



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 5.9.2011
COM(2011) 537 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Evaluación intermedia del programa Aduana 2013

1. CONTEXTO

El programa Aduana 2013, establecido mediante la Decisión 624/2007/CE¹, es un programa de acción plurianual destinado a las aduanas de la Unión Europea cuyo objetivo es respaldar y complementar la acción emprendida por los Estados miembros a fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior en ese ámbito. El programa se basa en cuatro programas anteriores (Matthaeus, Aduana 2000, Aduana 2002 y Aduana 2007).

El Programa tiene como principales beneficiarios a las administraciones de aduanas de los Estados miembros, aunque también lo utilizan las administraciones y los operadores comerciales de otros países participantes. En la actualidad, pueden acceder a él los Estados miembros, los países candidatos, los países candidatos potenciales y los países que se inscriben en la política europea de vecindad. Además de los 27 Estados miembros, participan en él otros cuatro países, a saber: Turquía y Croacia (que ya participaron en el programa anterior), Serbia, y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (que se adhirió al programa actual en 2009). El programa actual abarca el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2013.

Para la consecución de sus objetivos, el programa se sirve de los siguientes medios:

- Acciones conjuntas como, por ejemplo, seminarios y talleres, grupos de proyecto y grupos de dirección, visitas de trabajo, actividades de formación, medidas de seguimiento y de evaluación comparativa y otras medidas.
- Equipamiento con sistemas informáticos como, por ejemplo, los sistemas transeuropeos y las aplicaciones informáticas comunes en el ámbito aduanero.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 22, apartado 1, de la Decisión Aduana 2013, el programa debe ser objeto de una evaluación intermedia llevada a cabo por la Comisión y basada en las aportaciones de los Estados miembros. A fin de que la evaluación se llevara a cabo aplicando una metodología sistemática y un enfoque coherente, su elaboración se externalizó, confiándola a una empresa consultora denominada «The Evaluation Partnership» con competencia específica en este ámbito. Los servicios de la Comisión y los países participantes han apoyado y guiado la labor de la empresa consultora a través de un Grupo de Dirección que se ha reunido en numerosas ocasiones a lo largo del proyecto.

El presente informe, adoptado por la Comisión, responde a la obligación de comunicar los resultados de la evaluación intermedia al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El informe de evaluación definitivo de los consultores externos puede descargarse desde la página web de la DG TAXUD en el portal Europa.

2. OBJETO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación intermedia evaluó el impacto de las actividades llevadas a cabo en el marco del programa desde 2008 hasta el mes de marzo de 2011. La evaluación examinó, en el contexto

¹ Decisión nº 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013).

del actual periodo de programación, los progresos realizados hasta este momento y el grado de consecución de los objetivos del programa (eficacia del programa) a un coste razonable (eficiencia del programa). Asimismo, analizó si los objetivos responden a las necesidades existentes en el ámbito aduanero (evaluación de la pertinencia) y hasta qué punto el programa proporciona valor añadido europeo, es decir, si sus objetivos pueden alcanzarse mejor mediante un programa comunitario que con los instrumentos a disposición de los Estados miembros. Además, evaluó la utilización de los fondos disponibles, así como los avances realizados en su seguimiento y ejecución, en particular por lo que respecta a la gestión del programa.

La presente evaluación intermedia se propone analizar tanto la conveniencia de proseguir con la aplicación del programa como la eventual necesidad de introducir en él algunos ajustes relacionados con planificación de las actividades para los años restantes. Los resultados de la evaluación servirán también como aportación a la evaluación de impacto en curso sobre el futuro programa Aduana 2020². No obstante, las conclusiones de la presente comunicación no condicionarán las futuras decisiones que la Comisión pueda adoptar en ese contexto.

3. METODOLOGÍA

Los consultores externos desarrollaron una metodología pormenorizada y basaron sus respuestas en un análisis exhaustivo y en las conclusiones alcanzadas mediante diversos métodos de recopilación de datos, tal como muestra el cuadro que figura a continuación (entrevistas, encuestas, instrumentos cuantitativos de recopilación de datos, etc). El análisis de los datos se llevó a cabo aplicando un conjunto de criterios de evaluación y análisis que se desarrolló con la ayuda del Grupo de Dirección para el proyecto de evaluación³. Además, la validez de las conclusiones se debatió en las reuniones celebradas con el Grupo de dirección. En conjunto, el elevado porcentaje de respuestas a las encuestas distribuidas entre el personal de las administraciones de aduanas de los Estados miembros así como la activa cooperación de los coordinadores nacionales de Aduana 2013 contribuyeron positivamente al desarrollo de la evaluación.

² Comunicación de la Comisión. Un presupuesto para Europa 2020 - Parte II – Fichas sobre políticas, COM (2011) 500/II de 29 de junio de 2011.

³ El Grupo de Dirección estaba formado por funcionarios de la Comisión y representantes de las administraciones de aduanas nacionales

Cuadro — Fuentes de los datos facilitados en relación con las principales cuestiones de evaluación

Instrumentos EQ	Cuestionario para las adm. aduaneras nacionales	Encuesta a los participantes en la acción	Entrevistas a los gestores de los programas	Estudios de casos	Investigación
Eficacia	✓	✓	(✓)	✓	(✓)
Gestión	(✓)	(✓)	✓		(✓)
Eficiencia	(✓)	(✓)		(✓)	✓
Pertinencia	✓	(✓)	(✓)		✓
Valor añadido europeo	✓	(✓)	✓	(✓)	✓

El paréntesis indica que, a la hora de responder a las preguntas de la evaluación en la categoría correspondiente, la pertinencia de la información obtenida a través de este método de recopilación sólo ha sido relativa.

4. EVALUACIÓN

La empresa consultora externa presentó un informe de evaluación definitivo en el que se ofrece un panorama global y sistemático del Programa de Aduanas. El resumen detallado de las actividades y acciones llevadas a cabo desde 2008 proporciona una base sólida para los resultados y conclusiones, en las que se plasma un nivel de satisfacción considerablemente elevado entre los participantes y beneficiarios.

Conclusiones

De acuerdo con la evaluación, el programa responde en buena medida a las necesidades y problemas de los beneficiarios. Las conclusiones de los consultores externos demuestran que el programa constituye un buen instrumento de ayuda para la aplicación de la política aduanera. Por otro lado, la evaluación aporta pruebas claras y rotundas de que las acciones emprendidas en el marco del programa han logrado los efectos perseguidos. La eficacia y eficiencia del programa, por lo general bastante elevadas, se explican asimismo parcialmente por la profesionalidad de su gestión, que se ha evaluado muy positivamente.

La evaluación ha mostrado asimismo que las actividades financiadas a través de Aduana 2013 han contribuido a la armonización de los métodos de trabajo de las administraciones aduaneras nacionales. Por otro lado, la flexibilidad de la que se ha dotado al programa se ha destacado como un aspecto positivo a la hora de proceder a su aplicación. Por ejemplo, dicha flexibilidad ha permitido a los grupos de proyecto basarse en la experiencia de las administraciones aduaneras nacionales para abordar problemas específicos y desarrollar soluciones. El informe ha concluido también que el programa goza de un importante valor añadido europeo.

La Comisión toma nota de la evaluación tan positiva del programa que han realizado todos aquellos que han participado en él. El programa logra alcanzar los objetivos que se ha fijado puesto que brinda a las administraciones aduaneras nacionales una plataforma para la colaboración, herramientas complementarias, sistemas electrónicos comunes o interoperativos, formación común y oportunidades para la coordinación. Con ello queda demostrado su valor añadido europeo. El nivel de satisfacción del personal de las administraciones nacionales respecto a Aduana 2013 ha sido considerablemente elevado. Así

pues, la Comisión concluye que, por lo general, resulta conveniente proseguir con su aplicación.

Recomendaciones de cara al periodo de programación restante

Las recomendaciones relativas a la incorporación de mejoras se basan en una metodología rigurosa, una amplia labor de investigación y análisis de los datos de las encuestas, y en entrevistas directas con los interesados. Las recomendaciones se exponen en detalle en la evaluación. A continuación, se enumeran las principales sugerencias para lograr resultados aún mejores en los próximos años hasta 2013:

- (1) Tratar de resolver los problemas externos que ralentizan los progresos en la agilización de los intercambios comerciales.
- (2) Apoyar la plena aplicación de las disposiciones de aplicación del código aduanero modernizado (DACAM) y de la gestión de riesgos, así como la aplicación uniforme de las principales normas, procesos y conceptos.
- (3) Comunicar a un sector más amplio los resultados de los grupos de proyecto que desarrollan y aplican la Iniciativa para la Futura Aduana.
- (4) Establecer mecanismos para asistir a las autoridades aduaneras en la prevención, la investigación y la lucha contra las operaciones ilegales.
- (5) Analizar atentamente las implicaciones que pueden tener en términos de recursos humanos las nuevas actividades de Aduana 2013 y evitar el incremento de la carga global sobre los Estados miembros y la Comisión Europea en las presentes circunstancias económicas.
- (6) Fomentar la participación de las asociaciones mercantiles en las actividades de Aduana 2013, siempre que resulte pertinente y oportuno, y garantizar la transparencia a la hora de seleccionar e invitar a representantes de determinadas empresas a participar en acciones conjuntas.
- (7) Vigilar estrechamente la implantación de las herramientas de formación comunes y aportar ayuda adicional, en caso necesario.
- (8) Ampliar la ayuda a los países candidatos y candidatos potenciales (incluidos los países no participantes).
- (9) Tratar de resolver los problemas externos que limitan la eficacia de los sistemas informáticos transeuropeos y comunes.
- (10) Mejorar los procedimientos y la interacción de algunos organismos de Aduana 2013.
- (11) Hacer que la ART2⁴ refleje mejor los vínculos existentes entre las actividades y los objetivos/prioridades de Aduana 2013.

⁴ La segunda versión de la Aplicación para la Presentación de Informes de Actividad lanzada a través de Aduana 2013.

La Comisión respalda en líneas generales estas recomendaciones. Como respuesta al proyecto, elaborará un plan de acción que dé respuesta a cada una de las recomendaciones esbozadas en el informe de evaluación y aclare en qué medida podrán aplicarse durante periodo de planificación de actividades restante.

Por ejemplo, la Comisión es consciente de la importancia concedida a la plena aplicación de las disposiciones de aplicación del código aduanero modernizado (DACAM). El programa actual está permitiendo avanzar en este ámbito, y está previsto que el avance sea aún mayor en el marco del próximo programa. Las implicaciones de las actividades de Aduana 2013 por lo que a los recursos humanos se refiere deben quedar debidamente reflejadas, y la recomendación efectuada en este sentido se incorporará en la concepción del programa que sucederá al actual, en el que se tratará de lograr unas modalidades de cooperación más estructuradas y eficientes.

Del mismo modo, la Comisión se propone también supervisar ya en el programa en curso la implantación de las herramientas de formación comunes, y esta se tendrá muy en cuenta al efectuar la evaluación de impacto del programa futuro. La Comisión examinará asimismo el régimen de gobernanza de Aduana 2013 y el funcionamiento del Comité y de los Grupos de dirección. Coincide con la afirmación de los consultores de que es posible introducir mejoras.