



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 22 de noviembre de 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	18 de noviembre de 2022
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 635 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO relativo a la evaluación final del programa Aduana 2020

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 635 final.

Adj.: COM(2022) 635 final

Bruselas, 18.11.2022
COM(2022) 635 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la evaluación final del programa Aduana 2020

{SWD(2022) 363 final}

1. ANTECEDENTES

La unión aduanera es uno de los fundamentos de la UE y un elemento esencial para el funcionamiento del mercado único. El territorio de la unión aduanera de la UE se rige por normas y procedimientos comunes establecidos en el código aduanero de la Unión (CAU)¹ y que exigen una ejecución y aplicación adecuadas y uniformes en todos los Estados miembros. Además, la política aduanera y las administraciones aduaneras han de adaptarse constantemente a las realidades comerciales modernas, a las crecientes responsabilidades y a las herramientas de comunicación modernas. El CAU constituye un hito de cara a la modernización del sector aduanero de la UE, cuyo objetivo es alcanzar una unión aduanera sin soporte papel y totalmente automatizada. El programa Aduana 2020 de la UE, el programa de acción plurianual para la aduana en la UE, establecido por el [Reglamento \(UE\) n.º 1294/2013](#), es indispensable para apoyar su aplicación. Proporciona los recursos necesarios para el funcionamiento de los Sistemas de Información Europeos (SIE) existentes para las aduanas (y para el desarrollo de otros nuevos que resultan necesarios para la aplicación del CAU), así como para facilitar y reforzar la cooperación entre las administraciones aduaneras nacionales.

De conformidad con el artículo 18, apartados 1 y 3, del Reglamento (UE) n.º 1294/2013, que exige a la Comisión que presente al Parlamento Europeo y al Consejo una evaluación intermedia y un informe de evaluación final del programa Aduana y establece que dichas evaluaciones serán realizadas por un evaluador externo independiente, se encargó un estudio externo para apoyar la evaluación final del programa. Sus resultados se presentan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjunta y constituyen la base del presente informe.

Esta evaluación final se basa en la evaluación intermedia del programa Aduana que se publicó en 2019. Su objetivo consiste en evaluar el programa Aduana 2020 desde su puesta en marcha el 1 de enero de 2014 hasta su finalización el 31 de diciembre de 2020. Dicha evaluación toma en consideración la totalidad de las partes implicadas en el programa y las actividades objeto de financiación.

De conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1294/2013, el presente informe presenta los resultados de la evaluación final sobre los siguientes aspectos: i) los progresos realizados en la consecución de los objetivos del programa; ii) la eficiencia en términos de costes de las distintas actividades financiadas; iii) la coherencia del programa y su contribución a las políticas y prioridades más amplias de la UE; iv) la pertinencia continua del programa; y v) el valor añadido de la actuación a escala de la UE. En todo el análisis se han tenido en cuenta las repercusiones a largo plazo y la sostenibilidad de los efectos del programa.

¹ [Reglamento \(UE\) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión](#) (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

2. EFICACIA

El objetivo general del programa es apoyar el funcionamiento y la modernización de la unión aduanera mediante la cooperación entre los países participantes, sus autoridades aduaneras y sus funcionarios.

La evaluación confirmó que el programa Aduana 2020 era un instrumento clave para apoyar la ejecución y la aplicación coherente del nuevo marco legislativo aduanero (CAU). Esto ha sido especialmente importante en el **desarrollo y el funcionamiento progresivos de los Sistemas de Información Europeos (SIE) para las aduanas, al crear un entorno informático de colaboración** en el que las autoridades aduaneras trabajan conjuntamente y comparten datos de la cadena de suministro e información relacionada con los riesgos.

Los SIE para las aduanas financiados por el programa han proporcionado los medios para un intercambio automatizado, sólido y fiable de datos entre las administraciones aduaneras nacionales y con los operadores económicos y otras autoridades gubernamentales. El número de mensajes intercambiados entre las administraciones aduaneras a través de la plataforma segura apoyada por el programa no dejó de aumentar desde 2014, alcanzando en torno a 8 400 millones de mensajes solo en 2020. Algunos intercambios de información con operadores económicos han mejorado significativamente a través de la aplicación del Portal de las Aduanas de la UE para operadores económicos y de portales específicos para operadores económicos de determinados sistemas². Estos portales tienen acceso centralizado a varios SIE para aduanas y, por tanto, permiten el intercambio de datos entre las autoridades aduaneras y los operadores económicos de manera uniforme. Han proporcionado servicios para que los operadores económicos presenten solicitudes e información adicional y reciban notificaciones de las autoridades aduaneras. El intercambio de información con otras autoridades gubernamentales se promovió a través del sistema de intercambio de certificados de la ventanilla única aduanera de la UE (EU CSW-CERTEX), que conectó los sistemas aduaneros nacionales de los países participantes con las bases de datos de la UE³ que gestionan los documentos justificativos relacionados con requisitos no aduaneros, como los documentos sanitarios comunes de entrada, las licencias FLEGT para la importación de madera y productos de la madera y el certificado de inspección para los productos ecológicos.

Las acciones conjuntas del programa Aduana 2020 constituyeron un **instrumento para el intercambio de conocimientos y buenas prácticas** entre las autoridades aduaneras y con otras autoridades gubernamentales de los países participantes. A través de todos los tipos de acciones conjuntas, en particular los equipos de expertos (una nueva herramienta que apoya la cooperación operativa reforzada sobre una base regional o temática), el programa ha contribuido

² Sistema de Operadores Económicos Autorizados, sistema europeo de información arancelaria vinculante-3 y Fichas de Información para los Regímenes Especiales.

³ Es decir, el sistema informático veterinario integrado (Traces) y el sistema de licencias de SAO.

a elaborar directrices y a determinar, difundir y adoptar las mejores prácticas, lo que ha dado lugar a unos métodos de trabajo mejorados y a una aplicación más coherente y armonizada del Derecho de la Unión en materia aduanera y asuntos conexos. **Las acciones conjuntas también han contribuido a la preparación de nuevas iniciativas legislativas**, como la propuesta de Reglamento relativo al entorno de ventanilla única para las aduanas de la UE⁴, contribuyendo así a la modernización de la unión aduanera y a un mejor funcionamiento del mercado único.

Las **actividades de formación** de Aduana 2020 **han desempeñado un papel importante en el apoyo a una aplicación más coherente del nuevo marco legislativo aduanero (CAU)**, que entró en vigor durante el período de financiación. Esto ha facilitado su comprensión tanto entre las autoridades aduaneras como entre los operadores económicos, lo cual ha contribuido a una aplicación más fluida. Junto con varias acciones conjuntas, las actividades de formación también han servido de orientación para la preparación de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea.

El programa Aduana 2020 ha **generado confianza** entre las administraciones aduaneras y sus funcionarios y ha promovido relaciones de trabajo e intercambios que han continuado más allá de las actividades específicas del programa. Sin embargo, estas oportunidades de creación de redes, que siempre se han considerado un elemento clave del programa, han disminuido en cierta medida con la pandemia de COVID-19, lo que plantea la necesidad de reevaluar la forma de optimizar el uso de las reuniones presenciales y en línea, así como de explorar plataformas o canales más adecuados que puedan garantizar la continuidad de la creación de redes a través de medios virtuales, para sustituir o complementar las que eran las formas comunes de hacerlo.

Sobre la base de lo anterior, la evaluación puso de manifiesto que el programa Aduana 2020 tuvo un **impacto positivo en el funcionamiento y la modernización de la unión aduanera y del mercado interior**, lo que a su vez apoya el comercio legítimo y previene las actividades ilegales. **El programa ha apoyado las actividades económicas legítimas** de diversas maneras. En primer lugar, **la digitalización de los regímenes aduaneros financiada por el programa ha simplificado y armonizado algunos de ellos** (y se espera que siga haciéndolo a medida que estén operativos más sistemas), con lo que se han reducido los costes de cumplimiento y ha aumentado la seguridad jurídica para los comerciantes, lo que en última instancia ha reforzado la competitividad de las empresas europeas. En segundo lugar, los materiales de formación a disposición tanto de las autoridades aduaneras como de los operadores económicos también han apoyado este objetivo. Además, las mejores prácticas resultantes de las acciones conjuntas han contribuido a mejorar las condiciones y los procedimientos para llevar a cabo el comercio.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, **la digitalización sigue siendo un proceso en curso y algunos de los sistemas informáticos previstos en el CAU todavía no se han desarrollado o**

⁴ COM(2020) 673 final.

actualizado⁵, lo que retrasa la materialización de los beneficios previstos. Los operadores económicos consultados ven margen para una mayor facilitación del comercio en general y han expresado los retos relacionados con la complejidad del entorno informático, el desarrollo escalonado de los componentes nacionales por parte de los Estados miembros y la insuficiente comunicación al respecto. Aunque estas cuestiones están relacionadas sobre todo con las políticas y son principalmente responsabilidad de los Estados miembros de la UE, apuntan a la oportunidad de buscar un mayor compromiso con los operadores económicos en el marco de la próxima iteración del programa.

Según la evaluación, **el programa ha apoyado a las autoridades aduaneras en la prevención de actividades ilegales** y, por lo tanto, en la protección de los intereses financieros y económicos de la Unión y de los Estados miembros. El proceso de digitalización, el cual ha apoyado Aduana 2020, proporciona los medios para llevar a cabo controles automatizados, verificaciones cruzadas y validaciones de datos que pueden contribuir a reducir el fraude y los errores. Además, las actividades de desarrollo de capacidades informáticas y las acciones conjuntas (en particular, los nuevos equipos de expertos) han permitido aumentar la coordinación entre las autoridades aduaneras y la Comisión en relación con la prevención del fraude. Las actividades de desarrollo de las competencias humanas han reforzado la competencia de los funcionarios de aduanas en relación con los controles en el territorio aduanero de la Unión.

A pesar de estos resultados positivos, **existen pruebas de una aplicación desigual de los controles aduaneros⁶**, lo que demuestra la necesidad de ajustar el marco de gestión de riesgos que la Comisión ha implantado con el apoyo del programa para prevenir las actividades ilegales. Además, varias partes interesadas consultadas mencionaron **el fraude en el comercio electrónico como una cuestión pendiente.**

3. EFICIENCIA

El programa Aduana 2020 comprometió un presupuesto de **531,7 millones EUR** para el **período 2014-2020**. Este presupuesto es significativamente superior a los 272 millones comprometidos para el período de programación anterior (2007-2013), debido sobre todo a la mayor atención prestada al desarrollo de los SIE en el contexto de la aplicación del CAU. **El 87 % del presupuesto se ha gastado en el desarrollo, mantenimiento y funcionamiento de los SIE**

⁵ El CAU se modificó en 2019 para posponer el plazo para el despliegue de tres sistemas nacionales a 2022 y de seis sistemas transeuropeos a 2025. Entre ellos se encuentran el sistema relativo a las declaraciones sumarias de entrada, el régimen relativo al tránsito externo e interno, el sistema relativo a las mercancías que salen del territorio aduanero, el sistema relativo a las garantías de deudas potenciales o existentes, el estatuto aduanero de las mercancías y el despacho centralizado.

⁶ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 4/2021 «Controles aduaneros: la armonización insuficiente es un obstáculo para los intereses financieros de la UE».

para las aduanas. Estos sistemas informáticos comunes requieren claramente gran cantidad de recursos. No obstante, son indispensables para el trabajo cotidiano de las administraciones aduaneras y aportan una serie de beneficios en todos los ámbitos de las actividades aduaneras. Aunque no ha sido posible cuantificar estos beneficios, en su mayoría están relacionados con la simplificación y normalización de los regímenes aduaneros a través de la automatización, una aplicación más eficaz y coherente de la legislación aduanera y el aumento de la interoperabilidad y el intercambio de información entre las autoridades aduaneras. Al desarrollar y poner en funcionamiento los componentes comunes de los SIE, el programa ha dado lugar a importantes economías de escala, lo que ha evitado la duplicación de esfuerzos para los Estados miembros, al tiempo que ha reducido los costes de cumplimiento y las cargas administrativas para los operadores económicos. A pesar de que la evaluación no pudo confirmar la eficiencia en relación con los costes de las actividades de desarrollo de capacidades informáticas (debido sobre todo a las dificultades para cuantificar sus beneficios), ofreció una imagen globalmente positiva de su eficiencia.

Las acciones conjuntas representaron el 11 % del presupuesto comprometido y contribuyeron en gran medida a los objetivos del programa. El coste medio por participante y por acción para todos los tipos de acciones conjuntas (excepto los equipos de expertos) fue de unos 742 EUR. Los grupos de proyectos representaron casi la mitad del gasto en acciones conjuntas, pero son probablemente el tipo más eficiente en relación con los costes debido a su alcance (más de 33 000 participantes) y al coste relativamente bajo (coste medio por participante de 676 EUR) de la participación. Han mejorado la cooperación y las relaciones de trabajo entre los participantes y han apoyado la elaboración de la nueva legislación aduanera y la aplicación efectiva de la legislación vigente, mediante la determinación de las mejores prácticas de trabajo para los procedimientos administrativos. La evaluación señaló la necesidad de mejorar la oportunidad en el tiempo de las invitaciones a las reuniones para garantizar la participación de los mejores expertos posibles al menor coste posible. Debido a la diferente naturaleza de los equipos de expertos recién establecidos (y, por tanto, de los diferentes datos de seguimiento), es difícil comparar la eficiencia en términos de costes de los equipos de expertos con las demás acciones conjuntas. Sin embargo, durante la evaluación se destacó su potencial para reducir los costes, **ya que ofrecen a los Estados miembros la oportunidad de poner en común recursos y conocimientos especializados en lugar de actuar por separado.**

Aunque las actividades de **desarrollo de las competencias humanas** solo han consumido el 2 % del presupuesto del programa, se considera que generan una elevada eficiencia de la inversión en términos de costes, especialmente las formaciones de aprendizaje electrónico que pueden utilizarse repetidamente sin soportar costes adicionales (aparte de realizar las actualizaciones necesarias). Como se ha puesto de manifiesto en la evaluación, los principales beneficios de las actividades de formación de Aduana 2020 están relacionados con **una aplicación más coherente de la legislación aduanera y, en última instancia, con un funcionamiento más eficaz y eficiente de la unión aduanera, ya que mejoran la capacidad de los funcionarios de aduanas para desempeñar sus funciones, así como la comprensión de las normas aduaneras por**

parte de los operadores económicos. Esto fue especialmente importante durante esta iteración del programa, en la que entró en vigor un nuevo marco legislativo aduanero. En este contexto, el programa de aprendizaje electrónico de la UE sobre el CAU, que consta de 15 módulos para apoyar la aplicación del CAU, se publicó en 2016. Los años siguientes se centraron principalmente en la actualización y elaboración de traducciones de los módulos existentes (con entre dos y tres nuevos módulos en inglés al año). Acorde con su publicación, el número de módulos de aprendizaje electrónico utilizados por los países participantes también ha aumentado a lo largo de la vida del programa. El número de descargas de módulos de aprendizaje electrónico disponibles públicamente (es decir, los disponibles para los operadores económicos) aumentó de 3 219 en 2014 a 30 408 en 2020, y el número de funcionarios de aduanas nacionales formados con el material de formación común de la UE se multiplicó por diez durante este período de programación (de algo más de 4 000 en 2014 a 40 000 en 2019). En general, estas formaciones se consideraron de buena calidad.

4. COHERENCIA

La evaluación final se centró en la *coherencia externa* del programa con las políticas y prioridades más amplias de la UE. Las conclusiones de la evaluación intermedia, que se centró en la *coherencia interna* entre las diferentes características, componentes y diseño del programa, siguen siendo válidas. La evaluación concluyó que **el programa Aduana 2020 ha apoyado otras iniciativas y programas de la UE y se ha beneficiado de ellos.** Como se detalla en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe, un ejemplo de estas interrelaciones es el caso de las «prohibiciones y restricciones», que se refieren a las formalidades reglamentarias no aduaneras (sanitarias, fitosanitarias, medioambientales, agrícolas, etc.) exigidas para la importación y exportación de mercancías cuya aplicación se encomienda a las autoridades aduaneras en las fronteras de la UE. La coherencia con otros programas de gasto, como Fiscalis 2020, el programa de apoyo a las reformas estructurales o Hércules III, y sus respectivos ámbitos políticos, también se logró en una medida razonable, evitando solapamientos y alcanzando complementariedades.

Se utilizaron varios mecanismos para garantizar esta coherencia, como las reuniones y consultas interservicios entre los distintos servicios de la Comisión, los grupos mixtos de proyectos y de expertos, la participación de observadores de varios servicios de la Comisión en las reuniones o actividades de los grupos de proyectos, o la evaluación de las propuestas de proyectos por funcionarios de distintos servicios de la Comisión. A pesar de los resultados positivos observados, la evaluación, así como la evaluación de impacto llevada a cabo para el próximo programa de financiación, encontraron margen para nuevas complementariedades y sinergias en determinados ámbitos. Por ejemplo, podrían explorarse sinergias adicionales con el sucesor del programa Hércules III sobre el desarrollo de repositorios de datos o sobre el análisis conjunto de datos, o con el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, buscando un enfoque más coordinado e intersectorial a nivel operativo. También se destacó la cooperación con terceros países en el cumplimiento de los objetivos de la UE e

internacionales en materia de medio ambiente como posible ámbito en el que podría mejorarse la coherencia.

Por último, la evaluación sugirió formas adicionales de mejorar la coherencia, como estructurar o formalizar más la cooperación entre los servicios de la Comisión implicados, seguir los principios y las recomendaciones del Marco Europeo de Interoperabilidad⁷, aumentar la visibilidad del programa y su complementariedad con otros fondos de la UE en los Estados miembros o explorar sinergias informáticas con otros programas de la UE que operan sistemas electrónicos importantes.

La iniciativa sucesora podría beneficiarse de la próxima propuesta de Reglamento sobre un elevado nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión⁸ para garantizar en mayor medida las interacciones fluidas transfronterizas y entre dominios. Esto también ayudaría a identificar soluciones exitosas y experiencias prácticas que podrían beneficiar a otros.

5. PERTINENCIA

La unión aduanera es un elemento esencial e integral del funcionamiento del mercado único. Al ser una competencia exclusiva de la UE, la legislación aduanera se adopta a escala de la UE, pero la aplican los Estados miembros. Por lo tanto, las necesidades directas para que la unión aduanera funcione a la perfección están predominantemente del lado de las administraciones aduaneras, que operan en condiciones de una mayor necesidad de intercambiar información, cooperar y desarrollar su capacidad administrativa. Los destinatarios secundarios cuyas necesidades también deben tenerse en cuenta son los operadores económicos.

La pertinencia del programa Aduana fue confirmada por la evaluación intermedia, en la que se llegó a la conclusión de que los objetivos específicos y operativos del programa eran pertinentes para las necesidades de las partes interesadas y que sin el programa no habrían sido posibles determinadas políticas ambiciosas. **Por lo tanto, la evaluación final se ha centrado en la *continuidad de la pertinencia a la luz de* los acontecimientos ocurridos desde la revisión intermedia, en particular el *Brexit* y la *pandemia de COVID-19*. Además, la evaluación examinó si el programa está en consonancia con los problemas y las acciones identificados en el Plan de Acción Aduanero de 2020** «Impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel»⁹, que propone una estrategia revisada de la unión aduanera.

La evaluación final puso de manifiesto que **el programa sigue siendo pertinente y necesario** y que las necesidades de las partes interesadas se han mantenido prácticamente inalteradas desde la

⁷ Véase [The European Interoperability Framework in detail | Joinup \(europa.eu\)](#) [«El Marco Europeo de Interoperabilidad en detalle | Joinup (europa.eu)», documento en inglés].

⁸ Incluida en el programa de trabajo de la Comisión para 2022, p. 7 [[resource.html \(europa.eu\)](#)].

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo «Impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel: un Plan de Acción», COM(2020) 581 final.

evaluación intermedia. Esto también está en consonancia con la **evaluación de impacto del programa aduanero posterior a 2020, que confirmó estas necesidades**. Además, el **Plan de Acción Aduanero de 2020 propuso un conjunto de acciones que se vinculan a los objetivos específicos y operativos del programa**, lo que corrobora su continua pertinencia. Las acciones propuestas, que se ajustan bien a los objetivos del programa, se enmarcan en los ámbitos de la gestión de riesgos, la gestión del comercio electrónico, la promoción del cumplimiento y la cooperación operativa entre las autoridades aduaneras¹⁰.

Se consideró que el programa seguía siendo especialmente pertinente en relación con la **necesidad de armonizar la aplicación y la ejecución eficaz de las normas de la unión aduanera**. Las autoridades aduaneras, pero también los operadores económicos, indicaron en la evaluación que las actividades del programa habían ayudado a los Estados miembros a reunirse y, por tanto, a acercarse a un mayor entendimiento común de dichas normas. La creación de redes, el intercambio de ideas y prácticas, así como la formulación de orientaciones y normas comunes se consideraron aspectos importantes de estas actividades. Las autoridades aduaneras también confirmaron la **necesidad permanente de que el programa apoye a los Estados miembros en la digitalización y modernización de los regímenes aduaneros, que sigue en curso**.

En general, los **operadores económicos** entrevistados **pidieron una mayor simplificación y armonización de la legislación y los procesos aduaneros, lo que corrobora que se trata de una necesidad permanente**. En relación con la gestión del programa, **algunos operadores económicos pidieron un compromiso y una comunicación más proactivos con el sector empresarial**, así como un mejor suministro de información a las empresas. Esto ya se había recomendado en la evaluación intermedia del programa y se abordará durante el próximo período de financiación.

En términos generales, el programa se adaptó bien a acontecimientos imprevistos, como la COVID-19 y la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. Las **actividades del programa contribuyeron a preparar el terreno para la retirada del Reino Unido de la UE**, lo que demuestra su flexibilidad para hacer frente a acontecimientos imprevistos. Las autoridades aduaneras recibieron información periódica sobre los avances en este sentido y participaron en diversas reuniones y seminarios¹¹ sobre este asunto. Se realizaron acciones conjuntas específicas en este ámbito clave con el objetivo de apoyar la preparación, la aplicación y la ejecución del Derecho de la Unión y, en 2019, también se prestó apoyo específico a la formación sobre la

¹⁰ En el Plan de Acción, este ámbito se denomina «autoridades aduaneras hablando con una sola voz».

¹¹ Un ejemplo de ello es el seminario de expertos técnicos (Europa de los Veintisiete) sobre el impacto de la retirada del Reino Unido de la UE en el sistema informático aduanero (CPG/054/047), celebrado el 13 de febrero de 2019. Esta reunión estaba dirigida a los expertos que asisten regularmente al Grupo de Coordinación de la Aduanas Electrónica.

preparación para la retirada del Reino Unido de la Unión Europea¹². Además, los cambios necesarios en los sistemas transeuropeos, como el sistema de control de las exportaciones, el Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado Comunitario y otros, se prepararon y aplicaron de manera oportuna y coordinada. A pesar de esta evaluación positiva, las autoridades aduaneras consultadas consideran que **sigue siendo necesario un mayor apoyo del programa en este ámbito.**

Asimismo, el programa se adaptó bien a la pandemia de COVID-19 y a la nueva realidad. Tanto las autoridades aduaneras como los operadores económicos consultados coincidieron en que **los servicios de la Comisión encargados de las aduanas habían reaccionado rápidamente a la crisis**, adoptando legislación, emitiendo directrices y apoyando activamente a los Estados miembros y a las empresas para garantizar la flexibilidad en relación con las obligaciones aduaneras y el despacho de aduana. En cuanto a las actividades del programa, tras **algunas interrupciones y retrasos iniciales en las acciones conjuntas y las pruebas de los nuevos sistemas informáticos, el programa se adaptó bien a la situación.** Sin embargo, el **entorno más virtual parece haber afectado a las oportunidades de creación de redes y algunas autoridades aduaneras consideran que los sistemas de gestión del programa están obsoletos y no se adaptan a la nueva realidad que supone el aumento de las formas virtuales de trabajo y de interconexión.**

Por su parte, los **operadores económicos** señalaron **que la gestión del comercio electrónico y la innovación tecnológica para los procesos aduaneros** son dos necesidades en evolución que la Comisión y los Estados miembros no han abordado suficientemente a través del programa, lo que confirma que sigue siendo pertinente.

6. VALOR AÑADIDO DE LA UE

La política aduanera es competencia exclusiva de la UE. Sin embargo, la aplicación de la legislación aduanera de la UE corresponde a los Estados miembros. Por sí mismo, el marco jurídico de la UE no garantiza suficientemente el correcto funcionamiento de la unión aduanera. Debe por tanto completarse con las medidas de apoyo que prevé el programa Aduana 2020 para garantizar que la normativa de la Unión en la materia se aplique de forma convergente y armonizada a nivel nacional.

Como se ha señalado anteriormente, el programa Aduana 2020 ha sido decisivo para apoyar todos los aspectos de la aplicación del CAU. Este último se habría aplicado por sí solo, pero, sin el apoyo del programa, es muy probable que con mayores dificultades y una menor armonización. El programa Aduana 2020 prevé la sostenibilidad financiera de los SIE, que son esenciales para garantizar la disponibilidad y el intercambio de datos de la cadena de suministro y de información relacionada con los riesgos. De este modo, el programa Aduana 2020 ha

¹² Mediante el desarrollo de programas acelerados de perfeccionamiento y para la incorporación a las aduanas para ser utilizados directamente por las autoridades nacionales.

generado **economías de escala** y **aumentos de eficiencia**, al ayudar a las administraciones nacionales —así como a los operadores económicos en muchos casos— a ahorrar tiempo y recursos, particularmente para los países participantes con administraciones aduaneras más reducidas y menos recursos. Todo lo relacionado con la interoperabilidad y la interconectividad de los sistemas informáticos centrales es valor añadido de la UE. Las características simbióticas de la arquitectura central de los SIE son únicas y no pueden reproducirse a escala nacional.

Las acciones conjuntas han puesto en común la experiencia y los conocimientos de los países participantes, lo que ha dado a las administraciones **oportunidades inigualables de cooperación**, comunicación y creación de redes; en última instancia, generan confianza y una mayor convergencia de los enfoques y las prácticas. Lo mismo sucede con las actividades de formación, que no solo han ayudado a las administraciones aduaneras nacionales a comprender y aplicar mejor la legislación aduanera de la UE y sus procedimientos conexos, sino que además, y tal vez más importante aún, de forma uniforme. El aumento de la eficiencia ha sido mayor sobre todo en los países participantes que no tenían conocimientos especializados en un ámbito específico o que no disponían de programas nacionales de formación bien desarrollados. Si hubieran tenido que hacerlo por sí solos, les habría resultado difícil y más costoso, o incluso imposible. En última instancia, el programa Aduana 2020 ha contribuido a la aproximación de los enfoques nacionales, generando confianza y creando un discurso único y una visión común.

Si no existiera el programa, la cooperación entre los países participantes habría sido mucho más difícil, se habría basado en relaciones desestructuradas, canales oficiales que requieren mucho tiempo y acuerdos de reciprocidad (acuerdos bilaterales o multilaterales en los que las disposiciones se aplican recíprocamente), con una aplicación en la práctica y un mantenimiento considerablemente más complejos y costosos. Dada la magnitud de las operaciones de Aduana 2020 en lo que concierne meramente al número de las acciones conjuntas, la versatilidad de los temas, su dimensión europea o la participación paneuropea en las acciones y la formación, cuesta imaginar que se hubieran organizado actividades similares a ningún otro nivel. En lo que respecta a los SIE, si no hubiera financiación futura para su constante desarrollo y mantenimiento, sería difícil seguir utilizándolos más allá del medio plazo. El riesgo de que quedaran obsoletos sería elevado, y se perderían las economías de escala y las reducciones de los costes generales.

Aduana 2020 ha generado resultados tangibles y ha ayudado a los funcionarios de aduanas a adquirir competencias y a intercambiar experiencias. No es probable que se mantenga ninguno de los resultados del programa a largo plazo si este se discontinúa. Persistirían las diferencias existentes, y las redes creadas gracias a años de colaboración desaparecerían.

7. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

La evaluación mostró que el programa ha sido **eficaz en cuanto al logro de sus objetivos** y ha **contribuido considerablemente a mejorar el funcionamiento de la unión aduanera** y a su modernización. Ha fomentado la cooperación y el intercambio de información, desde la

facilitación de la convergencia a nivel estratégico hasta la aproximación de los enfoques, la interpretación, los procedimientos administrativos, las mejores prácticas y las normas a nivel operativo. El programa ha sido especialmente importante en la transición a un entorno sin soporte papel en las aduanas, al apoyar el desarrollo y el funcionamiento de los SIE aduaneros, facilitar su sostenibilidad financiera y garantizar la disponibilidad y el intercambio de datos de la cadena de suministro y de información relacionada con los riesgos.

Desde el punto de vista de la **eficiencia**, las dificultades para monetizar los beneficios de las actividades de Aduana 2020 no permitieron a la evaluación llegar a una conclusión precisa sobre la medida en que los recursos del programa habían producido los mejores resultados posibles al menor coste posible. Sin embargo, teniendo en cuenta las conclusiones sobre la eficacia junto con las cifras de los costes, se desprende que, **en general, el programa había aportado valor a las autoridades aduaneras nacionales y de la UE a un coste razonable.**

La evaluación emitió una conclusión positiva sobre la **coherencia del programa Aduana 2020 con políticas más amplias de la UE**, sobre todo, aunque no exclusivamente, en lo que respecta a las prohibiciones y restricciones que las autoridades aduaneras deben aplicar en la frontera. También **corroboró el valor añadido del programa**, que radica en el apoyo a todos los aspectos de la aplicación del CAU, lo que requiere soluciones de la UE para los problemas de la UE y la estrecha cooperación de los Estados miembros. El programa prevé la sostenibilidad financiera de los SIE interoperables e interconectados, satisfaciendo los requisitos del CAU con mayores economías de escala y eficiencia. Por último, la evaluación puso de manifiesto que **el programa Aduana sigue siendo pertinente, especialmente en relación con las necesidades de las administraciones aduaneras nacionales**, que son sus principales beneficiarias. En general, el programa sigue respondiendo a las necesidades de las partes interesadas, se adapta bien a acontecimientos imprevistos (como la COVID-19 y la retirada del Reino Unido de la Unión Europea) y aborda los problemas y las prioridades determinados en la evaluación de impacto del próximo programa aduanero y en el Plan de Acción Aduanero de 2020.

A pesar de los progresos realizados, el análisis efectuado con arreglo a los cinco criterios de evaluación reveló una serie de retos y lecciones aprendidas. Señaló los siguientes ámbitos en los que es necesario introducir mejoras:

- La evaluación aportó pruebas de las **diferencias en la aplicación de los controles aduaneros**, lo que sugería que había margen para revisar el marco de gestión de riesgos vigente. Además, varias partes interesadas mencionaron el fraude en el comercio electrónico como una cuestión pendiente y algunas autoridades aduaneras consideran que sigue siendo necesario un mayor apoyo al programa en lo que respecta a las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. Esto está en consonancia con la evaluación realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo, el Informe

Especial «Controles aduaneros»¹³ y el informe de 2022 del Grupo de sabios sobre los retos a los que se enfrenta la Unión Aduanera¹⁴. En este contexto, las acciones de los futuros programas podrían diseñarse de modo que contribuyan a resolver estas diferencias.

- La evaluación puso de manifiesto que, a pesar de los importantes progresos realizados en lo que se refiere al desarrollo de estructuras y sistemas informáticos, algunos de los sistemas informáticos previstos en el CAU todavía no se han desarrollado o actualizado, **lo que ha dado lugar a que los operadores económicos no perciban los beneficios del CAU** y manifiesten su preocupación por la complejidad del entorno informático aduanero. Estos hicieron hincapié en la necesidad de seguir simplificando y armonizando la legislación y los procesos aduaneros, lo que está en consonancia con los resultados de la evaluación intermedia de la aplicación del CAU, que constató que muchas normas siguen sin aplicarse de manera uniforme en todos los Estados miembros. La plena automatización de los procesos aduaneros aún está en vías de conseguirse [...], aunque ya se hayan alcanzado hitos significativos¹⁵.
- La evaluación constató que podrían explorarse **sinergias adicionales** con el sucesor del programa Hércules III, por ejemplo en el desarrollo de repositorios de datos o en el análisis conjunto de datos, o con otros programas de la UE que operan sistemas electrónicos importantes. La evaluación consideró positiva la coordinación existente en el seno de la Comisión, pero hizo hincapié en la necesidad de explorar continuamente formas de mejorar la coordinación con otros servicios en vista de la rapidez con que cambia el mundo. La evaluación también puso de relieve la necesidad de aumentar la visibilidad del programa. Asimismo, la evaluación intermedia de la aplicación del CAU indicó que la aplicación del CAU no aprovechó plenamente las posibles sinergias con las políticas conexas y falta una coordinación adecuada entre las autoridades aduaneras y otras administraciones nacionales pertinentes encargadas de aplicar las políticas de la UE en las fronteras.
- El proceso de evaluación demostró que podría ser útil que la Comisión y los Estados miembros **compartieran más datos aduaneros**. Esto serviría, entre otras cosas, para

¹³ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 4/2021 «Controles aduaneros: la armonización insuficiente es un obstáculo para los intereses financieros de la UE».

¹⁴ Véase [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#) (documento en inglés). El informe afirma que siguen existiendo divergencias entre las autoridades aduaneras nacionales en la aplicación de las normas y los procedimientos y que las aduanas se enfrentan a dificultades crecientes para controlar las fronteras.

¹⁵ Véase [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE EVALUATION INTERIM EVALUATION of the implementation of the Union Customs Code - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#) [«DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN - RESUMEN DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA de la aplicación del código aduanero de la Unión - Oficina de Publicaciones de la UE (europa.eu)», documento en inglés].

medir mejor los costes y los beneficios de las inversiones realizadas. La necesidad de mejorar los datos aduaneros también se puso de relieve en el informe de 2022 del Grupo de sabios. Su recomendación detallada n.º 2 de «[I]ntroducir un nuevo enfoque de los datos, centrado en la obtención de datos de mejor calidad (...)» sugiere que el programa Aduana debe centrarse en ese fin: «El presupuesto existente para 2021-2027 podría reorientarse hacia estos objetivos».¹⁶

- La evaluación mostró que el programa sigue siendo pertinente para financiar el desarrollo, la aplicación y **el funcionamiento de la infraestructura y los sistemas informáticos** sobre el terreno, ya que requieren muchos recursos y pueden beneficiarse de economías de escala y de su alcance. Esto está en consonancia con la recomendación n.º 9 del informe de 2022 del Grupo de sabios de «[D]otar de recursos, competencias y equipos adecuados a las aduanas para garantizar su capacidad de cumplir sus misiones».
- La evaluación confirmó que i) las acciones conjuntas brindaron a los Estados miembros la oportunidad de acceder a un conjunto más amplio de conocimientos y expertos que a nivel individual y de crear economías de escala; y que ii) los equipos de expertos mejoran la cooperación operativa y una aplicación más coherente de la legislación aduanera. Sin embargo, también demostró que dirigir los equipos de expertos es oneroso y que ningún equipo de expertos reúne a todos los Estados miembros; por tanto, la cooperación es necesariamente limitada. En este contexto, es posible que la configuración del programa Aduana 2020 no sea suficiente para abordar todos los retos actuales a los que se enfrenta la unión aduanera y, como se indica en el informe de 2022 del Grupo de sabios, puede ser necesario crear un nuevo agente operativo que preste servicio y coordine los esfuerzos de los Estados miembros, proporcionando una cooperación más integrada y garantizando así que la unión aduanera actúe como una sola.

Como resultado de la evaluación intermedia del programa, la Comisión presentó un plan de acción sobre cómo abordar las trece recomendaciones formuladas al respecto. Estas se referían a «la programación y el diseño», «la ejecución», «el seguimiento y la presentación de informes» y «la comunicación». Se han llevado a cabo varias acciones y algunas están en curso en el marco del nuevo programa. En general, la Comisión reconoce estos retos y se esfuerza por abordarlos en el marco de la aplicación del programa Aduana 2021-2027.

¹⁶ La recomendación n.º 2 es la siguiente: «Introducir un nuevo enfoque en materia de datos, centrado en la obtención de datos de mayor calidad basados en fuentes comerciales, garantizando su validación cruzada a lo largo de la cadena, un mejor intercambio entre las administraciones y un mejor uso para la gestión de riesgos de la UE. Aclarar qué agentes privados, en particular las plataformas de comercio electrónico, deben proporcionar datos, con costes en caso de incumplimiento. Proporcionar a las empresas un único punto de entrada de datos para las formalidades aduaneras y una ventanilla o portal único. Los datos se almacenarán y gestionarán adecuadamente en un almacén central de datos. El presupuesto existente para 2021-2027 podría reorientarse hacia estos objetivos».