



Bruselas, 20.2.2015
COM(2015) 64 final

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

Evaluación final del programa Aduana 2013

ÍNDICE

1.	ANTECEDENTES	3
2.	EL PROGRAMA	3
3.	ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN	5
4.	VALOR AÑADIDO EUROPEO DEL PROGRAMA	6
5.	EFICACIA DE ADUANA 2013.....	8
5.1.	<i>Refuerzo de la protección y la seguridad</i>	9
5.2.	<i>Protección de los intereses financieros de la UE</i>	10
5.3.	<i>Facilitación del comercio</i>	11
6.	FACTORES QUE HAN REPERCUTIDO EN LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA	11
7.	DIVULGACIÓN DEL PROGRAMA (SENSIBILIZACIÓN, CONOCIMIENTO Y APLICACIÓN)	13
8.	EFICIENCIA	14
8.1.	<i>Sistemas de comunicación e intercambio de información</i>	14
8.2.	<i>Acciones conjuntas</i>	15
9.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	17
9.1.	<i>Conclusiones</i>	17
9.2.	<i>Recomendaciones</i>	18

1. ANTECEDENTES

La Unión Aduanera es uno de los pilares de la Unión Europea y un elemento esencial en el funcionamiento del mercado interior. En efecto, este último solo puede funcionar correctamente mediante la aplicación conjunta de normas comunes en las fronteras exteriores. Ello implica que las 28 administraciones de aduanas de la Unión deben actuar al unísono.

El programa Aduana 2013 (en lo sucesivo denominado «Aduana 2013») fue implantado mediante la Decisión 624/2007/CE¹ y se concibió como un programa de acción plurianual destinado a las aduanas de la Unión Europea que apoyara y completara la acción emprendida por los Estados miembros para garantizar el funcionamiento efectivo del mercado interior en este ámbito. El programa, basado en Matthaeus, Aduana 2000, Aduana 2002 y Aduana 2007, sus cuatro predecesores, tenía como principal objetivo apoyar y fomentar la cooperación y coordinación entre las administraciones de aduanas de los Estados miembros, que eran asimismo sus principales beneficiarias.

De conformidad con el artículo 22, apartado 1, de la Decisión relativa al programa, se llevó a cabo una evaluación final bajo la responsabilidad de la Comisión, centrada en la eficacia y la eficiencia de las actividades del programa. Para realizarla, la Comisión Europea seleccionó y contrató a un consultor externo. El estudio de evaluación fue realizado por la «Asociación para la Evaluación» (*The Evaluation Partnership*), asistida a lo largo del proceso por un grupo director compuesto por funcionarios de la Comisión competentes en este ámbito y representantes de cinco países participantes. El grupo director ofreció su apoyo al equipo de evaluación en todas las fases del proceso. La evaluación se inició en septiembre de 2013 y concluyó en agosto de 2014.

El presente informe se basa en las constataciones y conclusiones del informe de evaluación externa. La Comisión valora la calidad global del estudio externo en que se basa esta evaluación y es consciente de las dificultades metodológicas que ha planteado y los esfuerzos realizados para atenuarlas. Se considera que las constataciones son creíbles y las conclusiones se han extraído con precisión.

El presente informe de la Comisión Europea cumple la obligación, mencionada en el artículo 22, apartado 3, de la Decisión relativa al programa, de comunicar los resultados de la evaluación final al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

2. EL PROGRAMA

Aduana 2013 se desarrolló entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2013. Se brindó acceso al programa a los Estados miembros, los países candidatos beneficiarios de una estrategia de preadhesión, así como los países candidatos potenciales y determinados países incluidos en el ámbito de la política europea de vecindad. Además de los 28 Estados miembros de la UE², participaron en él otros cinco países: Turquía, Serbia, la Antigua

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

² Croacia se adhirió a la Unión Europea el 1 de julio de 2013. A efectos de evaluación del programa, Croacia se clasificó en la categoría de Estado miembro, pero al efectuar el análisis se tuvo en cuenta el hecho de que Croacia hubiese sido un país candidato durante la mayor parte del ciclo de vida del programa.

República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Albania. A lo largo del presente informe, se alude a todos los países que participaron en las actividades del programa como «países participantes».

La Decisión relativa al programa estableció con respecto a Aduana 2013 cinco objetivos generales:

1. garantizar que las actividades aduaneras satisficieran las necesidades del mercado interior, incluida la seguridad de la cadena de suministros y la facilitación de los intercambios, así como el apoyo a la estrategia en favor del crecimiento y el empleo;
2. lograr que las administraciones aduaneras de los Estados miembros interactuasen y desempeñasen sus funciones con tanta eficacia como si fueran una única administración, garantizando que hubiera inspecciones con un nivel de resultados equivalente en todo el territorio aduanero de la Comunidad y el apoyo de la actividad empresarial legítima;
3. ofrecer la protección necesaria de los intereses financieros de la Comunidad;
4. aumentar la protección y la seguridad;
5. preparar para la adhesión a los países candidatos y candidatos potenciales, a través, entre otros medios, de la puesta en común de experiencia y conocimientos con las administraciones aduaneras de dichos países.

La dotación financiera global para el programa se fijó en 323,8 millones EUR.

A fin de alcanzar los objetivos del programa, se realizaron las siguientes actividades:

- Desarrollo, mantenimiento y explotación de **sistemas de comunicación e intercambio de información**. Aproximadamente el 80 % del presupuesto asignado al programa se destinó a sistemas de TI, que respaldaban las demás actividades realizadas en su marco.
- **Acciones conjuntas**, que incluyeron seminarios, talleres, grupos de proyecto, grupos directores, visitas de trabajo, actividades de formación, acciones de seguimiento, análisis comparativos y otras acciones que permitieron a los funcionarios de los países participantes colaborar en aspectos de interés común.

La colaboración entre las autoridades aduaneras tuvo lugar a través de la red común de comunicaciones/interfaz común de sistemas (CCN/CSI) protegida, que garantizó la interoperabilidad de todos los sistemas de información nacionales y fue utilizada por las autoridades aduaneras como una plataforma segura para la comunicación y el intercambio de mensajes. En el marco de esta plataforma segura se desarrollaron en torno a sesenta programas de intercambio de información y aplicaciones transeuropeas. Algunos de los principales programas y aplicaciones de TI apoyados por el programa y que fueron analizados con motivo de la evaluación fueron los siguientes:

- el sistema de control de exportaciones (ECS) y el sistema de control de importaciones (ICS),
- el nuevo sistema de tránsito informatizado (NSTI);
- el sistema de información sobre el arancel integrado de la Comunidad (TARIC) y la base de datos relativa a los contingentes y los límites máximos arancelarios (QUOTA);
- el sistema de registro e identificación de los operadores económicos (EORI) y el sistema de operadores económicos autorizados (OEA), y

- el sistema de gestión de riesgos aduaneros (CRMS).

3. ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación se centró en los resultados del programa y su impacto sobre la Unión Aduanera y las administraciones de aduanas participantes. Aproximadamente el 80 % del presupuesto del programa se dedicó a los sistemas de TI, que permitieron en gran medida que este contribuyera al logro de objetivos estratégicos más ambiciosos. Por tanto, la evaluación se dedicó de manera específica a examinar más en profundidad la forma en que los sistemas de TI financiados con cargo a Aduana 2013 habían dotado de valor añadido a la cooperación aduanera, facilitando así la consecución de los objetivos generales del programa.

Para entender mejor cómo había funcionado el programa en la práctica, se aplicaron los principales criterios y perspectivas de evaluación que se enumeran a continuación:

1. el valor añadido europeo de Aduana 2013 (véase el epígrafe 4);
2. la eficacia, es decir, la medida en que la existencia de un entorno aduanero electrónico paneuropeo había contribuido a que a las autoridades aduaneras protegieran mejor los intereses financieros de la UE, reforzaran la seguridad y la protección de los ciudadanos y facilitaran el comercio (véase el epígrafe 5);
3. los resultados y repercusiones imprevistos y no deliberados derivados de las actividades del programa (véase el epígrafe 6);
4. la difusión del programa - concienciación, conocimiento y ejecución (véase el epígrafe 7);
5. la eficiencia del programa (véase el epígrafe 8).

El consultor externo conjugó varias técnicas, combinando el estudio estándar utilizado ya en 2011 para la evaluación intermedia del programa, con un análisis de contribución (para más información, véase el epígrafe 5).

La Comisión considera que los datos recopilados para realizar la evaluación del programa fueron abundantes y se cotejaron a fin de obtener información sólida y poder basar las conclusiones en pruebas fehacientes avaladas por diversas fuentes. Entre las principales fuentes de información utilizadas en la evaluación cabe mencionar:

- la investigación documental;
- un cuestionario en el que quedaron recogidos los puntos de vista de las administraciones aduaneras nacionales de todos los países participantes (33 respuestas, una por país);
- una encuesta a los funcionarios de aduanas de las administraciones nacionales en la que se recababa su opinión. La encuesta iba dirigida indistintamente tanto a los funcionarios que habían participado directamente en el programa como a los demás (la encuesta obtuvo en total 5 401 respuestas);
- seis estudios de casos de Estados miembros de la UE realizados para poner a prueba la teoría de cambio del programa.

A la hora de proceder a la evaluación de Aduana 2013, hubo que tener en cuenta varias limitaciones. En primer lugar, muchas de las actividades del programa eran una mera continuación de las iniciadas en el marco de Aduana 2007, el programa anterior. Por tanto, los resultados y repercusiones solo pudieron vincularse exclusivamente al programa Aduana 2013

en contadas ocasiones. En segundo lugar, la necesidad de centrar la evaluación en un número limitado de objetivos y de Estados miembros, si bien permitió entender mejor la eficacia del programa, no permitió generalizar los resultados de los estudios de casos de forma representativa desde el punto de vista estadístico. En tercer lugar, los evaluadores dispusieron de muy pocos datos cuantitativos, en particular, en lo relativo a los costes de desarrollo de los sistemas de TI a escala nacional o a la reducción de los costes administrativos, ya que no existía una estructura de seguimiento de tales indicadores. Por consiguiente, los evaluadores tuvieron que basarse en gran medida en las percepciones de las partes interesadas consultadas (obtenidas a través de encuestas, de entrevistas selectivas o de los estudios de casos). A menudo, ni siquiera esos expertos sobre el terreno fueron capaces de cuantificar esos beneficios o ventajas pese a tener la certeza de que se habían producido. Así pues, las conclusiones de la evaluación se basan ante todo en las abundantes pruebas cualitativas obtenidas y solo en menor medida en datos cuantitativos.

Los siguientes epígrafes resumen las conclusiones sobre cada uno de los cinco criterios y perspectivas de evaluación.

4. VALOR AÑADIDO EUROPEO DEL PROGRAMA

En el contexto de la evaluación final del programa Aduana 2013, el valor añadido europeo se entendió como los beneficios adicionales derivados de una actuación a escala de la UE frente a la adopción de iniciativas a escala nacional. Ello incluye los siguientes aspectos:

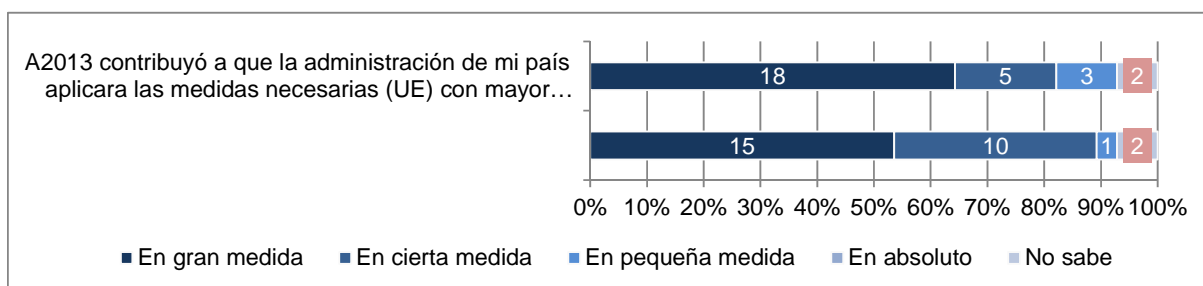
- i. complementariedad del programa con las iniciativas nacionales;
- ii. reducción de los costes y cargas administrativos (por ejemplo, a través de plataformas de TI, directrices y procedimientos comunes; aplicación por los demás participantes de las buenas prácticas identificadas durante el desarrollo de las actividades del programa; reducción de duplicaciones y solapamientos), o desde otra perspectiva, el coste de la «no Europa»;
- iii. el carácter transeuropeo de la cooperación aduanera, abordada de forma más eficaz a través de los Estados miembros y el valor de las redes humanas creadas por medio del programa;
- iv. el logro de una mayor uniformidad de la Unión Aduanera de la UE («actuación como una única administración») y el valor de una cultura administrativa común;
- v. la sostenibilidad de los resultados y repercusiones en caso de suprimirse el programa.

La evaluación ha puesto de manifiesto sólidos argumentos a favor del valor añadido europeo del programa, en particular, de su papel de apoyo a la aplicación de la legislación aduanera de la UE a escala nacional.

- i. A nivel general, los funcionarios de aduanas nacionales opinaron que los sistemas de TI financiados con cargo al programa complementaban en gran medida las iniciativas nacionales, ya que estaban fundamentalmente vinculados a la aplicación de la legislación aduanera de la UE. A su juicio, esa complementariedad había permitido reducir los costes administrativos, lo que no habría sido posible si cada Estado miembro hubiera tenido que desarrollar por sí solo unos sistemas informáticos similares. A modo de ejemplo, las bases de datos centralizadas como TARIC y QUOTA suministraban a las administraciones de los Estados miembros información importante que, en otras circunstancias, hubieran tenido que pedir a la Comisión en cada caso y conservar corriendo con los gastos. No obstante, las partes interesadas no pudieron cuantificar de manera precisa la reducción de los costes administrativos.

- ii. En el cuestionario de evaluación también se planteó directamente a las autoridades aduaneras una pregunta sobre la reducción de los costes administrativos. La mayor parte respondió que el programa había contribuido a aplicar la legislación de la UE con mayor rapidez y a un coste menor del que hubiera sido posible sin su apoyo. Como se observa a continuación en la figura 1, 23 de las 28 administraciones que respondieron al cuestionario indicaron que el programa les había ayudado «en gran medida o en cierta medida» a aplicar esas disposiciones *con mayor rapidez*. Por otra parte, 25 administraciones consideraron que el programa había contribuido «en gran medida o en cierta medida» a aplicar las disposiciones necesarias a un *coste menor*.

Figura 1: Medida en que Aduana 2013 redujo las cargas administrativas de las administraciones nacionales



Fuente: Cuestionario dirigido a las administraciones de aduanas de los Estados miembros de la UE (n = 28, ninguno de los encuestados respondió «en absoluto»)

- iii. Las acciones conjuntas permitieron la colaboración directa entre funcionarios de distintos países. La evaluación puso de manifiesto que también fomentaron la confianza y, por tanto, estimularon el libre intercambio de información y la adopción de sistemas de TI y otros procesos comunes. Así pues, la evaluación concluía que las redes creadas habían desempeñado un papel importante a la hora de alcanzar el objetivo del programa de «actuar como una única administración».

Gran parte de la armonización conseguida con la introducción de sistemas de TI transeuropeos y centralizados solo podía lograrse a condición de que las autoridades aduaneras compartiesen información con otros Estados miembros o reconociesen la validez de las operaciones llevadas a cabo por ellos. Por ejemplo, la información en materia de riesgos enviada a través del Sistema de Control de las Importaciones sería de escasa utilidad si la autoridad receptora no otorgara credibilidad al análisis que permitió conseguirla. Del mismo modo, el reconocimiento de la consideración de operador económico autorizado concedida en otro Estado miembro implica confiar en que la autoridad que la otorga aplica las directrices comunitarias de forma sistemática.

Según la evaluación, no podía darse por sentado que existiera entre las autoridades de los Estados miembros el grado de confianza necesario para un funcionamiento eficaz de estos sistemas, habida cuenta de la diversidad de culturas administrativas y métodos de trabajo. Antes al contrario, esa confianza debía irse instaurando y el programa desempeñó un papel fundamental al respecto. La confianza se fue adquiriendo, en parte, mediante los tradicionales efectos del trabajo en red, que permitió a los funcionarios de aduanas desarrollar contactos personales y entablar relación de manera informal, y lo que quizás sea más importante, a través de repetidas reuniones y de la exposición recíproca a los métodos de trabajo de los demás.

- iv. La evaluación reveló que en la Unión en su conjunto todavía existe una considerable diversidad en materia de ejecución de los procedimientos aduaneros relacionados con

la importación. Un indicador de utilidad a la hora de cuantificar esa diversidad es el tiempo necesario para importar las mercancías. Según el informe «*Doing Business*» del Banco Mundial³, el tiempo que se tarda en importar un contenedor de mercancías estándar puede variar entre 5 y 19 días en los 28 Estados miembros de la Unión.

No obstante, aunque esa diversidad aún persista, los evaluadores consideraron que se había reducido significativamente durante el período de programación. Se trata de un hecho importante, dado que el período abarcado por el programa Aduana 2013 correspondía a una fase intermedia previa a la implantación final del despacho centralizado. Teniendo en cuenta que el Código Aduanero de la Unión prevé esta implantación para el 1.10.2020⁴, a más tardar, los progresos realizados por Aduana 2013 hasta la fecha han resultado valiosos a la hora de preparar el terreno para esa ambiciosa tarea.

La evaluación llegaba a la conclusión de que, de no haber existido un foro para la colaboración y la puesta en común de experiencias o un programa de gasto como Aduana 2013 capaz de financiar los sistemas de TI comunes, hubiese sido muy poco probable que los Estados miembros adaptaran sus procedimientos y su legislación aduanera para actuar de modo similar y, en última instancia, como una única administración aduanera. Entre otras cosas, aplicar esa legislación sin un programa que financiara sistemas de TI comunes o el intercambio de conocimientos hubiera acarreado costes mucho más elevados. Ello se deriva del hecho de que, de no haberse adoptado sistemas de TI y especificaciones técnicas comunes, habría sido preciso crear 28 versiones diferentes de cada sistema específico.

- v. En cuanto a la sostenibilidad de los resultados sin una financiación ulterior, la evaluación llegaba a la conclusión de que los Estados miembros tendrían dificultades para seguir utilizando los sistemas de TI más allá del medio plazo, habida cuenta de los considerables costes de explotación y mantenimiento de los mismos y la importante función de gestión que desempeña actualmente la Comisión Europea. Aunque las administraciones aduaneras tuvieran la impresión de que los resultados obtenidos hasta ese momento eran duraderos, los instrumentos suministrados en el marco del programa, como por ejemplo los sistemas de TI y los módulos de formación, irían quedando obsoletos sin una renovación periódica. Del mismo modo, sin una interacción permanente, las redes creadas mediante la participación continua en acciones conjuntas empezarían a difuminarse y sus resultados irían desapareciendo gradualmente. La rotación del personal y las reorganizaciones administrativas podrían tener un efecto similar sobre las redes construidas a lo largo de los años del programa. Así pues, aunque los progresos ya logrados sigan observándose en el futuro, no debería subestimarse su dependencia de la ayuda futura de la Comisión.

5. EFICACIA DE ADUANA 2013

Con el fin de evaluar la eficacia del programa con respecto a la consecución de los objetivos generales, la evaluación aplicó un enfoque metodológico denominado análisis de contribución. Este enfoque analítico es especialmente pertinente para examinar si un programa o una política han contribuido al logro de unos determinados resultados e impactos. Con el fin de disponer de una evaluación equilibrada que fuera lo suficientemente amplia pero que a la vez profundizara en el tema, el análisis de contribución se centró en una selección de

³ *Doing Business 2013 — Regional Profile European Union (EU)* — Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial; el informe puede consultarse en la siguiente dirección <http://www.doingbusiness.org>

⁴ Artículo 6, apartado 1, y artículos 16 y 179 del Reglamento (UE) n° 952/2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión y Decisión de ejecución de la Comisión, de 29 de abril de 2014, por la que se establece el programa de trabajo relativo al Código Aduanero de la Unión (2014/255/UE).

- objetivos estratégicos: de los cinco objetivos mencionados en la Decisión por la que se establece Aduana 2013, se seleccionaron los tres siguientes: 1) protección de los intereses financieros de la UE; 2) refuerzo de la protección y la seguridad; 3) facilitación del comercio;
- procesos aduaneros: la importación de mercancías y los correspondientes trámites aduaneros;
- países: se seleccionaron seis de los veintiocho Estados miembros. Los criterios aplicados para efectuar esta selección fueron el volumen y la naturaleza del tráfico aduanero, los tipos de controles aduaneros aplicados, la participación en el programa y la diversidad geográfica. La muestra incluía a Croacia, la República Checa, Francia, Alemania, Hungría y los Países Bajos.

A continuación, se presentan los resultados y conclusiones principales de la evaluación por lo que respecta a la contribución del programa a los tres objetivos estratégicos seleccionados.

5.1. Refuerzo de la protección y la seguridad

Los progresos realizados en el marco del programa con vistas a la consecución de este objetivo son los que más llaman la atención y pueden considerarse un paso importante hacia la armonización, en última instancia, de los procesos de gestión de riesgos en el ámbito aduanero, con arreglo a lo prescrito en el Código Aduanero de la Unión⁵. Por otra parte, varios de los avances fundamentales, todos ellos conseguidos desde la evaluación anterior, están relacionados en gran medida con la protección y la seguridad y tienen su origen en las iniciativas adoptadas para aplicar las Modificaciones de Protección y Seguridad del Código Aduanero Comunitario⁶, cuyas disposiciones no entraron en vigor en su totalidad hasta 2011.

El Sistema de Control de las Importaciones, plenamente implantado en 2011, obliga a los operadores económicos a suministrar información de seguridad adicional antes de la llegada de las mercancías a la Unión Europea y facilita el intercambio de esta información entre las administraciones de los Estados miembros y la Comisión Europea. Los datos que los operadores económicos suministran en esa fase se integran en los procesos de gestión de riesgos y, de ese modo, propician el análisis de riesgos que las administraciones nacionales realizan en el lugar de llegada de las mercancías, así como en los sucesivos destinos. Por ejemplo, los funcionarios de aduanas entrevistados en el marco de los estudios de casos señalaron que el programa había facilitado el intercambio de información con los demás Estados miembros, permitiéndoles reaccionar ante los riesgos con mayor rapidez y eficiencia. Concretamente, el intercambio de información a través del Sistema de Control de las Importaciones ayudó a las autoridades nacionales en el intercambio de información anticipada en materia de importación, por ejemplo, en caso de reexpedición de las mercancías. En opinión de los funcionarios de aduanas, ello contribuyó a facilitar el comercio, ya que los operadores económicos no tuvieron que comunicar la información por duplicado y, al mismo tiempo, quedó garantizado un nivel de protección y seguridad idéntico.

Durante el período de vigencia del programa, el sistema de gestión de riesgos aduaneros alcanzó asimismo su plena operatividad. Dicho sistema fija un nivel mínimo de análisis de

⁵ El Código Aduanero de la Unión, que entró en vigor el 30.10.2013, derogó el Reglamento (CE) n° 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el Código aduanero comunitario. Sus disposiciones sustantivas solo serán de aplicación a partir del 1 de mayo de 2016.

⁶ Las Modificaciones de Protección y Seguridad cubrían cuatro modificaciones importantes del Código Aduanero recogidas en el Reglamento (CE) n° 1875/2006 de la Comisión, el Reglamento (CE) n° 312/2009 de la Comisión, el Reglamento (CE) n° 414/2009 de la Comisión y el Reglamento (UE) n° 430/2010 de la Comisión.

riesgos mediante la institucionalización del intercambio de formularios de información sobre riesgos entre los Estados miembros y la consideración en sus procesos de gestión de riesgos de ámbitos prioritarios de control comunes y perfiles de riesgo comunes. A título ilustrativo, algunos de los entrevistados con motivo de los estudios de casos se mostraron satisfechos de que el sistema estableciera un nivel mínimo de análisis de riesgos y fomentara el intercambio de información al respecto entre los Estados miembros a través de los formularios de información sobre riesgos. Los funcionarios tuvieron la impresión de haber logrado un mayor acceso a información pertinente en materia de riesgos y de estar en mejores condiciones para advertir a otros países sobre los eventuales riesgos existentes. Por lo tanto, al elevar el nivel de exigencia con respecto a los controles de riesgos y dotarlos de mayor coherencia, los sistemas financiados con cargo al programa incrementaron asimismo la confianza, contribuyendo a que los Estados miembros otorgaran credibilidad a los análisis de riesgos llevados a cabo por los demás y permitiendo orientar los controles con mayor eficacia.

Durante el periodo analizado, se generalizó la utilización de los sistemas de operador económico, lo que permitió que las autoridades aduaneras incrementaran su capacidad de poner en común información sobre operadores económicos concretos, y que aumentaran los datos disponibles sobre los operadores a efectos de análisis de riesgos. Por ejemplo, los estudios de casos pusieron de manifiesto que el sistema de identificación y registro de los operadores económicos había facilitado el que la autoridad aduanera tuviese en cuenta el historial de un operador económico a la hora de realizar un análisis de riesgos, incluido su historial en los demás Estados miembros. El sistema de operador económico autorizado permitió a las autoridades aduaneras centrarse en las empresas que presentaban mayores riesgos, incrementando la posibilidad de descubrir mercancías peligrosas a través de los controles, pese a que estos necesariamente se ejercieran solo sobre una pequeña proporción de envíos.

5.2. Protección de los intereses financieros de la UE

El cálculo preciso de los aranceles aduaneros y la lucha contra el fraude son cruciales para la protección de los intereses financieros de la UE.

El sistema de información sobre el arancel integrado de la Comunidad (TARIC) y la base de datos sobre contingentes y límites máximos arancelarios (QUOTA) son las únicas fuentes oficiales de información arancelaria destinada a las autoridades nacionales, y la evaluación permitió constatar que estaban actualizadas y eran fiables y fáciles de utilizar. Más de dos tercios de las administraciones indicaron que estas aplicaciones habían contribuido «en gran medida» al logro de los objetivos específicos de los sistemas de información, a saber, los de ayudar a los operadores y las autoridades a obtener la clasificación y el tipo arancelario correctos de las mercancías importadas (19 de las 27 administraciones).

La eventual contribución de otros sistemas de TI a la protección de los intereses financieros de la UE está más relacionada con la prevención y el descubrimiento del fraude, por lo que, en cierto modo, es menos evidente y más difícil de definir. Por ejemplo, se considera que, globalmente, el nuevo sistema de tránsito informatizado (NSTI) ha reducido considerablemente el fraude mediante la creación de registros de trazabilidad para cada operación de tránsito y la reducción del margen existente para desviarse de los procedimientos normalizados.

Por otra parte, la mayor eficacia de los sistemas de gestión de riesgos no solo ha contribuido a un refuerzo del control de las mercancías peligrosas, sino también a una determinación y percepción efectiva de los derechos de aduana. Ello ha repercutido de forma directa y positiva

en la protección de los intereses financieros de la UE. Por ejemplo, algunas de las personas entrevistadas en el marco de los estudios de casos consideraron que el sistema de gestión de riesgos revestía una importancia particular, habida cuenta del papel de su país como país de tránsito. Explicaron que dicho sistema permitía a sus aduanas registrar e intercambiar información por vía electrónica con las aduanas de otros Estados miembros, reforzando así la fiabilidad de la información y agilizando considerablemente el proceso de tránsito. De esta forma podían realizar un mejor seguimiento de los movimientos de mercancías y, por ende, detectar los posibles casos de fraude o de impago de derechos.

5.3. Facilitación del comercio

En el ámbito aduanero, este objetivo se persigue fundamentalmente de forma pasiva, en la medida en que los sistemas de gestión de riesgos perfeccionados, como los mencionados anteriormente, se implantan tratando de causar el menor efecto inhibitorio posible sobre el comercio. El nuevo entorno en el que se enmarca la tramitación de las declaraciones de aduana, totalmente desprovisto del soporte papel, unido a la generalización y al creciente recurso al sistema de operador económico autorizado, ha hecho la Unión Aduanera más segura, reduciendo al mismo tiempo los controles manuales que ralentizan los flujos comerciales. Del mismo modo, el nuevo sistema de tránsito informatizado ha contribuido a la desaparición de las declaraciones de tránsito en papel. Gracias a él se ha acelerado el proceso de tránsito y reducido el plazo de retención de las garantías exigidas a los operadores económicos, lo que ha facilitado el comercio, al tiempo que se han creado registros electrónicos que reducen las posibilidades de error y fraude.

La celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo con terceros países, negociados en el marco de reuniones financiadas con cargo al programa, ha acelerado el desarrollo del sistema de operador económico autorizado y, por lo tanto, ha contribuido asimismo a la consecución de este objetivo. Dicho esto, cabe señalar asimismo que, desde la perspectiva de los operadores económicos, y dejando aparte las sensibles repercusiones positivas sobre los procedimientos aduaneros, la creciente implantación del sistema no ha traído consigo ventajas incontestables. Tal como se constató en la evaluación de la Unión Aduanera, «si bien la mayoría de las empresas que tienen la consideración de operador económico autorizado aprecian los servicios adicionales de los que disponen [acceso más fácil a las simplificaciones aduaneras, trato prioritario, menor número de controles físicos y documentales para los operadores con la consideración de OEA], en la práctica, las ventajas obtenidas se consideran limitadas»⁷.

6. FACTORES QUE HAN REPERCUTIDO EN LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA

Los datos de la evaluación apuntan a que el programa no ha tenido repercusiones negativas imprevistas sobre ninguna de las partes interesadas. Ello se debe principalmente a que se determinó con precisión quiénes eran los beneficiarios del programa y a que las decisiones se adoptaron generalmente por consenso. No obstante, los evaluadores identificaron un número limitado de factores, independientes del control del programa, que repercutieron sobre la forma de aplicarlo:

- Los costes soportados por las administraciones nacionales: aunque las especificaciones de los sistemas transeuropeos de TI se financiaron en el marco del programa, los costes de ejecución efectivos corrieron a cargo de los Estados miembros. Esos costes

⁷ Evaluación realizada por PwC para la DG TAXUD: «Study on the Evaluation of the State of the Customs Union» página 10.

de ejecución se derivaron, en concreto, de la compatibilización de los sistemas nacionales con las especificaciones de la UE. Las personas entrevistadas en el marco de los estudios de casos indicaron que esos costes solían ser significativos, y que los recortes presupuestarios a nivel nacional habían suscitado dudas en cuanto a la capacidad de las administraciones de introducir cambios en los sistemas dentro de los plazos convenidos. Esta diferenciación de los costes procede de la propia Decisión⁸, en la que se especifican los gastos a cargo de la Unión Europea y a cargo de los países participantes.

- La complejidad y diversidad de las infraestructuras nacionales de TI: algunos de los entrevistados mencionaron asimismo como obstáculos importantes al éxito de la aplicación de los sistemas de TI la complejidad de las infraestructuras nacionales de TI y la falta de integración a nivel nacional de los sistemas transeuropeos. En varios Estados miembros, la adaptación y modernización de dichos sistemas se convirtió en un ejercicio complicado y costoso, debido a su heterogeneidad. No obstante, cabe señalar que ello no fue en detrimento de los reconocidos beneficios de la aplicación de dichos sistemas. Los estudios de casos pusieron de manifiesto que, una vez integrados plenamente en las infraestructuras nacionales, los sistemas de TI aportaron mejoras sustanciales a los procedimientos aduaneros nacionales. Así pues, este factor de influencia tuvo al mismo tiempo un efecto inhibitor y activador sobre el programa en función del contexto nacional y de la disponibilidad de recursos.
- El contexto histórico y geográfico: los resultados de los estudios de casos revelaron diferencias fundamentales en términos de naturaleza y magnitud de la contribución del programa a los objetivos globales, en función del contexto histórico y geográfico de cada uno de los Estados miembros. Los países participantes podían dividirse en dos grandes categorías: 1) aquellos con un volumen relativamente pequeño de tráfico aduanero y, por consiguiente, con unas infraestructuras de TI en el ámbito aduanero menos desarrolladas, y 2) aquellos con un volumen de tráfico aduanero considerablemente mayor y, por ende, con infraestructuras de TI más avanzadas. Como consecuencia de esas diferencias históricas y geográficas, el primer grupo de países mostró mucho mayor entusiasmo con respecto a las ventajas de financiar los sistemas de TI con cargo al programa que el segundo grupo de países, ya que de ese modo podían aprovechar y compartir la experiencia de los países con más volumen de tráfico aduanero.
- La claridad de la legislación de la UE: se acumularon retrasos importantes en la aplicación del Sistema de Control de las Importaciones que, según la información comunicada, se debieron a la falta de claridad de los requisitos normativos relacionados con el sistema (por ejemplo, en términos de contenido y calendario de las declaraciones sumarias de entrada). Existía la percepción de que los legisladores habían infravalorado las implicaciones prácticas y la complejidad que conllevaba la aplicación del sistema. Por otra parte, los datos disponibles parecían indicar que la legislación de la UE en materia de clasificación de las mercancías se consideraba intrínsecamente compleja, lo que afectaba a la claridad y la facilidad de utilización de sistemas como TARIC y el Sistema Europeo de Información Arancelaria Vinculante.

⁸

Artículo 17 de la Decisión nº 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013).

- Los canales de intercambio de información legales: existía un consenso general respecto a que los sistemas de TI financiados con cargo al programa habían contribuido al refuerzo de la cooperación entre las administraciones aduaneras. Sin embargo, algunos de los encuestados explicaron que el intercambio de la información sobre riesgos se había visto obstaculizado en ocasiones debido a que la normativa nacional no autorizaba a las aduanas a compartir información sensible con otros Estados miembros, por ejemplo, por existir investigaciones penales en curso, y que, por tanto, había impedido desarrollar plenamente el potencial de los sistemas informáticos.
- La gobernanza de las acciones conjuntas: a pesar de la tan loada utilidad de las acciones conjuntas, el cuestionario y las entrevistas dejaron translucir algunas críticas respecto a la manera en que se habían gestionado. Por ejemplo, algunos coordinadores nacionales opinaron que estas habían proliferado en los últimos años y otros observaron que era difícil guardar una visión global de todas las pertinentes acciones conjuntas en curso y determinar en cuáles de ellas debían participar sus funcionarios. A fin de resolver ese problema, algunas administraciones sugirieron adoptar medidas para determinar la utilidad de los grupos de proyectos antes de su creación y revisarlas periódicamente.
- La competencia lingüística de los funcionarios de aduanas: algunos de los entrevistados señalaron la competencia lingüística de los funcionarios nacionales de aduanas como un obstáculo que podía comprometer el éxito de la aplicación del programa. Por ejemplo, algunas de las personas entrevistadas con motivo de los estudios de casos aludieron a que los distintos niveles de competencia lingüística de los funcionarios de aduanas nacionales dificultaban a veces el debate efectivo durante las reuniones.

7. DIVULGACIÓN DEL PROGRAMA (SENSIBILIZACIÓN, CONOCIMIENTO Y APLICACIÓN)

En el marco de la evaluación se examinó la divulgación de información sobre el programa y la sensibilización con respecto al mismo, con el fin de determinar en qué medida su promoción había constituido un éxito y si sus resultados eran utilizados por los funcionarios de los países participantes. Sin embargo, cabe señalar que no existe una relación directa causa efecto entre la sensibilización con respecto al programa y la eficacia global de este. Por ejemplo, es posible que los funcionarios de aduanas aprovecharan los resultados del programa, tales como los sistemas de TI o las directrices, sin saber necesariamente que habían sido financiados con cargo al mismo.

Según las conclusiones de la evaluación, el programa Aduanas 2013 era bastante conocido entre los funcionarios de aduanas: el 52 % de los encuestados sabían de su existencia⁹. No obstante, la mayoría de los que estaban al tanto de él admitieron conocerlo de forma «muy elemental» o «elemental» (77 %). Ello parece indicar que todavía existe un margen de mejora a la hora de explicar cómo encaja el programa dentro de las administraciones nacionales y la forma en que los funcionarios de aduanas pueden aprovecharlo.

⁷

Nota: En la encuesta enviada a los funcionarios de aduanas, hubo en total 4 861 respuestas a esta pregunta.

La encuesta reveló asimismo que el 94 % de los participantes en las actividades del programa¹⁰ había compartido de alguna manera con sus colegas de la administración la experiencia adquirida. Se consideraba fundamental que los denominados «agentes multiplicadores» (como, por ejemplo, los coordinadores nacionales o los funcionarios de aduanas participantes en acciones conjuntas) estuvieran sensibilizados y comprendieran el programa a fin de generalizar la utilización de sus resultados y garantizar la participación en las acciones conjuntas de los funcionarios idóneos, permitiendo así a los demás beneficiarse del programa sin necesidad de tener demasiado conocimiento del mismo. Varias de las personas entrevistadas en el marco de los estudios de casos mencionaron la importancia de compartir la información sobre el programa con las personas adecuadas dentro de la administración, en vez de hacerlo con el mayor número de personas posible, de manera que las primeras pudieran decidir, a su vez, la mejor forma de aplicar y aprovechar sus resultados.

Las opiniones coincidían ampliamente en que los resultados del programa (es decir, los sistemas de TI y los resultados de las acciones conjuntas) habían tenido un efecto positivo en el funcionamiento de los procedimientos aduaneros nacionales. Este efecto era patente, sobre todo, en el ámbito de la gestión de riesgos, con respecto al cual un gran número de administraciones y algunos entrevistados particulares resaltaron la importante contribución del programa. Los sistemas de TI se consideraban ventajosos esencialmente para facilitar el intercambio rápido y sistemático de información entre los Estados miembros. Las acciones conjuntas facilitaban el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas, así como una interpretación y aplicación comunes de la legislación de la UE y un debate en profundidad de las cuestiones complejas.

Además de por sus resultados concretos, tales como las directrices o los programas de formación, las acciones conjuntas se apreciaban sobre todo por su contribución al establecimiento de contactos personales y redes entre los funcionarios de los Estados miembros, ayudándolos a ponerse en contacto con sus homólogos más rápidamente y a cooperar de forma más eficaz.

8. EFICIENCIA

Con arreglo a la Decisión 624/2007/CE, la dotación financiera para los seis años de duración del programa se fijó en 323,8 millones EUR. Sin embargo, el examen de los compromisos presupuestarios mostró que el coste real del programa se había situado aproximadamente un 15 % por debajo de esta cifra, en unos 272 millones EUR. De esta cantidad, 225 millones EUR correspondieron a los sistemas de TI y los 47 millones EUR restantes a las acciones conjuntas.

8.1. Sistemas de comunicación e intercambio de información

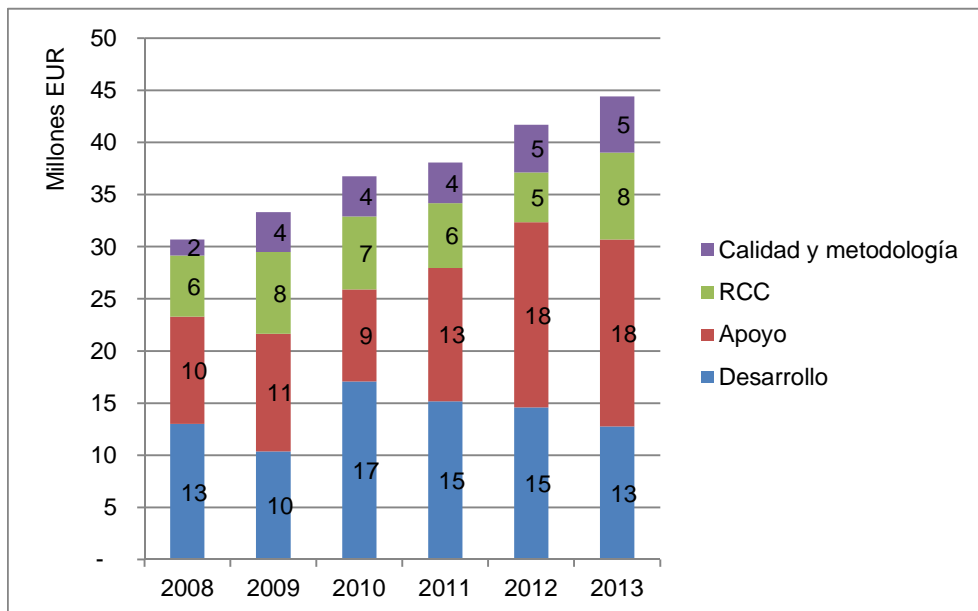
El gasto dedicado a los sistemas de TI puede someterse, a su vez, al siguiente desglose: costes de desarrollo de nuevos sistemas (que incluye mejoras de gran calado), apoyo y mantenimiento, red común de comunicación/interfaz común de sistemas, y calidad y metodología¹¹. La figura 2 a continuación, muestra que, si bien el gasto dedicado a cada uno de estos conceptos ha ido variando cada año, el gasto global ha ido aumentando de manera uniforme a lo largo de los años desde el inicio del programa. Cabe señalar, asimismo, que los costes de desarrollo alcanzaron su nivel máximo en 2010 (entre otros factores, por tratarse del

¹⁰ Nota: En la encuesta enviada a los funcionarios de aduanas, hubo en total 2 552 respuestas a esta pregunta.

¹¹ El concepto «calidad y metodología» alude al aseguramiento de la calidad realizado sobre los sistemas por parte de contratistas externos.

período previo a la plena implantación de Sistema de Control de las Importaciones), mientras que los costes de apoyo fueron más elevados en los últimos dos años del programa (cuando la mayor parte de los sistemas derivados de las modificaciones de protección y seguridad estaban ya en vigor).

Figura 2: Dotación presupuestaria para los sistemas de TI, 2008-2013



Fuente: datos de la DG TAXUD

8.2. Acciones conjuntas

Las acciones conjuntas, que representaron en torno al 20 % del presupuesto del programa, complementaron los sistemas de TI y revistieron una importancia fundamental de cara a la eficacia y la eficiencia del programa, como se ha indicado anteriormente.

Durante los seis años de duración del programa, se organizaron aproximadamente 7 500 actividades, clasificadas en las ocho categorías de acciones conjuntas, a las que asistieron 40 000¹² funcionarios (véase la figura 3).

¹² Es preciso señalar que un mismo funcionario podía participar en varias reuniones a lo largo de la vida del programa y, por lo tanto, las cifras aquí consignadas no se refieren a participantes individuales.

Figura 3: Participación en las acciones conjuntas

Acción conjunta	Participantes	Acciones	Reuniones	Participantes por acción	Participantes por reunión	Coste por reunión
Análisis comparativo	330	10	40	33	8	6 512 EUR
Supervisión	512	8	150	64	3	2 795 EUR
Seminarios	2 570	38	75	68	34	42 696 EUR
Formación en materia de TI	2 875	8	346	359	8	6 933 EUR
Talleres	3 651	62	134	59	27	25 118 EUR
Visitas de trabajo	5 223	No procede	5 211	No procede	1	1 031 EUR
Grupos directores	10 567	7	275	1 510	38	26 711 EUR
Grupos de proyecto	14 259	182	1 309	78	11	9 505 EUR
Total	39 987	315	7 540	310 (promedio)	16 (promedio)	15 163 EUR (promedio)

Fuente: datos de la DG TAXUD

La mayor parte del gasto financiado con cargo al presupuesto del programa estuvo relacionado con los costes de viaje y estancia en que incurrieron los participantes para reunirse en Bruselas o en otro lugar. El coste medio por participante se situó en 900 EUR. Con respecto a seis de las ocho categorías de acción común, el coste por participante se desvió de esta media en un porcentaje inferior al 15 %. Los dos valores anómalos fueron los correspondientes a los grupos directores, con un coste medio de 695 EUR por participante, y los seminarios, con un coste medio de 1 246 euros por participante. Estas diferencias de costes se explican probablemente por la naturaleza de las acciones conjuntas en cuestión. Por lo general, las reuniones de los grupos directores se celebraron en Bruselas durante uno o dos días y asistieron a ellas periódicamente los mismos funcionarios. Los seminarios, por su parte, eran acontecimientos excepcionales, generalmente organizados por la administración aduanera de un país concreto, en los que se tuvieron en cuenta factores distintos de los costes y la facilidad de acceso y en los que se dio prioridad absoluta a las actividades destinadas a garantizar la creación de redes entre los participantes.

Las acciones conjuntas ofrecieron a las administraciones una serie de herramientas flexibles para reunir a los funcionarios. Por ejemplo, en algunas ocasiones, las reuniones se tradujeron en resultados concretos, como el establecimiento de un conjunto de directrices para la explotación de un determinado sistema de TI o de un programa de formación común. Otras veces, los resultados inmediatos eran menos perceptibles y consistían, por ejemplo, en que los funcionarios de un Estado miembro aprendieran la forma en que sus homólogos de otro país habían abordado un tipo de proceso o de problema específico.

Difícilmente cabría concebir el desarrollo de un sistema de TI común mutuamente aceptable si, por ejemplo, dicho desarrollo siguiera un modelo descendente en vez de realizarse bajo los auspicios de un grupo de proyecto creado para reunir a los funcionarios competentes. Dentro de un grupo de proyecto de este tipo, los funcionarios podían colaborar a fin de garantizar que

sus preocupaciones e ideas se tuvieran en cuenta y que el producto final pudiera tener encaje en las instituciones nacionales existentes. Pese a no haberse orientado expresamente hacia el desarrollo de un único producto o sistema de TI, el Grupo de Aduana Electrónica merece una mención especial por haber velado por que las opiniones de todas las administraciones se tuvieran en cuenta en la planificación de las TI, por que las cuestiones de aplicación se sometieran a un debate común y por que se encontrasen soluciones comunes. Este grupo de proyecto contribuyó asimismo al establecimiento de grupos más pequeños para el desarrollo de nuevos proyectos de TI.

Las personas entrevistadas en el marco de los estudios de casos recalcaron que, de no haberse llevado a cabo esas acciones conjuntas ni propiciado el contacto personal y directo y los debates entre los representantes de las administraciones de aduanas nacionales, muchos de los problemas e incertidumbres surgidos hubieran sido muy difíciles de afrontar y superar.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.1. Conclusiones

La Comisión aceptó las conclusiones del consultor externo, si bien con ciertas reservas respecto a la falta de datos cuantitativos suficientes en que basar las conclusiones y al carácter general y no mensurable de las conclusiones alcanzadas respecto de la eficacia y la eficiencia del proyecto. Se consideró que el trabajo llevado a cabo por el equipo de evaluación se había atendido a las normas de evaluación de la Comisión¹³. Los juicios expresados y conclusiones alcanzadas se basaron directamente en los datos recopilados. La evaluación aplicó varios métodos de recopilación de datos para garantizar la solidez de los resultados, como por ejemplo encuestas, entrevistas, investigación documental (incluidos los análisis y los datos de seguimiento ya existentes) y estudios de casos, aunque los datos de seguimiento fueron muy escasos debido a la inadecuación de los mecanismos de seguimiento. En general, la Comisión y las partes interesadas consideraron suficiente esta combinación metodológica. A continuación se resumen las principales conclusiones de la evaluación realizada por el consultor externo, que han sido aceptadas por la Comisión.

La evaluación llegaba a la conclusión de que aunque en el funcionamiento de la Unión Aduanera entraban en juego diversos factores, Aduana 2013 había realizado una importante contribución a la mejora de la seguridad y la protección, la defensa de los intereses financieros de la Unión y la facilitación del comercio.

El hecho de que la UE goce de competencias exclusivas en materia aduanera implica que la legislación aduanera emana de las instancias europeas y exige la armonización de las políticas y los procedimientos aduaneros. Las aportaciones obtenidas de las partes interesadas para elaborar la evaluación han dejado claro el papel esencial que ha desempeñado Aduana 2013 al respecto. En otras palabras, la correcta aplicación de los aranceles aduaneros de la UE y, más en general, de la legislación aduanera no habría sido posible sin el programa, y la combinación de acciones ha contribuido a ello.

Los sistemas transeuropeos permitieron el reparto de cargas entre la Unión Europea y los países participantes. Una mayor armonización de los sistemas de TI aduaneros permitiría tal vez reducir la duplicación de esfuerzos, mejorando la rentabilidad, en el futuro, pero, a corto plazo, sigue habiendo un margen considerable para mejorar la interoperabilidad entre los

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf

sistemas nacionales existentes y los financiados a través del programa. Por otra parte, la mejora de la eficacia de los sistemas de gestión de riesgos no solo contribuyó a un refuerzo del control de las mercancías peligrosas, sino también a la determinación y la percepción efectivas de los derechos de aduana. Ello repercutió de forma directa y positiva en la protección de los intereses financieros de la UE. El nuevo entorno en el que se enmarca la tramitación de las declaraciones de aduana, totalmente desprovisto del soporte papel, ha hecho la Unión Aduanera más segura, reduciendo al mismo tiempo los controles manuales que ralentizan el flujo comercial.

Además de los sistemas de TI, la conexión en red impulsada a través de las acciones conjuntas se consideró asimismo crucial por varias razones, entre las que cabe citar la de garantizar una aplicación coherente de la legislación aduanera, la difusión de las mejores prácticas y la instauración de la confianza necesaria para que las distintas administraciones actúen como si fueran una única administración.

9.2. Recomendaciones

Basándose en los datos recopilados, los evaluadores formularon una serie de recomendaciones con vistas a mejorar el funcionamiento del programa. En la figura 4, a continuación, se resumen dichas recomendaciones, que fueron globalmente aceptadas por la Comisión. Esta última iniciará un ejercicio específico para estudiarlas y elaborar un plan de acción para su puesta en práctica y seguimiento, teniendo en cuenta su naturaleza, su influencia en el programa y su posible calendario de aplicación (por ejemplo, durante la vigencia del programa o en el próximo ciclo legislativo). En el curso del actual programa Aduana 2020, se tratarán directamente las conclusiones operativas, como la mejora de los sistemas y aplicaciones de TI o una difusión más amplia de los resultados del programa. Otras conclusiones, relativas a la mejora de la integración de los sistemas de TI nacionales y de la UE, servirán de base para los debates futuros sobre el alcance y la configuración de la versión post-2020 del programa.

Figura 4: Recomendaciones

Nº	Recomendación	Responsable principal
1	Fijar objetivos específicos y mensurables que puedan alcanzarse a lo largo del ciclo de vida del programa. Dichos objetivos deberían incluir las disposiciones del Código Aduanero de la Unión (que vayan a instrumentarse durante el periodo de vigencia del programa Aduana 2020) además de los actuales objetivos específicos del programa.	Comisión Europea
2	Elaborar un marco de seguimiento global para supervisar el funcionamiento e identificar los problemas a tiempo.	Comisión Europea, en estrecha cooperación con todos los países participantes
3	Racionalizar las plataformas utilizadas para el intercambio de documentos y para facilitar la comunicación entre la Comisión y los Estados miembros.	Comisión Europea
4	Adoptar un enfoque activo con vistas al desarrollo de políticas destinadas a la implantación del despacho aduanero centralizado.	Comisión Europea, junto con los Estados

Nº	Recomendación	Responsable principal
	Por parte de la Comisión, ello podría consistir en identificar las funciones y responsabilidades de las instancias implicadas y en esforzarse por determinar los costes y beneficios probables para ella misma, los Estados miembros y los operadores.	miembros y otras posibles instancias
5	Garantizar que las acciones conjuntas sean flexibles y adaptables, deban justificarse en mayor medida y estén más orientadas hacia los objetivos.	Comisión Europea
6	Desarrollar un mecanismo que permita sistematizar en mayor medida la revisión periódica de las acciones conjuntas de larga duración.	Comisión Europea
7	Establecer una comunicación más fluida con las administraciones nacionales sobre los resultados de las acciones conjuntas.	Comisión Europea, en cooperación con los participantes en las acciones conjuntas
8	Abordar las cuestiones técnicas y los problemas de los usuarios de sistemas de TI específicos que frenan la contribución de estos últimos a los procesos aduaneros más importantes.	Comisión Europea
9	Reforzar la integración de los sistemas de TI nacionales y de la UE	Comisión Europea, en cooperación con los Estados miembros
10	Aprovechar la posible mejora de la eficiencia para abogar por una mayor armonización e integración de los sistemas de TI. Deberían analizarse de forma más exhaustiva los diversos costes y beneficios derivados de una centralización de los sistemas de TI a nivel nacional y de la UE.	Comisión Europea