



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.11.2003
COM(2003)672

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe sobre la ejecución del programa Aduana 2002 (1998-2002)

ÍNDICE

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Informe sobre la ejecución del programa Aduana 2002 (1998-2002)	1
INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Informe sobre la ejecución del programa Aduana 2002 (1998-2002)	7
Síntesis	8
Parte 1: Informe sobre la ejecución de las acciones conjuntas del programa Aduana 2002....	11
1 Introducción	12
1.1 El programa.....	12
1.1.1 Antecedentes	12
1.1.2 Objetivos	12
1.1.3 Estructuras organizativas	13
2 Presupuesto	13
3 Acciones conjuntas.....	13
3.1 Tipos de acciones conjuntas.....	13
3.1.1 Seminarios.....	13
3.1.2 Intercambios.....	14
3.1.3 Grupos de proyecto	14
3.1.4 Formación	15
3.1.5 Evaluación comparativa	15
3.1.6 Control	16
3.2 Gestión del programa y eficiencia.....	16
3.3 Conclusiones y recomendaciones relativas a la organización de las acciones conjuntas	17
3.3.1 Conclusiones	17
3.3.2 Recomendaciones.....	17
3.4 Resultados detallados de las acciones conjuntas.....	17
3.4.1 Mejora de la comprensión y aplicación de la legislación europea.....	17
3.4.2 Gestión del riesgo: un conjunto de resultados coherente	18
3.4.3 Técnicas operativas de lucha contra el fraude: mejoras considerables	18

3.4.4	Relaciones con los operadores económicos: voluntad fuerte y experiencias concretas	19
3.4.5	Formación: elaboración y puesta en común del material	19
3.4.6	Redes, estructuras, contactos personales: un resultado importante	20
3.5	Impacto de las acciones conjuntas	20
3.5.1	Utilización de los resultados de la formación a escala nacional	20
3.5.2	Cooperación con los operadores económicos: mejor comunicación y cambio de perspectiva	21
3.5.3	Mejora de la cooperación administrativa	22
3.5.4	Mejora de los métodos de trabajo	23
3.5.4.1	Dominio de la legislación	23
3.5.4.2	Mejora de los métodos de trabajo y, en particular, de control	24
4	Acciones financiadas con cargo al componente externo del programa Aduana 2002	25
4.1	Conferencia aduanera del Mar Báltico	25
4.2	Apoyo a la Organización Mundial de Aduanas (OMA/WCO)	25
4.3	Asistencia informática financiada por la línea presupuestaria «Aduana 2002 componente externo»	26
4.4	Iniciativas financiadas por otros programas comunitarios en el ámbito de la informática	26
5	Apertura del programa a los países candidatos	27
6	Conclusiones	27
6.1	Conclusiones generales	27
6.2	Recomendaciones generales	28
Informe sobre la ejecución del programa Aduana 2002 en el ámbito de la informática (1998-2002)		29
1	Introducción	30
1.1	Contexto	30
1.2	Fuentes de datos	30
1.3	Informe de evaluación intermedio	30
1.4	Estructura del análisis	30
2	Presupuesto	32
3	Parte Común a los programas Aduana 2002 y Fiscalis	32
3.1	CCN/CSI (Common Communication Network/ Common System Interface)	32

3.1.1	Descripción	32
3.1.2	Evaluación de la instalación y el desarrollo de la red CCN/CSI.....	33
3.1.3	Resultados	33
3.1.3.1	Valoración cualitativa de los usuarios.....	33
3.1.3.2	Datos cuantitativos	33
3.1.3.3	El estudio del Gartner Group (2002).....	34
3.1.4	Impactos	34
3.2	Herramientas de gestión del programa.....	35
3.2.1	Project Support Office (PSO)	35
3.2.2	TEMPO (Taxud Electronic Management of Projects Online).....	35
3.2.2.1	Descripción	35
3.2.2.2	Contribución de Tempo	35
4	Las aplicaciones aduaneras	35
4.1	Introducción	35
4.2	Evaluación del desarrollo, la instalación y el funcionamiento del conjunto de las aplicaciones aduaneras	36
4.2.1	Desarrollo e instalación.....	36
4.2.2	Funcionamiento.....	37
4.2.3	Utilidad/Sostenibilidad.....	37
4.3	NSIT (Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito)	37
4.3.1	Descripción	37
4.3.2	Resultados	38
4.3.2.1	Valoración cualitativa de los usuarios.....	38
4.3.2.2	Datos cuantitativos	39
4.3.3	Impactos	40
4.4	La base de datos TARIC (TARif Intégré Communautaire)	40
4.4.1	Descripción	40
4.4.2	Resultados	41
4.4.2.1	Valoración cualitativa de los Estados miembros	41
4.4.2.2	Datos cuantitativos	41
4.4.3	Impactos	42
4.5	La aplicación TQS (Tariff Quota and Surveillance)	42

4.5.1	Descripción	42
4.5.2	Resultados	43
4.5.2.1	Valoración cualitativa de los Estados miembros	43
4.5.2.2	Datos cuantitativos	43
4.5.3	Impactos	44
4.6	La base de datos EBTI/IAV (European Binding Tariff Information/Información europea Arancelaria Vinculante).....	44
4.6.1	Descripción	44
4.6.2	Resultados	44
4.6.3	Impactos	45
4.7	DDS (Data Dissemination System).....	45
4.7.1	Descripción	45
4.7.2	Resultados e impactos	45
4.8	La aplicación SIGL (Sistema de Información de Gestión de Licencias)	45
4.8.1	Descripción	45
4.8.2	Resultados	46
4.8.3	Impactos	46
4.9	Las aplicaciones AFIS (Anti Fraud Information System)/SIA (Sistema de información aduanera)	46
4.9.1	Descripción	46
4.9.1.1	AFIS	46
4.9.1.2	SIA	47
4.9.2	Resultados	47
4.9.2.1	AFIS	47
4.9.2.2	SIA	47
4.9.3	Impactos	48
5	Conclusiones	48
5.1	Parte común a los programas Aduana 2002 y Fiscalis.....	48
5.2	Las aplicaciones aduaneras	48
ACRÓNIMOS – GLOSARIO		50
ANEXOS.....		54

Anexo 1 Método: Aplicación del modelo MEANS de estructuración de la evaluación	54
1 Delimitación del ámbito de la evaluación.....	54
2 Estructuración de la evaluación	54
2.1 Criterios y cuestiones evaluativas	54
2.2 La evolución de los objetivos del programa	56
3 El árbol de objetivos y la relación entre efectos y objetivos.....	57
Anexo 2 Esquema de los objetivos del programa Aduana 2002 y de los efectos previstos de las acciones conjuntas.....	58
Anexo 3 Evaluaciones, por los Estados miembros, de los efectos de las acciones conjuntas..	60
Anexo 3.1 Seminarios	60
Anexo 3.2 Intercambios	61
Anexo 3.3 Grupos de proyecto.....	62
Anexo 3.4 Formación	63
Anexo 3.5 Evaluación general	64
Anexo 4 Síntesis de las evaluaciones individuales de los participantes en los seminarios de 2000, 2001 y 2002 (resultados correspondientes a 18 seminarios de un total de 29)	65
Anexo 5 Evolución del número de intercambios.....	67
Anexo 6 Presupuesto de informática de Aduana 2002	68
Anexo 7 Evaluación, por los Estados miembros, del desarrollo, la instalación y el funcionamiento del sistema.....	69
Anexo 8 Evaluación, por los Estados MIEMBROS, de la completitud de la información suministrada por los sistemas de Aduana 2002.....	70
Anexo 9 Evaluación, por los Estados miembros, de la calidad de la información suministrada por los sistemas de Aduana 2002	71
Anexo 10 Evaluación, por los Estados miembros, de la instalación y el funcionamiento de los componentes nacionales de los sistemas desarrollados en el marco del programa Aduana 2002	72
Anexo 11 Evaluación, por los Estados miembros, de la contribución de los sistemas desarrollados en el marco del programa Aduana 2002 a los objetivos de éste	73
Anexo 12 Evaluación, por los Estados miembros, del uso de los sistemas desarrollados en el marco del programa Aduana 2002	74

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe sobre la ejecución del programa Aduana 2002 (1998-2002)

Síntesis

El programa Aduana 2002 incluye acciones «conjuntas» y aplicaciones informáticas.

I) La primera parte del informe se refiere a las acciones conjuntas, esto es, a las secciones de cooperación que no están directamente relacionadas con la informática: intercambios de funcionarios, grupos de proyecto, seminarios, evaluación comparativa y formación. Las acciones analizadas, cuyo coste total asciende a 6,75 millones de euros, son las correspondientes a los tres últimos años de ejecución del programa Aduana 2002 (2000, 2001 y 2002), pues las relativas a los años anteriores se examinaron en el informe intermedio de 2001.

En los intercambios de funcionarios (2,55 millones de euros, es decir, el 38 % del total) se establecen contactos entre las administraciones nacionales y comunitaria. Durante el periodo 2000-2002 se organizaron cerca de 1 400 intercambios, algunos de ellos muy destacados, como las bolsas de intercambios de Bruselas, Viena y Larnaca. En general, estos acontecimientos se consideran bastante útiles y podrían mejorar en cuanto a seguimiento y a selección de los temas tratados y de los participantes. Los países candidatos se han integrado recientemente en este instrumento.

Los 38 grupos de proyecto (2,02 millones de euros, es decir, el 30 % del total) han conseguido un amplio grado de satisfacción de los participantes. Las mejoras propuestas están relacionadas con la preparación de los encuentros, la elección de temas y la mejora de la puesta en común de la información.

Los 29 seminarios (1,52 millones de euros, es decir el 23 % del total) organizados durante el periodo estudiado se consideran, en general, adecuados. Las mejoras posibles se refieren, una vez más, a la selección de los participantes y la preparación y el seguimiento de los seminarios.

Los 18 ejercicios de evaluación comparativa, instrumento relativamente nuevo, organizados por los Estados miembros tuvieron un coste de 0,375 millones de euros, es decir, el 5,4 % del total. En general, los participantes están bastante satisfechos de los resultados, si bien proponen mejoras, sobre todo relacionadas con su preparación.

La mayoría de los participantes consideraron útiles las acciones de formación (0,251 millones de euros, es decir, el 3,7 % del total), aunque algunos de ellos estiman que en el futuro convendría contar con un entorno institucional específico que mejorase sus resultados.

Los diferentes sectores del programa despertaron el interés de las administraciones nacionales, una gran parte de las cuales expresaron su satisfacción respecto al desarrollo y los resultados de las acciones.

En opinión de los participantes, las posibles mejoras consistirían ante todo en una selección aún más precisa de los temas y participantes.

La divulgación de los resultados es susceptible de mejora.

II) La segunda parte presenta los resultados e impactos de las diferentes aplicaciones informáticas y las herramientas de organización y gestión de los proyectos informáticos.

El importe total comprometido para la informática de Aduana 2002 asciende a 84 millones de euros. Los sistemas informáticos tienen componentes comunitarios y nacionales. Los Estados miembros financian los nacionales, por lo que el programa Aduana 2002 sólo ha de hacerse cargo del comunitario.

El desarrollo y la instalación de la red de comunicación CCN/CSI¹ precisó una inversión de 23 millones de euros, de los que el programa Aduana 2002 financió una mitad y el programa Fiscalis la otra.

La aplicación NSIT² representa el 51 % del presupuesto informático de Aduana 2002 (incluidas la mitad de CCN/CSI y las herramientas de gestión). El NSIT generó costes importantes de desarrollo e instalación. La mayor parte de las aplicaciones aduaneras restantes ya estaban en funcionamiento antes de que diera comienzo el programa. Las llamadas «aplicaciones arancelarias» representan el 15 % del presupuesto total (las que necesitaron más actividad fueron TARIC³, TQS⁴, EBTI/IAV/IAV⁵, ISPP⁶ y SMS⁷).

Las aplicaciones AFIS/SIA⁸ y SIGL⁹ representan respectivamente el 13 % y el 5 % del presupuesto total.

- Parte común a los programas Aduana 2002 y Fiscalis

La red e interfaz de comunicación CCN/CSI ofrece servicios completos. La red funciona bien y se utiliza mucho. Sus costes de instalación, desarrollo y funcionamiento quedaron determinados por la necesidad de compatibilizarla con los diferentes sistemas nacionales existentes. La arquitectura técnica descentralizada de CCN/CSI exige la creación de una infraestructura específica para cada nueva conexión, así como, en ocasiones, un desarrollo que permita la adaptación a otras tecnologías locales.

Los delegados de los Estados miembros en los comités encargados de la ejecución de los proyectos carecen de ciertas informaciones sobre los recursos presupuestarios y humanos disponibles (presupuestarios y humanos) para la ejecución de las partes «nacionales» de los proyectos, lo que obstaculiza el establecimiento de calendarios de ejecución realistas.

- Las aplicaciones aduaneras

- Aún no se pueden medir todos los resultados e impactos del sistema NSIT, pues se todavía se encuentra en fase de instalación. De momento no se utiliza a pleno rendimiento, ya que hay pocos operadores económicos usuarios del procedimiento simplificado (el 80 % de los movimientos de tránsito) conectados al sistema. Cuando todas las oficinas de tránsito de los Estados miembros y todos los operadores económicos usuarios del procedimiento simplificado se conecten, lo que deberán hacer, respectivamente, antes del 1 de julio de 2003 y del 1 de marzo de 2004, el número de movimientos tratados por el NSIT aumentará rápidamente.

Los operadores económicos y los Estados miembros estiman que el NSIT contribuirá a mejorar la cooperación entre administraciones, a prevenir la lucha contra el fraude y a facilitar los controles aduaneros. Desde el punto de vista de la eficiencia, al considerar el coste de la informatización del sistema de tránsito (43 millones de euros) se ha de tener en cuenta el importe del fraude en el tránsito aduanero, que se estima en 1 millardo de euros entre 1990 y 1996.

- El objetivo de los sistemas TARIC y DDS¹⁰ es difundir información centralizada entre las administraciones nacionales y el público. La informática permite desempeñar esta función

¹ Common Communication Network / Common System Interface.

² Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito.

³ TARif Intégré Communautaire (arancel integrado comunitario).

⁴ Tariff Quota and Surveillance.

⁵ European Binding Tariff Information (sistema europeo de información arancelaria vinculante).

⁶ Information System for Processing Procedures.

⁷ Specimen Management System.

⁸ Anti Fraud Information System / Sistema de Información Aduanera.

⁹ Sistema de Información de Gestión de Licencias.

¹⁰ Data Dissemination System.

rápidamente y llegar a todos los destinatarios al mismo tiempo, lo que reduce los riesgos de divergencia en la aplicación de la legislación comunitaria. Además, los Estados miembros consideran que TARIC contribuye a mejorar la eficacia de los procedimientos administrativos.

- La gestión centralizada e informatizada de las cuotas (TQS) también contribuye a una aplicación uniforme de la legislación, pues implica un tratamiento rápido y homogéneo de la información. Los Estados miembros deben asegurarse de no cometer errores en sus solicitudes de utilización del contingente.

Para aumentar la eficacia de las aplicaciones arancelarias, los Estados miembros han expresado su deseo de armonizarlas e integrarlas plenamente, con el fin de evitar discordancias entre ellas y facilitar las conexiones y la compatibilidad de los sistemas. Éste es el objetivo del proyecto previsto ITE (Integrated Tariff Environment).

- La aplicación EBT/IAV se instaló con financiación del programa (escáneres y cámaras para las administraciones nacionales). La gestión central e informatizada de la IAV (información arancelaria vinculante) contribuye básicamente a mejorar la eficacia de los procedimientos administrativos y la cooperación administrativa. Sin embargo, se debe prestar una atención especial a los casos de divergencia existentes en la aplicación de la legislación arancelaria y a la mejora del diccionario central de la base de datos.

- La encuesta realizada entre los Estados miembros en relación con la aplicación SIGL suscitó un índice de respuesta muy reducido. En cualquier caso, SIGL limitó el fraude en las cuotas de importación de textiles y aceros.

- La aplicación AFIS constituye una herramienta eficaz en la lucha contra el fraude aduanero. Los Estados miembros la consideran además una herramienta de cooperación útil en el intercambio de información entre las administraciones aduaneras. Durante el periodo de ejecución del programa, la aplicación SIA no funcionó, por lo que no se pueden evaluar sus resultados e impactos.

III) Conclusión general

Resumiendo, el programa Aduana 2002 contribuyó a reforzar la cooperación, tanto entre los Estados miembros como entre éstos y la Comisión Europea, y sirvió para preparar la integración de las administraciones de los futuros Estados miembros en la gestión de las aduanas comunitarias.

Dada la implicación directa de las administraciones nacionales y europeas en este tipo de programas, la credibilidad de las evaluaciones mejoraría si se basaran en trabajos de consultores independientes.

Los efectos positivos del programa no pueden hacer que se pierdan de vista la amplitud de los objetivos y la variedad de las culturas y situaciones nacionales en las cuestiones aduaneras. El objetivo de conseguir que las aduanas de los Estados miembros funcionen como una sola justifica los esfuerzos realizados, que la adhesión de nuevos Estados miembros y las modificaciones de la frontera exterior de la Unión derivadas hacen todavía más necesarios.

Un buen funcionamiento de la frontera exterior común que facilite los flujos transfronterizos y controle los riesgos podría exigir una mayor coordinación de los diferentes servicios afectados y una renovación de la cooperación con los países vecinos de la Unión Europea. Se debería brindar a los sucesores del programa Aduana 2002 la posibilidad de tener en cuenta estas evoluciones.

**Parte 1: Informe sobre la ejecución de las acciones
conjuntas del programa Aduana 2002**

1 INTRODUCCIÓN

1.1 El programa

1.1.1 Antecedentes

El programa Aduana 2002, adoptado el 17 de diciembre de 1999¹¹, cubre el periodo del 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 2002. Aduana 2002 retoma las actividades del programa Matthaeus¹², que se empezó a ejecutar en 1991, centrado en la formación de los funcionarios de aduanas y de cooperación administrativa, así como las del programa IDA¹³, a partir del 1 de enero de 1998.

El programa Aduana 2002 engloba el programa Aduana 2000¹⁴, decidido en 1996 para los años 1996 a 2000, y eleva su presupuesto global de 50 a 135 millones de euros. Reúne el conjunto de las actividades de formación, informatización y preparación de los países candidatos en el ámbito aduanero, e irá seguido, entre 2003 y 2007, por el programa Aduana 2007¹⁵ (133 millones de euros).

1.1.2 Objetivos

La Decisión nº 210/97/CEE por la que se adopta el programa Aduana 2002 menciona para éste numerosos objetivos: su artículo 4, que precisa el «marco común de objetivos», los clasifica en siete grupos, y en los considerandos y en el resto del texto se citan otros.

Además del objetivo global a largo plazo del programa de **facilitar el funcionamiento del mercado interior**, hay tres objetivos intermedios principales que quedaron patentes en la evaluación intermedia realizada en el primer semestre de 2001¹⁶:

- *Contribuir a facilitar el comercio;*
- *Mejorar la lucha contra el fraude para garantizar la salvaguardia de los intereses financieros de la Comunidad;*
- *Mejorar la aplicación uniforme del Derecho y las políticas comunitarias en todos los puntos del territorio aduanero.*

Con estos tres objetivos debería quedar garantizado el funcionamiento de las diferentes administraciones aduaneras como si constituyesen una entidad única.

Los cambios que sufre el entorno de funcionamiento de las aduanas obligan a que éstas se adapten a nuevas funciones. Su papel está evolucionando del de una administración de recaudación fiscal al de una entidad responsable de la aplicación de otras medidas relacionadas con la política agrícola, la protección de la salud pública, la protección del medio ambiente y la lucha contra el fraude en sentido amplio.

¹¹ Decisión nº 1991/341/CEE.

¹² Decisión nº 95/468/CE del Consejo. Entre 1995 y 1997, este programa apoyó diferentes proyectos que contribuyen al intercambio telemático de datos entre las administraciones de la Comunidad, en especial entre las aduaneras.

¹³ Decisión nº 105/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁴ Decisión nº 210/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁵ Decisión nº 253/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁶ Informe intermedio de la ejecución del programa Aduana 2002, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC(2001) 1329, 31.07.2001.

1.1.3 Estructuras organizativas

Las estructuras organizativas y de gestión del programa, presentadas en el informe intermedio, no han sufrido modificaciones.

El grupo de política aduanera define orientaciones políticas y estratégicas. Los Estados miembros están representados en este grupo por sus Directores Generales de Aduanas.

El Comité de gestión de Aduana 2002 toma las decisiones relativas a la ejecución del programa. El Comité, que se reúne dos veces al año, ha creado 5 **grupos de gestión**, cada uno de los cuales se encarga de un ámbito prioritario identificado en el **plan de acción anual**. Este plan, que se actualiza periódicamente, detalla el conjunto de las acciones realizadas.

2 PRESUPUESTO

En el cuadro siguiente se puede estudiar la evolución de los gastos relativos a las acciones conjuntas en los últimos años del programa; estos gastos fueron financiados por la línea presupuestaria B5-303.

Miles de euros	2000		2001		2002		Total	
	Gasto efectivo	% del total	Gasto efectivo	% del total	Gasto estimado	% del total	Gasto estimado	% del total
Seminarios	593	32 %	469	21 %	460	17 %	1 521	23 %
Intercambios	733	40 %	967	44 %	850	31 %	2 550	38 %
Grupos de proyecto	475	26 %	597	27 %	950	35 %	2 021	30 %
Formación	26	1,4 %	5	0,2 %	220	8,1 %	251	3,7 %
Ev. comparativa			145	6,5 %	220	8,1 %	365	5,4 %
Control			34	1,5 %			34	0,5 %
Otros	8	0,4 %					8	0,1 %
Total	1 835		2 216		2 700		6 750	
Acciones exter. (países cand.)	1 068		1 039		370		2 477	

La línea presupuestaria «Aduana 2002 Externa» (B7-860) comprometió un total de 2 596 089 euros para prestar asistencia a los países candidatos en el ámbito de la informática.

3 ACCIONES CONJUNTAS

3.1 Tipos de acciones conjuntas

La evaluación intermedia demostró **la complementariedad de los instrumentos del programa, utilizados de forma combinada**. Los comentarios de los Estados miembros confirman la utilidad de este uso de las acciones.

3.1.1 Seminarios

Los seminarios son encuentros organizados por los Estados miembros para reunir a expertos procedentes de las administraciones y, en ocasiones, de los círculos económicos, con el objetivo de profundizar en temas concretos. Tras cada seminario, el Estado miembro que lo ha organizado prepara un informe final en el que plasma las principales conclusiones y recomendaciones.

Entre 2000 y 2002 se celebraron 29 seminarios. Los cuadros anejos¹⁷ sintetizan las evaluaciones individuales realizadas por los participantes.

¹⁷ Véanse el Anexo 3.1 y el 4

Seis Estados miembros consideran que los seminarios son «muy útiles» y otros seis los juzgan «útiles». Como promedio, los seminarios obtienen una nota de 3,50 en utilidad, en una escala del 1 al 4 (1: inútil; 2: poco útil; 3: útil; 4: muy útil).

Paralelamente, como sugerencias para los seminarios futuros, los Estados miembros piden una **organización más operativa**: para ello se propone seleccionar mejor los objetivos (propuesta de 9 países) y a los participantes (5 propuestas), reducir su número (3) y dar más tiempo a los participantes (4), tanto para preparar el encuentro como, ya durante éste, dentro de los talleres, para ultimar las propuestas. Por último, 6 países piden que se refuerce el seguimiento.

3.1.2 Intercambios

Los intercambios consisten en estancias breves o de hasta 6 meses de los funcionarios de aduanas en otro Estado miembro.

A lo largo del programa se reforzaron la gestión y la coordinación de este instrumento, con el fin de desarrollar los intercambios y garantizar un mejor seguimiento. Se definieron unas **directrices** aplicables a los intercambios y se crearon puntos de contacto nacionales para mejorar la organización de los intercambios en función de los objetivos del programa. La **Bolsa Europea de Intercambios** organizada en Bruselas en 2000 se repitió en Viena (Austria) en abril de 2001 y en Larnaca (Chipre) en marzo de 2002.

De 2000 a 2001 se observó un fuerte aumento del número de intercambios realizados entre Estados miembros, que pasaron de 258 a 579, para reducirse a 470 en 2002¹⁸. Los temas que atrajeron más participantes fueron el intercambio de formadores y el tránsito (véase el cuadro del Anexo 5).

Desde 2001, la participación de los países candidatos en el programa de intercambios es considerable, pues intervinieron en 78 de ellos en 2001 y en 80 en 2002. El tema por el que más se interesaron fue el de la lucha contra la falsificación. Además, en 2001 y 2002 se organizaron diversos intercambios sobre tránsito y auditorías informáticas específicos para estos países.

Los Estados miembros consideran que los intercambios son útiles o muy útiles y les asignan una puntuación media de 3,54 en una escala del 1 al 4. Entre las sugerencias que formulan para mejorar su utilidad podemos citar el refuerzo de su organización previa (establecimiento de objetivos precisos, selección de participantes) y posterior (seguimiento, puesta en común de los resultados, evaluación)¹⁹.

Respecto al contenido de los intercambios, tres Estados miembros estiman que convendría reforzar su carácter operacional, pues en algunos casos no se permitió a los funcionarios acogidos participar en las operaciones de control, lo que redujo el interés de la acción. Dos países insisten en el interés de que participen en los intercambios agentes de alto nivel. Por otra parte, existen diversas propuestas dirigidas a la diversificación de las formas de intercambio (por ejemplo, intercambios prolongados centrados en proyectos comunes).

3.1.3 Grupos de proyecto

Los grupos de proyecto reúnen a un número reducido de expertos nacionales interesados en un tema concreto, con el fin de combinar sus experiencias individuales y establecer una «herramienta» o unas orientaciones comunes durante un periodo limitado. Los crean el Comité Aduana 2002 o un grupo de gestión al que presentan sus propuestas.

¹⁸ Véase el Anexo 5

¹⁹ Véase el Anexo 3.2

En 2001 y 2002 se crearon 38 grupos de proyecto en el marco de Aduana 2002, la mayor parte de los cuales se cerraron en 2002. Durante el segundo semestre de 2002, los países candidatos se asociaron a los trabajos en curso.

Al cierre de cada grupo de proyecto, sus responsables debían presentar al Comité de gestión de Aduana 2002 o al grupo de gestión (véase el apartado 1.1.3) un informe detallado con sus conclusiones y recomendaciones.

Los Estados miembros evalúan positivamente este instrumento, al que conceden una nota media de 3,54 (promedio de las doce respuestas recibidas)²⁰. Ocho países señalan su eficacia: facilidad de uso, especificidad del tema tratado, uso de una lengua de trabajo común.

Entre los elementos organizativos susceptibles de mejorar aún más la eficacia de este instrumento se citan la precisión previa de los objetivos, el envío de la documentación con antelación suficiente, la selección y la estabilidad de los participantes (y la mayor apertura de los grupos a expertos u operadores), la limitación de su número, la puesta en común de la información con los países no participantes, tanto durante los trabajos como una vez concluidos (se propone incluso la consulta electrónica) y el seguimiento y la evaluación posteriores.

3.1.4 Formación

El objetivo de la formación es profundizar los conocimientos de los administradores, y especialmente de los altos funcionarios de aduanas.

El grupo de gestión encargado de la formación, que se reúne dos o tres veces al año, establece unos objetivos y coordina su realización mediante seminarios, programas de intercambio, grupos de proyecto y publicaciones.

Los Estados miembros evalúan positivamente la utilidad de la formación, a la que conceden una puntuación media de 3,09 en una escala del 1 al 4²¹. No obstante, sus valoraciones son heterogéneas: algunos países asignaron notas de 1 o 2 a determinadas cuestiones relativas a los impactos de la formación. Los comentarios relativos a la utilidad presentan visiones diversas: un Estado miembro estimaba que los logros eran insuficientes, mientras que otro aprovechó el trabajo para mejorar su sistema de formación.

En materia de organización, 4 Estados miembros señalan la necesidad de centrarse mejor en los objetivos o estructurar mejor la cooperación para garantizar su duración. De hecho, la organización de la formación en el marco de Aduana 2002 resultó poco manejable, pues el grupo de gestión tuvo que pronunciarse sobre diversos detalles. Para aprovechar los logros alcanzados se propuso la creación de una entidad estable (Círculo de expertos o Academia).

3.1.5 Evaluación comparativa

La evaluación comparativa de los métodos de trabajo tiene por objetivo determinar las mejores prácticas para que las diferentes administraciones nacionales las puedan adaptar a sus circunstancias.

A diferencia de otras acciones conjuntas, como el control, la evaluación comparativa se dejó a iniciativa de los participantes, y el papel de los servicios de la Comisión fue meramente de coordinación y apoyo. Se trata de un ejercicio exigente: las administraciones han de realizar una fuerte inversión en recursos humanos, pues en total dura unos 12,5 meses. Además es difícil, porque no todas las administraciones tienen la misma práctica y la misma costumbre de hacer este tipo de evaluaciones. Sin embargo, los informes divulgados demuestran que permite realizar un examen

²⁰ Véase el Anexo 3.3

²¹ Véase el Anexo 3.4.

comparativo muy profundo de las prácticas en los ámbitos estudiados y sin lugar a dudas abre las puertas a mejoras concretas. Parece especialmente adaptado a las necesidades de los países candidatos.

La evaluación comparativa se puso en marcha en un seminario celebrado en Brighton a principios de 2000. En él se constituyó un grupo de proyecto que en febrero de 2001 elaboró una guía práctica²² donde se describen con gran precisión las etapas de la evaluación comparativa y se indica cómo realizar, una vez concluido el informe, el seguimiento de la aplicación nacional e internacional de las recomendaciones y un análisis de la persistencia de los impactos. Al mismo tiempo se creó una red de puntos de contacto nacionales que se reunió en enero de 2001 y octubre de 2002.

En total se presentaron 30 propuestas de evaluación comparativa, de las que se llevaron a cabo 18.

Todos los Estados miembros menos uno participaron en este tipo de ejercicio como mínimo una vez y algunos lo hicieron con mucha frecuencia. En tres de las evaluaciones comparativas intervino algún país candidato.

Las administraciones participantes encuestadas a finales de 2002 manifestaron una gran satisfacción respecto a la flexibilidad de la organización de los ejercicios, a los contactos establecidos con ocasión de estas acciones y al detalle de los trabajos.

Entre las dificultades citadas se encuentran las barreras lingüísticas y la necesidad de disponer de especialistas. Por otra parte, se señala la importancia de la selección de los objetivos y los participantes y se formulan propuestas (informes más detallados, seguimiento más profundo) para mejorar la divulgación de los resultados.

El seguimiento a largo plazo de las modificaciones compete a las administraciones nacionales, habiéndose obtenido ya resultados concretos. En cambio, la aplicación de esta herramienta es demasiado reciente para que se puedan establecer sus impactos.

3.1.6 Control

Frente a las acciones de evaluación comparativa, realizadas por iniciativa de los Estados miembros, el control es una herramienta coordinada y utilizada por la Comisión. Su objetivo es mejorar las prácticas administrativas organizando visitas de funcionarios nacionales a los diferentes países, con el fin de analizar y comparar procedimientos. En los dos últimos años del programa sólo se utilizó para dos proyectos. Dado que el control es un instrumento cuya administración es bastante pesada y que absorbe recursos humanos importantes, las administraciones participantes prefieren en muchos casos obtener los resultados esperados mediante la evaluación comparativa y los grupos de proyecto.

Se analizó la capacidad de los países candidatos de asumir el acervo comunitario, y los resultados obtenidos se integraron en los informes periódicos sobre la ampliación²³.

En el marco del grupo de contacto RALPH se realizó una comparación precisa de las estructuras de los puertos septentrionales (véase el apartado 3.4.6).

El riesgo de confusión entre control y evaluación comparativa parece haber desaparecido, siendo esta última fórmula la más popular de las dos.

3.2 Gestión del programa y eficiencia

En el informe intermedio se señalaban los esfuerzos realizados para mejorar la eficiencia del programa. Para prolongar este esfuerzo se recurrió con frecuencia a las herramientas de estructuración

²² Guía de directrices relativas a la evaluación comparativa en el programa Aduana 2002, DOC TAXUD/728/2000, 13 de febrero de 2001.

²³ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/#report2002>

del programa y de ejecución coherente de las diferentes acciones. Los dos niveles de actuación que recogían el conjunto de acciones de 2001 y 2002 se actualizaron con frecuencia. Desde entonces, a cada tipo de acción se le aplican sus correspondientes directrices.

Al mismo tiempo, se reforzó el seguimiento de las acciones: se pidió a los organizadores de acciones conjuntas que precisasen mejor sus objetivos iniciales y se encargasen de plasmar posteriormente los resultados e impactos en un cuadro de seguimiento armonizado.

3.3 Conclusiones y recomendaciones relativas a la organización de las acciones conjuntas

3.3.1 Conclusiones

- Los Estados miembros **reconocen la utilidad de las acciones conjuntas**. La organización de éstas se vio reforzada por las nuevas estructuras de Aduana 2002 y el esfuerzo por mejorar la gestión se mantuvo constante, lo que **reforzó la eficiencia** del programa.
- **Parece necesario reforzar el seguimiento. En este sentido se esperan tres tipos de resultados:**
 - La puesta en común de la información relativa a los trabajos realizados en el marco de una acción con los países que no participen en ella.
 - La actualización de los resultados de las acciones terminadas, que en caso contrario podrían dejar de ser pertinentes (por ejemplo, módulos de formación).
 - Y, principalmente, la información relativa a las medidas concretas derivadas de la aplicación de los resultados de las acciones conjuntas.

3.3.2 Recomendaciones

- La eficacia de las acciones conjuntas se vería mejorada por un **refuerzo de su preparación** por parte de las administraciones nacionales y comunitaria, y principalmente por una selección más estricta de los participantes pertinentes, un programa de trabajo en el que se prevea el tiempo preciso para concretar un objetivo y la difusión de los documentos con suficiente antelación.
- Conviene incitar al conjunto de los agentes a preparar mejor las actividades. Las directrices de cada acción incluyen una serie de recomendaciones al respecto que se podrían recordar mediante unas **normas básicas aplicables a todas las actividades**.
- Se han de seguir utilizando las herramientas de seguimiento establecidas en los servicios de la Comisión, que deberían constituir la base del desarrollo de un seguimiento de los impactos a escala nacional.

3.4 Resultados detallados de las acciones conjuntas

3.4.1 Mejora de la comprensión y aplicación de la legislación europea

El informe intermedio había señalado la inquietud que la complejidad de la legislación aduanera y la dificultad de su aplicación suscitaban en el Tribunal de Cuentas y en los Estados. No sólo la formación, sino también los seminarios e intercambios contribuyeron a mejorar el control de la legislación y a fomentar la uniformidad de su aplicación.

Los Estados miembros estiman que **los seminarios** contribuyeron efectivamente a una mejor aplicación de la legislación comunitaria, pues permitieron **comparar** el tratamiento dado a cuestiones

aduaneras concretas (nota media de 3,29). Cuatro respuestas insisten en la completitud de tal comparación y 2 en la amplitud de las diferencias que permite subrayar. Dos de ellas señalan que los debates informales celebrados al margen de los seminarios también contribuyen a estos resultados. Según los participantes, ciertos seminarios, como los relativos a la falsificación y a los laboratorios aduaneros, resultaron especialmente útiles.

Por otra parte, los intercambios **mejoraron la comprensión de la legislación aduanera entre los participantes**. En 2001, el 12 % de los intercambios propiciaron una mejor comprensión de ciertos puntos de la legislación. En 2002, los Estados miembros evalúan positivamente su contribución a este resultado (media de 2,96 sobre 4).

Las acciones conjuntas permitieron elaborar y difundir una serie de recomendaciones y directrices que facilitan la comprensión y la aplicación de la legislación. Algunas de esas acciones se dirigieron especialmente a los **países candidatos**. Por ejemplo, un seminario celebrado los días 13 y 14 de junio de 2002 sobre las cuotas arancelarias, al que asistieron todos los países candidatos, concluyó con unas recomendaciones relativas a las etapas que se han de pasar para incorporarse al sistema comunitario de gestión de cuotas.

3.4.2 Gestión del riesgo: un conjunto de resultados coherente

Los controles y normas de control constituían uno de los ámbitos prioritarios de los planes de acción de 2001 y 2002; por lo tanto, las acciones relacionadas con ellos eran las más numerosas. Combinando diferentes tipos de acción se lograron resultados concretos.

En el ámbito de la **gestión del riesgo** se desarrollaron diferentes instrumentos.

- A finales de 2002, el Grupo de gestión de controles adoptó un **marco normalizado de análisis del riesgo** que detalla un enfoque teórico común. El documento expone definiciones y principios comunes y propone normas comunes en los cuatro ámbitos (establecimiento de una estrategia, análisis del riesgo, tratamiento del riesgo, control y revisión). Es un resultado importante, dadas las notables diferencias existentes entre los distintos conceptos nacionales del control.
- Un **grupo de proyecto** trabajó, a escala operacional, en la simplificación del intercambio de información relativa al riesgo. Se trataba de desarrollar, a partir de una base común (el formulario de información común o **Risk Information Form**) la transmisión informal y rápida, entre oficinas de aduanas, de informaciones susceptibles de facilitar la lucha contra el fraude. Por ejemplo, si en un puerto no es posible controlar una carga de aspecto sospechoso, se puede alertar a las autoridades del próximo puerto en que tenga escala. Esta herramienta se comprobó con éxito en algunos Estados y posteriormente en los 15 Estados miembros. Con su aplicación piloto se consiguieron, según uno de los países participantes, recuperaciones considerables. Para generalizar el uso de esta herramienta será necesario darle un carácter oficial dotándola de una base jurídica, así como informatizar el intercambio entre las oficinas de aduanas.
- Paralelamente, el Grupo de gestión de controles validó un **inventario de los ámbitos de control prioritarios** en el que figuran todas las normativas europeas aplicables, organizadas por prioridades. Se está ultimando la versión final de este documento.
- Por último, se fue desarrollando y ejecutando un proyecto de **medición de los resultados** que, a partir de una serie de indicadores estadísticos simples, facilita la puesta en común del seguimiento de la actividad aduanera de los Estados miembros, con lo que permite establecer comparaciones y favorece la reflexión. Los países candidatos participan en esta actividad desde julio de 2002.

3.4.3 *Técnicas operativas de lucha contra el fraude: mejoras considerables*

Los Estados miembros señalan resultados concretos en dos ámbitos:

1. En la **lucha contra la falsificación**, en el marco de las acciones conjuntas se difundieron técnicas y recomendaciones que facilitan la lucha contra el fraude y se colaboró, a este fin, con los titulares de derechos de propiedad intelectual.
2. En el trabajo de los **laboratorios aduaneros**, en el marco de las acciones conjuntas se constituyó un grupo de cooperación encargado de armonizar las técnicas y prioridades entre los laboratorios de los Estados miembros.

3.4.4 *Relaciones con los operadores económicos: voluntad fuerte y experiencias concretas*

Se dedicaron acciones de diferentes tipos al diálogo con los operadores económicos y a la elaboración de las condiciones de una mejor colaboración.

En este sentido, durante el seminario EMPACT²⁴, celebrado en Estocolmo en junio de 2001 con participación de representantes del comercio, la Comisión y las autoridades aduaneras de los Estados miembros expresaron una fuerte voluntad política de implicar a los operadores económicos en relaciones de diálogo y colaboración en beneficio mutuo.

Entre los resultados de este seminario cabe destacar la evaluación del proyecto piloto sobre la autorización administrativa única, la puesta en marcha de un sitio en Internet dedicado al diálogo con el comercio (en el que figuran las señas de los puntos de contacto nacionales) y la elaboración del modelo COMPACT²⁵. Este modelo, fruto de un trabajo realizado conjuntamente entre diversas administraciones y dos empresas durante la ejecución de varias acciones y modelo de habilitación de empresa basado en una auditoría detallada, autoriza ciertas simplificaciones de los procedimientos de despacho de aduanas, por lo que supone un ahorro considerable para los operadores.

Los Estados miembros conceden una nota de 3,42 sobre 4 a la contribución de los seminarios a la mejora de los intercambios entre las administraciones y los operadores. Este resultado incluye simultáneamente:

- La mejora y la personalización de los contactos (7)
- La consideración de la contribución aportada por los operadores durante estos encuentros (4)

Algunos Estados desean que estos contactos se desarrollen (3) y que los operadores participen más en ellos.

3.4.5 *Formación: elaboración y puesta en común del material*

El programa ha conseguido **resultados** concretos, en particular **cinco módulos de formación** sobre temas concretos (algunos de los cuales se están traduciendo) en forma de CD-ROM, así como una **base de datos de los materiales de formación disponibles** en los diferentes países a la que pronto se podrá acceder a través de Internet.

La cuestión lingüística, ya señalada como una dificultad en el informe intermedio, frena considerablemente las acciones de formación. La traducción del material docente, a menudo complejo (CD-ROM interactivo), es cara y lenta. Este punto se comenta en los dos cuestionarios, mientras que 2

²⁴ European Model for Partnership between Customs and Trade.

²⁵ Compliance and Partnership, Customs and Trade.

Estados miembros lamentan en la evaluación que el material aún no esté disponible. Se ha decidido que en el futuro equipos trilingües preparen los módulos directamente en las tres lenguas de trabajo. Por otra parte, se ha previsto favorecer, en lugar de la elaboración de material destinado al uso directo en las acciones de formación, la preparación de normas comunitarias que se integrarán en las formaciones nacionales.

3.4.6 Redes, estructuras, contactos personales: un resultado importante

Entre los resultados del programa cabe destacar la organización de redes entre diferentes agentes del mismo ámbito. La primera fue el grupo de contacto RALFH²⁶, una red en cuyo marco se ha realizado, además de intercambios periódicos, una comparación de diferentes puertos del norte de Europa por medio de un control. Esta comparación es útil para los puertos en cuestión, y no sólo para situar su práctica y su organización, sino también en sus relaciones con los transportistas, inclinados a aprovecharse de diferencias de enfoque entre los diferentes puertos que frecuentan.

Este sistema de grupo de contacto sirvió de modelo en la cooperación entre los aeropuertos (ICARIUS) y los puertos del sur (ODYSSUD).

Uno de los resultados indirectos de las diferentes acciones conjuntas es una red informal de contactos personales. Los Estados miembros insisten mucho en este aspecto, que constituye un resultado de los seminarios e intercambios: las respuestas al cuestionario dan una puntuación media de 3,42 sobre 4 a la contribución de los seminarios a la identificación de puntos de contacto en otros Estados miembros o para mejorar la cooperación administrativa y el intercambio entre servicios aduaneros. Para justificar su buena valoración, 8 de los Estados miembros consideran positivo el carácter personal de los contactos establecidos, que 3 de ellos relacionan directamente con la posibilidad de mejorar la cooperación. Dos países estiman que el seminario es un instrumento muy adecuado para establecer contactos, y uno de ellos opina que sólo determinados seminarios concretos contribuyen a este objetivo.

Este mismo resultado se considera alcanzado en el caso de los intercambios, atendiendo a la notamedia concedida, de 3,79 sobre 4. Siete países manifiestan que se trata de un resultado primordial de los intercambios, y 3 elogian su carácter informal.

Los comentarios de los Estados miembros inducen a destacar la importancia de este resultado, pues los contactos establecidos constituyen para los participantes una manera práctica de facilitar su trabajo más adelante. Además, refuerzan la toma de conciencia de la dimensión europea de su función. Las respuestas evocan una mejor «comprensión mutua», un avance de los participantes en el ámbito lingüístico, la asunción de un «enfoque más comunitario» e incluso la constitución de una «identidad común».

3.5 Impacto de las acciones conjuntas

Acabamos de describir los resultados directos de las acciones conjuntas, pero ¿qué repercusiones tienen esas acciones? y ¿cómo contribuyen a que se logren los objetivos fijados en el programa?

Los impactos observados aquí son principalmente a corto y medio plazo y están ligados a la aplicación nacional de los resultados comunitarios. Se espera que los impactos a largo plazo deriven principalmente de las acciones de los últimos años del programa, que resulta prematuro analizar, mientras que al no haberse fijado indicadores para los primeros años del programa, los impactos a largo plazo de las primeras acciones no se pueden medir. Para el programa Aduana 2007, los indicadores se fijarán en 2003. Por consiguiente, sería difícil emitir un juicio definitivo sobre la sostenibilidad de los resultados logrados, sobre todo porque sólo sería posible una valoración cualitativa y no cuantitativa de los resultados previstos.

²⁶ Rotterdam, Amberes, La Haya, Felixstowe y Hamburgo.

3.5.1 Utilización de los resultados de la formación a escala nacional

Las opiniones de los Estados miembros sobre los **impactos** de las acciones de formación están muy matizadas. Los Estados miembros consideran que las acciones emprendidas en este campo les han permitido **mejorar la formación impartida a escala nacional** (nota media de 3 sobre 4). Seis países hacen referencia a las mejoras introducidas a nivel nacional, ya se basen en intercambios, en módulos o en recomendaciones. La misma nota media obtiene la contribución de las acciones de formación a **la mejora del conocimiento de los temas específicos**. Se menciona, por ejemplo, el impacto de las acciones relativas al registro de contenedores y vehículos.

En el marco del programa se había prestado una atención especial a la **formación del personal aduanero superior**. En esta cuestión, los Estados miembros conceden una nota de 2,82 sobre 4 a la contribución del programa. Pero esta cifra no es un indicador pertinente, pues no todos los Estados han evaluado las mismas acciones: unos se han centrado en las ejecutadas a escala comunitaria y otros en las de carácter nacional.

En esta cuestión, los Estados miembros mencionan los beneficios obtenidos de la acción comunitaria, pero no hablan de cómo se prolonga a nivel nacional. Concretamente, dentro del programa de dirección del personal superior de aduanas se organizó un seminario que resultó, de acuerdo con cinco de las respuestas, una experiencia positiva. Dos países opinan que la acción se debe ampliar y algunos incluso consideran necesario seleccionar mejor el público al que va dirigida. Por otra parte, los intercambios y el mantenimiento de contactos se citan como factores que contribuyen a una mejor formación de este tipo de personal.

Conclusión

Globalmente, pese al elevado número de módulos de formación de personal incluidos en el programa, no se pudo satisfacer el gran interés que éste despertó en los agentes, pues las necesidades en la materia eran considerables.

Recomendación

Se ha de propiciar una organización de la formación más flexible y capaz de favorecer la cooperación entre centros de formación y el desarrollo de los logros. A partir de estos criterios, la eficacia de la nueva organización de la formación en el marco de Aduana 2007 deberá someterse a una evaluación a corto plazo para readaptarla en caso de necesidad. En términos generales, para responder al interés manifestado deberían incrementarse los medios financieros dedicados a la formación.

3.5.2 Cooperación con los operadores económicos: mejor comunicación y cambio de perspectiva

En cuanto al **impacto de los seminarios**, con una puntuación media de 2,50 en relación con la mejora de la comunicación entre los operadores económicos y la administración nacional, 9 respuestas señalan avances considerables (ayuda a la estructuración y a la racionalización del diálogo, mejora de la comunicación sobre proyectos concretos, etc.).

Por su parte, el impacto de los **grupos de proyecto** recibe una puntuación media de 2,92 sobre 4 en relación con su contribución a una mejor respuesta a las necesidades observadas en cuestión de:

- coherencia de los controles (1 respuesta)
- aplicación uniforme de la legislación (2 respuestas)
- un enfoque común respaldado en las tecnologías de la información y que tome más en consideración el punto de vista de los operadores (1 respuesta).

A la pregunta de cómo **contribuye globalmente el programa a facilitar la comunicación y la consulta de los operadores económicos**, los Estados miembros respondieron con matices y concedieron a tal contribución una nota media de 2,64 en la escala del 1 al 4. Cinco países estiman que el programa no ha contribuido «en absoluto» o sólo ha contribuido «un poco» a este objetivo, aunque las razones que aducen son heterogéneas: algunos consideran que se trata de una tarea muy difícil, debido, por ejemplo, a las «diferencias culturales», mientras que para otros el valor añadido del programa ha sido escaso, pues ya habían establecido un diálogo nacional.

En conjunto se reconocen los progresos, y sobre todo los logros en materia de comunicación. Las respuestas mencionan mejoras en el ámbito de

- la comunicación (3)
- la iniciación de contactos (3)
- la consulta (3).

En cambio, el desarrollo de un **enfoque común** sólo se cita una vez. Es decir, parece que el programa ha contribuido más a catalizar una toma de conciencia que a soluciones y al establecimiento de convergencias concretas.

Conclusiones

De momento es prematuro evaluar el impacto de los logros alcanzados. Los efectos conseguidos en el marco del programa se sitúan principalmente a tres niveles:

- la incitación a la apertura al diálogo y a la colaboración,
- la toma de conciencia, por los Estados miembros, de las necesidades de los operadores, los retos que plantea la competitividad y los beneficios mutuos que aportaría una colaboración,
- ejemplos y propuestas concretas de mejora.

Recomendaciones

- Los resultados conseguidos requieren una prolongación en el marco de Aduana 2007 para pasar de las experiencias piloto (como el modelo COMPACT) a normas comunitarias.
- Para mantener la dinámica establecida, el programa Aduana 2007 deberá dar prioridad al objetivo de facilitar el comercio, integrándolo en el diseño global de las acciones conjuntas y trabajando de forma constante por alcanzarlo.

3.5.3 Mejora de la cooperación administrativa

Los Estados aprecian (nota de 3,55) la contribución global del programa a la mejora de la cooperación administrativa y del intercambio de información. Seis de ellos justifican en primer lugar este resultado por los contactos establecidos.

Los contactos entablados durante los seminarios se utilizan posteriormente (estimación media de 3,08).

Respecto a los intercambios, las respuestas estiman en 2,92 sobre 4 el grado de mejora observado en los métodos de cooperación administrativa o el de mejora del intercambio de información entre administraciones aduaneras. Dos países consideran que este impacto está especialmente relacionado con redes concretas, como RALFH, mientras que para otros (3 respuestas) tiene que ver con el aspecto informal de los contactos establecidos. Más concretamente, la mayor frecuencia de los contactos entre

la administración de envío y la de acogida, principalmente para obtener e intercambiar información aduanera, consigue una nota de 3,05.

Si bien la utilidad de los contactos está clara, diversas respuestas destacan la necesidad de conservarlos y desarrollarlos y algunas de ellas sugieren que las redes y sus puntos de enlace en la administración nacional se formalicen. Sin embargo, al no poderse garantizar la duración de los contactos, surge el riesgo de que pierdan eficacia al formalizarlos.

Por otra parte, en dos comentarios se menciona la posibilidad de contradicciones entre las redes informales y los procedimientos centralizados de transmisión de información.

Conclusiones

- La multiplicación de los contactos entre agentes de diferentes administraciones nacionales, la toma de conciencia paralela de la dimensión internacional de su función y los frutos que estas relaciones han dado posteriormente constituyen un importante efecto positivo del programa.
- Sin embargo, no parece haberse alcanzado la sostenibilidad plena de estos contactos informales.

Recomendaciones

Conviene mantener la capacidad de las acciones conjuntas de estimular los contactos informales a la vez que se propicia la formación de estas redes a nivel comunitario y se busca, a escala nacional, la coherencia entre los circuitos oficiales y las modalidades de uso de información compartida dentro de las redes.

3.5.4 Mejora de los métodos de trabajo

3.5.4.1 Dominio de la legislación

La contribución de los **seminarios** a una mejor comprensión y aplicación de la legislación aduanera en las administraciones nacionales obtiene una nota media de 2,58. Cuatro Estados hablan de una incorporación directa de estos resultados, mientras que para otros se espera que lleguen indirectamente, pasando por una serie de avances en formación y en ámbitos específicos como la colaboración entre laboratorios. Dos respuestas destacan la necesidad de prolongar los resultados de los seminarios con otras acciones para que se consigan impactos.

Se considera que el grado en que los **intercambios** han tenido impactos positivos en la interpretación o la aplicación de la legislación es similar al conseguido por los seminarios (nota media de 2,46). Cinco Estados opinan en sus comentarios que se ha producido una mejora en este sentido. Para 2, los efectos benefician ante todo a los individuos afectados, e indirectamente a la administración. Para otros 2 Estados, los impactos resultan muy difíciles de medir.

Los Estados miembros asignan una nota media de 3,38 sobre 4 a la contribución de los **grupos de proyecto** a una mejor comprensión de los aspectos específicos de la legislación. Los impactos esperados se sitúan a diferentes niveles en el tiempo: algunos Estados ya han notado ciertos efectos (uno de ellos ha percibido una mejora de los conocimientos), pero la mayor parte de ellos esperan impactos de la aplicación de ciertos resultados (principalmente, la utilización de los módulos de formación) o incluso de los trabajos que aún se encuentran en curso, como el desarrollo de la iniciativa *e-customs*.

Conclusión

El programa ha contribuido a una mejor comprensión y aplicación de la legislación, gracias a las diferentes herramientas desarrolladas (modelo de análisis del riesgo que se presenta más adelante, aplicaciones informáticas).

Recomendaciones

Dados la complejidad de la legislación comunitaria, señalada por el Tribunal de Cuentas, y el número de países implicados, convendría reflexionar sobre la posibilidad de una simplificación.

3.5.4.2 Mejora de los métodos de trabajo y, en particular, de control

El análisis de los objetivos de los Estados miembros en cuanto a los intercambios realizados en 2001 demostró que en torno a la mitad de los objetivos fijados estaban relacionados con la mejora de un método específico de trabajo, mediante la adquisición de experiencia y la identificación de buenas prácticas.

Tras los intercambios de 2001 y 2002, los Estados miembros conceden una nota media de 2,46 sobre 4 a las modificaciones o mejoras de los métodos de trabajo de su administración nacional. Tres de ellos mencionan cambios realizados o en curso en el nivel nacional y dos los tienen previstos. Un país considera que las mejoras atañen principalmente a los funcionarios directamente afectados por los intercambios. Tres países relacionan la importancia del impacto conseguido con la posición jerárquica y la situación geográfica del funcionario participante en el intercambio y consideran que determinadas mejoras no superan el nivel local.

Los Estados miembros consideran que los **grupos de proyecto** (nota media de 3) han mejorado o adaptado los métodos y procedimientos de control que aplica la administración nacional. Algunos de ellos mencionan que el carácter eminentemente práctico de los trabajos facilita su aplicación nacional. Paralelamente se utilizan instrumentos de convergencia, como la medición de los resultados y el modelo de análisis del riesgo.

Tres Estados miembros prevén impactos de ciertos proyectos, por ejemplo, de la cooperación entre laboratorios y entre aeropuertos, y trabajos dirigidos a la integración de los sistemas informáticos.

Dos países mencionan frenos a los efectos de los grupos de proyecto. Para uno de ellos, en algunos casos los participantes carecen del poder necesario para provocar cambios a escala nacional. Otro duda de la capacidad de ciertos delegados de hacer que su país evolucione hacia la gestión del riesgo, pues su cultura se orienta a un control de fuerte intensidad de mano de obra. Esta observación puede obedecer a la participación desigual de los Estados en los grupos de proyecto correspondientes.

En general, los Estados miembros evalúan muy positivamente la contribución del programa a la mejora de los controles aduaneros, pues conceden a esta cuestión una nota media de 3,73 sobre 4. Además de la aplicación en curso o prevista de las conclusiones, se citan impactos indirectos, como la mejor motivación de la administración nacional, relacionada con la adaptación de las enseñanzas obtenidas.

Conclusión

El programa contribuye de un modo efectivo a la mejora de los métodos de trabajo y favorece la racionalización de los métodos de control, aunque este aspecto evoluciona de forma desigual en los diferentes Estados miembros.

Recomendaciones

- En cuanto a métodos de trabajo, habrá que desarrollar medios para difundir a escala nacional la experiencia adquirida por los participantes en los seminarios e intercambios. Esta divulgación es aún más importante cuando la participación en el programa comunitario forma parte de un proyecto nacional particular.
- En cuanto a gestión del riesgo, con el próximo programa se deberá pasar de las acciones piloto a la elaboración de normas comunitarias admitidas por todos.

4 ACCIONES FINANCIADAS CON CARGO AL COMPONENTE EXTERNO DEL PROGRAMA ADUANA 2002

El componente externo del programa Aduana 2002 dispone de un presupuesto modesto, por lo que las acciones que se organizan cada año con cargo a esta línea presupuestaria son escasas. Además, estas acciones son reducidas y restringidas, pues más que proyectos integrados constituyen actuaciones aisladas. Por otra parte, conviene señalar que en los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, estas acciones no representan más que una parte de la asistencia técnica que se les presta en el ámbito aduanero. Bajo la égida del programa de asistencia PHARE, en cooperación con TAIEX²⁷ y en el marco del mecanismo TAC²⁸ se organizan otras acciones a las que está asociada la DG TAXUD²⁹. Sin embargo, el componente externo del programa Aduana 2002 se considera muy útil.

4.1 Conferencia aduanera del Mar Báltico

La Conferencia aduanera del Mar Báltico (Baltic Sea Customs Conference, BSCC) es una iniciativa enmarcada en el Consejo de los Estados del Mar Báltico (CEMB). La primera reunión de esta conferencia se celebró en 1995. Los directores generales de aduanas de la región del Mar Báltico se reúnen cada dos años para debatir sus prioridades. Los países participantes son Dinamarca, Suecia, Finlandia, Islandia, Alemania, Polonia, Estonia, Lituania, Letonia y la Federación de Rusia.

Tras la conferencia se crean grupos de trabajo que se encargan de garantizar la aplicación de las recomendaciones teniendo en cuenta las prioridades definidas por los directores generales. Hasta 2001 las acciones se centraron principalmente en los países candidatos, y se trataron temas como la lucha contra la corrupción (seminario de octubre de 2000 en Cracovia).

A la vista de los avances logrados por los países candidatos, la prioridad evolucionó a la Federación de Rusia. En 2001, la cuarta conferencia se centró en la reducción de los tiempos de espera en las fronteras, tal como habían pedido los Ministros de Comercio. El grupo de trabajo sobre procedimientos realizó un ejercicio de medición del tiempo necesario para el despacho de aduana y el tiempo total de espera en una selección de puestos fronterizos de la región para identificar los problemas relativos a los pasos difíciles.

El programa Aduana 2002 realizó una contribución financiera para la organización de las conferencias, seminarios y reuniones de los grupos de trabajo.

La quinta conferencia tendrá lugar en Riga en octubre de 2003. En ella se comentará la situación actual. Se prestará una atención especial a los resultados obtenidos y se discutirá el futuro de la conferencia tras la ampliación de la Unión Europea.

²⁷ Technical Assistance Information Exchange.

²⁸ Travel and Conference facility.

²⁹ Dirección General «Fiscalidad y Unión Aduanera» de la Comisión Europea.

4.2 Apoyo a la Organización Mundial de Aduanas (OMA/WCO)

A finales de 1997, la Organización Mundial de Aduanas pidió a la Comisión una ayuda financiera para su programa de becas, el «WCO Fellowship programme», cuyo objetivo es ayudar a los aduaneros jóvenes de los países en desarrollo a trabajar o a realizar estudios en un sector específico de las aduanas y a participar en acciones de formación para personal de grado medio.

La Comisión consideró útil integrar en este tipo de programa a participantes procedentes de los países candidatos y de los NEI³⁰, en el marco de la estrategia de preadhesión. Así pues, decidió financiar cada año las estancias de 6 funcionarios, durante un periodo de 4 años (de 1998 a 2001). Además, se acordó que la Comisión podría elegir a los participantes, basándose en sus méritos y su currículum. Esta subvención era un complemento de las medidas de formación dirigidas a desarrollar las instituciones aduaneras de los países candidatos y NEI que reciben asistencia de Phare y Tacis. La importancia de garantizar la participación en estos programas quedaba justificada por la necesidad de una cooperación estrecha de estos Estados con los países adherentes, que en el futuro serán vecinos de la frontera exterior de la Unión.

En la reunión del Comité de asistencia técnica y formación celebrada el 20 de octubre de 1997 en Bruselas, se consultó a los Estados miembros sobre esta propuesta de la Comisión. Se decidió por unanimidad que se trataba de una iniciativa útil y los Estados miembros se ofrecieron a acoger a los becarios seleccionados durante una visita de estudios de dos semanas a una administración asociada al programa de becas.

Al final de su estancia, los participantes debían presentar un informe.

La OMA ha renovado su solicitud de ayuda financiera, que se está examinando con arreglo al programa Aduana 2007.

4.3 Asistencia informática financiada por la línea presupuestaria «Aduana 2002 componente externo»

La línea presupuestaria del componente externo de Aduana 2002 financió un proyecto dirigido a apoyar a los países candidatos para que:

- desarrollen sistemas informáticos nacionales que se puedan conectar a los sistemas comunitarios utilizados en el ámbito aduanero,
- al adherirse a la Unión Europea, aumenten su capacidad informática operativa y garanticen un funcionamiento continuo de los sistemas nacionales con un nivel de calidad adecuado.

Por su parte, los países candidatos han de desarrollar el componente nacional de los sistemas informáticos comunitarios necesarios para el buen funcionamiento del mercado interior (en cuestiones fiscales) y la unión aduanera, así como encargarse de su mantenimiento. Así pues, la asistencia técnica prestada a los países candidatos no puede garantizar que sus sistemas informáticos sean plenamente operativos en el momento de la adhesión.

El apoyo adoptó diferentes formas:

- La Comisión puso a disposición de los Estados candidatos la documentación actualizada de los sistemas informáticos aduaneros en CD-ROM y en un sitio *web* interno.

³⁰ Nuevos Estados independientes.

- Se organizaron visitas a estos Estados con el fin de explicar las tareas que se han de desempeñar, aclarar las dudas técnicas y realizar un seguimiento del avance de los proyectos.
- Se desarrollaron modelos de planes de proyecto para la interconectividad en general y para cada proyecto en particular y se pusieron a disposición de las administraciones aduaneras. Se aportó a los países en cuestión una ayuda para el desarrollo de planes de proyectos y la preparación de los pliegos de condiciones de las licitaciones.

4.4 Iniciativas financiadas por otros programas comunitarios en el ámbito de la informática

La Comisión aprobó, en el marco del programa Phare, un proyecto relativo a la conexión de cada uno de los países candidatos a la red CCN/CSI. La conexión efectiva de los países candidatos de la primera oleada está prevista para mediados de 2003.

En 2002 se organizaron una serie de conferencias en el marco del programa «Travel, Accommodation and Conference facility» dirigidas a explicar detalladamente el funcionamiento de los diferentes sistemas informáticos cubiertos por la interconectividad.

5 APERTURA DEL PROGRAMA A LOS PAÍSES CANDIDATOS

En 2002 se decidió permitir que los países candidatos participasen en el programa Aduana 2002. Esta decisión se basa en la estrategia de preadhesión, que prevé la preparación de las administraciones para que puedan participar plenamente en los procesos comunitarios, con el fin de garantizar su capacidad administrativa de aplicar las normas comunitarias.

La apertura de 11 de los países candidatos³¹ se hizo efectiva el 1 de julio de 2002, tal como se establece en el Memorándum de Acuerdo firmado a tal efecto, que prevé la participación de los países candidatos en los programas en las mismas condiciones que los Estados miembros en lo que se refiere al número de asistentes a los seminarios, grupos de proyecto, intercambios y otras acciones conjuntas. Esta participación no tiene efectos presupuestarios, pues los países candidatos asumen los costes correspondientes. En cambio, la Comisión se hace cargo de los costes generados por el aumento del número de participantes en ciertos acontecimientos (seminarios, grupos de proyecto).

6 CONCLUSIONES

6.1 Conclusiones generales

- Las acciones realizadas en el marco del programa contribuyeron de un modo efectivo a alcanzar los objetivos de éste. Sin el programa, probablemente los Estados miembros habrían avanzado en la modernización, pero, además de la coordinación de los esfuerzos, el programa ayudó a determinados países a avanzar considerablemente en cuestiones que habían decidido abordar y a otros a iniciar una reflexión en asuntos poco tratados a escala nacional.

Los efectos positivos del programa no deben hacer que se pierda de vista la amplitud de los objetivos ni la variedad de las culturas y situaciones nacionales. El objetivo de que las aduanas de los Estados miembros funcionen como una sola justifica que se intensifiquen los esfuerzos emprendidos. Este refuerzo resulta aún más preciso con la adhesión de nuevos Estados miembros y las modificaciones que ésta provocará en la frontera exterior de la Unión.

³¹ Letonia y Turquía decidieron posponer su participación hasta 2004.

- Al parecer, los resultados alcanzados a escala comunitaria se podrían seguir propagando a escala nacional, pues ciertas observaciones de los Estados miembros hacen pensar que la articulación entre la organización nacional y la cooperación comunitaria es susceptible de mejora. Esta necesidad existe en todos los niveles de participación: por ejemplo, los delegados asistentes a los seminarios deben encontrarse en situación de aplicar suficientemente en su país la experiencia que han adquirido, los delegados presentes en los diferentes grupos de gestión deben estar capacitados para comprometer a su administración en los temas tratados, y el intercambio de información en el marco de las redes europeas se debe articular con los circuitos oficiales de información.
- A medida que se desarrolla, el programa resulta cada vez más complejo. Esto no se debe únicamente al proceso de ampliación, que aumenta el número de participantes, sino también a la diversidad de los puntos de vista por coordinar y al aumento del número de acciones propuestas. Si al principio la iniciativa de las acciones procedía de los servicios de la Comisión, en la actualidad también los Estados miembros formulan propuestas, y no siempre es posible aplicar todas las sugerencias.

Al mismo tiempo, la forma del programa evoluciona. Parece ser que las acciones «clásicas», como los seminarios y los intercambios, en las que se supone que todos los países participan de igual modo, no tienen tan buena acogida como la evaluación comparativa, los grupos de proyecto y determinados intercambios específicos, que suponen la participación intensiva de un pequeño número de países en un tema concreto. Estas últimas acciones son más operativas y sus resultados se alcanzan más rápidamente.

Por último, al profundizar en los diferentes trabajos han quedado patentes su complementariedad y la convergencia de los objetivos. Por consiguiente, cada acción debe ser coherente con el conjunto de los objetivos del programa, concebido como un sistema integrado (por ejemplo, el objetivo de facilitar el comercio se impone a las diferentes acciones conjuntas y a las aplicaciones informáticas).

- Estas evoluciones justifican una mejora del seguimiento y la evaluación: los resultados del seguimiento podrían estar más claros y ser más accesibles para los diferentes socios, incluidos los Estados miembros; en cuanto a la evaluación, el recurso a evaluadores más independientes que las propias administraciones nacionales y europea, involucradas en los programas, reforzaría su credibilidad.
- La línea presupuestaria del componente externo de Aduana 2002 prestó a los países candidatos una asistencia técnica dirigida a garantizar la interconectividad de los sistemas informáticos de los países candidatos y a aumentar su capacidad operativa en informática. El programa Phare les ayudó a conectarse a la red CCN/CSI, así como a otras aplicaciones comunitarias. Dado que los países candidatos han de desarrollar el componente nacional de los sistemas informáticos comunitarios necesarios para el buen funcionamiento del mercado interior (en cuestiones fiscales) y la unión aduanera, así como encargarse de su mantenimiento, la asistencia técnica prestada no puede garantizar que sus sistemas informáticos sean plenamente operativos en el momento de la adhesión.

6.2 Recomendaciones generales

Además de las recomendaciones formuladas respecto a los objetivos específicos del programa, las acciones conjuntas serían más útiles si se tuvieran en cuenta las sugerencias siguientes:

- Una implicación más fuerte de los Estados participantes conferiría mayor eficiencia al programa, al reforzarse el papel coordinador de los servicios de la Comisión. Para ello, parece necesario desarrollar diferentes herramientas. En primer lugar, el programa, y sobre todo sus componentes financieros, deben ser más claros, para que los participantes se puedan formar una visión de conjunto. Por otra parte, convendría establecer unas recomendaciones metodológicas que propiciaran el diseño y la animación de acciones conjuntas en las

administraciones nacionales (la evaluación comparativa ya se basa en gran medida en las directrices de los Estados participantes). En cuanto a la evaluación, la clasificación de los impactos esperados y el diagnóstico de las realizaciones, serían más fáciles si desde el principio del programa se establecieran indicadores cuantitativos.

- La evolución del programa incita a organizar, en el futuro, acciones limitadas a un número de participantes reducido. Sin embargo, convendría que dichas acciones constituyeran una herramienta de progreso compartida por el conjunto de los Estados miembros. También habrá que encontrar el modo de comunicar los resultados sin limitarse a su divulgación, sino incluyendo también las adaptaciones nacionales. A este respecto, convendría desarrollar grupos de proyecto que al ir avanzando por las diferentes etapas reunieran a un número cada vez mayor de administraciones.

**Informe sobre la ejecución del programa Aduana 2002 en
el ámbito de la informática (1998-2002)**

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Contexto

El presente informe analiza los puntos fuertes y débiles de los sistemas informáticos financiados por el programa Aduana 2002 y completa el informe sobre la ejecución de éste (acciones conjuntas).

De conformidad con lo estipulado en la letra b) del apartado 10 del artículo 1 de la Decisión nº 105/2000/CE de 17 de diciembre de 1999, el informe final sobre la ejecución del programa Aduana 2002 irá acompañado de «un informe en el que se analizarán los puntos fuertes y débiles de los sistemas informáticos aduaneros de todo tipo utilizados para la realización del mercado interior».

1.2 Fuentes de datos

Para realizar esta evaluación se han utilizado las fuentes de datos siguientes:

- La opinión de los Estados miembros, obtenida por medio de un cuestionario con el que se pretendía recoger con la mayor objetividad posible las ideas de éstos en relación con las aplicaciones informáticas utilizadas en el marco del programa. El índice de respuesta al cuestionario enviado se acercó al 75 %.
- Datos cuantitativos sobre las aplicaciones financiadas por el programa.

Conviene tener en cuenta que las opiniones de los Estados miembros sobre las aplicaciones informáticas se refieren a las aplicaciones finales, tal como las ve el usuario, es decir, con los componentes financiados por la Unión Europea (componente comunitario) y los financiados por los propios Estados miembros (componente nacional).

1.3 Informe de evaluación intermedio

En el informe intermedio de Aduana 2002 se concluía que la informatización permitiría una gestión moderna y eficaz de las aduanas porque:

- Simplificaría y aceleraría los procedimientos aduaneros.
- Garantizaría una aplicación uniforme de la legislación aduanera en todos los puntos del territorio aduanero.
- Contribuiría a mejorar la seguridad de las transacciones.

Estos objetivos justificaban la inversión en los sistemas informáticos.

1.4 Estructura del análisis

Los sistemas informáticos son, en parte, comunes a los programas Aduana 2002 y Fiscalis, y en parte específicos de cada uno de ellos. La financiación de la parte común se reparte a partes iguales entre ambos programas.

En el cuadro recapitulativo siguiente se recogen las diferentes aplicaciones del sistema.

Red de comunicación y herramientas de gestión comunes			
	Nombre completo	Definición/Objetivo	Compromisos (en miles de euros)
CCN/CSI	CCN: Common Communication Network	Red común de comunicación entre los socios por medio de una arquitectura técnica de «pasarelas» (gateways) situadas ya sea en las administraciones nacionales, ya en la DG TAXUD.	23.801
	CSI: Common System Interface	Lenguaje informático común que utilizan los sistemas informáticos nacionales y comunitario para beneficiarse de los servicios del CCN y dialogar con seguridad y bajo vigilancia.	
Tempo	Taxud Electronic Management of Project Online	Metodología de desarrollo y gestión de proyectos informáticos.	1.418
PSO	Project Support Office	Oficina encargada de ayudar a los gestores de proyectos informáticos en sus tareas cotidianas.	
Aplicaciones informáticas financiadas por el programa Aduana 2002			
	Nombre completo	Definición/Objetivo	Compromisos (en miles de euros)
NSIT	Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito	Aplicación de intercambio electrónico de datos de tránsito entre las diferentes administraciones nacionales en paralelo a los movimientos de bienes.	43 323
TARIC	TARif Intégré Communautaire	Lista establecida a partir de la nomenclatura combinada que asigna a cada clase de mercancías los tipos de los derechos de aduanas correspondientes, las otras recaudaciones comunitarias y el resto de las normativas comunitarias específicas correspondientes (medidas antidumping, restricciones, etc.).	12.841
TQS	Tariff Quota and Surveillance	Aplicación que gestiona los contingentes arancelarios y supervisa los productos importados desde el punto de vista del control de los techos arancelarios o por razones económicas o de lucha contra el fraude.	
EBTI/IAV/IAV	Información europea Arancelaria Vinculante /European Binding Tariff Information	Sistema de intercambios y consultas de las decisiones de los Estados miembros en relación con la clasificación de las mercancías y, por consiguiente, con su tratamiento arancelario y con la aplicación de medidas de política comercial.	
TCO/TCT	Transfert des Cachets d'Origine/Transmission des Cachets de Transit	Aplicación con la que la Comisión difunde entre las administraciones nacionales por correo electrónico información sobre los sellos de origen y de tránsito.	
ISPP (antes, IPR)	Information System for Processing Procedures	Sistema que actualmente gestiona la información relativa a las autorizaciones de perfeccionamiento activo.	
DDS	Data Dissemination System	Servidor de publicación de datos en Internet.	
ECICS	European Customs Inventory of Chemical Substances	Inventario de nombres y sinónimos de sustancias químicas en las 11 lenguas oficiales, en el que consta su clasificación arancelaria según la nomenclatura combinada.	
Unit Values		Aplicación que calcula los precios medios utilizados como puntos de referencia para establecer los aranceles de importación de frutas y hortalizas.	
Suspensions		Permite crear un fichero de suspensiones de los derechos a la importación de ciertos bienes y constituye un apoyo a la publicación de los Reglamentos en el Diario Oficial	
SIGL	Sistema de Información de Gestión de Licencias	Sistema de información de gestión de las licencias de importación de textiles y aceros sujetos a cuotas.	4 483
AFIS/SIA	Anti Fraud Information System/Sistema de Información Aduanera	Sistema de mensajería electrónica/base de datos central cuyo objetivo es evitar, investigar y examinar las operaciones contrarias a las normativas aduanera o agrícola, reforzando, mediante una difusión más rápida de la información, la eficacia de los procedimientos de cooperación y control de las autoridades competentes.	10 836

Tras una presentación de los datos presupuestarios, se tratará en primero lugar la parte común y a continuación las aplicaciones de Aduana 2002.

2 PRESUPUESTO

En el cuadro del Anexo 6 se presentan las sumas comprometidas (en euros) para las prestaciones de servicios relativos a los sistemas informáticos en el marco de los dos programas. Al menos entre 1998 y 2000, los compromisos corresponden a los pagos, pues en el caso de un compromiso se escalonan en varios años en función de los servicios prestados, mientras que el compromiso se adquiere al firmar el contrato de prestación de servicios.

El importe total de las sumas comprometidas por el programa Aduana 2002 asciende a **84 319 642 euros**. Esta cantidad incluye la financiación de la red CCN/CSI y de las herramientas de gestión de programas (financiación conjunta al 50 % por los programas Aduana 2002 y Fiscalis) y la financiación de las aplicaciones aduaneras como tales.

Conviene señalar que los programas financian el componente comunitario de los sistemas informáticos, mientras que los Estados miembros deben hacerse cargo del nacional.

La red de comunicación CCN/CSI precisó una inversión de 23 801 472 euros, de los que el programa Aduana 2002 financió la mitad. La importancia de las sumas comprometidas para la red CCN/CSI queda justificada por incluir costes de desarrollo y de instalación. La parte del Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito (NSIT) en el presupuesto total de Aduana 2002, incluida la financiación parcial (50 %) de CCN/CSI y de las herramientas de gestión, asciende al 51 %. Los sistemas de la rúbrica «Aplicaciones arancelarias» representan el 15 % del presupuesto total. Las aplicaciones que necesitaron más actividades fueron TARIC, TQS, EBT/IAV, ISPP y SMS.

Las aplicaciones AFIS/SIA y SIGL acaparan, respectivamente, el 13 % y el 5 % del presupuesto total.

Los costes generados por el NSIT fueron muy importantes, pues incluían el desarrollo y la instalación. En cuanto al resto de las aplicaciones aduaneras, en su mayor parte ya estaban en funcionamiento antes de que diese comienzo el programa.

3 PARTE COMÚN A LOS PROGRAMAS ADUANA 2002 Y FISCALIS

3.1 CCN/CSI (Common Communication Network/ Common System Interface)

3.1.1 Descripción

El desarrollo de una red de comunicación y de un sistema de interfaz común, decidido en diciembre de 1992 por los Directores Generales de aduanas y de fiscalidad, está dirigido a armonizar la transferencia intracomunitaria de datos informáticos. El objetivo es crear una pasarela entre los sistemas informáticos de los Estados miembros y el de la Comisión en una infraestructura única que permita la interoperabilidad de todos estos sistemas diferentes.

La red CCN/CSI empezó a funcionar el 8 de mayo de 1999. Las actividades realizadas para la red en el marco de los programas Fiscalis y Aduana 2002 consisten en el desarrollo y la instalación en el periodo previo a 1999 y en el mantenimiento evolutivo y correctivo, así como en las ampliaciones a otros lugares (principalmente, los países candidatos a la adhesión), posteriormente.

La Comisión gestiona sus ordenadores y las pasarelas hasta los puntos de entrada nacionales. Los Estados miembros se ocupan de la formación de los funcionarios y de la instalación de las herramientas informáticas de las redes nacionales.

3.1.2 Evaluación de la instalación y el desarrollo de la red CCN/CSI

La opinión³² expresada por los Estados miembros en cuanto a la instalación de CCN/CSI se estimó en una escala del 1 al 5 (1= opinión muy favorable; 5 = opinión muy desfavorable). Las administraciones aduaneras y las de la fiscalidad indirecta comparten la valoración, que fue globalmente positiva.

Los recursos presupuestarios y los calendarios de desarrollo e instalación de CCN/CSI se consideran realistas, al igual que el apoyo prestado por la Comisión en asistencia, formación y documentación. Por último, la facilidad de conexión de las aplicaciones locales a CCN/CSI se juzga satisfactoria.

A este respecto, se confirman los resultados del estudio sobre la instalación del sistema que el Gartner Group realizó en 2000 en el marco del contrato «ATOS origin Integration»³³. En dicho estudio se llegaba a la conclusión de que la tecnología y la arquitectura CCN/CSI funcionaban correctamente y habían demostrado su capacidad de soportar un número de conexiones cada vez mayor. Sin embargo, también se señalaba que la integración de los sistemas en CCN/CSI exige un esfuerzo importante en organización y apoyo a los Estados miembros que desean conectarse a él.

3.1.3 Resultados

Los resultados de CCN/CSI se evalúan:

- Cualitativamente (satisfacción de las administraciones nacionales usuarias en cuanto al funcionamiento del sistema).
- Cuantitativamente.
- Mediante un estudio externo (Gartner Group 2002).

3.1.3.1 Valoración cualitativa de los usuarios³⁴

Las administraciones nacionales se sienten especialmente satisfechas del apoyo prestado por la Comisión (apoyo general), la seguridad de uso y la disponibilidad de la red.

También valoran la facilidad de uso de CCN/CSI (facilidad de funcionamiento y de interconexión con los sistemas nacionales).

En cambio, frente a las administraciones aduaneras, que consideran que CCN/CSI cubre sus necesidades de intercambio de información y permite economizar numerosos recursos, la opinión de las administraciones de la fiscalidad indirecta es más reservada.

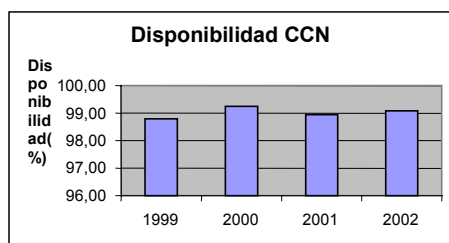
3.1.3.2 Datos cuantitativos

La disponibilidad de la red supera el 99 % (98 % en el año de puesta en funcionamiento).

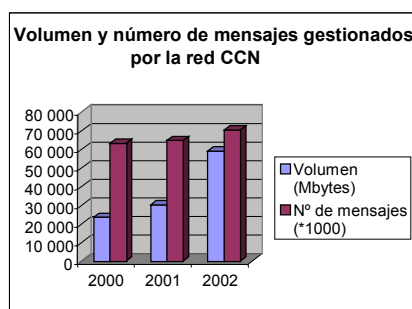
³² Véase el Anexo 7

³³ El contrato celebrado entre la Comisión y la empresa ATOS permitía a ésta subcontratar el estudio sobre CCN/CSI al Gartner Group.

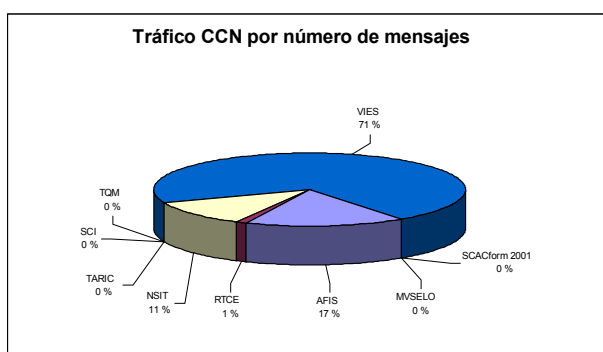
³⁴ Véase el Anexo 7.



Las estadísticas de uso de la red CCN muestran un fuerte crecimiento. Se puede distinguir el número de mensajes y el volumen de la información transportada.



El gráfico siguiente da una idea de la distribución del número de mensajes por aplicación. Las aplicaciones VIES (VAT Information Exchange System, sistema de intercambio de información sobre el IVA), NSIT y AFIS generan un número elevado de mensajes, pues su función es de intercambio de información entre los Estados miembros. La aplicación NSIT, que aún se está instalando, generará un número creciente de mensajes en los años próximos.



3.1.3.3 El estudio del Gartner Group³⁵ (2002)

Del estudio se desprende que CCN/CSI funciona bien, se utiliza mucho y ofrece servicios muy completos, pero que su coste es relativamente elevado y aumenta considerablemente a medida que se amplían sus funcionalidades.

Ante la imposibilidad de imponer una norma común aplicable en todos los Estados miembros, la Comisión adaptó CCN/CSI para compatibilizarlo con los diferentes sistemas nacionales, lo que supuso un elevado coste de desarrollo para los programas Fiscalis y Aduana 2002.

Técnicamente, el sistema aún puede acoger con facilidad un elevado número de conexiones adicionales, pero este crecimiento precisará grandes inversiones, pues la arquitectura técnica

³⁵ La Comisión celebró un contrato con la empresa ATOS que permitía a ésta subcontratar el estudio sobre CCN/CSI al Gartner Group.

descentralizada de CCN/CSI exige para cada nueva conexión la creación de una infraestructura específica y, en algunos casos, el desarrollo de una adaptación a una tecnología local más.

Además, en esta arquitectura técnica la adición de nuevas funcionalidades puede acarrear costes importantes, para mantener un nivel elevado de calidad, disponibilidad y seguridad.

3.1.4 Impactos

La creación de la red CCN/CSI era una condición necesaria para el desarrollo de diversas aplicaciones informáticas de intercambio de información entre los Estados miembros (principalmente NSIT), por lo que su impacto en los objetivos de los programas se estima a través del de otras aplicaciones. En este sentido, los costes de inversión y de mantenimiento de la calidad del servicio de CCN/CSI se pueden justificar por la mejora de la productividad que debería derivarse en el desarrollo de las aplicaciones.

3.2 Herramientas de gestión del programa

3.2.1 Project Support Office (PSO)

Con la creación de una oficina de apoyo al proyecto (PSO, Project Support Office) se pretende mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión de los proyectos informáticos centralizando las tareas comunes a ellos.

La fase de estudio se cerró en 2002 y para 2003 hay prevista una fase piloto.

3.2.2 TEMPO (Taxud Electronic Management of Projects Online)

3.2.2.1 Descripción

TEMPO es una metodología de desarrollo y gestión de proyectos informáticos que respeta normas reconocidas tales como PMI (Project Management Institute) e ISO (International Standards Organisation) y pretende reducir su riesgo en cuestión de calidad y respeto de los plazos y presupuestos. Cubre todos los ciclos de vida de un proyecto, desde los estudios preparatorios hasta la gestión contractual.

3.2.2.2 Contribución de Tempo

Los proyectos se agrupan en torno a tres polos: NSIT, otras aplicaciones arancelarias aduaneras y las aplicaciones de Fiscalis. En cada uno de ellos, los servicios se dividen en dos lotes: por una parte, desarrollo y mantenimiento, y por otra, funcionamiento, formación y ayuda. Esta racionalización se traduce en la disminución de las convenciones específicas (de 115 en 1999 a 35 en 2003), la economía de gestión y la consolidación de las buenas prácticas en la gestión de proyectos.

Las licitaciones se formulan en función del servicio (coste fijo por módulo de servicio) con obligación de resultados cuantificados, más que en función del esfuerzo (coste en días-hombre).

Al introducir un enfoque común del desarrollo de aplicaciones informáticas, TEMPO contribuyó a aumentar la eficacia y la eficiencia de los programas.

4 LAS APLICACIONES ADUANERAS

4.1 Introducción

La evaluación de las aplicaciones aduaneras se limita a las que han suscitado más actividades en el marco del programa Aduana 2002, a saber: NCTS/NSIT, TARIC, TQS, EBTI/IAV, SIGL y AFIS.

Conviene recordar que el programa Aduana 2002 financió el desarrollo de las aplicaciones SMS y ISPP. Cuando se redactó este informe aún no era posible evaluar los resultados e impactos que estas aplicaciones tendrán en los usuarios a corto, medio y largo plazo. La evaluación intermedia del programa Aduana 2007 deberá incluir estas dos aplicaciones.

La aplicación TCO/TCT se está sustituyendo por el sistema de información SMS (Specimen Management System), que acabó de desarrollarse a finales de 2002 y empezará a funcionar a principios de 2003. La información gestionada por SMS no se limitará a los sellos de origen y tránsito.

La aplicación ISPP (antes, IPR), que funciona desde noviembre de 2002, gestiona la información relativa a las autorizaciones de perfeccionamiento activo³⁶ aduanero almacenadas en una base de datos central que los Estados miembros pueden consultar. En el futuro, el nuevo sistema podrá agrupar las autorizaciones relativas a otros regímenes aduaneros de suspensión.

Las actividades y los recursos que el programa Aduana 2002 dedica a las aplicaciones ECICS, Unit Values y Suspensions tienen menos importancia que las de las restantes aplicaciones. La opinión de los Estados miembros sobre la calidad y la completitud de la formación aportada por los sistemas, así como la contribución de estas aplicaciones a la consecución de los objetivos del programa, se recogen, respectivamente, en el Anexo 8, el Anexo 9 y el Anexo 11.

4.2 Evaluación del desarrollo, la instalación y el funcionamiento del conjunto de las aplicaciones aduaneras

Antes de evaluar por separado las aplicaciones informáticas, se recoge la opinión de los Estados miembros sobre el desarrollo, la instalación y el funcionamiento³⁷ de las aplicaciones a nivel operativo.

4.2.1 Desarrollo e instalación

Las operaciones más importantes de desarrollo e instalación se realizaron en el marco del NSIT.

El apoyo prestado por la Comisión (formación, ayuda) durante la instalación se considera muy bueno. Los plazos de instalación de los sistemas se consideran medianamente realistas (demasiado breves). Los Estados miembros piden que mejore la calidad de las especificaciones de los sistemas que se han de instalar y expresan, aunque en menor medida, el deseo de una comunicación clara y rápida con la Comisión.

Las respuestas sobre el compromiso de las administraciones para que los sistemas se instalen según las especificaciones son muy positivas. En cambio, no lo son tanto en lo relativo a la disponibilidad a escala nacional de los medios presupuestarios y, sobre todo, humanos necesarios para dichas instalaciones.

La calidad y la disponibilidad en tiempo útil de las herramientas tecnológicas y jurídicas presentes en los Estados miembros y necesarias para el funcionamiento de los sistemas se juzgan adecuadas. En cambio, la opinión de los Estados miembros sobre la calidad y la disponibilidad de las disposiciones administrativas necesarias para el funcionamiento de los sistemas no es tan buena.

El objetivo de la encuesta realizada entre los Estados miembros era determinar los recursos humanos y presupuestarios de los diferentes Estados para desarrollar sistemas informáticos en el marco del programa. Sin embargo, dado el reducido número de respuestas recibidas sobre este punto, no se puede sacar ninguna conclusión de la información obtenida.

³⁶ Régimen aduanero que en ciertas condiciones autoriza la suspensión de los derechos de aduana a la importación para bienes importados con el objetivo de tratarlos y reexportarlos.

³⁷ Véase el Anexo 10.

El problema de los recursos presupuestarios y humanos de que disponen los Estados miembros para desarrollar e instalar los sistemas tiene que ver con la composición de los comités encargados de la gestión de los proyectos informáticos en el marco del programa, pues a veces los delegados de las administraciones nacionales en estos comités no están autorizados para comprometer los medios humanos o presupuestarios necesarios para la ejecución a escala nacional de las decisiones tomadas. Esta situación puede ocasionar problemas de coordinación y retrasos en la ejecución de las decisiones, lo que podría enlentecer todo el proyecto.

Estos retrasos también están relacionados con la sensibilidad de los proyectos informáticos a las decisiones políticas que modifican prioridades a lo largo del programa y cuya ejecución suele precisar una revisión profunda de los planes de trabajo, aunque rara vez va acompañada de la liberación de los recursos adicionales necesarios en los Estados miembros.

Por último, los Estados miembros se sienten satisfechos de la calidad de la información intercambiada en las reuniones de los comités encargados de los proyectos informáticos, pero consideran que la Comisión podría proponer más ocasiones para compartir información entre los Estados miembros.

4.2.2 Funcionamiento

Los usuarios valoran mucho la ayuda prestada por la Comisión durante el funcionamiento. Los dos servicios de ayuda (NSIT y otras aplicaciones aduaneras) se evalúan periódicamente con arreglo a criterios de calidad precisos.

La facilidad de los Estados miembros de administrar los sistemas se considera más bien mediana.

4.2.3 Utilidad/Sostenibilidad

Según la encuesta realizada entre los Estados miembros³⁸, dos terceras partes de los sistemas financiados por el programa son indispensables o de uso frecuente, una cuarta parte se utilizan ocasionalmente y menos del 10 % no se utilizan nunca o se encuentran en fase de introducción. Algo menos de la mitad (el 45 %) de los Estados miembros han desarrollado un plan de acción para mejorar el uso de los sistemas creados por el programa. Un poco más de la mitad de los sistemas son de uso obligatorio (obligación jurídica o administrativa) en los Estados miembros. Estas cifras dan una idea de la utilidad (criterio de utilidad) de los sistemas desde el punto de vista de los Estados miembros y, llegado el caso, de su uso a largo plazo (criterio de sostenibilidad).

4.3 NSIT (Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito)

4.3.1 Descripción

El tránsito es un régimen aduanero que permite la circulación de mercancías tanto dentro de los países de la UE como en los países signatarios de la convención relativa a un régimen de tránsito común, en régimen de suspensión de los derechos y las tasas normalmente aplicables a las mercancías importadas. Se creó a finales de los años sesenta y se basa en el intercambio de formularios en papel entre las oficinas de aduanas.

A principios de los años noventa, la Comisión encontró varios ejemplos de mal funcionamiento en el sistema de tránsito, como la falta de coordinación entre las administraciones y servicios implicados, la falta de coherencia, que obedecía a la existencia de múltiples sistemas, la lentitud de los sistemas existentes y la inadecuación del papel como soporte de la documentación en una lucha eficaz contra el fraude (el circuito de los documentos de tránsito se prolonga mucho más que el viaje de las mercancías). Numerosos estudios pusieron de manifiesto la necesidad de reformar el sistema, dado el aumento de los flujos comerciales.

³⁸

Véase el Anexo 12.

Así, en 1994 se decidió informatizar la gestión administrativa del sistema de tránsito internacional y crear el nuevo sistema informatizado (el NSIT), en el que los formularios en papel se han sustituido por formularios electrónicos y el intercambio se realiza por correo electrónico.

El sistema se extenderá a los 15 Estados miembros, a los países de la AELC (Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia) y a los países del Grupo de Visegrad (República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría), lo que suma un total de 23 Estados.

La financiación del sistema se basa en la Decisión nº CEE/105/2000, por la que se adopta el programa Aduana 2002.

A nivel técnico, la Comisión:

- Estableció una base de datos en la que se recogen las oficinas de aduanas que tienen un papel operativo en el procedimiento de tránsito común. La lista de las oficinas de aduanas se puede consultar en el sitio Europa.
- Coordinó la intervención de los Estados participantes.
- Puso a la disposición de los Estados participantes una aplicación MCC (Minimal Common Core).
- Prestó asistencia a los Estados participantes en el desarrollo del proyecto: organizó numerosas reuniones de coordinación, talleres prácticos y sesiones de formación y desarrolló aplicaciones centrales para ensayar las aplicaciones nacionales y aportar estadísticas diarias.

Algunos de los Estados miembros que utilizan la aplicación MCC han ampliado sus funcionalidades³⁹.

El 30 de junio de 2003, el NSIT/NCTS deberá estar en pleno funcionamiento: en esa fecha, todas las oficinas de aduanas que gestionan el tránsito deberán estar conectadas al sistema. En caso de retraso, la Comisión deberá informar al Parlamento y al Consejo⁴⁰. Los operadores económicos autorizados que utilizan el procedimiento simplificado de tránsito deberán conectarse antes del 31 de marzo de 2004.

En junio de 2000 se realizó en el Parlamento una demostración del funcionamiento del NSIT para los parlamentarios y los Directores Generales de las administraciones nacionales afectadas.

4.3.2 Resultados

4.3.2.1 Valoración cualitativa de los usuarios⁴¹

Los Estados miembros consideran que la información que facilita el NSIT es muy completa y que son necesarias muy pocas mejoras. En realidad no se trata de mejoras, sino de la petición formulada por algunos Estados miembros de que en el futuro se realicen evoluciones similares en cuestión de impuestos especiales y libre circulación de bienes para la exportación, así como, más en general, de que se integre el conjunto de los sistemas de seguimiento de los movimientos de bienes.

Asimismo, estiman que la información se actualiza y suministra en tiempo útil y que es correcta y precisa, aunque con matizaciones relativas a la actualización de la lista de las oficinas de tránsito, que algunos Estados miembros desearían acelerar.

³⁹ Los países que utilizan la aplicación MCC o tienen previsto hacerlo son Noruega, Dinamarca, Suecia, Irlanda, el Reino Unido, Polonia, Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos, Hungría y Portugal.

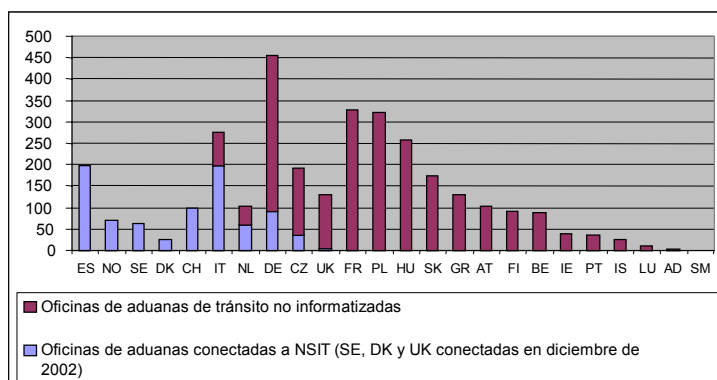
⁴⁰ La Comisión informó al Consejo y al Parlamento el 20/03/2003: COM(2003) 125 final.

⁴¹ Véanse el Anexo 8 y el 9.

Reunidos el 18 de diciembre de 2002 en el encuentro del Grupo de enlace sobre tránsito (operadores, administraciones de aduanas y Comisión), los operadores económicos presentes confirmaron unánimemente que las especificaciones funcionales satisfacen sus necesidades plenamente⁴².

4.3.2.2 Datos cuantitativos

El cuadro siguiente muestra el avance de los trabajos de conexión a 31 de diciembre de 2002 y pone de manifiesto grandes diferencias entre los distintos Estados miembros. Sin embargo, la Comisión considera que sólo dos de ellos no alcanzarán el objetivo del 30 de junio⁴³.



Se estima que cada año se producen en la UE 20 000 000 de movimientos de tránsito nacionales e internacionales. Desde la conexión de las primeras oficinas, en diciembre de 2001, al final de 2002, el sistema trató 170 000 movimientos internacionales. En diciembre de 2002, cuando estaban conectadas el 26 % de las oficinas, la media semanal pasó a 7 500, lo que equivale a 375 000 anuales. Si se compara con la estimación realizada por la Comisión del total de los movimientos de tránsito internacionales, este promedio (5 %) resulta marginal.

El sistema trata los movimientos de tránsito cuando coinciden estas dos situaciones:

- Los emiten un operador o una oficina conectados.
- Los recibe una oficina conectada, que da su conformidad.

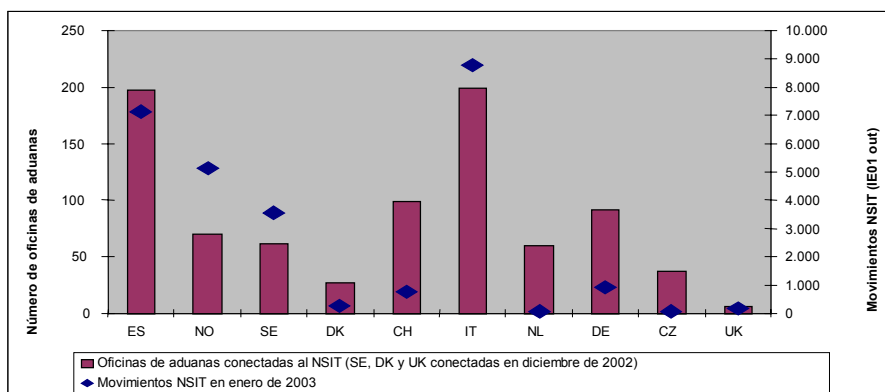
Para los movimientos NSIT en procedimiento simplificado, los operadores autorizados están conectados al sistema y pueden iniciarlos sin pasar por una oficina de aduanas. Cuando se envía con destino a una oficina de aduanas conectada, el movimiento se cierra. En el procedimiento normal, el sistema trata el movimiento si se inicia y se cierra desde una oficina de aduanas conectada.

Así pues, el número de movimientos tratados por el sistema depende del de operadores autorizados y el de oficinas conectadas.

El cuadro siguiente (cifras de 31/12/2002) ilustra las dificultades de la puesta en marcha del NSIT: la mayor parte de los operadores autorizados aún no están conectados al sistema. Además, no todos los Estados participantes han desarrollado aún interfaces que permitan a los operadores usuarios del procedimiento normal transmitir su declaración por vía electrónica.

⁴² COM(2003) 125 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Implantación del Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito (NSIT)».

⁴³ COM(2003) 125 final.



Entre el 1 de julio de 2003 y el 1 de marzo de 2004, el número de mensajes tratados por el NSIT debería aumentar considerablemente, pues en esta última fecha todos los operadores económicos autorizados usuarios del procedimiento simplificado tendrán la obligación legal de estar conectados.

Resulta difícil evaluar la eficiencia (cociente coste/realización) del proyecto NSIT. Sin embargo, el informe de la Comisión de investigación del Parlamento⁴⁴ presentó como una aproximación mínima del fraude en el sistema de tránsito la cifra de un millardo de euros en el periodo 1990-1996. La informatización del tránsito tiene por objetivo reducir enormemente esta cifra, lo que será posible gracias a la diferencia de duración entre el circuito de los documentos de tránsito en papel y el trayecto de las mercancías. Por lo tanto, las cifras invertidas en la informatización son modestas si se comparan con los derechos de aduanas que se podrán deducir.

4.3.3 Impactos

De acuerdo con las respuestas de los Estados miembros⁴⁵, el NSIT es una de las aplicaciones aduaneras que más contribuyen a la aplicación uniforme de la legislación comunitaria en todo el territorio aduanero de la Unión. Garantiza un mismo trato a todos los operadores, ya que las especificaciones funcionales del sistema son exactamente las mismas en todos los Estados.

De este modo se confirma que el NSIT constituye un avance importante hacia la prevención del fraude, pues las declaraciones de tránsito llegan a la oficina encargada del control en tiempo útil.

Los movimientos de tránsito tratados por el NSIT se deben asociar a un análisis de riesgos, con el fin de determinar qué controles conviene realizar. Observemos, no obstante, que la ley no obliga a los operadores económicos a indicar los códigos de las mercancías en la declaración de tránsito, lo que dificulta el análisis de riesgos.

En cuanto a la mejora de la comunicación con los operadores económicos, los Estados miembros juzgan que el NSIT tiene un impacto más positivo que el resto de las aplicaciones informáticas aduaneras y lo consideran útil para mejorar la cooperación administrativa entre las autoridades aduaneras.

4.4 La base de datos TARIC (TARif Intégré Communautaire)

4.4.1 Descripción

TARIC es una lista establecida a partir de la nomenclatura combinada que asigna a cada clase de mercancías los tipos de los derechos de aduanas correspondientes, las otras recaudaciones

⁴⁴ Véase: Comisión de investigación sobre el régimen de tránsito comunitario, Informe de la Comisión de investigación; ponente: Sr. Edward Kellett-Bowman, A4-0053/97: http://www.europarl.eu.int/hearings/kelletta/default_es.htm

⁴⁵ Véase el Anexo 11.

comunitarias y el resto de las normativas comunitarias específicas correspondientes (medidas antidumping, restricciones, etc.). Así pues, TARIC engloba toda la legislación comunitaria relacionada con los aranceles y todas las medidas de política comercial relacionadas con la importación y la exportación de mercancías.

Los objetivos de TARIC son:

- Ofrecer al público la legislación arancelaria y comercial actualizada para facilitar las operaciones de despacho de aduanas por medio de una publicación directa de la información, tanto en línea como en papel.
- Facilitar la aplicación uniforme de la legislación arancelaria y comercial en todo el territorio de la unión aduanera.

La base de datos TARIC se informatizó en 1994. Está disponible en las 11 lenguas oficiales y cada día los servicios de la Comisión la actualizan y la comunican a las administraciones nacionales.

Desde septiembre de 2000, TARIC está también a la disposición del público en el sitio Europa de la Comisión.

El programa Aduana 2002 financió la adaptación de TARIC al año 2000, así como las operaciones de mantenimiento evolutivo y correctivo.

4.4.2 Resultados

4.4.2.1 Valoración cualitativa de los Estados miembros⁴⁶

Los Estados miembros estiman que la información que suministra TARIC es completa, pero proponen ciertas mejoras, como la integración de toda la legislación aduanera comunitaria (información sobre los certificados de origen, sobre las medidas de restricción a la importación o a la exportación y sobre los análisis de riesgos).

También consideran que la información se suministra y actualiza en tiempo útil y que es precisa y correcta. Sin embargo, la Comisión podría comunicar más rápidamente a los Estados miembros la información relativa a las medidas antidumping. En cualquier caso, conviene señalar que, dado el carácter confidencial de estas medidas de política comercial, la mayoría de ellas entran en vigor al día siguiente de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Por lo general, la Comisión comunica la información a los Estados miembros, a través de TARIC, el mismo día de su publicación. Algunos Estados miembros disponen de una interfaz electrónica entre TARIC y su base arancelaria nacional, lo que supone una integración automática de la información sobre las medidas antidumping. Los Estados miembros que no disponen de tal interfaz sufren retrasos en la actualización de las medidas, lo que perjudica al principio de aplicación uniforme de la legislación aduanera.

4.4.2.2 Datos cuantitativos

Las consultas al sitio Europa de la Comisión (servidor DDS) aumentan sin cesar desde septiembre de 2001. En el último trimestre de 2002 ascendieron a 1 752 945, es decir, a casi 600 000 al mes, sin contar las realizadas a sitios idénticos al DDS que han desarrollado algunos Estados miembros, en los que integran los datos que cada día reciben de la Comisión y, en algunos casos, otros relativos a los impuestos especiales, el IVA, las medidas fitosanitarias, etc.

Además de la consulta al servidor DDS, el público puede recurrir a un buzón para formular al servicio de la Comisión encargado de TARIC todas las preguntas que desee relacionadas con los aranceles

⁴⁶ Véanse el Anexo 8 y el 9.

aduaneros. A finales de 2002 ya se habían planteado más de 1 400 preguntas. La legislación no fija un plazo de respuesta, pero éste se podría reducir si se contase con los recursos adecuados.

Estas cifras dan una idea del interés que despierta TARIC.

Además, TARIC facilita la tarea de los operadores económicos y los funcionarios aduaneros en las operaciones de despacho de aduanas, pues ciertos casos de la declaración de aduanas (Documento Único Administrativo) corresponden exactamente a TARIC, lo que permite realizar un cálculo automático de los derechos de aduana.

4.4.3 Impactos⁴⁷

Según los Estados miembros, TARIC es una de las aplicaciones que más contribuyen a la aplicación uniforme de la legislación comunitaria en todo el territorio aduanero y a la mejora de la eficacia de los procedimientos administrativos.

TARIC informa rápida y simultáneamente a todas las administraciones acerca de las modificaciones de la legislación, lo que reduce el riesgo de divergencia en la aplicación de la legislación entre los Estados miembros. La divulgación de la información por medio del sitio Europa y la posibilidad de comunicación directa con los servicios de la Comisión reducen el riesgo de divergencia a la vez que refuerzan los contactos con los operadores económicos.

Las respuestas de los Estados miembros respecto a la contribución de TARIC a la realización del objetivo de mejorar la calidad y los resultados de los controles mediante la concordancia de las casillas de la declaración con los códigos de TARIC son muy positivas.

4.5 La aplicación TQS (Tariff Quota and Surveillance)

4.5.1 Descripción

TQS es un sistema de gestión que permite una comunicación directa entre los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los contingentes arancelarios, los topes arancelarios y la vigilancia de las cantidades importadas.

Cuando se importan en cantidades limitadas, algunos productos admiten, dependiendo de su origen, una reducción de los derechos de aduana. La limitación adopta la forma de contingentes arancelarios o de topes arancelarios.

Los contingentes arancelarios se conceden anualmente en el Reglamento y se agotan a medida que se van realizando extracciones. Una vez agotados, los productos están sujetos a derechos de aduanas. Los topes arancelarios difieren de los contingentes en que la superación del tope no conlleva la suspensión automática del beneficio del derecho preferencial: para reintroducir el arancel normal son necesarios una decisión o un reglamento de la Comisión.

La información que se obtiene con la vigilancia de las cantidades importadas se utiliza, entre otras cosas, en las negociaciones comerciales y arancelarias.

Los objetivos de la informatización de los contingentes arancelarios y la vigilancia son:

- Que la gestión de los contingentes sea eficaz y eficiente, con el fin de que la reglamentación se pueda aplicar de un modo uniforme.
- Que se utilicen herramientas adecuadas para la vigilancia de las cantidades importadas por razones económicas o antifraude.

⁴⁷ Véase el Anexo 11.

Los contingentes se gestionan como sigue: los Estados miembros envían cada día sus solicitudes de extracción y reciben de la Comisión una respuesta en forma de asignación. Los datos se actualizan diariamente.

Para la vigilancia, las administraciones nacionales introducen sus estadísticas, ya sea mediante una aplicación *web* de la Comisión, ya mediante un mensaje electrónico. A continuación, la Comisión consolida estas estadísticas, que se pueden consultar mediante la misma aplicación *web* o mediante el mensaje electrónico que se envía cada mes a las administraciones nacionales.

El programa Aduana 2002 financió la adaptación de TQS al año 2000, la migración de la aplicación a CCN/CSI y el desarrollo de nuevas funcionalidades.

4.5.2 Resultados

4.5.2.1 Valoración cualitativa de los Estados miembros⁴⁸

La encuesta realizada entre los Estados miembros usuarios del sistema demuestra que la información de TQS es completa. Sin embargo, sería posible realizar ciertas mejoras, aunque no se ha recibido propuesta alguna. Lo que más valoran los Estados miembros es que la información es precisa y correcta. Consideran que la información se facilita y actualiza en tiempo suficientemente útil, pero desearían que mejorase la publicación de ciertos reglamentos relativos a los contingentes arancelarios.

Por último, algunos Estados miembros insisten en que se armonicen las informaciones procedentes de TARIC y las de QUOTA, ya que son contradictorias en relación con ciertos productos.

El proyecto Integrated Tariff Environment (ITE) debería resolver estas discordancias, pues propone integrar y armonizar todas las aplicaciones arancelarias con el fin de garantizar una gestión común de los datos comunes. El estudio del proyecto ya ha concluido; su ejecución tendrá lugar en el marco del programa Aduana 2007.

4.5.2.2 Datos cuantitativos

La gestión informatizada se realiza en una oficina central de cada Estado miembro, así como en la Comisión. Las oficinas concentran las solicitudes de utilización del contingente y la Comisión se encarga de asignar los importes. La conexión de las oficinas con la Comisión es directa.

Pero no todos los Estados están igualmente informatizados, y en general la informatización de la vigilancia es superior a la de los contingentes. En algunos Estados, la recopilación de los datos reflejados en las declaraciones de aduanas aún es manual, por falta de recursos humanos y presupuestarios para los proyectos informáticos.

Entre 2000 y 2002, el número de solicitudes de extracciones aumentó. Pero, lamentablemente, también lo hizo el número de devoluciones (por errores en las extracciones) correspondientes a contingentes arancelarios. La Comisión está realizando un seguimiento para inducir a los Estados miembros a disminuir los errores de las solicitudes de utilización del contingente.

	2000	2001	2002
Solicitudes utilización contingente	176 009	170 699	238 743
Devoluciones	2 640	2 176	3 264

La Comisión publica en el sitio Europa, a través del servidor DDS, las informaciones QUOTA. Cada trimestre se realizan más de 200 000 consultas.

⁴⁸ Véanse el Anexo 8 y el 9.

4.5.3 Impactos⁴⁹

Los Estados miembros consideran que TQS contribuye a la aplicación uniforme de la legislación comunitaria en todo el territorio aduanero: el tratamiento informático centralizado de las cuotas permite una gestión rápida y uniforme, lo que garantiza que las solicitudes de extracciones se traten del mismo modo y con la misma velocidad en todos los puntos del territorio. Con todo, la armonización de los procedimientos administrativos de gestión (tratamiento de los errores, etc.) evitará distorsiones.

Los retrasos en la publicación de ciertos reglamentos relativos a los contingentes arancelarios influyen en el juicio de los Estados miembros sobre la contribución de TQS a la mejora de la comunicación con los operadores económicos.

Los Estados miembros consideran que TQS contribuye a mejorar los controles aduaneros.

4.6 La base de datos EBTI/IAV (European Binding Tariff Information/Información europea Arancelaria Vinculante)

4.6.1 Descripción

La base de datos EBTI/IAV es un sistema de intercambio y consulta sobre las decisiones (información arancelaria vinculante) de los Estados miembros en materia de clasificación de mercancías y, por consiguiente, de su clasificación arancelaria y de la aplicación de medidas de política comercial. Una persona a la que se conceda una decisión de clasificación para la importación de un producto determinado puede recurrirla durante 6 años en todo el territorio de la Comunidad. Los Estados miembros transmiten sus decisiones junto con fotos descriptivas de la mercancía a la Comisión, que gestiona una base de datos que los otros Estados miembros pueden consultar por vía electrónica.

La versión actual del sistema informático se instaló en los Estados miembros a finales de 1999. Se suministraron a las administraciones nacionales escáneres y cámaras. El programa financió también las actividades de mantenimiento correctivo, incluida la creación de una interfaz entre ciertas administraciones nacionales grandes productoras de información arancelaria vinculante y la base de datos central.

4.6.2 Resultados

Las opiniones de los Estados miembros sobre la completitud y la calidad de la información suministrada por el sistema se recogen en el Anexo 8 y el Anexo 9.

El número de informaciones arancelarias vinculantes almacenadas en la base de datos central aumentó sin cesar desde 1998, y a finales de 2002 ascendía a unas 270 000.

La gestión informatizada de las informaciones arancelarias vinculantes facilita la tarea de los funcionarios de aduanas, que ya no han de clasificar las mercancías durante la importación, sino que pueden limitar el control a una comprobación de la concordancia entre la mercancía y la descripción registrada en la información arancelaria vinculante (acompañada de una fotografía).

Sin embargo, el sistema presenta ciertas dificultades de consulta, pues los Estados miembros emiten las informaciones arancelarias vinculantes en su lengua nacional, y en algunos ámbitos (química, electrónica) y lenguas la correspondencia en el diccionario central (el «Thesaurus») no es perfecta. Esto puede dar lugar a divergencias que se estiman entre el 2 % y el 5 % del total de las informaciones arancelarias vinculantes en la aplicación de la legislación arancelaria en el conjunto del territorio aduanero. Otra causa de estas divergencias podría ser la existencia en algunos países de varias oficinas

⁴⁹ Véase el Anexo 11.

(en lugar de una oficina central) responsables de la emisión de las informaciones arancelarias vinculantes.

Las dificultades que hemos mencionado se pueden ver acentuadas por la suspensión, entre 2000 y 2002, de las actividades de gestión de la base de datos (gestión del «Thesaurus», coordinación entre los Estados miembros, etc.).

La mejora del diccionario central y el tratamiento de las divergencias son los retos con que la base de datos EBTI/IAV se tendrá que enfrentar en el futuro.

4.6.3 Impactos⁵⁰

La encuesta realizada entre los Estados miembros revela que éstos consideran esencial la contribución de la base de datos EBTI/IAV a la mejora de la eficacia de los procedimientos y la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros.

Según los Estados miembros, la aplicación EBTI/IAV contribuye también a la aplicación uniforme de la legislación comunitaria y a la mejora de la calidad y los resultados de los controles aduaneros.

4.7 DDS (Data Dissemination System)

4.7.1 Descripción

El DDS es un servidor que, desde septiembre de 2000, permite la publicación de datos en el sitio *web* Europa de la Comisión, y gracias al cual el público puede acceder a ciertas aplicaciones (TARIC, TQS, lista de oficinas de tránsito, etc.). Aduana 2002 financió su desarrollo y su puesta en funcionamiento.

4.7.2 Resultados e impactos

Las estadísticas de uso del servidor DDS se recogen en los apartados «resultados» de cada una de las diferentes aplicaciones cuya información se divulga. El DDS es una herramienta de publicación de información destinada al público que contribuye a mejorar la comunicación con los operadores económicos (por medio de buzones) y a la aplicación uniforme de la legislación comunitaria.

4.8 La aplicación SIGL (Sistema de Información de Gestión de Licencias)

4.8.1 Descripción

SIGL es una herramienta de política comercial que también se utiliza en la política aduanera, dado el estrecho lazo que las une.

SIGL es un sistema de informatización de gestión de licencias de importación a la UE de textiles y aceros sujetos a cuotas. Sus principales usuarios no son las administraciones aduaneras, sino los departamentos ministeriales encargados del comercio en los diferentes Estados miembros. Éstos preguntan a la base de datos central SIGL antes de emitir una licencia de importación, en caso de que la respuesta dada en tiempo real así lo aconseje.

La base de datos SIGL también está conectada a diferentes países terceros que comunican por vía electrónica sus licencias de exportación a la UE, lo que permite comprobar la concordancia con las solicitudes de licencias de importación de esos mismos productos dentro de la UE.

El programa financió:

⁵⁰

Véase el Anexo 11.

- La creación de un sitio *web* público de consulta en línea de las cantidades disponibles para la importación.
- La asistencia prestada por el servicio de ayuda.
- La conexión con los países terceros para comprobar que las licencias de exportación concuerdan con las de importación.

4.8.2 Resultados

El sistema SIGL resulta especialmente útil para los departamentos ministeriales encargados del comercio, no todos los cuales dependen de las administraciones aduaneras. Dado que quienes cumplimentaron los cuestionarios fueron las administraciones aduaneras, el índice de respuesta no es muy elevado.

Sin embargo, las respuestas recibidas son muy positivas en cuanto a la completitud, la exactitud y la precisión de la información y a la prontitud de las actualizaciones y su transmisión⁵¹.

El sitio *web* confiere transparencia al sistema ante los operadores económicos. El número de consultas en Internet es consecuente con ello (78 000 en el segundo semestre de 2002).

Conviene señalar que el sistema de concordancia electrónica entre las licencias de exportación emitidas por los países terceros y las solicitudes de licencias de importación de los mismos productos en la UE condujo al desmantelamiento de una red dedicada al fraude en el sector textil.

4.8.3 Impactos⁵²

Resulta muy difícil evaluar el impacto de SIGL en la consecución de los objetivos del programa Aduana 2002. Sin embargo, los resultados citados llevan a destacar la importancia del sistema en la política de lucha contra el fraude.

4.9 Las aplicaciones AFIS (Anti Fraud Information System)/SIA (Sistema de información aduanera)

4.9.1 Descripción

El Reglamento n° 515/97 de 13 de marzo de 1997 constituye la base jurídica principal de las aplicaciones AFIS (sistema de comunicación) y SIA (base de datos central).

El programa Aduana 2002 financió el mantenimiento evolutivo y correctivo de ambas aplicaciones.

4.9.1.1 AFIS

AFIS, compuesto por diferentes aplicaciones definidas en función de un ámbito de competencia o de un modo de transporte dado, es un sistema de mensajería electrónica para el intercambio rápido y seguro de información entre diferentes socios determinados y limitados, entre los que figuran la Comisión y ciertas administraciones nacionales de los Estados miembros (aduanera, agrícola, policial y otras). El acceso a la aplicación genérica AFIS mail por las administraciones nacionales de 15 países terceros⁵³ con los que la Comisión ha firmado acuerdos o protocolos de asistencia mutua en cuestiones aduaneras está limitado.

⁵¹ Véanse el Anexo 8 y el 9.

⁵² Véase el Anexo 11.

⁵³ NO, CH, MT, CY, EE, LT, PL, LV, CZ, HU, BG, CI, GI, RU.

El objetivo de AFIS es impedir, investigar y perseguir las irregularidades en los ámbitos aduanero y agrícola.

La mayor parte de los intercambios de información corresponden al ámbito aduanero, pero también los hay en otros campos, como el agrícola, el de los impuestos especiales, etc.

4.9.1.2 SIA

El SIA está formado por una base de datos central accesible a partir de los terminales situados en cada uno de los Estados miembros y la Comisión. En ella se almacenan los datos, incluso de carácter personal, necesarios para cumplir su objetivo.

El objetivo del SIA consiste en ayudar a evitar, investigar y perseguir las operaciones contrarias a las normativas aduaneras o agrícolas, reforzando, mediante una difusión más rápida de la información, la eficacia de los procedimientos de cooperación y control de las autoridades competentes.

No obstante, en el marco de este objetivo general, el legislador solamente ha autorizado la integración de los datos en el SIA con el fin de realizar una de las acciones siguientes: vigilancia discreta, observación y presentación de informes y control específico.

4.9.2 Resultados

4.9.2.1 AFIS

El número de mensajes intercambiados (y, por lo tanto, de asistencia espontánea o solicitada entre autoridades administrativas de Estados miembros) en 2002⁵⁴ a través del sistema de comunicación AFIS asciende a 786 357.

Resulta muy difícil cuantificar el importe del fraude detectado con la asistencia de AFIS, pero atendiendo únicamente a las incautaciones de contenedores de cigarrillos registradas en el primer semestre de 2002 en la Comunidad en una sola de las aplicaciones AFIS (169 contenedores decomisados, sin contar el Reino Unido), el decomiso de 2 o 3 contenedores al año basta para cubrir el coste anual de AFIS. También se ha de tener en cuenta el componente de «prevención del fraude», no desdeñable, que aportan las aplicaciones AFIS.

4.9.2.2 SIA

Aunque desde el punto de vista informático el SIA estaba técnicamente a punto, entre 1998 y 2002 se mantuvo en un entorno limitado a la formación, con el fin de que los Estados miembros pudieran solucionar diversos problemas jurídicos (el uso del SIA exigía la transposición al Derecho nacional de la Directiva 95/46/CE sobre la protección de los datos de carácter personal), administrativos (reparto de funciones y responsabilidades) y técnicos (los Estados miembros no migraron los componentes nacionales del sistema a la red CCN/CSI hasta el 31/12/2002). En estas condiciones, el sistema no se pudo poner en funcionamiento (fase operativa) hasta marzo de 2003. Por lo tanto, aún no ha transcurrido el tiempo mínimo necesario para poder evaluar desde el punto de vista operativo sus resultados e impactos.

⁵⁴

No se dispone de datos relativos a los años anteriores.

4.9.3 Impactos⁵⁵

Los Estados miembros consideran que AFIS apoya con eficacia la lucha contra el fraude y propicia una mejora de la calidad y los resultados aduaneros. También lo consideran una buena herramienta de cooperación para el intercambio de información entre las administraciones aduaneras.

5 CONCLUSIONES

5.1 Parte común a los programas Aduana 2002 y Fiscalis

1 La red e interfaz de comunicación CCN/CSI ofrece servicios completos. La red funciona bien y se utiliza mucho. Sus costes de instalación, desarrollo y funcionamiento quedaron determinados por la necesidad de compatibilizarla con los diferentes sistemas nacionales existentes. La arquitectura técnica descentralizada de CCN/CSI exige la creación de una infraestructura específica para cada nueva conexión, así como, en ocasiones, un desarrollo que permita la adaptación a otras tecnologías locales.

2 Con la introducción de la metodología Tempo mejoraron la eficiencia y la eficacia de la organización de la gestión de los proyectos informáticos por la Comisión.

Sin embargo, los delegados de los Estados miembros en los comités encargados de la ejecución de los proyectos carecen de ciertas informaciones sobre los recursos presupuestarios y humanos disponibles para la ejecución de las partes «nacionales» de los proyectos, lo que obstaculiza el establecimiento de calendarios de ejecución realistas.

5.2 Las aplicaciones aduaneras

1 Aún no se pueden medir todos los resultados e impactos del sistema NSIT, pues se todavía se encuentra en fase de instalación.

De momento no se utiliza a pleno rendimiento, ya que hay pocos operadores económicos usuarios del procedimiento simplificado (el 80 % de los movimientos de tránsito) conectados al sistema. Cuando todas las oficinas de tránsito de los Estados miembros y todos los operadores económicos usuarios del procedimiento simplificado se conecten, lo que deberán hacer, respectivamente, antes del 1 de julio de 2003 y del 1 de marzo de 2004, el número de movimientos tratados por el NSIT aumentará rápidamente.

Los operadores económicos y los Estados miembros estiman que el NSIT contribuirá a mejorar la cooperación entre administraciones, a la prevención en la lucha contra el fraude y a facilitar los controles aduaneros.

Desde el punto de vista de la eficiencia, al considerar el coste de la informatización del sistema de tránsito (43 millones de euros) se ha de tener en cuenta el importe del fraude en el tránsito aduanero (1 millardo de euros entre 1990 y 1996).

2 El objetivo de los sistemas TARIC y DDS es difundir información centralizada entre las administraciones nacionales y el público. La informática permite desempeñar esta función rápidamente y llegar a todos los destinatarios al mismo tiempo, lo que reduce los riesgos de divergencia en la aplicación de la legislación comunitaria. Además, los Estados miembros consideran que TARIC contribuye a mejorar la eficacia de los procedimientos administrativos.

⁵⁵ Véase el Anexo 11.

3 La gestión centralizada e informatizada de las cuotas (TQS) también contribuye a una aplicación uniforme de la legislación, pues implica un tratamiento rápido y homogéneo de la información. Los Estados miembros deben asegurarse de no cometer errores en sus solicitudes de utilización del contingente.

4 Para aumentar la eficacia de las aplicaciones arancelarias, los Estados miembros han expresado su deseo de armonizarlas e integrarlas totalmente, con el fin de evitar discordancias entre ellas y facilitar las conexiones y la compatibilidad de los sistemas. El proyecto ITE debería resolver este problema.

5 La aplicación EBTI/IAV se instaló con financiación del programa (escáneres y cámaras para las administraciones nacionales). La gestión central e informatizada de la IAV (información arancelaria vinculante) contribuye básicamente a mejorar la eficacia de los procedimientos administrativos y la cooperación administrativa. Sin embargo, se debe prestar una atención especial a los casos de divergencia existentes en la aplicación de la legislación arancelaria y a la mejora del diccionario central de la base de datos.

6 La encuesta realizada entre los Estados miembros en relación con la aplicación SIGL suscitó un índice de respuesta muy reducido. En cualquier caso, SIGL limitó el fraude en las cuotas de importación de textiles y aceros.

7 La aplicación AFIS constituye una herramienta eficaz en la lucha contra el fraude aduanero. Los Estados miembros la consideran además una herramienta de cooperación útil en el intercambio de información entre las administraciones aduaneras. Durante el periodo de ejecución del programa, la aplicación SIA no funcionó, por lo que no se pueden evaluar sus resultados e impactos.

ACRÓNIMOS – GLOSARIO

Acciones conjuntas *Conjunto de acciones organizadas conjuntamente por los servicios de la Comisión y los Estados miembros en el marco del programa, a saber, seminarios, intercambios, controles multilaterales y actividades de formación.*

ADUANA 2002 *Programa de acción comunitario plurianual que apoya y completa las acciones de los Estados miembros en el ámbito aduanero.*

AFIS *Anti Fraud Information System.*

Aplicación informática *Programa informático.*

ART *Activity Reporting Tool: Sistema informático de gestión presupuestaria.*

BSCC *Baltic Sea Customs Conference: Conferencia de administraciones aduaneras de los países bañados por el Mar Báltico.*

CCN/CSI *Common Communication Network/Common System Interface (red común de comunicación/interfaz común de sistemas): Plataforma e interfaz de comunicación que interconectan las administraciones nacionales y de la Comisión.*

CEE *Comunidad Económica Europea.*

CEMB *Consejo de los Estados del Mar Báltico.*

COMPACT *Compliance and Partnership, Customs and Trade.*

DDS *Data Dissemination System: Servidor de publicación de datos en Internet.*

Desarrollo *Acción de programar y probar un sistema informático. En el ciclo de vida de un programa informático, el desarrollo sigue a los estudios y precede a la instalación.*

DG TAXUD *Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera.*

Disponibilidad *Proporción de tiempo que una red se encuentra disponible para funcionar. En el caso de la CCN/CSI, la disponibilidad representa el promedio de las pasarelas y sus conexiones. No se tienen en cuenta las indisponibilidades debidas a las redes o a los sistemas gestionados por las administraciones nacionales.*

EBTI/IAV *European Binding Tariff Information (sistema europeo de información arancelaria vinculante): Sistema de intercambios y consultas de las decisiones de los Estados miembros en relación con la clasificación de las mercancías y, por consiguiente, con su tratamiento arancelario y con la aplicación de medidas de política comercial.*

ECICS *European Customs Inventory of Chemical Substances: Inventario de nombres y sinónimos de sustancias químicas en las 11 lenguas oficiales, con su clasificación arancelaria según la nomenclatura combinada.*

Eficacia *Criterio cuya finalidad es determinar en qué medida se han alcanzado los objetivos formales del programa y si se han logrado los efectos previstos.*

Eficiencia *Criterio cuya finalidad es determinar en qué proporción responden los resultados obtenidos a los recursos movilizados y si el coste de los efectos ha sido razonable.*

EMCS *Excise Movement and Control System: Sistema informático integrado de movimiento y control de los productos sujetos a impuestos especiales.*

EMPACT	European Model for Partnership between Customs and Trade.
Evaluación <i>normas explícitos.</i>	<i>Juicio del valor de una intervención pública en relación con criterios y</i>
Evaluación a posteriori <i>el programa.</i>	<i>Evaluación que recapitula y juzga la intervención pública una vez concluido</i>
Evaluación comparativa	<i>Ejercicio realizado por varios Estados miembros que desean mejorar la eficacia de sus administraciones aduaneras nacionales y consistente en identificar sus mejores prácticas respectivas y formular recomendaciones que a continuación cada administración adaptará a sus circunstancias.</i>
Evaluación intermedia	<i>Evaluación que formula comentarios críticos sobre los primeros logros y resultados del programa, lo que permite valorar la calidad del seguimiento y su ejecución.</i>
FISCALIS	<i>Programa de acción comunitario plurianual dirigido a mejorar el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta en el mercado interior.</i>
Funcionamiento/operación	<i>Acción de utilizar un sistema informático. En el ciclo de vida de un sistema informático, el funcionamiento es la etapa final, en la que se recogen los frutos de la inversión previa (estudio, desarrollo, instalación) y el sistema empieza a contribuir a los objetivos.</i>
Grupos de gestión	<i>Grupos en que están representados los Estados miembros y que se encargan de gestionar los ámbitos prioritarios del programa, bajo la supervisión del Comité Aduana 2002. Son cinco: grupo de gestión administrativa, grupo de gestión de controles, grupo de gestión de la formación, grupo de gestión de las relaciones con el comercio y grupo de gestión de las tecnologías de la información y los nuevos desarrollos. Generalmente se reúnen dos veces al año.</i>
ICARUS	<i>Grupo de contacto que reúne a las oficinas de aduana de los aeropuertos.</i>
IDA	<i>Intercambio de Datos entre Administraciones : Iniciativa de la Comisión Europea consistente en la conexión de los sistemas de tecnología de la información de los Estados miembros y la Comunidad.</i>
Impacto	<i>Efecto a medio y largo plazo de una actividad en los beneficiarios previstos o bien, indirectamente, en otros.</i>
Indicador	<i>Medida de un objetivo, de un recurso movilizado, de un efecto obtenido o de una variable. La información que aporta un indicador es un dato cuantitativo que mide hechos u opiniones.</i>
Instalación	<i>Acción de instalar una aplicación o un sistema informático donde se vaya a utilizar. En el ciclo de vida de un programa informático, la instalación sigue al desarrollo y precede al funcionamiento.</i>
Intercambios	<i>Visitas de 15 días de duración realizadas por un funcionario a la administración nacional de otro Estado miembro. Permiten a los visitantes reunirse con otros funcionarios y mejorar su conocimiento de la organización, los métodos y los procedimientos que se aplican en otro Estado miembro.</i>
IPR	Inward Processing Relief (régimen de perfeccionamiento activo).
ISPP	Information System for Processing Procedures: <i>Sistema que actualmente gestiona la información relativa a las autorizaciones de perfeccionamiento activo.</i>
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
IVA – Comercio electrónico	<i>Sistema electrónico de declaración, recaudación y asignación del IVA devengado por los operadores económicos.</i>
MEANS	Méthode d'évaluation des Actions de Nature Structurelle (método de evaluación de las acciones de naturaleza estructural): <i>Método utilizado para evaluar los programas</i>

comunitarios. La metodología MEANS define las fases y etapas tipo de una evaluación y hace que la observación, el análisis y el juicio vayan precedidos por una etapa de delimitación y estructuración de la evaluación cuya ejecución se detalla más adelante.

MoU	Memorandum of Understanding (Memorándum de Acuerdo)
MVS mercancías	Movement Verification System. (sistema de verificación de circulación de
NEI	Nuevos Estados independientes (<i>de la antigua Unión Soviética</i>)
NSIT	Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito: <i>Sistema informático de intercambio electrónico de datos de tránsito entre las diferentes administraciones nacionales en paralelo a los movimientos de bienes.</i>
ODYSSUD	<i>Grupo de contacto que organiza las oficinas de aduanas de los puertos del sur de la Unión.</i>
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
OMA	Organización Mundial de Aduanas (<i>en inglés, WCO</i>)
Pasarela/Gateway	<i>Punto de conexión de una administración nacional a la red CCN. Existe una sola pasarela por administración conectada. Para acceder a las pasarelas, los sistemas pasan por el intermediario de las redes gestionadas por las administraciones nacionales.</i>
Pertinencia	<i>Criterio cuya finalidad es determinar en qué medida se aproximan los objetivos del programa a las necesidades de los Estados miembros.</i>
Phare 1990	<i>Sistema de ayuda financiera para los países candidatos creado por la CE en</i>
PSO	Project Support Office.
RALFH	Rotterdam, Anvers, Le Havre, Felixstowe, Hambourg.
Resultados	<i>Efectos a corto plazo que una actividad tiene en los beneficiarios previstos.</i>
SCAC	Standing Committee of Administrative Cooperation: <i>Comité permanente de cooperación administrativa del programa Fiscalis.</i>
SEED	<i>Sistema de intercambio de datos sobre impuestos especiales. Registro de las personas que tienen la condición de depositario autorizado o de operador registrado en materia de impuestos especiales en el sentido de la Directiva 92/12/CEE.</i>
Seminarios	<i>Los seminarios constituyen un marco de reunión ideal para que los funcionarios nacionales y los expertos analicen sus problemas y definan y difundan las mejores soluciones. Su objetivo es brindar a los funcionarios nacionales la posibilidad de hablar de sus experiencias en su propio nombre (y no en representación de su administración nacional), con vistas a mejorar la cooperación administrativa.</i>
SIA	Sistema de Información Aduanera: <i>Sistema de mensajería electrónica/base de datos central cuyo objetivo es evitar, investigar y examinar las operaciones contrarias a las normativas aduanera o agrícola, reforzando, mediante una difusión más rápida de la información, la eficacia de los procedimientos de cooperación y control de las autoridades competentes.</i>
SIGL	Sistema de Información de Gestión de Licencias: <i>Sistema de información de gestión de las licencias de importación de textiles y aceros sujetos a cuotas.</i>

SIPA	Sistema de Integrado de Planificación y Administración: <i>Permite al Estado miembro de salida de una carga de productos sujetos a impuestos especiales dirigir un mensaje informativo o de alerta al Estado miembro de llegada, para que pueda realizar controles en tiempo útil.</i>
SMS	Specimen Management System.
Sostenibilidad	<i>Criterio cuya finalidad es determinar en qué medida persistirán tras el final del programa los cambios y beneficios inducidos.</i>
Suspensiones	<i>Permite crear un fichero de suspensiones de los derechos a la importación de ciertos bienes y constituye un apoyo a la publicación de los Reglamentos en el Diario Oficial.</i>
TAC	Travel Accomodation and Conference Facility.
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States: <i>Sistema de asistencia financiera a los Estados de la antigua Unión Soviética.</i>
TAIE	Technical Assistance Information Exchange.
TAIEX	Technical Assistance Exchange Office: <i>Oficina de la Comisión Europea que se ocupa de las peticiones de servicios de expertos que formulan los países candidatos.</i>
TARIC	TARif Intégré Communautaire (arancel integrado comunitario): <i>Lista establecida a partir de la nomenclatura combinada que asigna a cada clase de mercancías los tipos de los derechos de aduanas correspondientes, las otras recaudaciones comunitarias y el resto de las normativas comunitarias específicas correspondientes.</i>
TCO/TCT	Transfert des Cachets d'Origine/Transmission des Cachets de Transit (transferencia de sellos de origen y transmisión de sellos de tránsito): <i>Aplicación con la que la Comisión difunde entre las administraciones nacionales por correo electrónico información sobre los sellos de origen y de tránsito.</i>
TEMPO	Taxud Electronic Management of Projects Online: <i>Metodología de desarrollo y gestión de proyectos informáticos.</i>
TI	Tecnología de la Información.
TQS	Tariff Quota and Surveillance (vigilancia de los contingentes arancelarios): <i>Aplicación que gestiona los contingentes arancelarios y supervisa los productos importados desde el punto de vista del control de los techos arancelarios o por razones económicas o de lucha contra el fraude.</i>
UE	Unión Europea.
Unit Values	<i>Aplicación que calcula los precios medios utilizados como puntos de referencia para establecer los aranceles de importación de frutas y hortalizas.</i>
Utilidad	<i>Criterio cuya finalidad es determinar si el programa ha aportado los cambios previstos para satisfacer las necesidades de las partes afectadas.</i>
VATR	<i>Petición de comprobación del número de IVA en el sistema VIES.</i>
VIES	VAT Information Exchange System (sistema de intercambio de información sobre el IVA): <i>Red informática entre los Estados miembros que les aporta información sobre todas las transacciones intracomunitarias de bienes realizadas entre los operadores registrados en su propio fichero del IVA y los registrados en otro Estado miembro, y les permite confirmar la validez del número de identificación de un sujeto pasivo a efectos del impuesto sobre el valor añadido.</i>
WCO	World Customs Organisation, cf. OMA

ANEXOS

ANEXO 1 MÉTODO: APLICACIÓN DEL MODELO MEANS DE ESTRUCTURACIÓN DE LA EVALUACIÓN

El método MEANS⁵⁶ (Méthode d’Evaluation des Actions de Nature Structurale, método de evaluación de las acciones de carácter estructural) se desarrolló para garantizar un enfoque coherente y uniforme en la evaluación de los programas comunitarios. El método define las fases y etapas tipo de una evaluación y hace que la observación, el análisis y el juicio vayan precedidos de una etapa de delimitación y estructuración de la evaluación cuya ejecución se detalla a continuación.

1 DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN

Periodo estudiado

El presente informe completa las evaluaciones relativas a los años 2000 a 2002 ya realizadas en el marco del programa: la evaluación intermedia⁵⁷ de lo realizado hasta 2000 en el marco de Aduana 2002.

Agentes considerados

Los objetivos logrados vienen determinados por la forma en que las administraciones nacionales aprovechan las oportunidades que brinda el programa. Los Estados miembros y la Comisión son los principales agentes del programa.

2 ESTRUCTURACIÓN DE LA EVALUACIÓN

2.1 Criterios y cuestiones evaluativas

La primera etapa de la fase de estructuración se refiere a los efectos evaluables.

El modelo MEANS distingue cuatro efectos diferentes que se pueden medir en una evaluación. La figura 1 representa esos efectos o criterios evaluables.

⁵⁶ Página 25 del volumen 3.

⁵⁷ Informe intermedio de la ejecución del programa Aduana 2002, SEC (2001) 1329 de 31.7.2001; documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

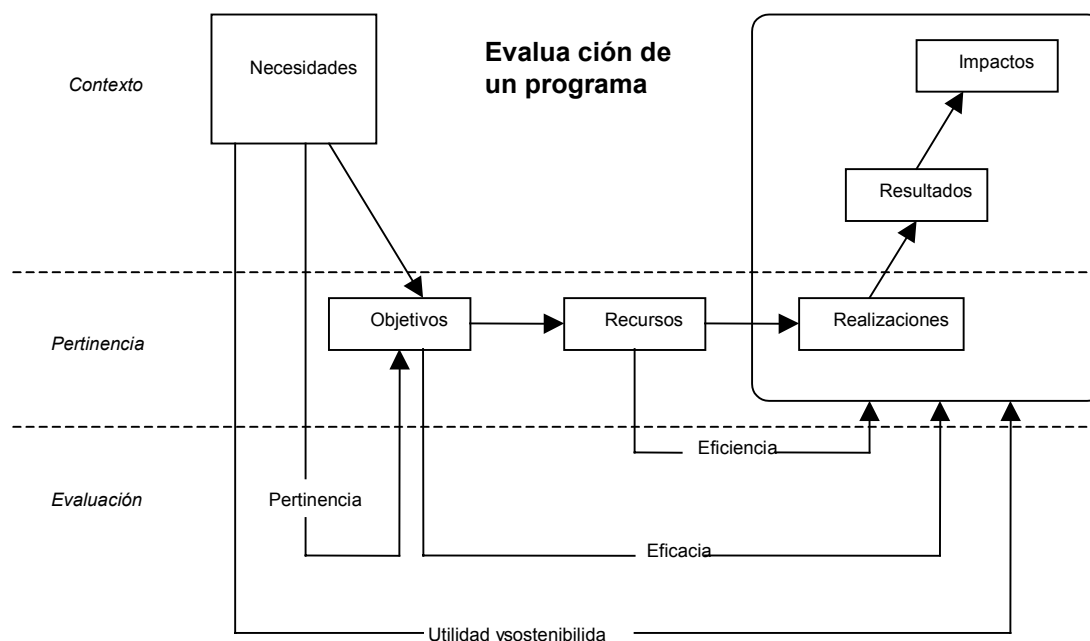


Figura 1: Efectos evaluables de una política

Los **resultados** son los efectos inmediatos que una actividad tiene en los beneficiarios previstos⁵⁸, los **impactos** son los efectos a medio y largo plazo que una actividad⁵⁹ tiene en los beneficiarios previstos o bien, indirectamente, en otros beneficiarios.

La evaluación se desarrolla en respuesta a la siguiente pregunta general:

«¿Han sido eficaces, efectivas, pertinentes y útiles las acciones llevadas a cabo en el marco del programa Aduana 2002, y se puede presumir que darán resultados duraderos en relación con los objetivos generales del programa?»

En cuanto a la eficacia, se trata de saber:

- Si se han logrado los objetivos formales formulados en el programa Aduana 2002.
- Qué éxitos se han obtenido y qué dificultades se han encontrado en el marco del programa.
- Si las soluciones elegidas son adecuadas y qué influencia tienen fuera del programa.

En el marco de esta evaluación, la eficiencia se evalúa comparando los resultados obtenidos o los impactos producidos con los recursos movilizados. Dicho de otro modo: ¿son proporcionales los efectos obtenidos al presupuesto consumido por el programa Aduana 2002?

La evaluación de la pertinencia se refiere a la coherencia entre los objetivos del programa y los Estados miembros de la Unión Europea.

⁵⁸ Por ejemplo, tras un seminario se identifican los problemas de aplicación de una disposición aduanera particular y se proponen soluciones.

⁵⁹ Ejemplo de impacto a medio plazo: tras el trabajo de un grupo de proyectos se modifica el sistema de análisis de riesgos, y en particular los criterios de selección; ejemplo de impacto a largo plazo: la administración aduanera nacional mejora sus resultados en la lucha contra la falsificación.

En cuanto a la utilidad, la pregunta es: ¿ha aportado el programa cambios previstos en función de sus necesidades por las partes afectadas?

Por último, la pregunta correspondiente a la sostenibilidad de los resultados es: ¿se puede presumir que los cambios (y los beneficios) inducidos persistirán una vez concluido el programa?

2.2 La evolución de los objetivos del programa

A la vez que aclaraba los objetivos iniciales, la evaluación intermedia insistía en la necesidad de que el programa adaptase los objetivos iniciales a las evoluciones relativas al entorno de funcionamiento de las aduanas.

A este respecto, los objetivos del programa se modificaron para tener en cuenta la **Comunicación de la Comisión**⁶⁰ de febrero de 2002 **relativa a una estrategia para la unión aduanera**, en la que se exponen los retos a que se enfrentan las aduanas y se recuerda que, además de desempeñar la importantísima misión de recaudar derechos e impuestos, la aduana vela por la ejecución de las políticas aduaneras en la casi totalidad de los ámbitos relacionados con el comercio internacional. Además se señala la tensión existente entre, por una parte, el aumento del trabajo relacionado con la lucha contra el tráfico ilícito (fraude, falsificación, incumplimiento de los convenios medioambientales) y, por otra, la mayor demanda, por parte de los operadores económicos, de un servicio más rápido. La cuestión es cómo aumentar los controles y facilitar al mismo tiempo el comercio legal. A esta dificultad se añaden los retos derivados de la ampliación.

La Comunicación define del siguiente modo los objetivos estratégicos de la unión aduanera en los próximos años:

- «Facilitar un marco adecuado para el desarrollo del comercio internacional con normas transparentes y estables, aplicadas de modo coherente.
- Dotar a la Comunidad y a sus Estados miembros con los recursos presupuestarios necesarios.
- Proteger a la sociedad del comercio internacional desleal y de los daños derivados del mismo, sobre todo en lo que respecta a los intereses financieros, comerciales, de salud pública, culturales y medioambientales».

A partir de estos objetivos, la Comunicación identifica cinco campos principales de actuación:

- La legislación aduanera, insistiendo en la difusión de la información para asentar la uniformidad y la coherencia de su aplicación.
- La mejora de las operaciones, mediante una mayor cooperación entre las administraciones nacionales.
- La mejora del servicio a las empresas.
- Una formación más profunda, también de los operadores económicos.
- La promoción de la cooperación aduanera internacional.

Por último, se señala la importancia estratégica de la informatización de estos campos.

⁶⁰ Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativa a una estrategia para la unión aduanera, 8 de febrero de 2001, COM(2001)51 final.

En la evaluación se plantea clásicamente la pregunta de la adecuación entre los objetivos explícitos del programa y los problemas que se supone que éste asume.

Sin embargo, la cuestión de la pertinencia no se tratará aquí completamente, pues sobre todo corresponde a la evaluación intermedia, en el curso de la cual se abordó en gran medida, así como a una evaluación *a priori* susceptible de proponer modificaciones en relación con los objetivos.

No obstante, se puede subrayar que los objetivos fijados en el programa Aduana 2002 siguen siendo pertinentes, teniendo en cuenta la evolución de la situación observada a principios de 2001.

La actuación se basó principalmente en los cuestionarios cumplimentados por los Estados miembros. Las preguntas invitan a éstos a transmitir datos y dar su opinión, y 29 de ellas les piden que puntúen del 1 al 4 la aportación de un tipo de actividad o de la totalidad del programa a un resultado o un impacto determinados.

Estas valoraciones, interpretadas con arreglo a los comentarios y a las realizaciones observadas, constituyen criterios de juicio.

3 EL ÁRBOL DE OBJETIVOS Y LA RELACIÓN ENTRE EFECTOS Y OBJETIVOS

La evaluación intermedia aclaró los objetivos del programa. Del principal, de mejora del funcionamiento del mercado interior, derivan otros tres: la aplicación uniforme de la legislación, la defensa de los intereses de la comunidad y la simplificación del comercio. La evaluación intenta determinar si los resultados y los impactos de las realizaciones contribuyen a estas metas. Para ello determina, en un primer momento, los efectos previstos de las realizaciones y cómo se pueden relacionar con ellas, elaborando así un árbol de efectos previstos.

En los Anexos 1 y 2 se presentan los árboles de resultados previstos de las acciones conjuntas, por una parte, y de las aplicaciones informáticas, por otra. El árbol de objetivos se lee de dos maneras: hacia abajo, es decir, preguntando cómo se debe alcanzar cada nivel, o hacia arriba, preguntando por qué se ha emprendido cada realización.

Más adelante, la observación ha de permitir evaluar en qué medida se han advertido concretamente los efectos previstos.

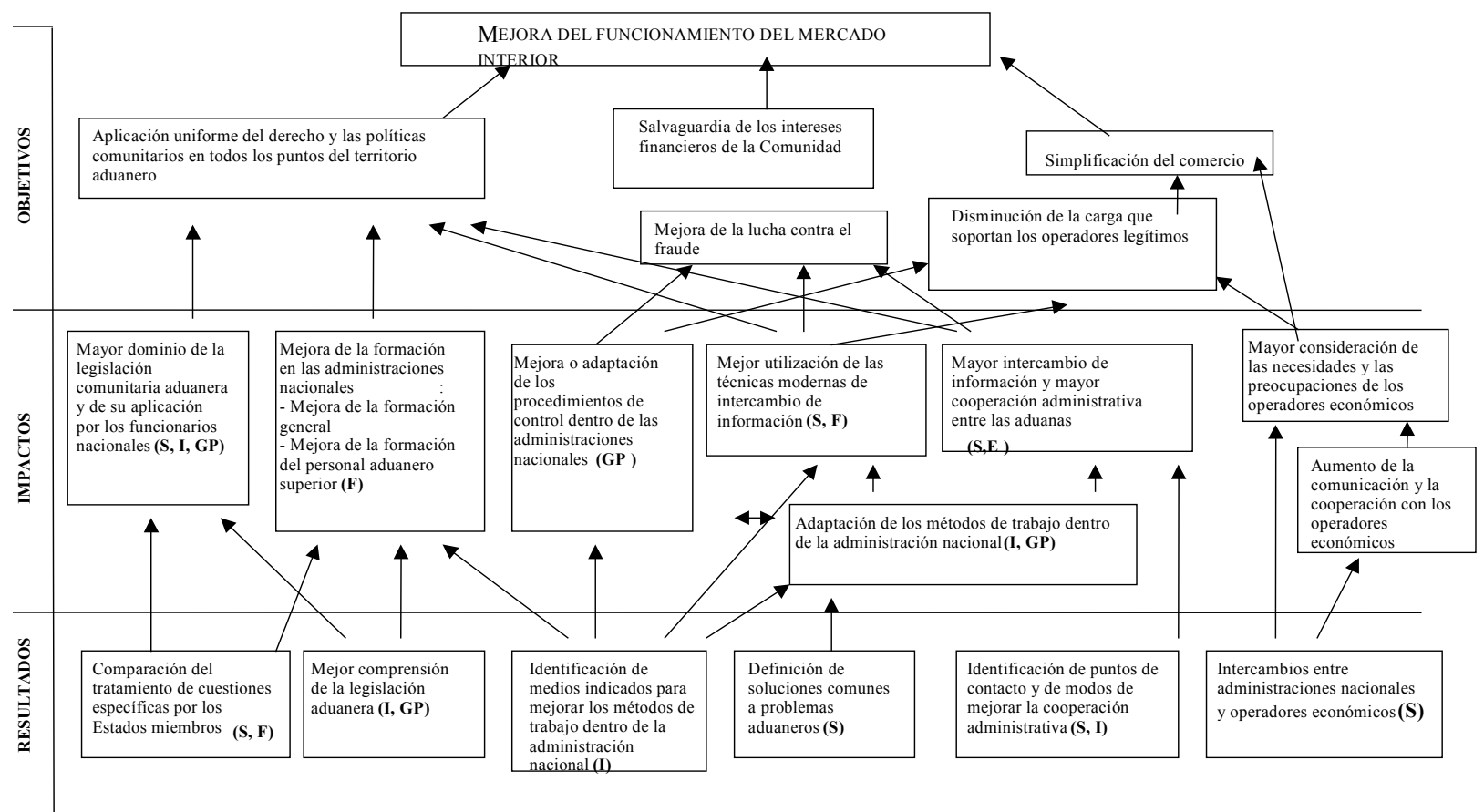
ANEXO 2 ESQUEMA DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA ADUANA 2002 Y DE LOS EFECTOS PREVISTOS DE LAS ACCIONES CONJUNTAS

El esquema siguiente relaciona los objetivos del programa Aduana 2002, tal como se podían presentar como impactos y resultados previstos en el informe intermedio, y los resultados e impactos previstos de las acciones conjuntas. Los tipos de acciones organizadas se clasifican en «S» (seminarios), «F» (acciones de formación), «GP» (grupos de proyecto) e «I» (intercambios). Cada tipo de acción conjunta se menciona en los cuadros «resultados» y los «impactos» que le corresponden.

De algunas acciones se esperan a la vez resultados e impactos; de otras, únicamente impactos (por ejemplo, de la formación).

Este esquema muestra cómo responden de manera coherente a los objetivos del programa, tal como se detallaron en la evaluación intermedia, las acciones recientemente organizadas.

Esquema de los objetivos del programa Aduana 2002 y de los efectos previstos de las acciones conjuntas



ANEXO 3 EVALUACIONES, POR LOS ESTADOS MIEMBROS, DE LOS EFECTOS DE LAS ACCIONES CONJUNTAS

Anexo 3.1 Seminarios

	UTILIDAD	RESULTADOS					IMPACTOS				
		2.1.	2.2.	2.3.	2.4.	otros	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.	otros
		Permitieron comparar el tratamiento por los Estados miembros de cuestiones aduaneras específicas	Permitieron investigar y definir la solución común a los problemas aduaneros específicos	Permitieron a las administraciones nacionales y los operadores económicos intercambiar opiniones acerca cuestiones aduaneras específicas	Permitieron a los participantes identificar puntos de contacto (o redes) en otros Estados miembros y/o modos de mejorar la cooperación administrativa y el intercambio de información entre servicios aduaneros	Otros resultados mencionados (si = 1, no = 0)	A raíz de los seminarios de 2001 y 2002 mejoró el dominio de la legislación aduanera comunitaria, su interpretación y su aplicación dentro de la administración nacional	A raíz de los seminarios de 2001 y 2002 mejoró la cooperación entre los operadores económicos y la administración nacional (incluidas las consultas a dichos operadores)	A raíz de los seminarios de 2001 y 2002 mejoró el uso de las herramientas informáticas dentro de la administración nacional	A raíz de los seminarios de 2001 y 2002, los contactos y/o redes identificados por los participantes propiciaron una mejor cooperación entre las administraciones nacionales	Otros impactos mencionados (si = 1, no = 0)
ALEMANIA	4	4	3	4	4	0		3	1	3	0
AUSTRIA	3	3	2	4	4	1	3	3	2	3	1
BÉLGICA	4	3,5	3,5	3	3	1	3	2	1	3	1
DINAMARCA											
ESPAÑA	3	3	3	4	4	0	3	3	3	4	0
FINLANDIA	4	3	3	3	3	1	3	3	2	3	1
FRANCIA	3	3	3	3	3	1	3	2	1	3	1
GRECIA	4	4	4	3	4	1	4	3	4	3	0
IRLANDA	4	4	3	4	4	0	2	2	2	3	1
ITALIA	3	3	3	3	3	0	3	3	2	2	0
LUXEMBURGO											
PAÍSES BAJOS	3	3	3	3	3	1	2	2	2	4	0
PORTUGAL											
REINO UNIDO	3	3	2	3	3	1	2	1	2	3	0
SUECIA	4	3	3	4	3	1	3	3	2	3	0
Núm. de respuestas	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
MEDIA	3.50	3.29	2.96	3.42	3.42	0.67	2.58	2.50	2.00	3.08	0.42

De 1 (débil) a 4 (muy bueno)

Anexo 3.2 Intercambios

	UTILIDAD	RESULTADOS				IMPACTOS				
		6.1.	6.2.	6.3.	otros	7.1.	7.2.	7.3.	7.4.	otros
		Los intercambios realizados en 2002 permitieron a los participantes mejorar su comprensión de la legislación aduanera	Los intercambios realizados en 2002 permitieron identificar maneras de mejorar los métodos de trabajo aduanero	Los intercambios realizados en 2002 permitieron identificar puntos de contacto (o redes) en otros Estados miembros y/o modos de mejorar la cooperación administrativa entre servicios	Otros resultados mencionados (si = 1, no = 0)	A raíz de los intercambios de 2001 y 2002, ¿ha observado una mejora de la manera de interpretar o aplicar la legislación aduanera?	A raíz de los intercambios de 2001 y 2002, ¿ha observado modificaciones o adaptaciones de los métodos de trabajo dentro de la administración nacional?	A raíz de los intercambios de 2001 y 2002, ¿ha observado mejoras o modificaciones de los métodos de cooperación administrativa o mejoras del intercambio de información entre administraciones aduaneras?	En particular, ¿ha observado que a raíz de los intercambios se produzcan contactos más frecuentes entre administraciones de origen y administraciones de acogida, en particular para obtener o intercambiar información aduanera?	Otros impactos mencionados (si = 1, no = 0)
ALEMANIA	3	2	3	4	0	2	2	2	3	0
AUSTRIA	3	3	4	4	1	2	3	3	3	0
BÉLGICA	3,5	3,5	3,5	3,5	1	2,5	2,5	2	1,5	1
DINAMARCA										
ESPAÑA	3	3	2	4	0	3	1	3	3	0
FINLANDIA	4	3	3	4	1	3	3	4	3	1
FRANCIA	3	4	4	3	1	3	2	3	3	1
GRECIA	4	4	4	3	0	3	3	3	3	0
IRLANDA	4	2	4	4	0	1	3	3	3	0
ITALIA	4	3	3	4	1	3	4	4	4	1
LUXEMBURGO										
PAÍSES BAJOS	3	2	3	4	1	2	2	4	4	0
PORTUGAL										
REINO UNIDO	4	2	2	4	0	2	1	1	3	1
SUECIA	4	4	3	4	1	3	3	3	#	0
Núm. de respuestas	12	12	12	12	12	12	12	12	11	12
MEDIA	3,54	2,96	3,21	3,79	0,58	2,46	2,46	2,92	3,05	0,42

Anexo 3.3 Grupos de proyecto

	UTILIDAD	IMPACTOS			
		10.1	10.2	10.3	otros
		Considera que los trabajos de los grupos de proyecto del programa Aduana 2002 han permitido mejorar el dominio y la comprensión de aspectos específicos de la legislación aduanera comunitaria?	Considera que los trabajos de los grupos de proyecto del programa Aduana 2002 han permitido mejorar o adaptar los métodos y procedimientos de control dentro de su administración?	Considera que los trabajos de los grupos de proyecto del programa Aduana 2002 han permitido garantizar que las necesidades de los operadores económicos se tienen más en cuenta?	Otros impactos mencionados (sí = 1, no = 0)
ALEMANIA	4	3	3	1	0
AUSTRIA	3	4	2	3	1
BÉLGICA	3,5	3,5	3	3	1
DINAMARCA					
ESPAÑA	4	4	3	3	0
FINLANDIA	3	3	3	2	1
FRANCIA	3	4	3	3	1
GRECIA	4	4	3	3	0
IRLANDA	4	4	3	3	1
ITALIA	3	3	3	4	1
LUXEMBURGO					
PAÍSES BAJOS	4	2	3	3	0
PORTUGAL					
REINO UNIDO	3	3	3	3	1
SUECIA	4	3	4	4	1
Núm. de respuestas	12	12	12	12	12
MEDIA	3,54	3,38	3,00	2,92	0,67

Anexo 3.4 Formación

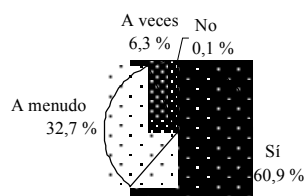
	UTILIDAD	IMPACTOS				
		12.1	12.2	12.3	12.4	otros
		¿Considera que las actividades de formación del programa Aduana 2002 han permitido mejorar los módulos de formación propuestos a los funcionarios de su administración (calidad, complementariedad, temas propuestos)?	¿Considera que las actividades de formación del programa Aduana 2002 han permitido mejorar el conocimiento de temas aduaneros específicos?	¿Considera que las actividades de formación del programa Aduana 2002 han permitido mejorar la formación del personal aduanero superior?	¿Considera que las actividades de formación del programa Aduana 2002 han permitido mejorar el uso que los funcionarios de su administración hacen de las tecnologías modernas (informática, etc.)?	Otros impactos mencionados (sí = 1, no = 0)
ALEMANIA	3	3	3	3	3	0
AUSTRIA	3	3	4	4	#	1
BÉLGICA	3	3	2	1	2	0
DINAMARCA						
ESPAÑA	3	3	3	3	3	0
FINLANDIA	3	3	3	2	2	0
FRANCIA	3	2	2	3	3	1
GRECIA	4	3	4	4	3	0
IRLANDA	4	4	4	3	3	1
ITALIA	2	2	2	3	1	0
LUXEMBURGO						
PAÍSES BAJOS	3	4	2	2	2	1
PORTUGAL						
REINO UNIDO						
SUECIA	3	3	4	3	2	0
Núm. de respuestas	11	11	11	11	9	11
MEDIA	3.09	3.00	3.00	2.82	2.67	0.36

Anexo 3.5 Evaluación general

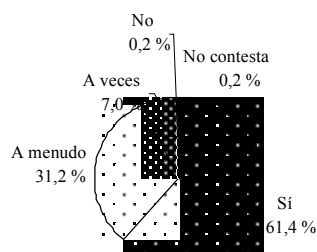
	Logro de los objetivos					Utilidad de los sistemas de TI otras observaciones	
	13.A.	13.B	13.C	13.D	13.E	14	15
	A. ¿En qué medida ha permitido el programa mejorar la cooperación administrativa y el intercambio de información entre administraciones aduaneras?	B. ¿En qué medida ha permitido el programa facilitar la comunicación y la consulta a los operadores económicos?	C. ¿En qué medida ha permitido el programa mejorar la calidad y los resultados de los controles aduaneros?	D. ¿En qué medida ha permitido el programa mejorar la lucha contra el fraude?	E. ¿En qué medida ha permitido el programa mejorar la aplicación del derecho comunitario en todos los puntos del territorio aduanero?	¿Cuál es su valoración general de la utilidad de los sistemas informáticos financiados por el programa Aduana 2002?	¿Desea formular otras observaciones sobre el programa o sus modalidades de evaluación (incluido el presente cuestionario)? ¿Desea sugerir alguna mejora del programa? (sí = 1, no = 0)
ALEMANIA	4	1	3	3	4	4	0
AUSTRIA	4	3	4	4	3	3	1
BÉLGICA	2	2	3	2,5	2,5	2,5	1
DINAMARCA							
ESPAÑA	4	3	4	4	4	4	1
FIRNLANCIA	3	3	3	3	3	4	0
FRANCIA	3	2	3	3	3	3	1
GRECIA	3	2	3	4	3	3	0
IRLANDA	4	3	3	3	3	4	0
ITALIA	3	3	4	4	3	3	1
LUXEMBURGO							
PAÍSES BAJOS	3	3	3	3	2	3	1
PORTUGAL							
REINO UNIDO	3	1	4	2	2	3	1
SUECIA	3	3	4	3	3	4	0
Núm. de respuestas	12	12	12	12	12	12	12
MEDIA	3.25	2.42	3.42	3.21	2.96	3.38	0.58

ANEXO4 SÍNTESIS DE LAS EVALUACIONES INDIVIDUALES DE LOS PARTICIPANTES EN LOS SEMINARIOS DE 2000, 2001 Y 2002 (RESULTADOS CORRESPONDIENTES A 18 SEMINARIOS DE UN TOTAL DE 29)

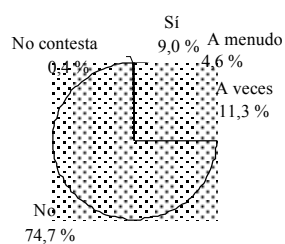
¿Ha satisfecho (o superado) el seminario sus expectativas?



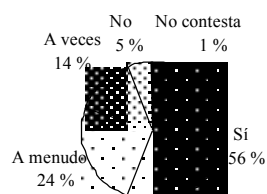
¿Ha cubierto el seminario los temas que esperaba?



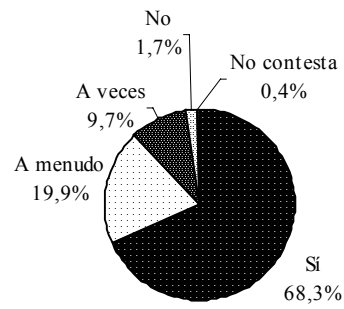
¿Incluía demasiadas presentaciones?



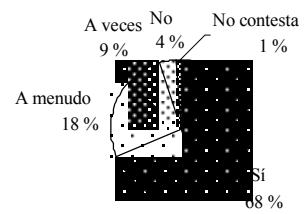
¿Era suficiente el tiempo destinado a los debates?



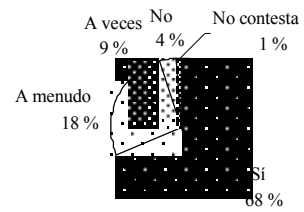
¿Había tiempo suficiente para hablar con los otros delegados?



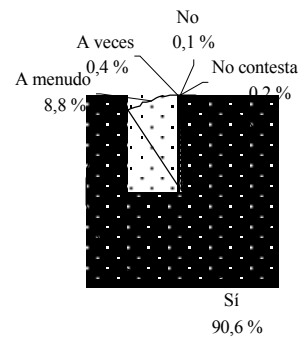
¿Eran suficientes los documentos disponibles?



¿Eran suficientes los documentos disponibles?



¿Era adecuado el entorno del seminario?



ANEXO 5 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INTERCAMBIOS

Evolución del número de intercambios por ámbito prioritario (Estados miembros)

	Controles y normas de control		Relaciones con el comercio		Tecnologías de la información y nuevos desarrollos		Formación		Intercambios específicos y otros		total
	número	%	número	%	número	%	número	%	número	%	
2000	156	60	15	6	13	5	74	29	0	0	258
2001	323	56	27	5	136	23	21	4	72	12	579
2002	276	61	38	8	8	2	88	20	39	9	449

NB: Los totales recogidos en la última columna pueden diferir de los del cuadro anterior (evolución de los intercambios por país), pues las cifras de este cuadro proceden de los informes anuales que los Estados envían a finales de año, mientras que las del anterior proceden del cuestionario general, en el que algunos Estados realizaron modificaciones considerables.

Evolución del número de intercambios por ámbito prioritario (países candidatos)

	Controles y normas de control		Relaciones con el comercio		Tecnologías de la información y nuevos desarrollos		Formación		Intercambios específicos y otros		total
	número	%	número	%	número	%	número	%	número	%	
2001	58	74	3	4	5	6	3	4	9	12	78
2002	42	69	2	3	4	7	8	13	5	8	61

ANEXO 6 PRESUPUESTO DE INFORMÁTICA DE ADUANA 2002

Projekt / År	1998	1999	2000	2001	2002	Totalt	% av den totala budgeten för Tull 2002
CCN/CSI (50 % Fiscalis - 50 % Tull 2002)	2 182 687	6 033 857	4 336 042	4 672 356	6 576 530	23 801 472	
Förvaltningsverktyg (50 % Fiscalis - 50 % Tull 2002)	-	124 627	476 406	688 350	129 500	1 418 883	
Tempo	-	124 627	476 406		129 500	730 533	
PSO	-	-	-	688 350	-	688 350	
Tull 2002 (exkl. budgeten för CCN/CSI och förvaltningsverktygen)	12 061 986	10 293 952	15 876 661	17 312 595	16 973 560	72 518 754	
NCTS	7 045 916	7 838 227	8 725 941	10 461 500	9 251 972	43 323 556	51,38 %
Tulltillämpningar	1 680 567	1 328 956	2 910 096	2 995 835	3 926 326	12 841 780	15,23 %
E-Customs (e-tull)	-	-	84 990	85 260	273 262	443 512	0,53 %
Övriga	2 425	78 006	229 627	280 000	-	590 058	0,7 %
AFIS/TIS	2 501 819	176 383	3 008 007	2 565 000	2 585 000	10 836 209	12,85 %
SIGL	831 259	872 380	918 000	925 000	937 000	4 483 639	5,32 %
TOTALT för Tull 2002 (inkl. 50 % av CCN/CSI och förvaltningsverktygen)	13 154 918	13 280 047	18 320 342	19 241 032	20 323 303	84 319 642	

ANEXO 7 EVALUACIÓN, POR LOS ESTADOS MIEMBROS, DEL DESARROLLO, LA INSTALACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

Pregunta

Sírvase indicar en qué medida está de acuerdo con las siguientes propuestas, según una escala de puntuación del 1 (completamente de acuerdo) al 5 (completamente en desacuerdo).

Respuestas

Desarrollo e instalación de CCN/CSI	Nº respuestas Fiscalis	Media Fiscalis	Nº respuestas Aduana	Media Aduana	Media general
A. Plazos realistas de puesta en marcha de CCN/CSI en su Estado miembro.	9	2,00	10	2,00	2,00
B. Presupuestos realistas de puesta en marcha de CCN/CSI en su Estado miembro.	8	1,56	10	1,70	1,64
C. Ayuda suficiente de la Comisión (CCN/TC) durante la puesta en marcha/instalación de CCN/CSI en su Estado miembro.	9	1,78	10	2,00	1,89
D. Formación facilitada por la Comisión Europea suficiente para la puesta en marcha/instalación de CCN/CSI en su Estado miembro.	9	1,83	10	2,10	1,97
E. Documentación suficiente para la puesta en marcha/instalación de CCN/CSI en su Estado miembro.	6	1,83	10	2,10	2,00
F. Facilidad de conexión de CCN/CSI a su sistema nacional de plataformas.	9	1,83	10	2,30	2,08
G. Utilización de las tecnologías disponibles a escala nacional en la especificación de CCN/CSI.	9	1,67	10	2,10	1,89
Funcionamiento de CCN/CSI (1999-2002)					
H. Ayuda suficiente de la Comisión Europea (CCN/TC) durante el funcionamiento de CCN/CSI	9	2,00	11	1,73	1,85
I. Documentación y formación suficientes aportadas por la Comisión Europea (CCN/TC) para el funcionamiento de CCN/CSI y el desarrollo de sistemas.	9	2,22	11	2,09	2,15
J. Facilidad de accionamiento de CCN/CSI en su Estado miembro.	9	2,17	11	2,64	2,43
K. Los servicios de CCN/CSI cubren las necesidades para intercambio de información entre administraciones según las exigencias del programa (servicios síncronos y asíncronos, HTTP, CCN-mail).	8	2,88	10	2,10	2,44
L. Disponibilidad suficiente del sistema de base, gestionado por la Comisión Europea.	8	1,88	10	1,80	1,83
M. Disponibilidad suficiente de las otras pasarelas, gestionadas por los otros Estados miembros.	7	1,71	10	2,00	1,88
N. Facilidad de conexión de CCN/CSI a los sistemas.	9	2,22	10	2,50	2,37
O. Todo sistema usuario de CCN/CSI contiene en sus especificaciones las necesarias para interoperar con CCN/CSI.	8	2,38	10	2,10	2,22
P. CCN/CSI economiza recursos considerables.	5	2,60	9	2,11	2,29
Q. Seguridad suficiente para todos los servicios de intercambios.	8	2,00	11	1,36	1,63

Leyenda

1 = Completamente de acuerdo

5 = Completamente en desacuerdo

Media <=2,0

Media entre 2 y 2,5

Media >2,5



ANEXO 8 EVALUACIÓN, POR LOS ESTADOS MIEMBROS, DE LA COMPLETITUD DE LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LOS SISTEMAS DE ADUANA 2002

Pregunta

¿Podría evaluar la completitud de la información que estos sistemas suministran a su Estado miembro en relación con los objetivos principales del programa?

- *Mejorar la cooperación administrativa y el intercambio de información entre las administraciones aduaneras*
- *Facilitar la comunicación con los operadores económicos y la consideración de sus preocupaciones*
- *Mejorar la calidad y los resultados de los controles aduaneros*
- *Mejorar la lucha contra el fraude*
- *Mejorar la aplicación del derecho comunitario en el conjunto del territorio aduanero*

- 1: Se suministra toda la información necesaria
- 2: Se suministra casi toda la información necesaria, pero sería posible realizar ciertas mejoras
- 3: No se suministra toda la información necesaria
- 4: La información que se suministra no es útil

Respuestas

Sistemas (incluidos los componentes comunitarios y los nacionales)		
	Nº de respuestas	Media
A. ECICS (European Commission Inventory of Chemical Substances)	8	2,00
B. IPR (Inward Processing Relief)	10	1,80
C. NSIT (Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito)	9	1,56
D. Taric (Tarif Intégré communautaire)	9	1,89
E. TCO/TCT (Transfert des Cachets d'Origine/Transit)	10	2,10
F. Unit Values	5	1,40
G. Tariff Quota Surveillance (TQS)	9	1,78
H. AFIS	11	2,00
I. EBTI	11	1,82
J. DDS	7	2,00
K. SIGL	3	1,67

Media <=2,0	
Media entre 2 y 2,5	
Media >2,5	

ANEXO 9 EVALUACIÓN, POR LOS ESTADOS MIEMBROS, DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LOS SISTEMAS DE ADUANA 2002

Pregunta

Teniendo en cuenta las necesidades de su Estado miembro, ¿podría evaluar la calidad de la información suministrada por los sistemas que se enumeran a continuación?

Respuestas

Calidad información suministrada por las aplicaciones Aduana 2002	Sistema									
	TARIC	ECICS	IPR	SIGL	DDS	TCO/TCT	Unit Values	QUOTA	AFIS	EBTI
A. Los otros Estados miembros actualizan en tiempo útil la información de la que depende su Estado <i>Número de países que han respondido</i>	15	21	16	5	9	19,5	9	14	21	17
	8	9	9	3	5	9	5	7	10	9
	Media	2,33	1,78	1,67	1,80	2,17	1,80	2,00	2,10	1,89
B. Los otros Estados miembros suministran en tiempo útil la información de la que depende su Estado <i>Número de países que han respondido</i>	17	24	16	6	10	19,5	10	15	23	19
	8	9	9	3	5	9	5	7	10	9
	Media	2,13	2,67	1,78	2,00	2,00	2,17	2,00	2,14	2,30
C. La información que suministran los otros Estados miembros es precisa y correcta <i>Número de países que han respondido</i>	13,3	18	16	4	6	15,5	8	11	19	13
	8	9	9	3	5	9	5	7	10	9
	Media	2,00	1,78	1,33	1,20	1,72	1,60	1,57	1,90	1,44
Media total	1,89	2,33	1,78	1,67	1,67	2,02	1,80	1,90	2,10	1,81

Referencias

1 = Totalmente de acuerdo

5 = Totalmente en desacuerdo

Si media <=2,0

Si media entre 2 y 2,5

Si media >2,5

ANEXO 10 EVALUACIÓN, POR LOS ESTADOS MIEMBROS, DE LA INSTALACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS COMPONENTES NACIONALES DE LOS SISTEMAS DESARROLLADOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA ADUANA 2002

Pregunta

Sírvase indicar en qué medida está de acuerdo con las siguientes propuestas, según una escala de puntuación del 1 (completamente de acuerdo) al 5 (completamente en desacuerdo).

Respuestas

Instalación y desarrollo en su Estado miembro de los sistemas propios del programa Aduana 2002	Nº respuestas	Media
A. Su Estado miembro reconoce la necesidad y se compromete en la instalación de los sistemas a escala nacional, tal como se prevé en la especificación común	11	1,45
B. El plazo de instalación de los sistemas es realista	11	2,36
C. La formación impartida es suficiente	11	2,00
D. La ayuda prestada es suficiente	11	1,86
E. Las necesidades y/o especificaciones de los sistemas en instalación y/o desarrollo son suficientemente completas	11	2,68
F. La comunicación sobre la instalación entre la Comisión Europea y su Estado miembro es clara y rápida	11	2,18
G. Los recursos presupuestarios disponibles a escala nacional son suficientes	11	2,42
H. Los recursos humanos que se podrían dedicar a estos proyectos a escala nacional son suficientes	11	2,70
I. Su Estado miembro aporta tecnología adecuada	10	1,80
J. Los instrumentos jurídicos necesarios para el funcionamiento de los sistemas son de buena calidad y están disponibles a tiempo	11	2,00
K. Las disposiciones administrativas necesarias para el funcionamiento de los sistemas son de buena calidad y están disponibles a tiempo	10	2,30
L. La interoperabilidad con los sistemas finales existentes es posible	9	2,44
Funcionamiento en su Estado miembro de los sistemas propios del programa Aduana 2002		
M. La ayuda que presta la Comisión Europea durante el funcionamiento es suficiente	11	1,91
N. Los sistemas son fáciles de administrar en su Estado miembro	10	2,80
Cooperación de su Estado miembro con otros Estados miembros		
O. La Comisión Europea propone un número suficiente de ocasiones para que su Estado miembro y otros Estados miembros pongan en común informaciones interesantes sobre la instalación y el desarrollo de los sistemas	11	2,55
P. Las reuniones periódicas entre su Estado miembro y otros Estados miembros (por ejemplo, los grupos de trabajo) le aportan información interesante	11	2,27

Leyenda

1 = Completamente de acuerdo
5 = Completamente en desacuerdo

Media ≤ 2,0
Media entre 2 y 2,5
Media > 2,5

ANEXO 11 EVALUACIÓN, POR LOS ESTADOS MIEMBROS, DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SISTEMAS DESARROLLADOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA ADUANA 2002 A LOS OBJETIVOS DE ÉSTE

Sírvase indicar en qué medida está de acuerdo con las siguientes propuestas, según una escala de puntuación del 1 (completamente de acuerdo) al 5 (completamente en desacuerdo).

Contribución a los objetivos											
	TARIC	ECICS	IPR	NSIT	TCO/TC	Unit Values	AFIS	EBTI	TQS	TOTAL	
A. Los sistemas permiten una mayor eficacia en los procesos administrativos nacionales	11	21	23	18	19	10	20	14	13		
	Número de respuestas	8	9	8	9	5	10	9	7		
	Media	1,38	2,33	2,88	2,00	2,11	2,00	1,56	1,86	2,01	
B. Los sistemas mejoran la cooperación y el intercambio de información entre las administraciones aduaneras de los diferentes Estados miembros	15	20	17	14	18	13	19	16	12		
	Número de respuestas	6	8	7	9	8	5	11	9		
	Media	2,50	2,50	2,43	1,56	2,25	2,60	1,73	1,78	2,00	
C. Los sistemas facilitan la comunicación con los operadores económicos	14	22	25	18	29,5	15	25	22	16		
	Número de respuestas	7	7	8	9	8	5	8	7		
	Media	2,00	3,14	3,13	2,00	3,69	3,00	3,13	3,14	2,67	
D. Los sistemas mejoran la calidad y los resultados de los controles aduaneros	12	14	20	18	15,5	8	15	18	10		
	Número de respuestas	8	7	7	9	9	5	10	9		
	Media	1,50	2,00	2,86	2,00	1,72	1,60	1,50	2,00	1,67	
E. Los sistemas constituyen un apoyo eficaz de la lucha contra el fraude	15	18	19	15	17	14	12	20	13		
	Número de respuestas	6	7	6	8	8	5	8	7		
	Media	2,50	2,57	3,17	1,88	2,13	2,80	1,50	2,86	2,60	
F. Los sistemas mejoran la aplicación del derecho comunitario en todo el territorio aduanero	13	13	19	12	19,5	9	22	14	11		
	Número de respuestas	9	7	8	7	9	5	11	7		
	Media	1,44	1,86	2,38	1,71	2,17	1,80	2,00	1,57	1,88	
Media general		1,89	2,40	2,80	1,86	2,34	2,30	1,98	2,22	2,06	

Leyenda

1 = Completamente de acuerdo

5 = Completamente en desacuerdo

Media <=2,0

Media entre 2 y 2,5

Media >2,5

ANEXO 12 EVALUACIÓN, POR LOS ESTADOS MIEMBROS, DEL USO DE LOS SISTEMAS DESARROLLADOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA ADUANA 2002

Preguntas

¿Posee su Estado miembro un sistema de seguimiento del uso de los sistemas informáticos?, es decir, ¿lleva una estadística del uso de dichos sistemas?

Sírvase marcar con una cruz la columna «Seguimiento» del cuadro siguiente si su Estado miembro lleva un seguimiento del uso de los sistemas que se citan y, si es así, si éste es periódico (seguimiento continuo del sistema y elaboración de informes periódicos) o *ad hoc* (no se elaboran informes periódicos).

En relación con todos los sistemas de los que se realiza un seguimiento o de cuyo uso existe una idea clara, sírvase clasificar la frecuencia de uso marcando con una cruz una de las opciones propuestas en la columna «Frecuencia».

¿Tienen los funcionarios de su Estado miembro obligación jurídica o administrativa de utilizar estos sistemas? (sírvase marcar con una cruz la respuesta adecuada en la columna «Obligación»)

Respuestas

Sistemas	Seguimiento			Frecuencia					Obligación	
	No	Sí, regularmente	Sí, ad hoc	No se ha utilizado nunca	En fase de introducción	Ocasionalmente	Con frecuencia	Indispensable	No	Sí
A. Taric	4	4	0	1	0	1	0	6	2	6
B. ECICS	7	1	2	0	0	6	2	1	6	3
C. IPR	5	0	4	0	0	2	6	0	2	6
D. NSTI (Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito)	2	5	0	0	2	0	1	3	3	4
E. TCO/TCT	6	2	2	0	0	3	6	0	5	4
F. Unit Values	3	2	0	0	0	2	1	1	2	2
G. AFIS	7	3	0	0	0	2	4	2	5	4
H. EBTI	5	4	0	0	2	0	3	4	2	7
I. TOS	3	4	1	0	0	1	1	5	2	5
J. DDS	6	1	0	1	0	2	3	0	6	0
L. SIGL	4	2	0	1	0	1	2	1	2	3
Número de sistemas	52	28	9	3	4	20	29	23	37	44
Número de sistemas incluidos en el cuestionario	88	88	88	78	78	78	78	78	80	80
Proporción	59%	32%	10%	4%	5%	26%	37%	29%	46%	55%