocio.

Contexto del CAU de 2013, razones y objetivos para su reforma

El pasado 26 de marzo, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo para derogar el Reglamento (UE) n° 952/2013, establecer un nuevo Código Aduanero de la Unión (CAU), y crear la Autoridad Aduanera de la Unión Europea (UE).

El CAU actualmente vigente fue aprobado el **9 de octubre de 2013** en sustitución del Código Aduanero Comunitario de 1992. Su adopción respondió a tres objetivos fundamentales: (i) unificar y dotar de coherencia el marco jurídico aduanero en la UE; (ii) digitalizar los procedimientos aduaneros mediante la creación de un marco común para el intercambio y el almacenamiento electrónico de datos; y (iii) orientar y adaptar las acciones de gestión aduanera al perfil de riesgo del declarante, con especial atención a quienes obtuvieran el nuevo estatus como Operador Económico Autorizado (OEA).

Transcurridos diez años de aplicación del CAU, la Comisión Europea, a la luz de la experiencia práctica acumulada y de los informes emitidos por el Tribunal de Cuentas de la UE y otros organismos de la Unión, concluyó que el marco legislativo aduanero comunitario vigente no había alcanzado plenamente los objetivos inicialmente previstos. Como resultado de dicha evaluación, en mayo de 2023, la Comisión propuso al Consejo y al Parlamento Europeo una propuesta de reforma destinada a abordar las deficiencias y necesidades de mejora identificadas.

Entre las principales deficiencias de carácter estructural que la Comisión aprecia en el CAU del 2013, destacan, entre otras:

- ▶ La aplicación **no uniforme** de la normativa aduanera entre los Estados, con prácticas divergentes en materia de controles, gestión de riesgos y supervisión, generadoras de inseguridad jurídica y distorsiones de competencia.
- ▶ La **insuficiente y fragmentada gestión de riesgos**, especialmente en relación con los denominados riesgos no financieros (salud humana, sanidad animal y vegetal, medio ambiente o sostenibilidad).
- ▶ La **fragmentación de los sistemas informáticos**, circunstancia que limita el uso eficaz del análisis de datos y de las tecnologías avanzadas. Estas carencias se han visto agravadas por el crecimiento del comercio electrónico, para el que el marco aduanero vigente (en su esencia, diseñado para flujos tradicionales) no resulta adecuado, con el consiguiente impacto en la eficacia de los controles no financieros y los niveles de recaudación.
- ▶ La **ausencia de mecanismos sólidos de coordinación** y gestión de crisis a nivel de la Unión, puesta de manifiesto ante las recientes disrupciones de las cadenas de suministro derivadas de un contexto geopolítico altamente inestable y poco predecible.

Las deficiencias identificadas por la Comisión Europea explican el enfoque y alcance de la reforma propuesta. En efecto, el nuevo CAU no se limita a una actualización técnica del marco de 2013, sino que introduce una transformación estructural del modelo aduanero europeo, basada en una mayor centralización de datos, una gestión de riesgos coordinada y una cooperación reforzada entre las autoridades nacionales. En consecuencia, nos

encontramos ante una propuesta de reforma de gran calado, y como tal, va a requerir una participación muy activa de todos los actores intervinientes en el comercio global actual (importadores, exportadores, empresas de transporte, representantes aduaneros, almacenistas, etc.).

Principales novedades introducidas por el nuevo Código Aduanero de la Unión

Centro Aduanero de Datos de la UE: trazabilidad y gestión eficiente basada en datos

El Centro Aduanero de datos de la UE constituye uno de los pilares fundamentales del nuevo CAU. Esta institución se configura como una infraestructura central con vocación de constituir un **entorno digital único y obligatorio** para todas las autoridades aduaneras de los Estados que sustituya o, al menos, coexista con las plataformas digitales aduaneras nacionales.

El Centro Aduanero de Datos de la UE tendrá como objetivo principal facilitar la recopilación masiva de datos y analizar la información a nivel europeo mediante herramientas avanzadas y el uso de Inteligencia Artificial (IA). Asimismo, mejorará la rapidez y eficacia en la gestión de riesgos tanto financieros como no financieros, y permitirá compartir los datos con las autoridades aduaneras nacionales de forma más eficiente.

La puesta en marcha del Centro Aduanero de Datos de la UE permitirá a las autoridades aduaneras disponer de información completa y en tiempo real sobre los flujos de mercancías, lo que hará posible un sistema de control basado en el riesgo y el perfil del declarante, además de un sistema de recaudación plenamente digitalizado.

Como se indicará en los siguientes apartados, este nuevo enfoque resulta especialmente relevante en el ámbito del comercio electrónico, donde la trazabilidad de los envíos, la identificación de los operadores intervinientes y la disponibilidad de información anticipada sobre la carga se configuran como elementos esenciales para una gestión eficaz de los controles aduaneros.

En este contexto, el legislador europeo ha concebido el Centro Aduanero de Datos de la UE como una institución central del sistema destinada a transformar el funcionamiento de la unión aduanera, superando la fragmentación derivada de la diversidad de prácticas nacionales y facilitando una aplicación más uniforme de la normativa, basada en el análisis del riesgo, la trazabilidad de las operaciones, la existencia de una pista de auditoría robusta y una mayor capacidad de anticipación frente a riesgos financieros y no financieros.

Autoridad Aduanera de la UE: coordinación operativa, gestión de crisis y riesgos a escala europea

El pasado 25 de marzo el Consejo y el Parlamento Europeo, tras el correspondiente procedimiento de selección en el que Málaga se postuló como ciudad candidata, eligieron finalmente la ciudad francesa de Lille para albergar la sede de la futura Autoridad Aduanera de la UE.

La Autoridad Aduanera de la UE se crea con el objetivo de que la Unión cuente con una institución que tenga capacidad operativa central y pueda responder ante situaciones de crisis que supongan una disrupción en las cadenas de suministro. El objetivo perseguido por el legislador europeo es que, ante una eventual situación de crisis, esta institución pueda coordinar de manera centralizada a las distintas autoridades de los Estados.

Además, la Autoridad Aduanera de la UE también coordinará la gestión e identificación de riesgos a nivel de la Unión puesto que entre sus funciones estará la gestión del Centro Aduanero de Datos de la UE y apoyará la aplicación uniforme de la legislación aduanera.

Los operadores económicos deberán esperar a la publicación del texto definitivo del nuevo CAU para conocer con mayor precisión **las funciones** específicas de esta Autoridad, el **reparto de las competencias** que se articulará con las autoridades aduaneras de los Estados y, **en última instancia**, definir el modelo de relación y los canales de interlocución con esta nueva institución.

***“Trust and Check”*. Evolución del OEA hacia un modelo de control a posteriori**

La entrada en vigor del nuevo CAU supondrá la creación de un nuevo estatuto denominado *“Trust and Check”*. Este nuevo estatuto representa una evolución significativa del actual sistema de simplificaciones aduaneras del que vienen disfrutando las empresas con estatuto de OEA, tanto en su modalidad de simplificaciones aduaneras como en la de seguridad y protección.

Si bien será necesario esperar a la aprobación definitiva del nuevo CAU y de su normativa de desarrollo para conocer el alcance último del nuevo marco normativo, las propuestas y borradores publicados hasta la fecha permiten anticipar que el estatuto Trust and Check convivirá con el régimen OEA, pero introduciendo cambios sustanciales en el modelo de supervisión aduanera y en el equilibrio entre control y facilitación.

De acuerdo con las propuestas de nuevo CAU que hemos ido conociendo, el estatuto OEA se mantiene como un instrumento general de confianza dirigido a los operadores económicos establecidos en la Unión que acrediten un elevado nivel de cumplimiento normativo y fiabilidad en sus operaciones aduaneras.

A modo de recordatorio, para acceder al estatuto OEA, el operador debe cumplir, en esencia, con los siguientes requisitos subjetivos y materiales:

- ▶ Estar establecido en el territorio aduanero de la Unión.
- ▶ No haber cometido delitos ni infracciones graves o reiteradas de la normativa aduanera, fiscal o de otra legislación que pueda ser por las autoridades aduaneras (“historial adecuado de cumplimiento”).

- ▶ Disponer de sistemas adecuados de control de sus operaciones y del flujo de mercancías, así como de sus registros comerciales y, cuando proceda, del transporte de las mercancías.
- ▶ Contar con una situación de solvencia financiera suficiente.
- ▶ Acreditar, según la modalidad solicitada, competencia profesional en materia aduanera (OEA-C) o estándares adecuados de seguridad y protección de la cadena logística (OEA-S).

Por su parte, el nuevo estatuto *Trust and Check* se configura como un nivel superior en el sistema de operadores de confianza del nuevo CAU. En principio, estará dirigido específicamente a importadores, exportadores o representantes indirectos establecidos en la Unión que desarrollen una actividad aduanera regular y que puedan asumir un grado mucho más elevado de transparencia y digitalización en sus actividades de comercio exterior.

Además de cumplir con los requisitos propios del estatuto OEA, el acceso al estatuto *Trust and Check* exige el cumplimiento de requisitos adicionales, entre los que destacan:

- ▶ La realización de operaciones aduaneras de forma recurrente durante un período mínimo previo.
- ▶ La acreditación de un historial de cumplimiento reforzado, que abarque obligaciones aduaneras, fiscales, y, en su caso, de II.EE.
- ▶ La disponibilidad de sistemas electrónicos avanzados que permitan a las autoridades aduaneras un acceso directo, continuo y prácticamente en tiempo real a los registros aduaneros, contables, logísticos y de trazabilidad de las mercancías.
- ▶ La integración efectiva de los sistemas informáticos del operador con las infraestructuras informáticas aduaneras de la Unión y en particular con el centro de datos europeo.

En consecuencia, bajo nuestro punto de vista el estatuto *Trust and Check* no se concibe por parte de la norma como una mera ampliación del estatuto OEA, sino como un nuevo modelo de relación entre operador y administración aduanera, basado en la supervisión permanente resultado de un suministro automático de información que permitirá a las autoridades aduaneras tener una pista de auditoría completa y continua en tiempo real. Asimismo, de los distintos borradores disponibles se infiere que los mecanismos de reevaluación aplicables a ambas autorizaciones **se configurarán con una periodicidad distinta, estando los operadores con estatuto *Trust and Check* sometidos a reevaluaciones con una mayor frecuencia que los OEA.**

Este enfoque facilita una evolución en la metodología de control aduanero, desplazando los controles previos al levante hacia un modelo predominantemente de control a posteriori, sin perjuicio del espíritu que promueve el nuevo CAU en cuanto a la realización de análisis de riesgos en tiempo real.

Así, el estatuto *Trust and Check* incorpora todos los beneficios asociados al OEA de los que ya venían disfrutando los operadores, añadiendo además ventajas operativas y financieras de mayor alcance, entre las que destacan:

- ▶ La introducción de mercancías en el territorio aduanero de la Unión sin controles previos sistemáticos, sin perjuicio de la realización de análisis de riesgos en tiempo real y de controles a posteriori, apoyados en el acceso de la autoridad aduanera a los sistemas, registros y contabilidad de existencias del operador.
- ▶ El levante de las mercancías por el propio operador, en nombre las autoridades aduaneras, incluso en sus propias instalaciones, cuando así se prevea en las condiciones específicas de la autorización concedida.
- ▶ La eventual realización de determinados controles por el propio operador, si bien bajo supervisión de las autoridades aduaneras y en los términos establecidos en la autorización correspondiente.
- ▶ La posibilidad de determinar de forma periódica la deuda aduanera, en sustitución de su cálculo por operación, junto con el diferimiento de su pago, sin estar esta simplificación condicionada a la constitución de garantías individuales, sino al estatuto global del operador, con el consiguiente impacto financiero.
- ▶ Adicionalmente, se contempla una operativa específicamente diseñada para modelos de venta a través de *marketplaces* en régimen de ventas a distancia a efectos del IVA bajo el sistema *Import One Stop Shop* (IOSS), incluyendo el acceso a un régimen de depósito aduanero concebido expresamente para la realización de ventas a distancia al objeto de permitir un efectivo, ágil y centralizado por parte de las autoridades aduaneras y demás autoridades regulatorias competentes en materia de control de mercancías.

Comercio electrónico bajo el nuevo CAU: costes, datos y responsabilidades

▶ Tasa de gestión (“*Handling fee*”) en envíos de bajo valor

En un contexto de crecimiento exponencial de los envíos de paquetería realizados y gestionados a través de interfaces digitales (*Marketplace, plataformas digitales, etc.*), las instituciones europeas venían poniendo de relieve la necesidad de adaptar el marco regulatorio al incremento de envíos de bajo valor con destino a la Unión, así como de **asegurar la dotación de medios humanos y materiales** exigida por los controles aduaneros y otros controles realizadas de los envíos de pequeños paquetes.

En este contexto, en la última propuesta de nuevo CAU se prevé la introducción de dicha tasa de gestión (*handling fee*), cuyo importe será fijado por la Comisión Europea mediante un acto delegado, teniendo en cuenta los costes soportados por las autoridades aduaneras en la tramitación y gestión de las importaciones vinculadas al comercio electrónico. Asimismo, se contempla que el importe de la tasa de gestión (*handling fee*) pueda ser objeto de revisión periódica como resultado de un informe donde se evaluarán los costes de gestión. De forma paralela y anticipándose a la introducción de la tasa de gestión (*handling fee*) en el marco del nuevo CAU, el legislador europeo ha optado por suprimir el régimen de franquicia aduanera basado en umbrales de valor. En este contexto, el pasado 11 de febrero de 2026, el Consejo decidió adelantarse a la reforma del CAU y adoptó el Reglamento (UE) 2026/382, por el que se modifica el Reglamento (CE)

n.º 1186/2009, que establece un régimen comunitario de **franquicias aduaneras** basado en umbrales de valor.

En concreto, se suprime el capítulo V del título II del Reglamento (CE) n.º 1186/2009 y, desde el 1 de julio de 2026 hasta el 1 de julio de 2028, se establece un derecho de aduana fijo de tres euros por cada artículo contenido en los envíos cuyo valor intrínseco total no supere 150 euros, en aquellos supuestos en los que la importación de las mercancías resulte exenta de IVA por: (i) la aplicación de la exención establecida para las importaciones de bienes prevista en el artículo 143.1, letra c) bis) de la Directiva del IVA (2006/112/CE) para aquellos sujetos pasivos que se hayan acogido al régimen especial de ventas a distancia de bienes importados de terceros países (*Import One Stop Shop – IOSS*), regulado en el título XII, capítulo 6, sección 4 de la Directiva de IVA, (ii) o cuando se trate de envíos postales.

En principio, los operadores que no hayan cursado su alta en el régimen especial IOSS no se verán afectados por la franquicia aduanera basada en umbrales en la medida en que ésta ha quedado suprimida y, por lo tanto, deberán determinar el tratamiento de sus operaciones empleando las instituciones aduaneras clásicas a nivel de clasificación y arancel, origen de las mercancías y valor en aduana.

Esta medida debe entenderse como transitoria, a la espera de la creación y progresiva puesta en funcionamiento del Centro Aduanero de Datos de la UE, puesto que este nuevo organismo se encontrará en un futuro en disposición de un gran volumen de datos suficientemente precisos a escala europea. En consecuencia, la aplicación del referido arancel fijo de tres euros se extenderá en principio hasta 1 de julio de 2028, fecha en la que previsiblemente los sistemas a nivel europeo estarán lo suficientemente capacitados como para absorber y gestionar el nivel de movimientos de bienes internacionales derivados del comercio electrónico.

Una vez el Centro Aduanero de Datos de la UE se encuentre plenamente operativo, los operadores afectados deberán atender a la decisión final del legislador europeo en relación con la coexistencia del derecho de aduana previsto en el Reglamento (UE) 2026/382 y, en su caso, la introducción de la tasa de gestión (*handling fee*).

► **El sujeto pasivo considerado importador: traslado de la responsabilidad al operador digital**

La recaudación de un importe fijo aplicable a los envíos de escaso valor en el contexto del comercio electrónico no constituye una medida aislada, sino que se integra en una revisión más amplia del régimen aduanero aplicable a las ventas a distancia de bienes importados. En este marco, el nuevo CAU avanza hacia un modelo en el que la responsabilidad aduanera se desplaza desde el destinatario final hacia los operadores que controlan la venta y la intermediación digital, introduciendo a tal efecto la figura del sujeto pasivo considerado como importador.

A falta de conocer la redacción definitiva del nuevo CAU, todo parece indicar que el legislador europeo otorgará esta condición a la persona que interviene en las ventas a distancia de bienes importados procedentes de terceros países y que se encuentra acogida al régimen especial IOSS, referido en el apartado anterior. De este modo, la normativa aduanera incorpora de forma expresa a los operadores digitales que estructuran y gestionan este tipo de operaciones, alineando el marco jurídico con la realidad económica del comercio electrónico.

En la práctica, el reconocimiento de la condición de sujeto pasivo considerado como importador conllevará la asunción de obligaciones reforzadas en materia de suministro de información, determinación de la deuda aduanera y cooperación con las autoridades aduaneras, exigiendo la puesta a disposición de datos relativos a la venta y al envío con carácter previo al levante de las mercancías. Este enfoque permite avanzar hacia un modelo de control más eficaz y homogéneo, reduciendo los riesgos asociados a la infravaloración, el fraccionamiento artificial de envíos y la dispersión de responsabilidades.

En definitiva, el nuevo CAU refuerza la coherencia entre la normativa aduanera y el régimen especial del IVA aplicable a las ventas a distancia de bienes importados (IOSS), integrando ambos marcos en un enfoque común basado en la trazabilidad de la operación, la existencia de una pista de auditoría robusta y la responsabilidad última del operador digital que intermedia en la venta.

Aspectos clave a monitorizar en la redacción final del nuevo CAU

Bajo nuestro punto de vista los operadores afectados por esta reforma deberán poner especial atención al redactado final del nuevo CAU y, en particular, a las siguientes cuestiones clave:

- ▶ La implantación de las **Decisiones Vinculantes en materia de Valor**, incluyendo su alcance, efectos jurídicos, vinculación para las partes, así como su interacción con los mecanismos de control posteriores al levante en cada jurisdicción donde se hagan valer sus efectos.
- ▶ Las **reglas de determinación de la competencia para la adopción de decisiones aduaneras, y en especial si la Autoridad Aduanera de la UE asumirá finalmente competencias directas o de coordinación**, como pueden ser durante el procedimiento para emitir Decisiones que afecten a varios Estados miembro (Decisiones multiestado).
- ▶ El **régimen de responsabilidades de los operadores económicos** que intervienen en la cadena de suministro para los que el nuevo CAU les otorga nuevas obligaciones, transportistas, agentes de aduanas, importadores, representantes aduaneros, sujetos pasivos considerados como importadores, etc.) así como el **nuevo reparto de responsabilidades en los procedimientos de control, trazabilidad, asistencia y auditoría aduanera** que pueda surgir después del CAU.
- ▶ La **nueva regulación de los mecanismos de control posteriores al levante y de gestión del riesgo basado en el perfil de las mercancías y del declarante**. previsiblemente reforzados mediante el uso intensivo de datos, análisis automatizado y cooperación reforzada entre autoridades nacionales y europeas, lo que exigirá una mayor robustez de los sistemas internos de cumplimiento y trazabilidad de los operadores.

Conclusión: una reforma estructural que redefine la unión aduanera

La unión aduanera de la UE constituye uno de los mayores bloques comerciales del mundo y un pilar esencial del mercado interior y de la competitividad europea a escala global. Como subraya el *informe Draghi* sobre el futuro de la competitividad europea, la capacidad de la Unión para sostener su crecimiento, reforzar la productividad y reducir vulnerabilidades estratégicas depende, en gran medida, de su habilidad para superar la fragmentación normativa, reforzar la coordinación a nivel europeo y dotarse de infraestructuras comunes eficaces.

En este contexto, la reforma del CAU debe interpretarse como una pieza estructural de esa agenda de competitividad, al sentar las bases de una unión aduanera más integrada, digitalizada y basada en datos, capaz de garantizar una aplicación homogénea de las normas, proteger los intereses financieros y no financieros de la Unión y contribuir a la capacidad de resiliencia que tienen la Unión en un entorno comercial y geopolítico cada vez más exigente.

Consulta aquí las últimas [alertas fiscales y legales](#)

¡[Suscríbete](#) a las newsletters de EY para mantenerte actualizado!



Para cualquier información adicional, contacte con:

Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Pedro González-Gaggero

Pedro.Gonzalez-Gaggero@es.ey.com

Hugo González Collazo

HugoAntonio.GonzalezCollazo@es.ey.com

Jaime Suárez Delgado

Jaime.Suarez.Delgado@es.ey.com

Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (*company limited by guarantee*) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en ey.com.

© 2026 Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

ey.com/es

