



Bruselas, 14.5.2019
COM(2019) 228 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**Evaluación del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA)
2018**

{SWD(2019) 174 final}

I. CONTEXTO

Los costes humanos y sociales de la toxicomanía son muy elevados. Las drogas y la adicción a ellas afectan a la salud y al bienestar de muchas personas, especialmente de los jóvenes, crean problemas de seguridad y desembocan en muertes prematuras. Por consiguiente, la toxicomanía genera costes para la salud pública (prevención del consumo de drogas, atención sanitaria y tratamiento), la seguridad pública, el medio ambiente y la productividad laboral. El mercado de las drogas ilegales es el mercado delictivo más dinámico de la UE y es capaz de adaptarse rápidamente en respuesta a las medidas de lucha contra las drogas.

El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA, en lo sucesivo «la Agencia») se creó en 1993 como una de las agencias descentralizadas de la UE¹. Su objetivo, con arreglo al artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 1920/2006 (el «Reglamento de base»)², es proporcionar a la UE y a sus Estados miembros información real, objetiva, fiable y comparable a escala europea sobre el fenómeno de la droga y la toxicomanía, así como sobre sus consecuencias. Las funciones fundamentales de la Agencia son recopilar y analizar los datos existentes, mejorar los métodos de comparación de estos datos y darles difusión, y cooperar con los organismos y las organizaciones europeos e internacionales, así como con terceros países. La Agencia ejerce de centro de excelencia en la divulgación de información sobre el fenómeno de la droga, tanto en Europa como en el ámbito internacional.

El artículo 23 del Reglamento de base prevé «una evaluación externa del Observatorio cada seis años coincidiendo con la realización de dos programas de trabajo de tres años del mismo». La evaluación también debe abarcar la Red europea de información sobre droga y toxicomanías (Reitox)³. La evaluación anterior se llevó a cabo en el período 2011-2012⁴. Por consiguiente, la Comisión puso en marcha una evaluación a finales de 2017 que se desarrolló en 2018. La evaluación corrió a cargo de un consorcio encabezado por ICF Consulting Ltd., en colaboración con el Centre for the Study of Democracy (CSD) y Optimity Advisors, y transcurrió entre marzo y noviembre de 2018. El informe final de la evaluación se publicará en línea.

El presente informe se remitirá al Parlamento Europeo y al Consejo, así como al Consejo de Administración de la Agencia. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, adjunto al presente informe, se proporciona un análisis detallado de los resultados de la evaluación externa.

¹ Reglamento (CEE) n.º 302/93 del Consejo, de 8 de febrero de 1993, por el que se crea un Observatorio europeo de la droga y las toxicomanías (DO L 36 de 12.2.1993, p. 1).

² Reglamento (CE) n.º 1920/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (Refundición) (DO L 376 de 27.12.2006, p. 1); modificado en última ocasión por el Reglamento (UE) 2017/2101 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1920/2006 en lo relativo al intercambio de información, al sistema de alerta rápida y al procedimiento de evaluación del riesgo de las nuevas sustancias psicotrópicas (DO L 305 de 21.11.2017, p. 1).

³ Véase el artículo 5 del Reglamento de base.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012_emcdda_evaluation_main_report_en.pdf

II. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

El ámbito de la evaluación era el siguiente:

- *Ámbito material:* La evaluación abarcó los dos pilares del trabajo de la Agencia, es decir, salud pública y seguridad. Examinó su gobernanza y administración, la estructura organizativa, las operaciones, la financiación y dotación de recursos, su gestión de la información y el trabajo de Reitox, la cooperación con otras agencias pertinentes de la UE [como, por ejemplo, las agencias de los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior⁵, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) o el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC)] y organizaciones internacionales [como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)], las asociaciones con terceros países, y la comunicación y difusión de la investigación.
- *Ámbito geográfico:* La evaluación comprendió los países que comunican datos a la Agencia, es decir, los Estados miembros de la UE además de Noruega y Turquía, y terceros países con los que la Agencia mantiene relaciones más estrechas por haber celebrado acuerdos de trabajo, de cooperación o similares.
- *Ámbito temporal:* La evaluación abarcó las actividades realizadas entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de junio de 2018⁶, coincidiendo con la conclusión de dos programas de trabajo y estrategias de tres años consecutivos de la Agencia.

La evaluación de la Agencia, que parte de las conclusiones de la evaluación anterior, se efectuó según los cinco criterios de evaluación habituales: eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y valor añadido de la UE. Las preguntas de evaluación relacionadas con las lecciones extraídas se atribuyeron a estos cinco criterios. Las conclusiones de la evaluación a la luz de dichos cinco criterios se resumen a continuación y se exponen en mayor detalle en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

El contratista identificó una serie de limitaciones a la hora de llevar a cabo el estudio de evaluación externa que han repercutido en el presente informe. La principal limitación fue la ausencia de un nivel de referencia para la mayoría de los elementos, lo que dificultó el análisis de los progresos. Otras cuestiones que podrían limitar la solidez de las constataciones son la escasa duración de la evaluación, el bajo índice de respuesta a algunas preguntas o por parte de determinados grupos de partes interesadas, respectivamente, la calidad de los datos recibidos, así como el uso de distintos indicadores clave de rendimiento a lo largo del período de evaluación y la ausencia de un presupuesto por actividades⁷.

⁵ Además del EMCDDA, las agencias de los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior son la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).

⁶ La fecha límite para el trabajo del contratista se fijó en el 30 de junio de 2018, es decir, la fecha de presentación del informe general de actividades de la Agencia correspondiente a 2017:

http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en

⁷ Para más información, véanse la sección V.B y el anexo II, apartado 2, del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

A. Pertinencia

En el marco del criterio de pertinencia, se examinó si las realizaciones de la Agencia se ajustaban a las necesidades de sus múltiples partes interesadas. Se evaluó la capacidad de adaptación de la Agencia a los cambios científicos, económicos, políticos, sociales y tecnológicos. Por último, a la luz del criterio de pertinencia, se examinaron los puntos de vista de las partes interesadas sobre cualquier posible ampliación del alcance del seguimiento, así como la identificación de mejores prácticas en relación con sustancias legales e ilegales, y conductas adictivas en las que no intervienen sustancias.

Los resultados de las actividades de la Agencia sirvieron para satisfacer las necesidades de sus múltiples partes interesadas al proporcionarles información pertinente y oportuna. Como muestran todos los medios empleados en las actividades de consulta, la Agencia atendió en gran medida a las necesidades de los responsables políticos, especialmente a escala de la UE y, en menor medida, a escala nacional. Existe margen para reforzar la interacción con la comunidad científica y para incrementar su visibilidad entre los profesionales y el público en general.

La Agencia se adaptó bien a diversos cambios ocurridos durante el período de evaluación. El panorama de la oferta y la demanda de drogas es dinámico y cambiante, y la Agencia respondió a estas características centrándose aún más en las amenazas y tendencias emergentes, desarrollando nuevas metodologías y utilizando información de fuente abierta, como análisis de aguas residuales⁸ o estudios de identificación de tendencias (*trendspotter*)⁹. Por lo que respecta a las publicaciones, la Agencia atiende a distintos públicos adaptando las publicaciones a los diversos tipos de partes interesadas. En términos generales, las entrevistas mostraron, por una parte, la necesidad de disponer de productos más prospectivos que identifiquen las tendencias y los riesgos futuros para reforzar mejor las capacidades de preparación y respuesta de la UE ante el cambiante panorama de las drogas, y, por otra, la necesidad de una comunicación más directa con las partes interesadas nacionales.

La Agencia llevó a cabo una reorganización interna para ajustarse mejor a los objetivos políticos y estratégicos en materia de política antidroga, e hizo frente a las limitaciones económicas mediante la priorización de sus actividades y la redistribución de sus recursos.

La evaluación tuvo en cuenta asimismo la cuestión sobre la posible ampliación del ámbito de actuación de la Agencia en un futuro. El resultado de la evaluación sobre esta cuestión no fue concluyente. Si bien la mayoría de los representantes de los Estados miembros y el personal de la Agencia se mostraban a favor de una ampliación para incluir otras sustancias legales e ilegales, como el alcohol, el tabaco o los medicamentos sujetos a receta médica, y, en menor medida, conductas adictivas, como, por ejemplo, el juego, las partes interesadas de la UE y las organizaciones internacionales presentaron puntos de vista divergentes.

B. Eficacia

En el marco del criterio de eficacia, se evaluó en qué medida la Agencia ha tenido éxito en la consecución de sus objetivos y de las prioridades establecidas en el Reglamento de base, así

⁸ http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_es

⁹ Trendspotter manual: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; el estudio de identificación de tendencias más reciente versaba sobre las últimas tendencias en el mercado de la cocaína: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>

como en el avance hacia estos objetivos y prioridades. Se examinó hasta qué punto los cambios en la estructura derivados de la aplicación de la Estrategia 2025 del EMCDDA¹⁰ y la reciente reorganización interna afectaron a su eficacia. Otros aspectos analizados a la luz de este criterio fueron la eficacia de la red Reitox¹¹, el uso de herramientas de seguimiento interno y los factores externos que afectan a la repercusión de la Agencia y sus actividades internacionales, es decir, el trabajo con terceros países y organizaciones internacionales.

Teniendo en cuenta la impresión general de las consultas con las partes interesadas, la evaluación mostró que la Agencia cuenta con un gran reconocimiento y prestigio entre sus comunidades de partes interesadas como centro de excelencia para aportar información sobre el fenómeno de la droga, tanto en Europa como a nivel internacional. La información elaborada se considera real, objetiva, fiable y sólida, como pusieron de relieve la encuesta específica dirigida a la sociedad civil y la comunidad científica, y la consulta pública. Entre los principales aspectos que han de mejorarse y reforzarse, estas mismas fuentes indicaron que es preciso aumentar la comparabilidad de la información, hacer un uso mayor de las ayudas visuales y mejorar la calidad de la traducción.

La evaluación concluyó que se había alcanzado la mayoría de los objetivos establecidos en las estrategias y los programas de trabajo trienales de la Agencia.

Por lo que respecta al seguimiento de la situación del problema de las drogas, el desempeño de la Agencia fue satisfactorio. El suministro, por parte de la Agencia, de datos sobre la demanda y, en menor medida, sobre la oferta contribuyó a que los profesionales y las autoridades pertinentes dispusieran de más información, lo que mejoró su capacidad de reacción ante las tendencias en el ámbito de las drogas. La Agencia estableció mecanismos para llevar a cabo un seguimiento periódico y continuado de las novedades en el ámbito de las drogas con el fin de detectar riesgos emergentes. El trabajo de seguimiento se complementa con la publicación de información periódica y actualizada sobre novedades en la oferta y demanda de droga, en particular a través del Informe Europeo sobre Drogas, pero también a través de sus muchas otras publicaciones. No obstante, la evaluación también concluyó que el trabajo sobre policonsumo es prácticamente nulo. En este contexto, el estudio externo indicaba que el término «policonsumo» no aparecía mencionado ni una sola vez en las estrategias y los programas de trabajo trienales de la Agencia.

Por su parte, el trabajo de la Agencia en lo referente al seguimiento de las soluciones aplicadas a los problemas relacionados con las drogas recibió una evaluación positiva de las partes interesadas, en particular por parte de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la consulta pública, que respondieron a la encuesta y a unas pocas entrevistas específicas. El Portal de buenas prácticas¹² desempeña un papel clave de cara al intercambio de buenas prácticas en los ámbitos de la prevención, el tratamiento, la reducción de daños y la reintegración social.

Gracias a la aplicación del Sistema de Alerta Temprana, disponible todos los días ininterrumpidamente, la Agencia contribuyó a la detección de nuevas sustancias psicoactivas

¹⁰

http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025_web-1.pdf

¹¹ Los miembros de la red Reitox son instituciones o agencias nacionales designadas cuya responsabilidad es recopilar y comunicar datos sobre drogas y toxicomanías («puntos focales nacionales» u «observatorios nacionales de drogas»).

¹² http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_es

y, por tanto, ayudó a los Estados miembros a reforzar su capacidad para atajar este fenómeno al alza. En los últimos años, el número de nuevas sustancias psicoactivas detectadas por primera vez en la UE y, por consiguiente, notificadas al Sistema de Alerta Temprana ha descendido tras alcanzar un máximo en 2014¹³. Para finales de 2018, el Sistema de Alerta Temprana llevaba el seguimiento de más de setecientas nuevas sustancias psicoactivas, de las cuales aproximadamente la mitad están disponibles en el mercado europeo en cualquier año¹⁴. No obstante, las sustancias detectadas son cada vez más peligrosas, motivo por el que durante 2017-2018 la Agencia llevó a cabo más evaluaciones de riesgo que nunca antes en un año dado¹⁵. El papel de la Agencia en este proceso se ha visto reforzado con la nueva legislación sobre nuevas sustancias psicoactivas¹⁶.

Por último, por lo que respecta al desarrollo de herramientas e instrumentos para prestar apoyo a los Estados miembros con sus políticas nacionales antidroga, varios Estados miembros recibieron apoyo específico para diseñar o supervisar las estrategias y políticas nacionales en materia de drogas cuando así lo solicitaron. Este fue el caso de Alemania, Irlanda y Luxemburgo en 2015. Se han desarrollado instrumentos y herramientas para evaluar las políticas antidroga y realizar un seguimiento de los mercados de drogas¹⁷.

La red Reitox proporcionó eficazmente los datos y la información necesarios para cumplir los objetivos establecidos en las estrategias y los programas de trabajo trienales de la Agencia durante el período de evaluación. Asimismo, el estudio externo concluyó, a partir de los comentarios recibidos de distintas partes interesadas, incluido el personal del EMCDDA, que la calidad y puntualidad del suministro de datos variaba según el centro nacional de referencia, aunque se han hecho progresos desde la última evaluación. Estas diferencias obedecen principalmente a los recursos humanos y financieros de que disponen los puntos focales nacionales. Es posible introducir mejoras adicionales, en particular por lo que respecta a la comparabilidad de los datos facilitados.

Las actividades de la Agencia a escala internacional son compatibles con las prioridades de la UE en el ámbito de la acción exterior. La Agencia acerca a terceros países la experiencia de la UE en la formulación de políticas en materia de control de drogas sobre la base de datos empíricos, lo que ayuda a mejorar la comprensión global del fenómeno de la droga, y esto, a su vez, se traduce en una imagen de conjunto de la situación en la UE más completa. En

¹³ Notificaciones en 2012 (año de referencia): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, y 2017: 53.

¹⁴ Fuente: EMCDDA.

¹⁵ En 2017 y 2018, se concluyeron once evaluaciones de riesgos, que culminaron en propuestas de la Comisión para someter las sustancias a control. Las sustancias cubiertas por dichas evaluaciones de riesgo fueron acriloilfentanilo, furanilfentanilo, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluoroisobutirilfentanilo, tetrahydrofuranilfentanilo, carfentanilo, metoxiacetilfentanilo y ciclopropilfentanilo.

¹⁶ Reglamento (UE) 2017/2101 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1920/2006 en lo relativo al intercambio de información, al sistema de alerta rápida y al procedimiento de evaluación del riesgo de las nuevas sustancias psicotrópicas (DO L 305 de 21.11.2017, p. 1); Directiva (UE) 2017/2103 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, por la que se modifica la Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo para incluir las nuevas sustancias psicotrópicas en la definición de droga y por la que se deroga la Decisión 2005/387/JAI del Consejo (DO L 305 de 21.11.2017, p. 12).

¹⁷ Véase, por ejemplo, el documento *Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations*, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, y el sitio web correspondiente (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); o el *Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends*, <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>

términos generales, las partes interesadas internacionales y el personal de la Agencia se mostraron de acuerdo en que es posible hacer más a nivel internacional, es decir, trabajar con otros terceros países y mejorar la cooperación con las organizaciones internacionales. No obstante, estas actividades deben ajustarse a la misión de la Agencia y establecer un vínculo con la mejora de la comprensión del fenómeno de la droga. Las partes interesadas consultadas indicaron la existencia de solapamientos, como, por ejemplo, la duplicación de la recopilación de datos con respecto a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, aspecto que debe corregirse.

Aunque los cambios en la estructura de la Agencia derivados de la aplicación de la Estrategia 2025 del EMCDDA y la reorganización interna son relativamente recientes y se requiere más tiempo para que se materialicen sus efectos, parece que estos cambios han tenido una repercusión positiva en la eficacia de la Agencia. La reorganización interna ha favorecido el desempeño de las funciones establecidas en el Reglamento de base y la consecución de sus objetivos. Por ejemplo, la reestructuración de los recursos científicos de acuerdo con los dos pilares de la Estrategia 2025 del EMCDDA ha ayudado a la Agencia a proporcionar datos más sólidos, adaptarse a los nuevos avances científicos y ambientales, y reaccionar ante los desafíos y cambios contextuales en el ámbito de las drogas.

Entre los factores externos que han influido en la eficacia de la Agencia se cuentan el panorama cambiante del consumo de drogas, la aparición de nuevos mercados y nuevos desafíos de seguridad relativos a las drogas, y la evolución de las políticas nacionales. La Agencia respondió de manera proactiva a estos factores, como ya se ha mencionado.

La conclusión general de la evaluación es que la gran cantidad de herramientas y mecanismos (tanto internos como externos) utilizados para supervisar y revisar las realizaciones y los resultados de la Agencia parecen funcionar bien y ser adecuados para garantizar la rendición de cuentas y una evaluación adecuada de su rendimiento global. Con todo, el informe de evaluación hace hincapié en que, a causa del uso de distintos indicadores clave de rendimiento a lo largo del período de evaluación y la falta de un presupuesto por actividades, la supervisión del rendimiento solo pudo hacerse sobre la base de indicadores principales. A fin de corregir esta situación en un futuro, deben realizarse esfuerzos adicionales para racionalizar los indicadores e introducir un presupuesto por actividades.

C. Eficiencia

En el marco del criterio de eficiencia, se evaluó en qué medida la Agencia llevó a cabo sus actividades, alcanzó sus objetivos y ofreció resultados a un coste razonable desde el punto de vista de los recursos financieros y humanos y las medidas administrativas.

Dentro de las limitaciones de los datos disponibles, la evaluación pudo concluir razonablemente que la Agencia ha utilizado los recursos humanos y financieros disponibles de manera eficiente para generar las realizaciones, los resultados y las repercusiones reflejados en sus estrategias y programas de trabajo trienales. Gracias a la introducción de cambios en su estructura organizativa y de gobernanza y a la redistribución de los recursos (humanos y financieros) disponibles, la Agencia incrementó sus realizaciones e incorporó nuevos tipos de productos y servicios sin recibir ninguna financiación adicional.

El presupuesto se mantuvo relativamente estable durante el período de evaluación, salvo por algunas pequeñas fluctuaciones. En comparación con 2012, el presupuesto aumentó en menos de un 1 %. La mayor parte del presupuesto (60 % en 2017) se destina a gastos de personal.

Estos gastos incluyen tanto las funciones operativas como las administrativas o de apoyo. Durante el período de evaluación, la proporción de personal operativo aumentó gradualmente, de un 68 % en 2012 a un 71 % en 2017.

Entre los beneficios del trabajo de la Agencia cabe citar los siguientes: una perspectiva clara y exhaustiva sobre la situación de la droga en la UE; un debate informado sobre las políticas y estrategias en materia de drogas; la facilitación efectiva de una red útil de profesionales en el ámbito de la droga y las toxicomanías (Reitox), incluido el intercambio eficaz de información y mejores prácticas; un enfoque proactivo respecto de las nuevas sustancias y las tendencias emergentes; y la promoción de la excelencia científica. Resulta difícil cuantificar estos beneficios, pero, en líneas generales, las realizaciones de la Agencia son muy apreciadas por todas las partes interesadas de la UE, nacionales e internacionales.

La Agencia optimiza el uso de sus recursos, ya que el análisis del coste de la producción y gestión de sus realizaciones y actividades da un resultado favorable si se compara con el de otras agencias de la UE de tamaño y ámbito de actuación similares, tal como muestra el estudio de caso comparativo¹⁸. Una única entidad nacional no podría ofrecer los beneficios logrados a escala europea, concretamente el desarrollo de indicadores normalizados que aplican todos los miembros de la red Reitox, el ensayo de políticas y medidas en materia de drogas, el Sistema de Alerta Temprana para las amenazas emergentes, y el intercambio de mejores prácticas.

La consecución de los indicadores clave de rendimiento y el elevado porcentaje de ejecución del presupuesto muestran que el modelo de gestión descentralizada adoptado a principios del período de evaluación produjo los resultados previstos. Estos aspectos indican que la gobernanza, la configuración organizativa, los sistemas de gestión y los métodos de trabajo actuales se adecúan a las operaciones de la Agencia. Existe cierto margen para simplificar la configuración administrativa y los métodos de trabajo de la Agencia, como, por ejemplo, la revisión y modernización de las herramientas TIC, y una mejor planificación interna a través de la adopción de presupuestos por actividades.

La Agencia ha mejorado su divulgación en línea, y las partes interesadas señalaron su satisfacción con la divulgación y la comunicación, bastante eficiente en su opinión. Podrían introducirse más mejoras para llegar a las partes interesadas nacionales, principalmente los responsables políticos y los profesionales.

D. Coherencia

En el marco del criterio de coherencia, se examinó en qué medida las actividades y los objetivos de la Agencia sirvieron de respaldo a los principales avances políticos de la UE y complementaron las acciones emprendidas por otras agencias de la UE y los Estados miembros, incluida la coherencia con el marco normativo. Asimismo, se evaluó si se había seguido el planteamiento común para las agencias descentralizadas¹⁹ y si las estrategias y

¹⁸ En el estudio de caso comparativo se comparó la Agencia con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) desde la perspectiva de varios criterios; anexo 4 del informe final de la evaluación externa. Por otro lado, el estudio de caso también comparó el presupuesto de la Agencia con el de la FRA, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO); véase la sección VI.C del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

¹⁹ Para obtener más información sobre el «planteamiento común», véase https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_es.pdf

programas de trabajo trienales de la Agencia²⁰ se ajustaban a los objetivos del Reglamento de base, la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)²¹ y sus planes de acción²², y la Agenda Europea de Seguridad²³.

En la investigación documental de la evaluación externa se constató que hay un alto grado de coherencia entre el marco normativo y los objetivos y las actividades establecidos en las estrategias y los programas de trabajo trienales. Todos los objetivos determinados en los dos documentos estratégicos se ajustan al Reglamento de base y tienen su origen en él. Las actividades de la Agencia contribuyeron en gran medida a las prioridades generales de la UE en el ámbito de la política antidroga, atendiendo tanto a las cuestiones relacionadas con la demanda de drogas como, en menor grado, a las relacionadas con la oferta, y proporcionando asistencia técnica y conocimientos especializados a las instituciones de la UE. No obstante, aunque el Reglamento de base establece expresamente en su anexo I que debe realizarse un seguimiento de los datos sobre las nuevas tendencias relacionadas con el policonsumo, este aspecto no se menciona en los objetivos recogidos en los documentos estratégicos y sigue sin estar suficientemente estudiado.

También se constató que los objetivos y las actividades de la Agencia que figuran en las estrategias trienales eran coherentes con la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga y sus planes de acción. La coherencia con la Agenda Europea de Seguridad queda demostrada, entre otros aspectos, por el amplio trabajo conjunto con la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), que incluye varias publicaciones conjuntas como los informes sobre los mercados de la droga en la UE²⁴ y la publicación más reciente sobre las drogas y la red oscura²⁵.

Aunque la Agencia ha avanzado en la atención que presta a las cuestiones relacionadas con la oferta si se compara con la situación en el período de evaluación anterior, hay margen para seguir mejorando en este ámbito. La Agencia desarrolló indicadores sobre la oferta y cooperó estrechamente con Europol en cuestiones relativas a la oferta de drogas. Sin embargo, debe mejorarse aún más la recopilación de datos sobre estas cuestiones²⁶. Para ello, los puntos focales nacionales, principal fuente de información de la Agencia, deberían facilitar más datos.

La Agencia se ajusta debidamente al planteamiento común para las agencias descentralizadas. Las herramientas y los mecanismos implantados funcionan correctamente y son adecuados para garantizar la rendición de cuentas y una evaluación apropiada del rendimiento global. El seguimiento de la ejecución de las estrategias y los programas de trabajo trienales y el plan de gestión se lleva a cabo a través de una serie de ejercicios de seguimiento. El desarrollo de

²⁰ 2013-2015: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf, y 2016-2018: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN.pdf>

²¹ DO C 402 de 29.12.2012, p. 1.

²² Plan de acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2013-2016, DO C 351 de 30.11.2013, p. 1; Plan de acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2017-2020, DO C 215 de 5.7.2017, p. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

²⁴ 2016: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>; 2013: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en

²⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>

²⁶ Para obtener más información sobre la situación actual, véase la publicación conjunta del EMCDDA y Europol *Improved drug supply indicators for Europe: progress report*, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

indicadores clave de rendimiento claros es positivo; no obstante, estos indicadores han cambiado durante el período de evaluación, y, por tanto, en determinados puntos no fue posible establecer comparaciones a lo largo del tiempo y con la evaluación anterior. Por otro lado, la Agencia aún no ha puesto en marcha ciertas acciones del planteamiento común, en particular, las relacionadas con la gestión por actividades y los presupuestos por actividades. En la evaluación externa se han identificado otros elementos que faltan para lograr el pleno cumplimiento del planteamiento común, tal como se establece en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

La coherencia con otras agencias de la UE, en particular, Europol, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), se vio favorecida por el hecho de que estas agencias revisaran mutuamente los programas de trabajo de cada una. Además, los objetivos y las actividades de la Agencia, especialmente los establecidos en la Estrategia 2025 del EMCDDA, complementan a los de la Comisión Europea y otras agencias europeas.

Existen sinergias con la Comisión Europea en el ámbito de los precursores de drogas, con Europol y la Agencia Europea de Medicamentos en lo referente a las nuevas sustancias psicotrópicas, con el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades a través de publicaciones y misiones conjuntas en el contexto de las enfermedades infecciosas transmitidas por el consumo de drogas, y con la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación en cuanto al desarrollo de mejores prácticas en el ámbito de la salud pública. Entre las sinergias que podrían intensificarse se incluye la relación con el departamento de la Comisión Europea responsable de sanidad (DG Salud y Seguridad Alimentaria).

En términos generales, los solapamientos con otras agencias son escasos, ya que la Agencia goza de una posición única respecto de la situación de las drogas en el conjunto de la UE. En consecuencia, las duplicaciones son mínimas y la posibilidad de crear sinergias, muy alta. Las partes interesadas no consideraron deseable la posibilidad de fusionar la Agencia con otra²⁷.

Por lo que respecta a la coherencia con los objetivos políticos en materia de drogas de los Estados miembros, una minoría de los participantes sugirió que las actividades de la Agencia eran en cierta medida incoherentes. La explicación que se aducía es que varios Estados miembros adoptan un enfoque de politoxicomanía a la hora de fijar los objetivos de sus políticas antidroga, mientras que el mandato de la Agencia excluye las sustancias legales y las conductas adictivas. Por consiguiente, la Agencia no puede facilitar a los Estados miembros datos sobre otras adicciones para respaldar sus políticas.

La Agencia desarrolla actividades conjuntas y ha establecido sinergias con Europol, la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL) y Eurojust sobre cuestiones relacionadas con la seguridad en el contexto del mercado de las drogas en la UE. Sus conocimientos científicos y sobre seguimiento especializados han servido de complemento a las operaciones de Europol al aportar el contexto a escala de la UE a las cuestiones sobre seguridad en materia de drogas. La Agencia podría prestar más apoyo

²⁷ El 54 % de todas las partes interesadas entrevistadas expresaron esta opinión. Por otro lado, prácticamente todos los participantes en la consulta pública formularon una respuesta clara en cuanto al posible cierre de la Agencia o su fusión con otro organismo.

respecto de las cuestiones de seguridad elaborando indicadores de la oferta y los correspondientes conjuntos de datos.

El marco de cooperación internacional del EMCDDA para 2018-2025²⁸ armoniza las actividades de la Agencia en este ámbito con la Estrategia 2025 también del EMCDDA. No obstante, la Agencia podría dedicar más esfuerzos a la comprensión del modo en que las cuestiones relacionadas con las drogas y los avances políticos a escala internacional repercuten en la situación de las drogas en la UE.

La evaluación detectó un grado considerable de solapamiento para los Estados miembros en cuanto a sus obligaciones de notificación anual a la Agencia y a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Se sugirió que ambas agencias podrían trabajar conjuntamente a fin de identificar posibles soluciones para optimizar y racionalizar los procesos de notificación de los Estados miembros y mejorar así la calidad de los datos comunicados.

E. Valor añadido de la UE

En el marco del criterio del valor añadido de la UE, se examinaron los beneficios de la Agencia en comparación con lo que se podría haber logrado exclusivamente a nivel nacional. Más concretamente, se evaluó la capacidad de la Agencia para mejorar el seguimiento que hacen los Estados miembros de los problemas relacionados con las drogas y su respuesta ante ellos, y en qué medida la Agencia representaba una fuente de información valiosa para sus principales «clientes». En el marco de este criterio también se estudió la sostenibilidad de las actividades de la Agencia y se evaluó si, en la hipótesis de que se cerrase la Agencia, habría alternativas viables para llevar a cabo sus funciones.

La Agencia goza de una reputación excelente como fuente de información exhaustiva, científica y fiable sobre drogas. Se considera la principal fuente de información de ámbito europeo, y a ella recurren partes interesadas nacionales, de la UE e internacionales, especialmente responsables políticos, investigadores y profesionales que trabajan en ámbitos relacionados con las drogas.

La Agencia ha contribuido considerablemente a nutrir el debate político tanto a nivel de la UE como, en menor medida, a nivel nacional. A nivel de la UE, el suministro de información científica y oportuna, y la participación en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas antidroga se consideran fundamentales para garantizar que los debates políticos y las políticas en materia de drogas se basan en datos empíricos. A nivel nacional, las autoridades nacionales consideraron especialmente pertinentes el intercambio de mejores prácticas y la elaboración de información basada en datos empíricos sobre temas candentes. No obstante, parece que en algunos Estados miembros la Agencia no es la principal fuente de información relacionada con las drogas, lo que sugiere que podría reforzar su peso a nivel nacional, por ejemplo, adoptando una actitud más proactiva a la hora de implicar a los profesionales.

La evaluación concluyó que el principal valor añadido de la Agencia reside en el establecimiento de un sistema de recopilación de datos relacionados con las drogas que obliga a los países que comunican los datos a llevar un seguimiento sistemático del fenómeno de las drogas utilizando una metodología y unos indicadores de la oferta y la demanda comunes.

28

<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Frame%20work.pdf>

Esto garantiza un nivel elevado de uniformidad en la calidad y comparabilidad de los datos recopilados, lo que ayuda a la Agencia a poder analizar la información y elaborar un panorama integral de la situación de las drogas en toda la UE. El panorama a escala de la UE es valorado muy positivamente por las autoridades nacionales, que dependen de él para formular políticas basadas en datos empíricos, realizar un seguimiento de la eficacia de sus políticas e intervenciones en materia de drogas, e identificar tendencias en otros puntos de Europa, lo que, a su vez, mejora su capacidad para hacer un seguimiento del fenómeno de las drogas y reaccionar en consecuencia. Se considera que las otras formas de apoyo, como el intercambio de mejores prácticas, la orientación metodológica prestada y la participación de la Agencia en el Sistema de Alerta Temprana de la UE en relación con las nuevas sustancias psicotrópicas, aportan un valor añadido en comparación con lo que los Estados miembros podrían hacer individualmente.

La evaluación analizó en qué medida las actividades asignadas a la Agencia serían menos eficaces si las desempeñasen otras instituciones de la UE o nacionales. Así, se considera que la Agencia es la opción más eficaz, ya que otras opciones (p. ej., la Comisión, los Estados miembros u organizaciones internacionales) pondrían en peligro la calidad de los análisis, la continuidad de las actividades y el entendimiento común del fenómeno que permite a la UE hablar con una sola voz en los foros internacionales.

El cierre de la Agencia repercutiría negativamente en todas las partes interesadas pertinentes, en especial, los responsables políticos, que precisan de la información objetiva que proporciona la Agencia como base para elaborar sus políticas basadas en datos empíricos. La desaparición de la Agencia conllevaría la pérdida de la perspectiva del fenómeno de las drogas a escala de la UE, ya que los datos recopilados por los Estados miembros estarían fragmentados, y en muchos casos ni siquiera habría datos, lo que tendría importantes consecuencias a nivel nacional, de la UE e internacional.

III. CONCLUSIONES

En la evaluación, respaldada por un estudio externo, se concluye que el funcionamiento del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA) es bueno. La evaluación es positiva por lo que respecta a los cinco criterios de evaluación, aunque cabe seguir introduciendo mejoras en varios ámbitos que se exponen a continuación y se detallan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

La conclusión general de la evaluación es que la Agencia goza de reconocimiento como centro de excelencia, tanto en Europa como en el ámbito internacional. La información que proporciona se considera real, objetiva, fiable y sólida. Las actividades de la Agencia son pertinentes a nivel de la UE y, en distinta medida, a nivel nacional. Su trabajo es coherente con los objetivos de la política antidroga de la UE y con la labor de las instituciones de la UE, otras agencias de la UE y las organizaciones internacionales. El valor añadido de la UE que presenta la Agencia es elevado. Dentro de las limitaciones de los datos disponibles, en la evaluación se constató que la Agencia utiliza los recursos humanos y financieros disponibles con eficiencia, aunque se detectó la posibilidad de introducir simplificaciones.

Hay margen de mejora por lo que respecta a los avances tecnológicos (en particular, en relación con las herramientas informáticas), la disponibilidad de productos con un carácter más prospectivo, la relación con la comunidad científica y los profesionales en sentido

amplio, y la sensibilización del público en general. El suministro de datos podría mejorarse en cuanto a la comparabilidad y los conjuntos de datos cubiertos (en particular, por lo que respecta a las cuestiones relativas al suministro de drogas, con miras a reforzar la capacidad de la Agencia para hacer un mejor seguimiento de este aspecto de la política antidroga). Existen solapamientos con la notificación de datos a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. El policonsumo y el apoyo a los Estados miembros para evaluar sus políticas nacionales antidroga son ámbitos en los que la contribución de la Agencia aportaría un valor añadido. La cooperación con terceros países y organizaciones internacionales podría reforzarse más, pero ha de ser en consonancia con la misión de la Agencia. La evaluación no fue concluyente por lo que respecta a la posible ampliación del ámbito de actuación de la Agencia en un futuro a fin de incluir otras sustancias legales e ilegales y conductas adictivas.