



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.12.2019
COM(2019) 629 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**de conformidad con lo dispuesto en el artículo 278 bis del Código Aduanero de la Unión,
sobre los progresos realizados en el desarrollo de los sistemas electrónicos establecidos
en virtud del Código**

{SWD(2019) 434 final}

Índice

1. INTRODUCCIÓN	2
2. CONTEXTO	3
3. PANORAMA GENERAL DE LOS PROGRESOS REALIZADOS RESPECTO DE LA IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS EN EL ÁMBITO DEL CAU	3
4. CONCLUSIÓN	11

1. INTRODUCCIÓN

El Código Aduanero de la Unión (CAU)¹, que es el principal marco jurídico en el que se inscriben las normas y los regímenes en el ámbito de las aduanas en el territorio aduanero de la UE, establece que los trámites aduaneros deben pasar a realizarse en un entorno sin soporte papel. La utilización de sistemas electrónicos en todas las interacciones entre los operadores económicos y las autoridades aduaneras reduce los costes administrativos y la burocracia e impulsa el papel de las aduanas en el apoyo de la competitividad de las empresas europeas. Al mismo tiempo, los procesos automatizados en el marco de los sistemas electrónicos permiten una colaboración reforzada entre las autoridades aduaneras, así como la interoperabilidad de los distintos sistemas electrónicos, lo que debería proporcionar una mejor protección de los intereses financieros y económicos y una mayor defensa ante el fraude, los riesgos en materia de seguridad y protección, y la elección elusiva del lugar de importación.

Para lograr este objetivo, el CAU exige a la Comisión Europea y a los Estados miembros la mejora de la mayoría de los sistemas electrónicos vigentes, la interconexión de algunos de ellos a escala transeuropea y la introducción de una serie de nuevos sistemas para completar la plena automatización de los regímenes y trámites aduaneros. El artículo 280 del CAU alude a la obligación de establecer un programa de trabajo en el ámbito del CAU² (en lo sucesivo, el programa de trabajo) que enumere todos los proyectos y sistemas establecidos de conformidad con el CAU, así como las fechas previstas para su implantación. El programa de trabajo determina, en total, la creación o el perfeccionamiento de catorce sistemas transeuropeos y de tres estrictamente nacionales.

Este primer informe anual de la Comisión sobre los progresos realizados en el desarrollo de los sistemas electrónicos describe la evolución de la situación desde la entrada en vigor del Código Aduanero de la Unión. A tal efecto, se basa en el programa de trabajo, que establece un calendario coherente y escalonado que refleja las fases de desarrollo de cada uno de los diecisiete sistemas electrónicos y que se considera la referencia para la comunicación de los avances realizados.

Los proyectos enumerados en el programa de trabajo se pueden dividir en tres categorías de sistemas:

- i) once sistemas centrales transeuropeos que la Comisión debe desarrollar o perfeccionar (y que a menudo requieren asimismo la introducción de cambios o mejoras de los sistemas nacionales por parte de los Estados miembros);
- ii) tres sistemas transeuropeos descentralizados cuyo desarrollo o perfeccionamiento corresponde a la Comisión, pero que constan de un importante componente nacional que debe ser aplicado por los Estados miembros; y
- iii) tres sistemas nacionales cuyo desarrollo o perfeccionamiento corresponde exclusivamente a los Estados miembros.

El presente informe analiza los progresos realizados respecto de los tres tipos de sistemas, destacando también los objetivos que debe alcanzar cada proyecto, su arquitectura y el enfoque aplicado en su planificación. Sobre esta base, subraya los posibles retrasos y las medidas de mitigación previstas. La evaluación general de los progresos en la aplicación del programa de trabajo se resume en la sección de conclusiones del presente informe.

¹ El CAU se adoptó el 9 de octubre de 2013 como Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. El paquete legislativo que lo acompaña incluye los actos siguientes: el Acto Delegado del CAU, el Acto de Ejecución del CAU, el Acto Delegado Transitorio del CAU, el Acto de Ejecución del CAU relativo a los acuerdos técnicos y el Programa de Trabajo en el ámbito del CAU.

² Artículo 280 del CAU y Decisión de Ejecución n.º 2016/578 de la Comisión, actualmente en proceso de actualización.

2. CONTEXTO

El CAU, que entró en vigor el 1 de mayo de 2016, fijaba el 31 de diciembre de 2020 como fecha límite inicial para la finalización progresiva de los trabajos en términos de transición hacia el entorno informático y de aplicación de este. Su artículo 278 dispone que los sistemas electrónicos y en soporte papel existentes pueden seguir utilizándose para el cumplimiento de las formalidades aduaneras (las denominadas «medidas transitorias») hasta que estén operativos los sistemas electrónicos nuevos o perfeccionados pertinentes previstos por el CAU.

A principios de 2019, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron un Reglamento³ por el que se establecen nuevos plazos, en concreto, 2020, 2022 y 2025, para el cese de la utilización de las medidas transitorias, por lo que los sistemas electrónicos pertinentes deben estar implantados en esos mismos plazos. El artículo 278 *bis* obliga a la Comisión Europea a presentar un informe anual sobre los progresos realizados en el despliegue de los sistemas pendientes.

Dado que el primer informe anual debía presentarse a más tardar el 31 de diciembre de 2019, la Comisión decidió recopilar información sobre los progresos mencionados **basándose en 1) los informes que los Estados miembros están obligados a presentar semestralmente y 2) una encuesta distribuida entre sus servicios y entre los Estados miembros**. En la encuesta se pedía a los destinatarios que indicaran cualquier retraso del que tuvieran conocimiento en los calendarios de planificación de los sistemas electrónicos. Los planes nacionales y la información sobre los progresos realizados obtenida a través de la encuesta a los Estados miembros reflejan fundamentalmente la situación existente a finales de junio de 2019. La encuesta ha proporcionado datos tanto cuantitativos en forma de plazos e hitos, alcanzados o no, como cualitativos, en forma de descripciones pormenorizadas de los retos a los que ha habido que hacer frente, los riesgos previstos y la complejidad estimada de los proyectos.

3. PANORAMA GENERAL DE LOS PROGRESOS REALIZADOS RESPECTO DE LA IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS EN EL ÁMBITO DEL CAU

El desarrollo de los sistemas informáticos es una tarea que consta de varias fases. En primer lugar, se prepara una argumentación económica que sirve para justificar el proyecto y determinar las necesidades presupuestarias. Normalmente, esta argumentación económica abarcaría el contexto empresarial, la descripción del problema, la descripción del proyecto y su ámbito de aplicación, las posibles soluciones alternativas, los costes que lleva aparejados y los calendarios previstos. En la fase siguiente, se elabora un documento de visión, que ofrece información más pormenorizada sobre la definición del proyecto en términos de arquitectura, costes, plazos y riesgos, así como información relativa, por ejemplo, a los jalones del proyecto, los resultados que se esperan de él y su organización. A continuación, se emplea una práctica denominada modelización de los procesos empresariales, a través de la cual los procesos empresariales previstos por la legislación se representan gráficamente como flujos o modelos de procesos, para contribuir al desarrollo de las especificaciones funcionales de los sistemas. La representación gráfica de los modelos de procesos tiene la ventaja de permitir una comprensión y un análisis comunes. En este contexto, se elaboran especificaciones técnicas que determinan con más detalle cómo se construirá el sistema, la arquitectura que deberá utilizarse, los mensajes que deberán enviar los operadores económicos, las interfaces con otros sistemas, los planes de ensayo, etc.

³ Reglamento (UE) 2019/632 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 952/2013 a fin de prolongar la utilización transitoria de medios distintos de las técnicas de tratamiento electrónico de datos previstas en el Código Aduanero de la Unión (DO L 111 de 25.4.2019, p. 54).

La Comisión y los Estados miembros se reúnen periódicamente para definir y ponerse de acuerdo sobre estos documentos de proyecto para cada sistema transeuropeo, consultando sistemáticamente a la comunidad mercantil a través del Grupo de Contacto con los Operadores. Uno de los principales retos que se plantean es garantizar que los sistemas existentes funcionen correctamente mientras los nuevos sistemas estén en fase de desarrollo y asegurar una transición fluida en el ámbito informático de los sistemas existentes a los perfeccionados. Esto es fundamental para que las operaciones comerciales y aduaneras no se paralicen.

La Comisión ha implantado o perfeccionado con éxito seis sistemas centrales, y completará otros dos sistemas centrales a más tardar el 31 de diciembre de 2020. Así pues, para finales de 2020, la Comisión habrá completado en total ocho de los catorce sistemas transeuropeos bajo su responsabilidad. Los seis proyectos transeuropeos restantes, tres de los cuales están descentralizados e incluyen componentes importantes que deben completar los Estados miembros, están en vías de cumplir los plazos acordados en el contexto del CAU, el programa de trabajo y el plan estratégico plurianual para las aduanas (MASP-C) de 2019. Las actividades realizadas por la Comisión hasta la fecha representan alrededor del 62 % de la labor que debe desarrollar hasta 2025, tal como figura en el gráfico que se presenta a continuación.

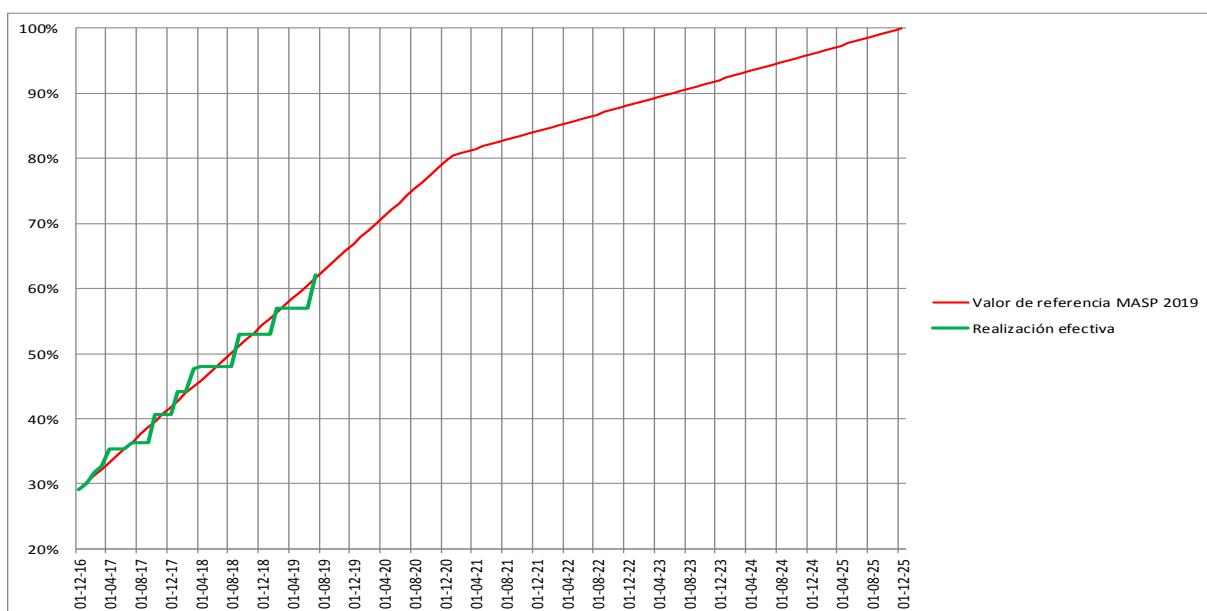


Gráfico 1: Porcentaje de realización de las tareas de la Comisión en la ejecución del programa de trabajo

Los Estados miembros deben haber completado el perfeccionamiento de sus tres sistemas nacionales antes de 2022, excepto el componente de exportación del sistema nacional relativo a los regímenes especiales, que está estrechamente vinculado al sistema automatizado transeuropeo de exportación y que, por tanto, debe implantarse al mismo tiempo que este último.

Los seis sistemas centrales transeuropeos que ya han sido completados (sistemas nuevos y perfeccionados) son los siguientes:

- **Sistema de Registro de Exportadores en el ámbito del CAU - REX (nuevo):** ofrece información actualizada sobre los exportadores registrados establecidos en los países del SPG (países que se benefician del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE que da

acceso preferente al mercado de la UE) y los operadores de la Unión Europea que exportan a países del SPG y a algunos otros países. Una primera fase del sistema, el REX1, se implantó en 2015, incluso antes de la entrada en vigor del CAU, y el sistema completo, el REX2, **se implantó con éxito en 2018**.

- **Decisiones Aduaneras en el ámbito del CAU - CDS** (nuevo): tiene por objeto armonizar en todo el territorio de la Unión los procesos de toma de decisiones aduaneras relacionadas con la aplicación de la legislación de aduanas, permitiendo la presentación electrónica de solicitudes a través de un portal de aduanas europeo único para los operadores económicos, facilitando las consultas entre autoridades aduaneras durante el período de toma de decisiones y la gestión del proceso de autorizaciones. Este sistema **se implantó con éxito en 2017**.
- **Acceso directo de los operadores a los Sistemas de Información Europeos** (Gestión Uniforme de Usuarios y Firma Digital) *UUM&DS* (nuevo) tiene por objeto proporcionar un instrumento técnico para facilitar la autenticación y gestión de usuarios de los operadores económicos y permite la aplicación del acceso armonizado de los operadores a escala de la UE a los diferentes sistemas aduaneros electrónicos previstos en el CAU. Este sistema **se implantó con éxito en 2017**.
- **Mejora del Sistema de Registro e Identificación de Operadores Económicos en el ámbito del CAU – EORI** (perfeccionado): tiene como finalidad introducir mejoras de menor calado en el actual sistema de registro e identificación tanto de los operadores económicos de la Unión como de los operadores de terceros países y las personas que efectúan operaciones aduaneras en la Unión. Esta mejora del sistema existente **se llevó a cabo con éxito en 2018**.
- **Vigilancia 3 en el ámbito del CAU – SURV3** (perfeccionado): tiene como finalidad mejorar, para adaptarla a los requisitos del CAU, la actual base de datos que registra y centraliza todos los datos sobre el comercio de la EU (importaciones y exportaciones), facilitados cotidianamente por las autoridades aduaneras nacionales. Esta mejora del sistema existente **se implantó con éxito en octubre de 2018**. Sin embargo, la plena aplicación de este proyecto requiere la implantación de un sistema de importación y exportación perfeccionado en los Estados miembros (véanse los proyectos siguientes).
- **Información Arancelaria Vinculante en el ámbito del CAU – IAV** (perfeccionado): tiene por objeto armonizar con las normas del CAU la antigua base de datos que incluye toda la información arancelaria vinculante emitida por las autoridades aduaneras de los Estados miembros. Las etapas 1 y 2 finalizaron en octubre de 2017. La segunda fase sufrió un retraso de dos trimestres durante la fase de elaboración. No obstante, se mantuvo el objetivo fijado para la planificación general, y el sistema eIAV armonizado con el CAU **se completó en octubre de 2019**. Ello supuso asimismo la construcción del acceso a este sistema a través del Portal de Aduanas para los Operadores de la UE.

Los dos sistemas centrales transeuropeos que deberían estar finalizados a más tardar el 31 de diciembre de 2020 con arreglo al artículo 278, apartado 1, del CAU son los siguientes:

- **Sistema de Operadores Económicos Autorizados en el ámbito del CAU – AEO** (perfeccionado): tiene como finalidad mejorar los procesos empresariales relacionados con las solicitudes y autorizaciones AEO teniendo en cuenta los cambios en las disposiciones jurídicas del CAU. La fase 1 finalizó el 5 de marzo de 2018 y la fase 2, parte 1, se completó el 1 de octubre de 2019, incluidos los nuevos requisitos del CAU en lo relativo a la presentación electrónica a través del Portal de Aduanas para los Operadores de la UE y a los cambios en relación con el proceso de toma de decisiones. La fase 2, parte 2 (procesos ulteriores), **está prevista para el 16 de diciembre de 2019**.

- **Fichas de información para los Regímenes Especiales en el ámbito del CAU – SP INF** (nuevo): desarrolla un nuevo sistema para apoyar y racionalizar los procesos de gestión de datos y el tratamiento electrónico de los datos requeridos en el contexto de las formalidades aduaneras conocidas bajo la denominación de regímenes especiales. Las especificaciones técnicas se completaron el 30 de junio de 2018. No se ha identificado ningún riesgo para su **implantación antes del 1 de junio de 2020**.

Los tres sistemas correspondientes a los Estados miembros que deben estar implantados, a más tardar, el 31 de diciembre de 2022, con arreglo al artículo 278, apartado 2, del CAU son los siguientes:

- **Notificación de la llegada (NA), notificación de la presentación (PN) y depósito temporal (TS) en el ámbito del CAU** (perfeccionado): define la automatización de los procesos a nivel nacional respecto de las notificaciones de la llegada del medio de transporte y de presentación de las mercancías, y de las declaraciones de depósito temporal tal como se describen en el CAU, y apoya la armonización en todos los Estados miembros del intercambio de datos entre los operadores comerciales y las aduanas. Bélgica ha lanzado una iniciativa de colaboración con otros 12 Estados miembros interesados a fin de preparar las especificaciones. Un equipo de expertos, cofinanciado por el programa Aduana 2020, seguirá aportando la documentación técnica adecuada. Hasta la fecha no se han producido retrasos. Sin embargo, algunos Estados miembros han señalado riesgos de retrasos, tal como se indica en la planificación nacional y la información sobre los progresos realizados remitidas por los Estados miembros.
- **Sistemas Nacionales de Importación en el ámbito del CAU – NIS** (perfeccionado) tienen como finalidad aplicar todos los procesos y requisitos en materia de datos que se derivan del CAU y relativos a las importaciones. Los Estados miembros deben desarrollar especificaciones técnicas a su nivel como primer paso hacia la compleción de los sistemas. Han informado a la Comisión de que estas especificaciones están en curso y deberían ir completándose en diversas fechas de aquí al 1 de julio de 2021. Hasta ahora no se ha notificado ningún retraso por lo que se refiere al plazo de 2022.
- **Regímenes especiales en el ámbito del CAU – (SP)** (perfeccionado): tiene por objeto armonizar y facilitar los regímenes especiales (depósito aduanero, destino final, importación temporal y perfeccionamiento activo y pasivo). Los Estados miembros tendrán que incorporar a sus sistemas nacionales todos los cambios introducidos en el CAU que sean necesarios para aplicar estos regímenes especiales. El componente 1 (exportación) de los RE se ejecutará en consonancia y como parte del proyecto del Sistema Automatizado de Exportación (AES) en el ámbito del CAU (cuyo plazo ha sido fijado para 2025), mientras que el componente 2 (importación) formará parte de la mejora de los Sistemas Nacionales de Importación (cuyo plazo ha sido fijado para 2022). Cinco Estados miembros han comenzado a trabajar en las especificaciones técnicas para el componente 1. Cinco Estados miembros han completado ya las especificaciones técnicas para el componente 2, mientras que otros ocho siguen trabajando en ello. Este proyecto se caracteriza por su complejidad, a la que contribuyen las nuevas funcionalidades, una nueva estructura de datos y un período transitorio. Además, pueden producirse retrasos derivados de la interdependencia con AES y con la mejora de los Sistemas Nacionales de Importación. Hasta la fecha, los riesgos no se han materializado, y el primer plazo se ha fijado ahora para 2022.

Los seis proyectos transeuropeos con una arquitectura específica, que en algunos casos requieren una combinación de componentes centrales y nacionales o vinculados a un sistema nacional, y que contienen a veces más de una fase o componente de proyecto, y que deben haberse completado a más tardar el 31 de diciembre de 2025, con arreglo al artículo 278, apartado 3, del CAU, son los siguientes:

- **Gestión de las Garantías en el ámbito del CAU – GUM** (nuevo): tiene como finalidad la asignación y gestión en tiempo real y en toda la UE de las garantías globales aduaneras que los operadores aportan cuando existe el riesgo de que no se paguen los derechos. Se prevé

que las especificaciones técnicas se completen a más tardar el 30 de septiembre de 2022 en lo que respecta al componente 1 del proyecto relativo a la *GUM transeuropea* y el 30 de noviembre de 2024 en lo que respecta al componente 2 del proyecto, relacionado con el *sistema nacional de gestión de las garantías*. El proyecto acaba de iniciarse.

- **Mejora del Sistema de Control de la Importación en el ámbito del CAU – ICS2** (perfeccionado): tiene como finalidad reforzar la seguridad y la protección de la cadena de suministro mediante la mejora de la calidad de los datos, así como de su presentación, disponibilidad y puesta en común en relación con las notificaciones previas a la llegada («declaraciones sumarias de entrada) y con la información conexa sobre riesgos y control. Las especificaciones técnicas se concluyeron el 30 de junio de 2018, de modo que el trabajo va por buen camino y no parecen existir riesgos de retrasos. El proyecto se ejecutará en tres entregas a fin de permitir una transición viable por modo de transporte.
- **Prueba del Estatuto de la Unión – PEU** (nuevo): permitirá almacenar, gestionar y extraer todas las declaraciones presentadas por los operadores para probar el estatuto de la Unión de su mercancía. Aunque este proyecto puede implantarse de forma centralizada o nacional, muchos Estados miembros han manifestado explícitamente su intención de utilizar el sistema central desarrollado por la Comisión Europea. Teniendo en cuenta la interdependencia de la aplicación del manifiesto aduanero de mercancías contemplado en el CAU como prueba del estatuto de la Unión y de la ventanilla única marítima europea, el proyecto se desarrollará en dos fases para evitar incoherencias y reducir riesgos. Los Estados miembros que han mostrado su preferencia por implantar un componente del sistema a nivel nacional han informado de que tienen dificultades para predecir si su aplicación se ajustará al calendario indicado en el programa de trabajo, ya que el proyecto aún se encuentra en una fase temprana.
- **Despacho Centralizado de las Importaciones – CCI** (nuevo): se propone coordinar la tramitación de las declaraciones en aduana y la autorización del levante de las mercancías entre las aduanas competentes, de modo que los operadores económicos puedan centralizar las gestiones que realizan con las autoridades aduaneras. El sistema se basará en los nuevos sistemas nacionales de importación y permitirá el funcionamiento automático del procedimiento de despacho centralizado a nivel europeo. Las especificaciones funcionales de la fase 1 del CCI se aprobaron en marzo de 2019, por lo que el proyecto avanza a buen ritmo. Las especificaciones técnicas deberán estar terminadas a más tardar el 30 de septiembre de 2020 para la fase 1 y el 30 de junio de 2022 para la fase 2.
- **Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado en el ámbito del CAU – NSTI** (perfeccionado) El Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado armoniza el sistema de tránsito común y de la Unión actual a los nuevos requisitos del CAU, adapta los intercambios de información a los requisitos en materia de datos en el ámbito del CAU, y mejora y desarrolla las interfaces con otros sistemas. Hasta ahora, no se ha producido ningún retraso en *la fase 5 del NSTI*, las especificaciones técnicas se completaron en diciembre de 2019 y el proyecto está actualmente en marcha. Se prevé ultimar la argumentación económica relativa a *la fase 6 del NSTI* (interconexión con otros sistemas) en 2020.
- **Sistema Automatizado de Exportación en el ámbito del CAU – AES** (perfeccionamiento del actual sistema transeuropeo y de los actuales Sistemas de Exportación Nacionales): tiene como finalidad aplicar los requisitos del CAU en materia de exportación y salida de las mercancías. El proyecto relacionado con el *AES transeuropeo* (Componente 1 del proyecto) supone la aplicación de las simplificaciones previstas en el CAU y destinadas al sector comercial a fin de facilitar la exportación de mercancías por parte de las empresas europeas, como por ejemplo el despacho centralizado, y de las obligaciones impuestas por el CAU a fin de controlar mejor las mercancías que salen del territorio aduanero de la UE con objeto de prevenir el fraude. Hasta ahora, no se ha producido ningún retraso ya que las especificaciones técnicas para el Componente 1 (AES Transeuropeo) se completaron en

diciembre de 2019 y el proyecto está actualmente en marcha. En lo que respecta al Componente 2 del proyecto, relativo a la mejora de los *Sistemas Nacionales de Exportación*, las especificaciones técnicas deberán estar terminadas a más tardar el 1 de septiembre de 2022. Los Estados miembros deben completar el Componente de Exportación de sus sistemas de Regímenes Especiales (véase más arriba) al mismo tiempo que el AES.

Riesgo de retrasos

En 2018, en su Informe Especial n.º 26⁴, el Tribunal de Cuentas Europeo analizó los motivos de los retrasos en la entrega de los sistemas electrónicos en el ámbito del CAU. Los auditores subrayaron que los retrasos se habían debido a diversos factores, en particular, a cambios en el alcance de los proyectos, a la insuficiencia de los recursos asignados por la UE y los Estados miembros y a la duración excesiva del proceso de toma de decisiones debido a una estructura de gobernanza que consta de múltiples niveles. Señalaron asimismo que la Comisión no había informado adecuadamente sobre los retrasos, y que los objetivos del programa Aduana 2020 y las modalidades de presentación de informes no eran los apropiados para supervisar la aplicación. Entretanto, la Comisión y los Estados miembros han adoptado medidas de calado con el fin de mejorar la supervisión de la aplicación y la presentación de resultados y, por tanto, se encuentran ahora en mejores condiciones para prevenir los riesgos de nuevos retrasos en la aplicación del programa de trabajo y garantizar el seguimiento de las recomendaciones del Informe Especial.

Como consideración de orden general, es preciso tener en cuenta que cualquier nueva iniciativa política adoptada de aquí a 2025 que imponga obligaciones que afecten a los sistemas aduaneros podría provocar retrasos en la ultimación de los sistemas electrónicos en el ámbito del CAU en los plazos oportunos. El mundo evoluciona con rapidez y puede resultar crucial —por ejemplo, por razones de protección y de seguridad— pedir a las autoridades aduaneras que realicen tareas adicionales en las fronteras de la UE. Ahora bien, esas nuevas tareas podrían requerir ulteriores cambios en los sistemas electrónicos.

Por lo que respecta a la encuesta, **una de sus conclusiones fundamentales es la existencia de un patrón común de dificultades y riesgos de retraso en los Estados miembros como consecuencia de la carencia de recursos y la complejidad de los proyectos en el ámbito del CAU.** Un número considerable de Estados miembros han comunicado que no están preparados a nivel nacional para la gestión de los proyectos. En algunos casos, aún no se han adjudicado licitaciones para ninguno de los proyectos mientras que en otros, los proyectos todavía no tienen asignados gestores a escala nacional. Los Estados miembros han señalado que la escasez de recursos humanos supone un riesgo particular de cara a la ejecución satisfactoria y oportuna de los proyectos. El problema de los recursos humanos se evidencia no solo a nivel cuantitativo, sino también cualitativo, y algunos Estados miembros afirman que su personal carece de los conocimientos aduaneros necesarios.

Por otro lado, varios Estados miembros han expresado su **preocupación por la aparente inestabilidad de los requisitos comunes en materia de datos que deben utilizarse para los sistemas electrónicos.** Estos requisitos se establecen en el anexo B⁵ del acto delegado del CAU. Durante el desarrollo de algunos de los sistemas transeuropeos, se observó que, en algunos casos, el anexo B no podía aplicarse debido a necesidades funcionales o solo podía aplicarse incurriendo en costes desproporcionados. Por ejemplo, en el contexto de ICS2, era necesario insertar columnas adicionales en el anexo B para reflejar todos los conjuntos de datos posibles en el ICS2. Ello dio lugar a una revisión del anexo B a fin de adaptarlo a las especificaciones funcionales y técnicas de los

⁴ Tribunal de Cuentas Europeo (2018) *Una serie de retrasos en los sistemas informáticos aduaneros: ¿qué ha fallado?*

⁵ Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión (DO L 343 de 29.12.2015, p. 1).

sistemas transeuropeos y garantizar la armonización entre sistemas, tal como habían solicitado los Estados miembros y la comunidad comercial. Naturalmente, esta revisión tendrá repercusiones en los sistemas nacionales, pese al esfuerzo conjunto realizado para minimizarlas. Los Estados miembros que han progresado en mayor medida en el desarrollo de sus sistemas nacionales lamentan esta situación, si bien, en general, la revisión del anexo B es una medida apreciada.

Está previsto que a finales de 2019 se alcance un acuerdo con los Estados miembros sobre el anexo B revisado, y que a continuación, en 2020, se adopte la legislación correspondiente. Sin embargo, a los Estados miembros les preocupa que esta inestabilidad afecte negativamente a los esfuerzos de planificación emprendidos a nivel nacional. En concreto, admiten que la frecuente incorporación de nuevas obligaciones y plazos a través de las actualizaciones del programa de trabajo pone en riesgo su capacidad para reflejar los requisitos comunes en materia de datos en sus sistemas nacionales. No obstante, es preciso señalar que la revisión del programa de trabajo que se lleva a cabo actualmente en una condición necesaria a fin de aplicar correctamente el artículo 278 modificado del CAU. La modificación del artículo 278 del CAU es el resultado del compromiso alcanzado entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. La aplicabilidad de las distintas columnas del anexo B del Acto delegado del CAU está vinculada a las fechas de implantación de los sistemas electrónicos definidos en el programa de trabajo.

Otra preocupación manifestada por los Estados miembros es la **inestabilidad y las dificultades de planificación derivadas de los actuales ciclos de revisión de la documentación empresarial e informática**. Estos ciclos de revisión (en los que los documentos son objeto de reiteradas actualizaciones como consecuencia de las aportaciones de los expertos) son necesarios para garantizar una comprensión y una aplicación comunes de los sistemas. Mientras que los Estados miembros dependen de la finalización de la documentación del proyecto, a veces no tienen todavía ninguna forma de planificación nacional para algunos proyectos. Aunque muchos Estados miembros se muestran dispuestos a tomar medidas atenuantes que garanticen el respeto por su parte de los plazos de planificación establecidos en el programa de trabajo, sus procesos de evaluación de impacto son largos y complejos y ralentizan sus esfuerzos.

Los Estados miembros han informado de que operan basándose en un **enfoque «Agile»⁶**, lo que les procura cierta flexibilidad. Sin embargo, la aplicación de este enfoque supone al mismo tiempo que algunos proyectos solo se planifiquen con seis trimestres de antelación. Por lo tanto, estos Estados miembros todavía no tienen una visión precisa de su capacidad para cumplir las fechas de implantación previstas para algunos sistemas.

Por último, surgirán nuevos desafíos que exigirán la aplicación de nuevas medidas de política aduanera, legales e informáticas, a veces con carácter urgente, y que a menudo pondrán en riesgo los proyectos de planificación ya acordados con vistas a la aplicación del programa de trabajo (por ejemplo, el comercio electrónico, etc.).

En conclusión, no se ha detectado por el momento ningún riesgo crítico de incumplimiento del plazo para finalizar la aplicación de los sistemas en el ámbito del CAU como muy tarde a finales de 2025. Dicho esto, es preciso poner a disposición de los equipos informáticos de la Comisión y de las Administraciones de aduanas de los Estados miembros los recursos adecuados para atenuar el riesgo elevado de incumplimiento de los plazos fijados en relación con algunos de los sistemas, especialmente de los nacionales. Es necesario garantizar que los equipos informáticos cuenten con el personal estatutario adecuado para dirigir los proyectos, así como con recursos financieros en el marco del actual programa Aduana 2020 y del programa que lo sustituirá, a fin de garantizar el cumplimiento por parte de los socios que recurren a la externalización. También es preciso evitar la ampliación gradual del alcance y la adopción, antes de finales de 2023, de nueva legislación que repercuta en los sistemas aduaneros. Si se aplican estas medidas, tal como recomienda el Tribunal de Cuentas Europeo, el nivel de riesgo debería mantenerse razonablemente bajo control.

⁶ Un método de gestión de proyectos, utilizado especialmente para el desarrollo de software, que se caracteriza por la división de tareas en fases de trabajo breves y una reevaluación y adaptación frecuentes de los planes.

Medidas de mitigación

Para medir los progresos que le corresponde realizar, la Comisión utiliza **como herramienta de información y seguimiento el cuadro de indicadores del plan estratégico plurianual para las aduanas**. Las referencias para fijar los hitos del cuadro de indicadores son el plan estratégico plurianual para las aduanas de 2019 y el programa de trabajo en el ámbito del CAU de 2019. El cuadro se presenta trimestralmente a los Estados miembros (Grupo de Coordinación Electrónica de Aduanas) y a la comunidad comercial (Grupo de contacto sobre comercio) a efectos de información y orientación.

En la actualidad, la Comisión no solo supervisa los progresos realizados mediante una comparación con las principales etapas del proyecto, tal como figuran en el programa de trabajo en el ámbito del CAU y el plan estratégico plurianual para las aduanas, sino que establece asimismo etapas intermedias específicas por proyecto (por ejemplo, etapas en que todos los Estados miembros deberían haber completado las pruebas de conformidad). Este seguimiento más estrecho es necesario para facilitar la gestión de la implantación de los sistemas transeuropeos descentralizados y evitar los costes adicionales derivados de la explotación de sistemas antiguos y nuevos en caso de ampliación del calendario de implantación. Dado que estos sistemas transeuropeos de arquitectura descentralizada solo tendrán éxito si todos los Estados miembros se han incorporado al nuevo entorno, la Comisión ha instado a los Estados miembros a que no esperen hasta el final del calendario de implantación para pasar a los nuevos sistemas. A partir de 2020, estará operativo un **«programa de seguimiento trimestral de la Administración nacional»** destinado a los sistemas transeuropeos AES y el NSTI, y que incluirá indicadores clave de rendimiento, a fin de medir periódicamente los avances realizados y activar avisos con bastante antelación en caso de que puedan surgir problemas.

Como medida adicional de acompañamiento, la Comisión establecerá a principios de 2020 un **«programa de coordinación de la Administración nacional»** para apoyar a los Estados miembros en el desarrollo e implantación de los componentes nacionales para los sistemas transeuropeos. El motivo de que se haga especial hincapié en estos sistemas es que, en el período 2016-2017, los Estados miembros acordaron considerar fundamentales los sistemas de importación, tránsito y exportación y otorgar a su implantación la máxima prioridad. Dado que una serie de Estados miembros han prolongado sus tareas de transición en relación con los sistemas y componentes nacionales relacionados con los regímenes de importación, tránsito y exportación hasta agotar prácticamente los plazos para la implantación, existe el riesgo de que no hayan previsto tiempo suficiente para probar y finalizar la implantación con arreglo a las especificaciones comunes y a la política de transición en materia de TI. Teniendo en cuenta que los sistemas transeuropeos solo funcionarán correctamente cuando todos los Estados miembros se hayan adherido a ellos, los problemas o retrasos en la implantación a nivel nacional afectarán a la dimensión transeuropea de los sistemas y pondrán en peligro su oportuna finalización.

Además, basándose en la información comunicada por los Estados miembros, la Comisión ya había detectado riesgos de cara a la compleción de los sistemas nacionales que debían implantarse a más tardar 2022, en particular en el ámbito de la importación y la entrada de mercancías, lo que repercutiría negativamente en la finalización de la ICC.

Los programas mencionados contribuirán a orientar el proceso de transición en el ámbito informático a partir de 2020, con un servicio de ayuda específico, seminarios en la red, visitas bilaterales, formación, pruebas de conformidad, comunicación de los progresos con periodicidad trimestral, gestión de la prestación de servicios, etc. Los Estados miembros y la Comisión deben estar correctamente equipados para afrontar los retos futuros.

Se considera que el resultado de estos programas aportará información valiosa respecto de los progresos realizados y se utilizará en los futuros informes anuales sobre los avances. Proporcionará información detallada sobre los progresos realizados por proyecto y por Estado miembro.

4. CONCLUSIÓN

En conclusión, resulta evidente que la Comisión y los Estados miembros **se enfrentan a dificultades** a la hora de garantizar la plena implantación de los sistemas electrónicos en el ámbito del CAU en los plazos oportunos. Los Estados miembros registran problemas en materia de recursos, los sistemas son complejos y están interconectados, y debe producirse una transición fluida de los sistemas existentes a otros perfeccionados, de modo que se minimicen los efectos sobre el comercio.

No obstante, también es evidente que **se están logrando progresos tangibles**. Ya se ha implantado un número importante de sistemas electrónicos que están plenamente operativos.

La mayoría de los sistemas que quedan por implantar están en marcha y su compleción está prevista para el período 2020-2025, en consonancia con la planificación de los proyectos definidos en el programa de trabajo. En el gráfico 2 se puede acceder a un resumen de la planificación y los progresos realizados.

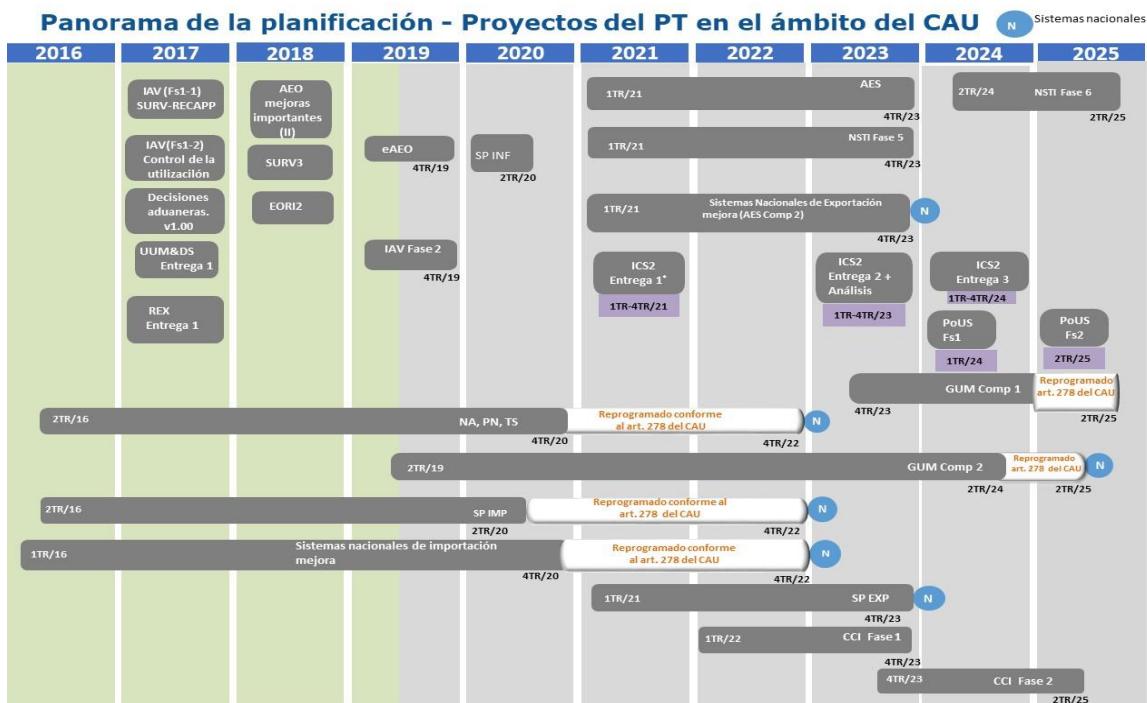


Gráfico 2: Planificación de los proyectos de acuerdo con el programa de trabajo

En relación con estos sistemas aún por implantar, si bien se han destacado diversos problemas a escala de los Estados miembros, en el momento de la elaboración del presente informe **no se habían detectado riesgos críticos**. La Comisión y los Estados miembros continuarán celebrando reuniones periódicas **para dirigir y supervisar los proyectos** a través del cuadro de indicadores del plan estratégico plurianual para las aduanas y de la planificación reforzada y los requisitos de notificación de los progresos para la ejecución del programa de trabajo. La Comisión y los Estados miembros proseguirán también su tarea de elaboración y desarrollo de los restantes sistemas transeuropeos mediante argumentaciones económicas y documentos de visión, y seguirán preparando las especificaciones funcionales y técnicas (incluidas, en algunos casos, las especificaciones técnicas transitorias) como base para el despliegue y la implantación de los sistemas.

La Comisión está planificando **nuevas medidas de mitigación** a principios de 2020, que adoptarán la forma de un programa de coordinación para ayudar a los Estados miembros en la implantación de sus componentes de los sistemas AES y NSTI, en particular, y de un programa de seguimiento para evaluar sus progresos en este ámbito. Con estos instrumentos de gestión, la Comisión confía en disponer de los mecanismos adecuados para hacer frente a los próximos retos dinámicos. Muchos Estados miembros, por su parte, han manifestado su voluntad de adoptar medidas de mitigación para garantizar que se respeten los plazos de planificación establecidos en el programa de trabajo.

En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se presenta junto con el presente informe se ofrece información más pormenorizada sobre la planificación y el estado de cada proyecto.