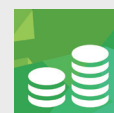


Informe Especial

Una serie de retrasos en los sistemas informáticos aduaneros: ¿qué ha fallado?

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

EQUIPO AUDITOR

En estos informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala V, especializada en financiación y administración de la UE, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Eva Lindström, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Katharina Bryan, jefa de Gabinete; Johan Stålhammar, agregado de Gabinete; Alberto Gasperoni, gerente principal; José Parente, jefe de tarea; y Jitka Benešová, Josef Edelmann e Ilze Ozola, auditores.



De izquierda a derecha: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan y Josef Edelmann.

ÍNDICE

	Apartados
Siglas y acrónimos	
Glosario	
Resumen	I - V
Introducción	1 - 11
La unión aduanera es uno de los pilares del mercado único de la Unión Europea	1 - 3
Desde 2003, la modernización de la unión aduanera figura en la agenda de la UE	4 - 7
El programa Aduana 2020 es la herramienta financiera actual para implantar los sistemas informáticos necesarios	8 - 10
La gobernanza de la implantación de los sistemas informáticos en la unión aduanera consta de múltiples niveles	11
Alcance y metodología de la fiscalización	12 - 15
Observaciones	16 - 47
La implantación de nuevos sistemas informáticos aduaneros sufrió una serie de retrasos	16 - 22
La implantación de algunos de los sistemas informáticos clave requeridos por el Código Aduanero de la Unión se ha retrasado hasta después de 2020	19 - 21
Existe el riesgo de que no se cumpla el nuevo plazo propuesto para 2025	22
La modificación del alcance, la insuficiencia de los recursos asignados y el largo proceso de toma de decisiones fueron las principales razones de los retrasos	23 - 40
La Comisión tardó en informar de los retrasos	37 - 40
El enfoque de desarrollo inicial seleccionado no era el más rentable	41 - 42

Los objetivos y las disposiciones de presentación de informes del programa Aduana 2020 no son adecuados para el seguimiento de la implantación de los sistemas informáticos	43 - 47
Conclusiones y recomendaciones	48 - 50
Anexo I - Descripción de los proyectos informáticos	
Anexo II - Número adicional de años necesarios para concluir cada proyecto informático con respecto a la planificación inicial	
Respuestas de la Comisión	

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CAU: Código Aduanero de la Unión

DG Fiscalidad y Unión Aduanera: Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera

ECCG: Grupo de coordinación de la aduana electrónica

GPA: Grupo de Política Aduanera

SIE: Sistema de Información Europeo

TCG: Grupo de contacto con los operadores

TI: Tecnología de la información

GLOSARIO

La descripción de los proyectos informáticos mencionados en el informe puede encontrarse en el **anexo I**.

Alcance del proyecto: Lo que queda incluido o excluido en un proyecto. Según la definición del Project Management Institute, el alcance del proyecto es el trabajo que debe llevarse a cabo para generar un producto, servicio o resultado con las características y funciones especificadas.

Código Aduanero de la Unión: Proporciona un marco integral para las normas y procedimientos aduaneros en el territorio aduanero de la UE adaptado a las realidades comerciales modernas y las herramientas de comunicación. Entró en vigor el 1 de mayo de 2016, pero siguen aplicándose algunas disposiciones transitorias, en concreto para formalidades aduaneras que todavía están en proceso de transición gradual hacia sistemas electrónicos.

Código aduanero modernizado: Entró en vigor el 24 de junio de 2008, con una disposición que establecía que sería aplicable a más tardar el 24 de julio de 2013. Sin embargo, nunca se aplicó, puesto que fue derogado y sustituido por el Código Aduanero de la Unión.

Componentes de la UE de los sistemas informáticos (componentes de la Unión): Activos (como hardware, software, conexiones de red) y servicios para apoyar los sistemas informáticos que son comunes de los países participantes (anexo II B del Reglamento (CE) n.º 1294/2013). La Unión paga la adquisición, el desarrollo, la instalación, el mantenimiento y el funcionamiento cotidiano de los componentes de la Unión.

Componentes nacionales de los sistemas informáticos (componentes no pertenecientes a la Unión): Todos los componentes de los sistemas informáticos que no se identifican como componentes de la Unión (anexo II C del Reglamento (CE) n.º 1294/2013). Los Estados miembros pagan los costes de adquisición, desarrollo, instalación, mantenimiento y funcionamiento cotidiano de los componentes no pertenecientes a la Unión.

Documento de justificación económica y visión: Documentos para las fases iniciales de proyectos de desarrollo de sistemas informáticos, que contienen la especificación detallada del alcance de cada proyecto y preceden a la decisión de poner en marcha los trabajos técnicos.

Equipo de expertos: Los equipos de expertos son una herramienta de las acciones conjuntas del programa Aduana 2020 para poner en común conocimientos especializados de varias formas, con carácter regional, temático, temporal o permanente. Esta herramienta permite a los Estados miembros reforzar su cooperación al aplicar la política.

Informe de situación de la aduana electrónica: Informe anual que evalúa los avances hacia un entorno sin soporte de papel en las aduanas con arreglo al artículo 12 de la Decisión 70/2008/CE.

Informe de situación del programa Aduana 2020: Informe anual que hace un seguimiento de la aplicación del programa con arreglo al artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1294/2013.

Marco de medición de resultados: Sistema de seguimiento que mide los avances del programa Aduana 2020 mediante 86 indicadores, compuestos por 68 indicadores de realización/resultado y 18 indicadores de impacto.

Plan Estratégico Plurianual: Herramienta de gestión y planificación elaborada por la Comisión en colaboración con los Estados miembros con arreglo al artículo 8, apartado 2, de la Decisión sobre la aduana electrónica. Establece un marco estratégico e hitos para gestionar los proyectos informáticos de manera coherente y eficaz.

Programa de Trabajo relativo al Código Aduanero de la Unión: El programa de trabajo se estableció con arreglo al artículo 280 del CAU. Contiene medidas transitorias relativas a los sistemas electrónicos y un calendario para los casos en que los sistemas todavía no estaban operativos en la fecha de aplicación del CAU (1 de mayo de 2016).

Representantes comerciales: Operadores como importadores, agentes de aduanas, empresas de transporte y operadores logísticos. Son miembros del Grupo de contacto con los operadores, una plataforma de reunión informal para celebrar consultas comerciales a nivel de la Unión sobre la aplicación de cuestiones relacionadas con las aduanas y las novedades de la política aduanera.

RESUMEN

- I. La unión aduanera es uno de los pilares del mercado único. La modernización de los procesos aduaneros, basada en el desarrollo de nuevos sistemas informáticos, es un elemento importante para el funcionamiento de la Unión Europea (UE). Esta modernización en concreto debería potenciar la actividad económica y el crecimiento y aumentar la seguridad de los ciudadanos de la UE. Estas ventajas deberían ofrecer los incentivos necesarios para que los Estados miembros inviertan en sistemas informáticos aduaneros.
- II. La Decisión de la Comisión sobre la aduana electrónica, el código aduanero modernizado y, en última instancia, el Código Aduanero de la Unión (CAU) allanaron el camino y esbozaron los sistemas informáticos necesarios para modernizar la unión aduanera. El programa Aduana 2020 financia los componentes de la Unión de los sistemas informáticos. Los Estados miembros deben desarrollar los componentes nacionales conexos (componentes no pertenecientes a la Unión) y pagar los costes asociados. La implantación de los sistemas informáticos se rige por un proceso de toma de decisiones de múltiples niveles en el que intervienen varios organismos.
- III. La auditoría del Tribunal analizó si es probable que el programa Aduana 2020, junto con la legislación aduanera conexas, suministre los sistemas informáticos necesarios para mejorar las operaciones aduaneras en la UE. El Tribunal realizó esta auditoría durante la fase de aplicación con el fin de contribuir a los debates sobre el próximo programa Aduana, que comenzará en 2021. Examinó si el programa garantiza la implantación oportuna de los sistemas informáticos y, en su caso, determinó las razones de los retrasos. La auditoría se basó principalmente en el análisis de documentos de la Comisión, actas e informes de comités y grupos de trabajo y los resultados de una encuesta enviada a los Estados miembros.
- IV. El Tribunal constató que la implantación de los nuevos sistemas informáticos para la unión aduanera sufrió una serie de retrasos, por lo que algunos de los sistemas principales no estarán disponibles en el plazo límite de 2020 establecido en el CAU. Los retrasos se deben a varios factores, en particular: la modificación del alcance de los proyectos, la insuficiencia de los recursos asignados por la UE y los Estados miembros, y un largo proceso de toma de decisiones debido a la estructura de gobernanza de múltiples niveles. El Tribunal también observó que la Comisión no informó adecuadamente sobre los retrasos y que los objetivos y las disposiciones

de presentación de informes del programa Aduana 2020 no son adecuados para el seguimiento de la implantación de los sistemas informáticos. El enfoque inicial de desarrollo de los sistemas informáticos era en su mayor parte descentralizado, con el fin de reducir el riesgo de no implantación, pero a costa de una menor eficiencia.

V. El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) proponga que los objetivos del futuro programa Aduana estén explícitamente relacionados con los sistemas informáticos previstos que van a desarrollarse y proponga objetivos precisos y cuantificables;
- b) vele por que se tengan debidamente en cuenta las enseñanzas extraídas de anteriores programas y proporcione a los Estados miembros información adecuada para tomar una decisión justificada sobre el alcance de los proyectos en tiempo oportuno;
- c) haga un seguimiento del riesgo de que un Estado miembro no pueda cumplir los plazos de implantación de componentes nacionales y, en una fase inicial, defina posibles soluciones y facilite su aplicación a nivel nacional, y propicie un uso más amplio del desarrollo informático colaborativo;
- d) racionalice la gobernanza del desarrollo de sistemas informáticos aduaneros, garantizando una comunicación más eficiente y rápida con los Estados miembros, por ejemplo, utilizando soluciones adicionales de intercambio de información para que puedan tomarse decisiones sin demora;
- e) informe a todas las partes interesadas en la implantación de sistemas informáticos a nivel europeo y nacional, de manera oportuna y transparente, sobre los retrasos en la implantación, el gasto en componentes de la Unión y nacionales, y establezca disposiciones de presentación de informes e indicadores adecuados sobre el nivel general de implantación y sobre los proyectos individuales.

INTRODUCCIÓN

La unión aduanera es uno de los pilares del mercado único de la Unión Europea

1. En 2018, la Unión Europea (UE) celebra el 50.º aniversario de la unión aduanera. El fundamento de la unión aduanera consiste en la ausencia de derechos de aduana en las fronteras interiores de los Estados miembros y la imposición de derechos de aduana comunes sobre las importaciones procedentes de terceros países.
2. Para actuar como un importante bloque comercial, la UE depende del flujo eficiente de entrada y salida de mercancías de la unión aduanera y la libre circulación de mercancías dentro del área del mercado único. Según las últimas estadísticas disponibles, las importaciones y exportaciones combinadas sumaban aproximadamente 3,7 billones de euros¹, lo que demuestra la importancia del comercio y de la unión aduanera para la prosperidad de la UE.
3. Además, los derechos aduaneros sobre las importaciones constituyen una parte importante de los ingresos de la UE. En 2017 ascendieron a 20 300 millones de euros, lo que representa el 15 % del presupuesto total de la UE.



¹ Fuente: Estadísticas de Eurostat sobre el comercio mundial correspondientes a 2017.

Desde 2003, la modernización de la unión aduanera figura en la agenda de la UE

4. Varios actores clave han expresado la necesidad de modernizar la unión aduanera desde su creación. La mejora debe incluir la digitalización², la introducción de un entorno sin soporte de papel y la reducción de la burocracia, potenciando así la actividad económica y el crecimiento. También debe aumentar la seguridad de los ciudadanos de la UE y permitir una recaudación de derechos más eficiente. Se espera que las ventajas de la mejora del comercio de la UE para los consumidores y las empresas de la Unión representen un incentivo para que los Estados miembros inviertan en sistemas informáticos aduaneros.

5. En 2003, la Comisión estableció el objetivo de lograr un entorno simplificado y sin soporte de papel en las aduanas y el comercio³. La publicación de la Decisión sobre la aduana electrónica⁴ en 2008 hizo mayor hincapié en la importancia de este objetivo. En junio de 2008 entró en vigor el código aduanero modernizado⁵. Su objetivo era modernizar la unión aduanera, incluido el desarrollo de una serie de sistemas informáticos que debían estar plenamente operativos para junio de 2013. Por varios motivos, entre ellos los retrasos

² La Organización Mundial de Aduanas (OMA) también considera la digitalización una característica esencial de las aduanas modernizadas y ha desarrollado un modelo de madurez de aduanas digitales.

³ Véase la Comunicación de la Comisión de 24 de julio de 2003 titulada «Un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas».

⁴ Decisión n.º 70/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio (DO L 23 de 26.1.2008, p. 21) (la Decisión sobre la aduana electrónica).

⁵ Reglamento (CE) n.º 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) (DO L 145 de 4.6.2008, p. 1), derogado por el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013 (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1). El código aduanero modernizado entró en vigor el 24 de junio de 2008, pero establecía que sería aplicable a más tardar el 24 de julio de 2013.

en la implantación de los sistemas informáticos necesarios⁶, el código aduanero modernizado nunca se aplicó en la práctica.

6. En octubre de 2013 se aprobó el Código Aduanero de la Unión (CAU)⁷, que sustituye al código aduanero modernizado y de nuevo tiene por objeto avanzar hacia un entorno sin soporte de papel y un intercambio de información basado en sistemas informáticos. El CAU es aplicable desde mayo de 2016, con un período de transición hasta finales de 2020 para la implantación de los sistemas. Los sistemas informáticos relacionados con el CAU eran similares a los requeridos anteriormente para el código aduanero modernizado.

7. Para cumplir los requisitos de la Decisión sobre la aduana electrónica y el CAU, la Comisión elaboró documentos de planificación estratégica para el desarrollo de los correspondientes sistemas informáticos aduaneros: el Plan Estratégico Plurianual⁸ y el Programa de Trabajo relativo al CAU⁹. El Plan Estratégico Plurianual tiene en cuenta el calendario de aplicación del Programa de Trabajo relativo al CAU, pero prevé el desarrollo de sistemas informáticos adicionales.

⁶ Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición) (COM (2012) 64 final), aprobado por la Comisión el 20 de febrero de 2012.

⁷ 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 (refundición) (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1) (Reglamento sobre el CAU).

⁸ El Plan Estratégico Plurianual es una herramienta de gestión y planificación elaborada por la Comisión en colaboración con los Estados miembros con arreglo al artículo 8, apartado 2, de la Decisión sobre la aduana electrónica. Establece un marco estratégico e hitos para gestionar los proyectos informáticos. La DG Fiscalidad y Unión Aduanera publica cada revisión, cuando se aprueba.

⁹ 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) (DO L 134 de 7.5.2014, p. 46) (Programa de Trabajo relativo al CAU 2014), derogada por la Decisión de Ejecución (UE) 2016/578 de la Comisión, de 11 de abril de 2016, por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al desarrollo y a la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el Código aduanero de la Unión (DO L 99 de 15.4.2016, p. 6) (Programa de Trabajo relativo al CAU 2016).

El programa Aduana 2020 es la herramienta financiera actual para implantar los sistemas informáticos necesarios

8. La UE financia el desarrollo de los nuevos sistemas informáticos indicados en el Plan Estratégico Plurianual, así como el mantenimiento de los sistemas informáticos existentes, en el marco de un programa general en el ámbito de las aduanas. Este programa Aduana 2020¹⁰ proporciona fondos para los componentes de la UE de los sistemas informáticos (componentes de la Unión). Se trata de activos (como hardware, software, conexiones de red) y servicios para apoyar los sistemas informáticos comunes de la UE y los Estados miembros. Se espera que los Estados miembros desarrollen los componentes nacionales (componentes no pertenecientes a la Unión) y asuman los costes asociados¹¹.

9. La Comisión estableció el programa Aduana 2020 para «apoyar el funcionamiento y la modernización de la unión aduanera con objeto de reforzar el mercado interior mediante la cooperación entre los países participantes, sus autoridades aduaneras y sus funcionarios». El presupuesto total de este programa asciende a 523 millones de euros a lo largo de siete años (es decir, alrededor de 75 millones de euros al año)¹². Aduana 2020 es la continuación de los anteriores programas «Aduana» que comenzaron en 1991 y el último de los cuales se cerró en 2013. La Comisión propone una dotación de 950 millones de euros para el programa Aduana dentro del marco financiero plurianual 2021-2027.

10. Tres cuartas partes del presupuesto de Aduana 2020 se destinan al desarrollo de la capacidad informática, los denominados sistemas de información europeos (SIE) en el Reglamento sobre Aduana 2020. Este presupuesto cubre el desarrollo, el funcionamiento y

¹⁰ Reglamento (UE) n.º 1294/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un programa de acción para la aduana en la Unión Europea para el período 2014-2020 (Aduana 2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 624/2007/CE (DO L 347 de 20.12.2013, p. 209).

¹¹ Algunos Estados miembros están utilizando fondos estructurales de la UE para cubrir parte de estos costes.

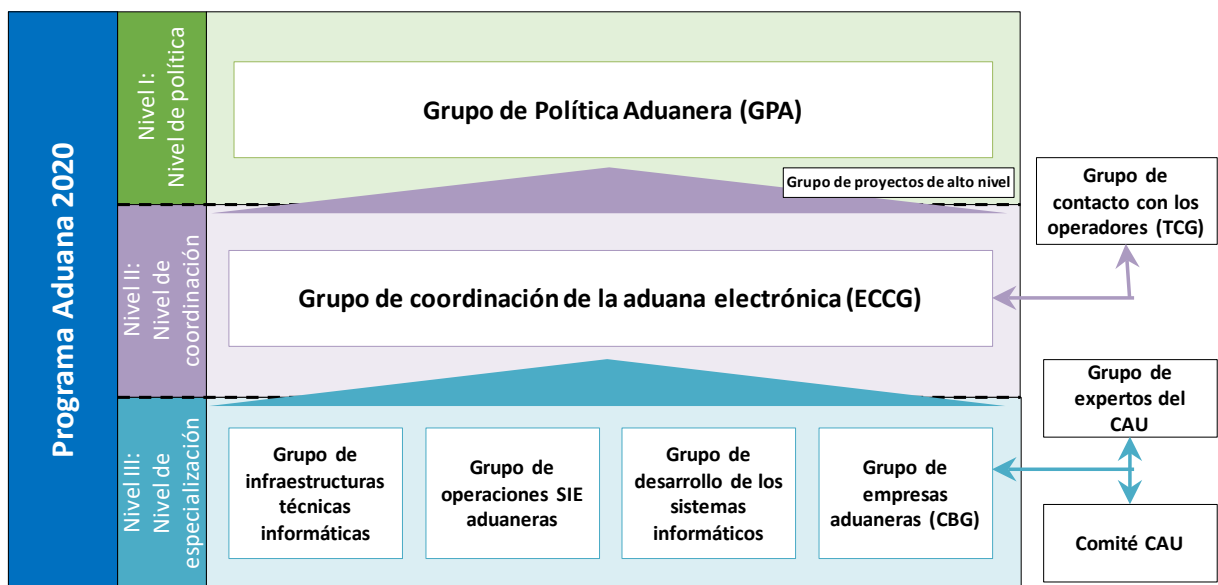
¹² Este presupuesto no incluye los avances informáticos financiados exclusivamente por los Estados miembros (componentes nacionales). El Tribunal no pudo informar sobre los costes totales de los sistemas (véase el ***apartado 47***).

el mantenimiento de las partes de la UE de estos SIE (componentes de la Unión). El 25 % restante del presupuesto se destina a otras acciones relacionadas con el funcionamiento y la modernización de la unión aduanera, en particular acciones conjuntas (como grupos de proyectos y equipos de expertos) y formación.

La gobernanza de la implantación de los sistemas informáticos en la unión aduanera consta de múltiples niveles

11. La **ilustración 1** muestra la gobernanza de la implantación de los sistemas informáticos en la unión aduanera, que se basa en varios órganos interrelacionados en los que participan la Comisión, los Estados miembros y representantes de intereses comerciales, en concreto el Grupo de Política Aduanera (GPA), el Grupo de coordinación de la aduana electrónica (ECCG) y el Grupo de contacto con los operadores (TCG). La DG Fiscalidad y Unión Aduanera es responsable de la aplicación de Aduana 2020 y preside estos grupos. Para alcanzar un acuerdo sobre los distintos proyectos es necesario mantener una serie de debates sobre cuestiones técnicas, operativas, jurídicas y financieras, donde participan expertos de la Comisión y los Estados miembros.

Ilustración 1 - Gobernanza para la ejecución de los proyectos del Plan Estratégico Plurianual y la aduana electrónica



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del anexo III del Plan Estratégico Plurianual revisado de 2017 sobre el sistema de gobernanza.

ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN

12. La auditoría del Tribunal evaluó si es probable que el programa Aduana 2020, junto con la legislación aduanera conexas, suministre los sistemas informáticos necesarios para mejorar las operaciones aduaneras de la UE. El Tribunal se centró en el desarrollo de los componentes de la Unión de los nuevos sistemas informáticos. Con respecto a los componentes nacionales, el Tribunal solo examinó el papel supervisor de la Comisión en la coordinación de la implantación por los Estados miembros de sus sistemas nacionales informáticos. El Tribunal no abarcó las demás acciones previstas en el programa Aduana 2020, en concreto las acciones conjuntas, las actividades de formación y el funcionamiento y mantenimiento de los sistemas informáticos existentes.

13. La auditoría se llevó a cabo durante la fase de aplicación del programa. Este enfoque permitió al Tribunal realizar una revisión intermedia del desarrollo de los sistemas informáticos y contribuir a su debido tiempo al debate sobre el próximo programa Aduana, que comenzará en 2021 (véase el **apartado 9**).

14. El Tribunal examinó si el programa garantiza el desarrollo y la implantación oportuna de los sistemas informáticos. En su caso, también determinó las razones de los retrasos. Asimismo, revisó aspectos relacionados de las disposiciones sobre diseño, seguimiento y presentación de informes¹³. La auditoría se basó en un análisis de documentos de la Comisión, actas e informes de comités y grupos de trabajo en los que participan la Comisión y los Estados miembros, así como en entrevistas con funcionarios de la DG Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión.

15. Para tener una idea de la implantación por parte de los Estados miembros de los componentes nacionales de los nuevos sistemas informáticos, el Tribunal realizó una encuesta a las veintiocho autoridades aduaneras nacionales.

¹³ El Tribunal también tuvo en cuenta las conclusiones y recomendaciones del Informe Especial 19/2017 «Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE».

OBSERVACIONES

La implantación de nuevos sistemas informáticos aduaneros sufrió una serie de retrasos

16. El rápido desarrollo de la tecnología de la información presenta continuamente nuevas oportunidades, dificultades y demandas de los usuarios en general. Así sucede también en el ámbito aduanero, que exige que la Comisión y los Estados miembros ofrezcan soluciones flexibles y respondan de manera flexible a acontecimientos externos. Diez años después de la aprobación de la Decisión sobre la aduana electrónica, el Tribunal observó avances en el desarrollo de los sistemas informáticos. Sin embargo, un determinado número de estos sistemas todavía no se han implantado plenamente.

17. El Plan Estratégico Plurianual 2017 contiene treinta y un proyectos informáticos que han de ejecutar la Comisión y los Estados miembros. Están diseñados para desarrollar nuevos sistemas o mejorar los actuales, con el fin de modernizar la unión aduanera y garantizar la plena aplicación del CAU. Los plazos de ejecución de los proyectos informáticos se fueron aplazando gradualmente. Las revisiones del Plan Estratégico Plurianual de 2016 y 2017 dieron lugar al aplazamiento de las fechas de implantación de los sistemas informáticos en el 28 % y el 42 % de los proyectos respectivamente.

18. El **anexo II** presenta un gráfico con el número adicional de años necesarios para ejecutar cada proyecto informático, que fue el resultado de la comparación de los plazos de ejecución entre el Plan Estratégico Plurianual 2017 y la planificación inicial. El análisis del Tribunal muestra que en cuatro proyectos se mantuvo la fecha de ejecución inicial, pero muchos sufrieron retrasos y cuatro proyectos se aplazaron cinco o más años.

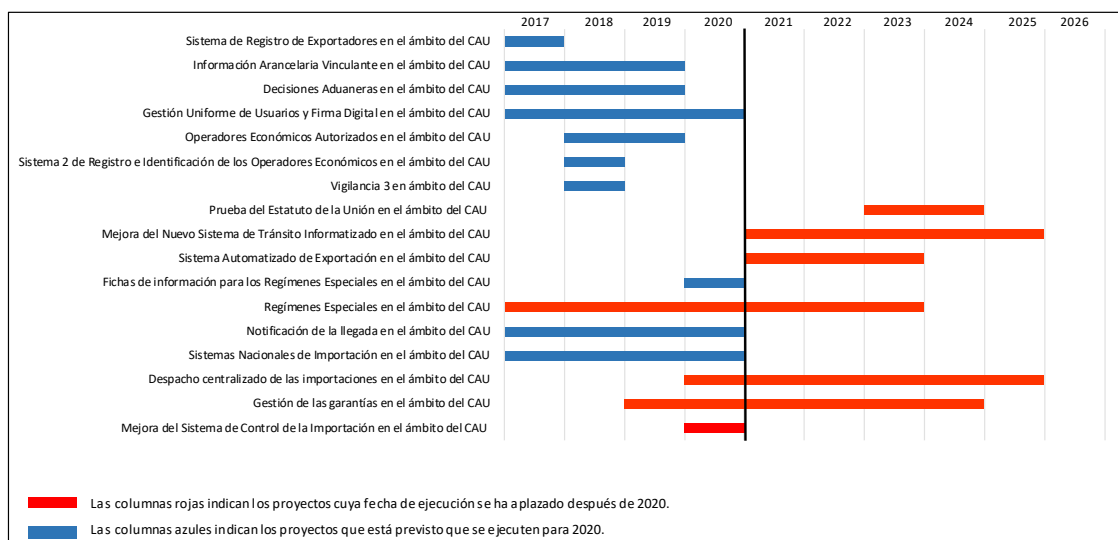
La implantación de algunos de los sistemas informáticos clave requeridos por el Código Aduanero de la Unión se ha retrasado hasta después de 2020

19. La plena aplicación del CAU depende de la disponibilidad de una serie de sistemas informáticos en la Comisión y los Estados miembros. Aunque el CAU es aplicable desde 2016, prevé un período de transición hasta el 31 de diciembre de 2020 a más tardar para permitir el desarrollo de los diecisiete sistemas informáticos solicitados por la Comisión y los Estados miembros.

20. De acuerdo con el Plan Estratégico Plurianual 2017, siete de estos sistemas informáticos¹⁴ solo se implantarán plenamente después del plazo de 2020. Según la Comisión, la tasa general de aplicación del CAU a finales de 2020 será de aproximadamente el 75 %. Sin embargo, este cálculo se basa en el cumplimiento de los hitos relativos a los componentes de la Unión, sin tener en cuenta cuándo estarán preparados los sistemas para su uso. Además, el Tribunal constató que los proyectos retrasados contienen sistemas clave para el funcionamiento de procedimientos aduaneros fundamentales (importación, tránsito y exportación), o de sus versiones mejoradas. En sus respuestas a la encuesta del Tribunal, los Estados miembros consideraron que dichos sistemas son cruciales para el funcionamiento eficiente y la modernización de la unión aduanera (véase la ***ilustración 2***).

¹⁴ Proyectos del CAU aplazados hasta después de 2020: Sistema Automatizado de Exportación, mejora del Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado, Gestión de las Garantías, Regímenes Especiales, Despacho Centralizado de las Importaciones, Prueba del Estatuto de la Unión y mejora del Sistema de Control de la Importación en el ámbito del CAU.

Ilustración 2 – Plan Estratégico Plurianual 2017 para diecisiete proyectos relacionados con el CAU¹⁵



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Plan Estratégico Plurianual 2017 (para una descripción detallada de los proyectos informáticos, véase el [anexo I](#)).

21. En enero de 2018, la Comisión informó al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del CAU y les comunicó que no se cumplirá el plazo fijado para 2020. En marzo de 2018 presentó una propuesta para modificar el CAU, incluida una prórroga del período de transición para la aplicación de determinadas disposiciones hasta 2025.

Existe el riesgo de que no se cumpla el nuevo plazo propuesto para 2025

22. La revisión del Plan Estratégico Plurianual 2017 dio lugar a una concentración considerable del trabajo de la Comisión en el período de 2023 a 2025, cuando está previsto

¹⁵ La planificación de la mejora del Sistema de Control de la Importación se refiere solo a la primera parte del proyecto. Las partes restantes se ejecutarán después de 2020.

que entren en funcionamiento¹⁶ seis sistemas¹⁷ resultantes de los proyectos prorrogados. Además, un número sustancial de Estados miembros lleva retraso en la implantación de sus sistemas informáticos¹⁸. Como consecuencia, existe el riesgo de que los plazos pospuestos tampoco se cumplan y que el plazo límite del CAU se prorrogue nuevamente más allá de 2025.

La modificación del alcance, la insuficiencia de los recursos asignados y el largo proceso de toma de decisiones fueron las principales razones de los retrasos

23. El examen de la ejecución de los proyectos informáticos aduaneros realizado por el Tribunal, incluido el análisis en profundidad de cinco proyectos¹⁹ y las respuestas de los Estados miembros a la encuesta, revelaron que las principales razones de los retrasos eran las siguientes:

- Modificaciones en el alcance de algunos proyectos que acentuaron su complejidad (véanse los ***apartados 24 y 25***);
- Insuficiencia de los recursos asignados por la Comisión y los Estados miembros a la implantación de los sistemas informáticos (véanse los ***apartados 26 a 32***);

¹⁶ Este tipo de concentración es contraria a las conclusiones del grupo de proyectos de Aduana 2020 sobre el impacto de los requisitos del CAU en los Estados miembros, según las cuales debe evitarse el solapamiento de la implantación de varios sistemas importantes en el mismo período. La Comisión también reconoció que la UE nunca antes ha experimentado una transición masiva y que se enfrentará a numerosos riesgos operativos a nivel técnico y de coordinación.

¹⁷ Además, la segunda parte de la Mejora del Sistema de Control de la Importación en el ámbito del CAU también tendrá lugar en este período, aunque la planificación de la segunda parte del proyecto todavía no se ha incluido en el Plan Estratégico Plurianual 2017.

¹⁸ El Tribunal comparó la fase actual (comunicada por los Estados miembros en la encuesta) con el hito del Plan Estratégico Plurianual previsto para el primer trimestre de 2018.

¹⁹ Cuatro proyectos en el ámbito del CAU: Sistema de Registro de Exportadores, Vigilancia 3, mejora del Sistema de Control de la Importación y Despacho Centralizado de las Importaciones, y un proyecto adicional no perteneciente al ámbito del CAU: Ventanilla Única de la UE (véase el ***anexo I***).

- Largo proceso de toma de decisiones debido a la estructura de gobernanza de múltiples niveles²⁰ en la que participan la Comisión y los Estados miembros (véanse los **apartados 33 a 36**).

Modificaciones en el alcance de algunos proyectos

24. La Comisión basó su calendario de desarrollo e implantación de los sistemas aduaneros en el estudio del Plan Maestro informático finalizado en 2012 y concluyó que el plazo de 2020 era realista para la ejecución de los proyectos informáticos previstos en ese momento.

25. Doce de los diecisiete proyectos, que ya se habían planificado en el código aduanero modificado, predecesor del CAU, estaban relativamente maduros²¹. Sin embargo, durante las conversaciones posteriores, la Comisión y los Estados miembros acordaron modificar de manera significativa el alcance de algunos sistemas informáticos y, además, algunos de ellos pasaron de desarrollarse en los Estados miembros a hacerlo a escala de la UE. Este cambio dio lugar a un importante aumento de la carga de trabajo de la Comisión, y el calendario original establecido resultó inalcanzable.

Insuficiencia de los recursos asignados por la Comisión y los Estados miembros

Presupuesto de la Comisión (componentes de la Unión)

26. La Comisión basó sus necesidades de recursos para el programa Aduana 2020 en la aplicación de la estrategia informática de la UE para el ámbito de la política aduanera, establecida en el Plan Estratégico Plurianual 2012.

27. El primer gran indicio de que el presupuesto disponible en el marco del programa Aduana 2020 podría no ser suficiente apareció en 2015 en relación con el proyecto de

²⁰ De los 24 Estados miembros que respondieron a la encuesta, 19 indicaron que las estructuras de gobernanza actuales son adecuadas teniendo en cuenta las circunstancias; sin embargo, 14 de ellos admitieron que el método de trabajo y el proceso de toma de decisiones todavía podrían mejorar.

²¹ Según la modelización de procesos empresariales, los sistemas ya tenían requisitos funcionales o de usuario definidos.

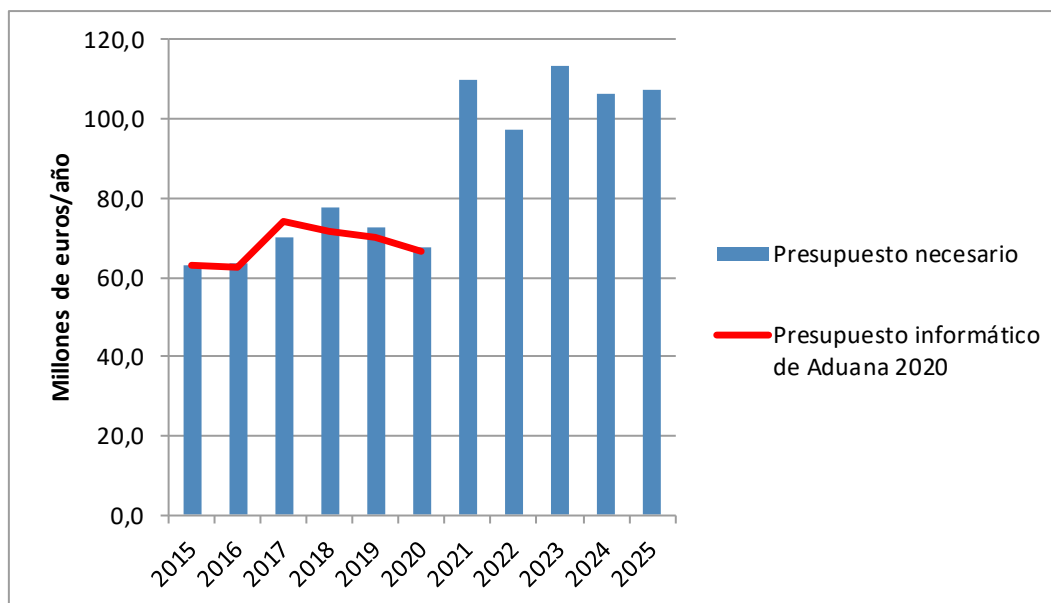
mejora del Sistema de Control de la Importación. El documento de visión acordado por la Comisión y los Estados miembros sugería que se adoptase un enfoque más centralizado para desarrollar el sistema, en comparación con los planes originales. Sugería un presupuesto total revisado para la ejecución de aproximadamente 170 millones de euros, duplicando con creces las estimaciones anteriores. Como consecuencia, la Comisión concluyó que el resto del presupuesto de desarrollo de la capacidad informática para el programa Aduana 2020 era demasiado bajo para cubrir el coste de implantar este sistema.

28. Decidió mitigar el problema de la siguiente forma:

- dividiendo el proyecto en bloques y estableciendo un período de ejecución más largo después de 2020 con la intención de utilizar el presupuesto para futuros programas Aduana;
- obteniendo recursos adicionales para el presupuesto de desarrollo de la capacidad informática en el marco del programa Aduana 2020. Estos esfuerzos solo tuvieron éxito parcialmente.

29. Las previsiones de necesidades presupuestarias para 2021-2025 de la Comisión son considerablemente mayores que las correspondientes a 2014-2020. La ***ilustración 3*** muestra las necesidades presupuestarias estimadas para los sistemas informáticos hasta el final del período de programación de Aduana 2020 y las mayores necesidades presupuestarias previstas después de 2020. La Comisión calcula que, para el próximo período del programa Aduana, necesitará aproximadamente entre 100 y 115 millones de euros al año con el fin de mantener operativos todos los sistemas informáticos y concluir el resto de proyectos del Plan Estratégico Plurianual aplazados hasta después de 2020.

Ilustración 3 - Necesidades presupuestarias estimadas para aplicar la revisión del Plan Estratégico Plurianual 2017



Fuente: Documentos de trabajo de la Comisión.

Presupuesto de los Estados miembros (componentes nacionales)

30. La encuesta realizada a los Estados miembros mostró que, en la mayoría de ellos (67 %), una de las principales razones de la aplicación tardía del CAU era la insuficiencia del presupuesto asignado a nivel nacional. La Comisión fue consciente inmediatamente después de la aprobación del Programa de Trabajo relativo al CAU en 2014 de que algunos Estados miembros no proporcionarían suficientes fondos a las administraciones aduaneras para que estas pudieran cumplir el Plan Estratégico Plurianual. Informó al Tribunal de que se debía en parte a la crisis macroeconómica internacional que comenzó en 2008. En el Informe Especial n.º 19/2017, el Tribunal ya había destacado que la subfinanciación de los sistemas informáticos transeuropeos puede retrasar la aplicación del Código Aduanero de la Unión²².

²² Véanse los apartados 33 a 38 del Informe Especial n.º 19/2017.

31. La Comisión siguió pidiendo a los Estados miembros que aportaran recursos nacionales y estudió otras opciones para resolver el problema de insuficiencia de los presupuestos, por ejemplo, facilitando la cooperación entre Estados miembros (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1 – Desarrollo colaborativo de los componentes nacionales por un grupo de Estados miembros

La Comisión promovió la opción de que los Estados miembros colaborasen en el desarrollo de los componentes nacionales, en lugar de que cada Estado miembro trabajara por su cuenta. En el ámbito de la fiscalidad, la DG Fiscalidad y Unión Aduanera ha tenido una experiencia positiva con el desarrollo colaborativo de la TI.

En 2017, Estonia preparó un proyecto para crear un nuevo equipo de expertos compuesto por representantes de varios Estados miembros que desarrollaran conjuntamente los componentes nacionales de los sistemas informáticos aduaneros. Este equipo de expertos prepararía, por ejemplo, procedimientos de contratación comunes para generar economías de escala. El proyecto fue aprobado por la Comisión y recibirá financiación del Programa de Trabajo de Aduana 2020 para 2018. Quince Estados miembros manifestaron su interés en participar en este tipo de acción.

En el momento de la auditoría, el equipo de expertos todavía no había comenzado el trabajo, por lo que no era posible evaluar plenamente los resultados de esta iniciativa.

32. Los Estados miembros retienen el 20 % de los fondos recaudados con los derechos aduaneros en concepto de gastos de recaudación, y el 80 % restante se destina al presupuesto de la UE como ingresos. El porcentaje de retención para gastos de recaudación sería suficiente²³ para contribuir a cubrir el gasto soportado por los Estados miembros con la implantación los sistemas informáticos aduaneros. Sin embargo, el Tribunal observó que ningún Estado miembro indicó que lo hubiera hecho. En cambio, utilizaban fondos del

²³ En 2017, los Estados miembros retuvieron más de 4 000 millones de euros en concepto de gastos de recaudación. A nivel individual, los importes retenidos oscilaban entre 3 millones de euros y 1 000 millones de euros.

presupuesto nacional y fondos estructurales de la UE para financiar el desarrollo de estos sistemas.

Largo proceso de toma de decisiones debido a la estructura de gobernanza de múltiples niveles en la que participan la Comisión y los Estados miembros

33. El desarrollo de los sistemas informáticos aduaneros exige la participación, la estrecha coordinación y el acuerdo de un gran número de actores a varios niveles en la Comisión y los Estados miembros (véase el ***apartado 11***). A la complejidad del propio desarrollo informático, se añaden otros factores que complican aún más la toma de decisiones, como las características nacionales específicas de las operaciones aduaneras y las diferencias entre los Estados miembros en sus progresos y capacidades en materia de informática aduanera.

34. La Comisión, en su papel de coordinadora, ya ha experimentado esta estructura de gobernanza en el contexto de la implantación de los sistemas aduaneros existentes, sobre todo la primera generación del sistema de tránsito (el Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado). Esto demuestra que la búsqueda de un acuerdo en todos los aspectos de la ejecución de proyectos es una tarea difícil que consume tiempo²⁴.

35. Dada la complejidad de los proyectos informáticos aduaneros, la Comisión aplicó un conjunto de hitos detallados para cada proyecto a fin de facilitar la planificación operativa y el seguimiento. Estos hitos se dividieron con arreglo a las principales fases de los proyectos y se refieren a la aprobación de los documentos conexos o a acciones de los Estados miembros representados en los órganos de gobernanza²⁵.

²⁴ El tiempo necesario para el desarrollo del Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado —doce años— se tuvo en cuenta al calcular el tiempo necesario para desarrollar los nuevos sistemas en la iteración 1 del documento de estudio de la estimación global para el Plan Maestro informáticos.

²⁵ Grupo de Política Aduanera (GPA) y Grupo de coordinación de la aduana electrónica (ECCG).

36. El Tribunal examinó la aplicación de estos hitos en su muestra de cinco proyectos (véase el **apartado 23**). En todos los casos, el acuerdo de la Comisión con los Estados miembros sobre los hitos iniciales (documento de justificación económica o visión) se retrasó²⁶.

La Comisión tardó en informar de los retrasos

37. Algunos Estados miembros y representantes comerciales (como importadores, agentes de aduanas, empresas de transporte y operadores logísticos) empezaron a cuestionar la viabilidad del calendario para la finalización de los proyectos informáticos inmediatamente después de que se hubieran aprobado los documentos clave de planificación en 2013 y 2014. Pese a ello, en 2016, los documentos oficiales de planificación estratégica y los informes de la Comisión seguían indicando que todos los sistemas informáticos del CAU y otros varios proyectos del Plan Estratégico Plurianual no relacionados con el CAU se ejecutarían para 2020 (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2 – Los informes de la Comisión (hasta 2016) indicaban que los sistemas informáticos se implantarían para 2020

La Comisión no mencionó el riesgo de que no se implantaran los sistemas informáticos del CAU para 2020 en ninguno de los informes de situación de Aduana 2020 correspondientes a los años 2014, 2015 y 2016 (véase el **apartado 46**).

En el informe de situación de la aduana electrónica de 2016 (publicado en julio de 2017), la Comisión reconoció que varios proyectos se habían retrasado. Sin embargo, teniendo en cuenta los progresos realizados en 2016, afirmó que todavía era viable la ejecución de los proyectos a tiempo.

En los informes de situación de la aduana electrónica correspondientes a los años 2014 y 2015 se presentó información similar.

²⁶ En dos casos (Vigilancia 3 y Sistema de Registro de Exportadores) fue posible ponerse al día y mantener el plazo original (Plan Estratégico Plurianual 2014) para la implantación. En otros dos casos (Despacho Centralizado de las Importaciones y Mejora del Sistema de Control de la Importación), los proyectos se dividieron en fases que prorrogaban la ejecución final después de 2020. Con respecto a la Ventanilla Única de la UE, el proyecto se dividió en varios subproyectos y todavía no se conoce su plena ejecución.

38. Cuando la Comisión detectó problemas de disponibilidad de recursos y posibles retrasos en la aplicación del Programa de Trabajo relativo al CAU en junio de 2014, no modificó los plazos en dicho programa o en el Plan Estratégico Plurianual. En cambio, creó un nuevo plan operativo basado en recursos internos y propuso gestionarlo en paralelo. Esto hizo que el Plan Estratégico Plurianual y el Programa de Trabajo relativo al CAU se utilizaran a nivel externo y el plan operativo, que reflejaba la realidad, se aplicara principalmente a nivel interno. Desde 2015, el plan operativo interno indicaba plazos más largos que los que figuraban en el Plan Estratégico Plurianual y el Programa de Trabajo relativo al CAU e incluía proyectos para ejecución después del plazo del CAU de 2020.

39. Las dos herramientas de planificación coexistieron en el desarrollo de la informática aduanera hasta 2017, cuando se cotejaron tras una revisión (ejercicio de comprobación con la realidad) realizada por la Comisión. El resultado de este ejercicio fue la revisión del Plan Estratégico Plurianual 2017, que prorrogó los plazos para la implantación de varios sistemas informáticos después del plazo jurídicamente vinculante del CAU fijado en 2020. Como consecuencia, la Comisión se vio obligada a preparar una actualización del Programa de Trabajo relativo al CAU y a proponer una enmienda al Reglamento sobre el CAU (véase el **apartado 21**).

40. La existencia de los dos instrumentos de planificación muestra que la Comisión tenía conocimiento de los retrasos. La decisión de no incluir esta información en su notificación oficial impidió a las partes interesadas (como el Parlamento Europeo, otras instituciones de la UE no representadas en la estructura de gobernanza de Aduana 2020, así como empresas y ciudadanos interesados) tener conocimiento pleno del riesgo de retrasos en tiempo real.

El enfoque de desarrollo inicial seleccionado no era el más rentable

41. Cuando se diseñó el programa Aduana 2020, la Comisión realizó un estudio para determinar los plazos de implantación de los sistemas informáticos y el presupuesto necesario para los componentes de la Unión (véase el **apartado 26**). El enfoque de desarrollo seleccionado fue en su mayor parte descentralizado, a pesar de que la implantación centralizada era la opción más rentable (véase el **recuadro 3**).

Recuadro 3 – Enfoque de desarrollo centralizado rechazado por los Estados miembros

En su evaluación de impacto, la Comisión presentó cuatro opciones para el programa Aduana 2020, que diferían esencialmente en el grado de desarrollo centralizado en la Comisión o desarrollo descentralizado en cada Estado miembro. La opción de implantación más centralizada de los sistemas informáticos comportaba el desarrollo común y compartido de un proceso de despacho básico completo y su interfaz con el operador.

Esta solución centralizada requería un presupuesto mayor para el programa Aduana 2020 (estimado en alrededor de 200 millones de euros más, en comparación con la opción seleccionada). Sin embargo, también ofrecía economías de escala significativas (por cada euro invertido a nivel central se podían generar ahorros de cuatro euros para los Estados miembros).

Esta opción no se seleccionó porque los Estados miembros consideraban que una solución descentralizada podría cumplir más adecuadamente los requisitos nacionales específicos y mitigar el riesgo de fracaso de los proyectos.

42. Posteriormente, durante los debates sobre el alcance de los distintos proyectos, los Estados miembros solicitaron que la UE desarrollara determinados componentes de los sistemas informáticos a nivel central. Esto dio lugar a una solución más rentable debido a las economías de escala, pero requirió más recursos del programa Aduana 2020 que no estaban previstos (véase el **apartado 27**).

Los objetivos y las disposiciones de presentación de informes del programa Aduana 2020 no son adecuados para el seguimiento de la implantación de los sistemas informáticos

43. Los objetivos operativos y específicos para la implantación informáticos que figuran en el programa Aduana 2020 son demasiado generales para utilizarlos a efectos de seguimiento y presentación de informes (por ejemplo, «informatización» o «desarrollar, mejorar, utilizar y apoyar los sistemas de información europeos en el ámbito de las aduanas»). Además, puesto que los sistemas informáticos específicos que deben desarrollarse no se establecían entre los objetivos anteriores del programa Aduana 2020, no son objeto de un seguimiento adecuado en los informes existentes.

44. El marco de medición de resultados desarrollado para evaluar el programa Aduana 2020 prescribe cuatro indicadores de la implantación de nuevos sistemas informáticos:

1. número de proyectos informáticos en fase de «investigación»;
2. número de proyectos informáticos en fase de «desarrollo»;
3. número de nuevos sistemas informáticos en fase de «funcionamiento»;
4. ratio de proyectos informáticos en estado «verde».

45. El Tribunal constató que los tres primeros indicadores no tienen una meta y que la meta establecida para el cuarto indicador consistía solo en que el 50 % de los proyectos informáticos se ajustara a los requisitos (estado «verde»). Esta meta no era significativa, porque un proyecto puede estar en estado «verde» simplemente como consecuencia de una revisión del Plan Estratégico Plurianual, sin que existan avances reales en la implantación del sistema informático. Por lo tanto, los cuatro indicadores desarrollados para evaluar la implantación informática no permiten detectar e informar de los retrasos.

46. La Comisión publica informes anuales de situación de la aplicación del programa Aduana 2020. En los tres informes de situación de Aduana 2020 publicados en el momento de la auditoría (2014, 2015 y 2016), la información sobre la implantación de los sistemas informáticos era limitada. Los tres informes afirman que se están produciendo en gran medida nuevos avances de acuerdo con la planificación. Los informes de situación de la aduana electrónica correspondientes a los tres años anteriores contienen información más detallada sobre el nivel de implantación de los sistemas informáticos, pero no proporcionan información sobre el riesgo de incumplimiento de los plazos previstos. Teniendo en cuenta los retrasos en el desarrollo y la implantación de nuevos sistemas informáticos, los informes de situación de Aduana 2020 no dieron una idea equilibrada y completa²⁷ de la aplicación del programa.

47. La Comisión recibe periódicamente información sobre los costes en que incurren los Estados miembros por el desarrollo de componentes nacionales de los sistemas

²⁷ Los informes de situación de Aduana 2020 solo dedican una página (de alrededor de quince) a los nuevos sistemas informáticos, puesto que solo 4 de los 68 indicadores (de realización y resultados) están relacionados con ellos.

informáticos. Esta información se compila y presenta en los informes de situación de la aduana electrónica. Sin embargo, la información proporcionada por los Estados miembros no es ni completa ni comparable. El Tribunal confirmó con su encuesta esta limitación, que le impidió calcular los costes totales (componentes de la Unión y nacionales) del desarrollo de los sistemas informáticos. La información poco fiable sobre los importes gastados impide a la Comisión evaluar adecuadamente si la ejecución de los proyectos informáticos es eficaz y rentable para la modernización de la unión aduanera.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

48. Los procesos aduaneros pueden tener una influencia muy significativa en el comercio, la recaudación de derechos y la seguridad de los ciudadanos y la modernización de estos procesos es esencial para el funcionamiento de la UE. Diez años después de la aprobación de la Decisión sobre la aduana electrónica, el Tribunal ha observado progresos en el desarrollo de los sistemas informáticos hacia la creación de un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio. Sin embargo, estos sistemas todavía no se han implantado plenamente.

49. El Tribunal concluyó que:

- Siete de los diecisiete sistemas informáticos del CAU no se implantarán en el plazo límite de 2020. Algunos de ellos son sistemas esenciales, como la mejora del Sistema de Control de la Importación y el Despacho Centralizado de las importaciones en el ámbito del CAU (véanse los **apartados 19 a 21**).
- Existe el riesgo de que no se cumpla el nuevo plazo fijado para 2025 (véase el **apartado 22**).
- El calendario original para implantar los sistemas informáticos, establecido por la Comisión, se hizo inviable debido a las modificaciones en el alcance de algunos proyectos (véanse los **apartados 24 y 25**).
- Los costes reales de desarrollo de los sistemas informáticos relacionados con los componentes de la Unión fueron considerablemente superiores a los estimados en el plan inicial, y la Comisión no asignó suficientes recursos a estos proyectos (véanse los **apartados 26 a 29**).
- La insuficiencia del presupuesto asignado por los Estados miembros fue una de las principales razones de los retrasos (véanse los **apartados 30 a 32**).
- El largo proceso de toma de decisiones retrasó la implantación de algunos sistemas informáticos debido a la estructura de gobernanza de múltiples niveles en la que participan la Comisión y los Estados miembros (véanse los **apartados 33 a 36**).

- La Comisión tardó en informar de los retrasos en la implantación de los sistemas informáticos (véanse los **apartados 37 a 40**).
- La decisión sobre el grado de centralización del desarrollo informático en la UE no siempre estuvo motivada por consideraciones de rentabilidad, sino por los requisitos nacionales específicos de los Estados miembros y por los riesgos de fracaso de los proyectos (véanse los **apartados 41 y 42**).
- Los objetivos y las disposiciones de presentación de informes del programa Aduana 2020 no son idóneos para el seguimiento adecuado de la implantación de los sistemas informáticos (véanse los **apartados 43 a 47**).

50. El Tribunal recomienda que la Comisión tenga en cuenta las enseñanzas extraídas del programa Aduana 2020 y su enfoque de gestión de los proyectos informáticos descrito en el Plan Estratégico Plurianual para los futuros programas Aduana.

Recomendación 1 - Orientar la concepción del programa hacia la implantación de sistemas informáticos

De cara a los futuros programas Aduana, la Comisión debería proponer:

- a) objetivos explícitamente relacionados con los sistemas informáticos previstos que vayan a desarrollarse;
- b) objetivos precisos y cuantificables.

Plazo de aplicación: 2020

Recomendación 2 - Mejorar las estimaciones de tiempo, recursos y alcance de los proyectos informáticos

De cara a los futuros programas Aduana, la Comisión debería:

- a) al preparar el calendario y las asignaciones de recursos, velar por que se tengan debidamente en cuenta las enseñanzas extraídas de anteriores programas (como los riesgos relacionados con la complejidad del entorno y los proyectos informáticos);
- b) proporcionar a los Estados miembros información adecuada para tomar una decisión justificada sobre el alcance de los proyectos en el momento oportuno.

Plazo de aplicación: 2020

Recomendación 3 - Facilitar el desarrollo informático cooperativo

La Comisión debería:

- a) hacer un seguimiento del riesgo de que un Estado miembro incumpla los plazos de implantación de componentes nacionales y, en una fase inicial, definir posibles soluciones y facilitar su aplicación a nivel nacional;
- b) facilitar un uso más amplio del desarrollo informático colaborativo entre Estados miembros.

Plazo de aplicación: 2020

Recomendación 4 - Racionalizar la gobernanza mejorando la comunicación

La Comisión debería racionalizar la gobernanza del desarrollo de sistemas informáticos aduaneros, garantizando una comunicación más eficiente y rápida con los Estados miembros, por ejemplo, mediante soluciones adicionales de intercambio de información que permitan adoptar decisiones sin demora.

Plazo de aplicación: 2020

Recomendación 5 - Presentar informes transparentes sobre la implantación de sistemas informáticos

La Comisión debería:

- a) informar a todas las partes interesadas en la implantación de sistemas informáticos a nivel europeo y nacional, de manera oportuna y transparente, sobre los retrasos en la implantación y el gasto de componentes nacionales y de la Unión;
- b) establecer disposiciones de presentación de informes e indicadores adecuados sobre el nivel general de implantación, así como sobre los distintos proyectos, en el marco de medición de resultados de los próximos programas Aduana y publicar los documentos informativos exigidos.

Plazo de aplicación: 2021

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 26 de septiembre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

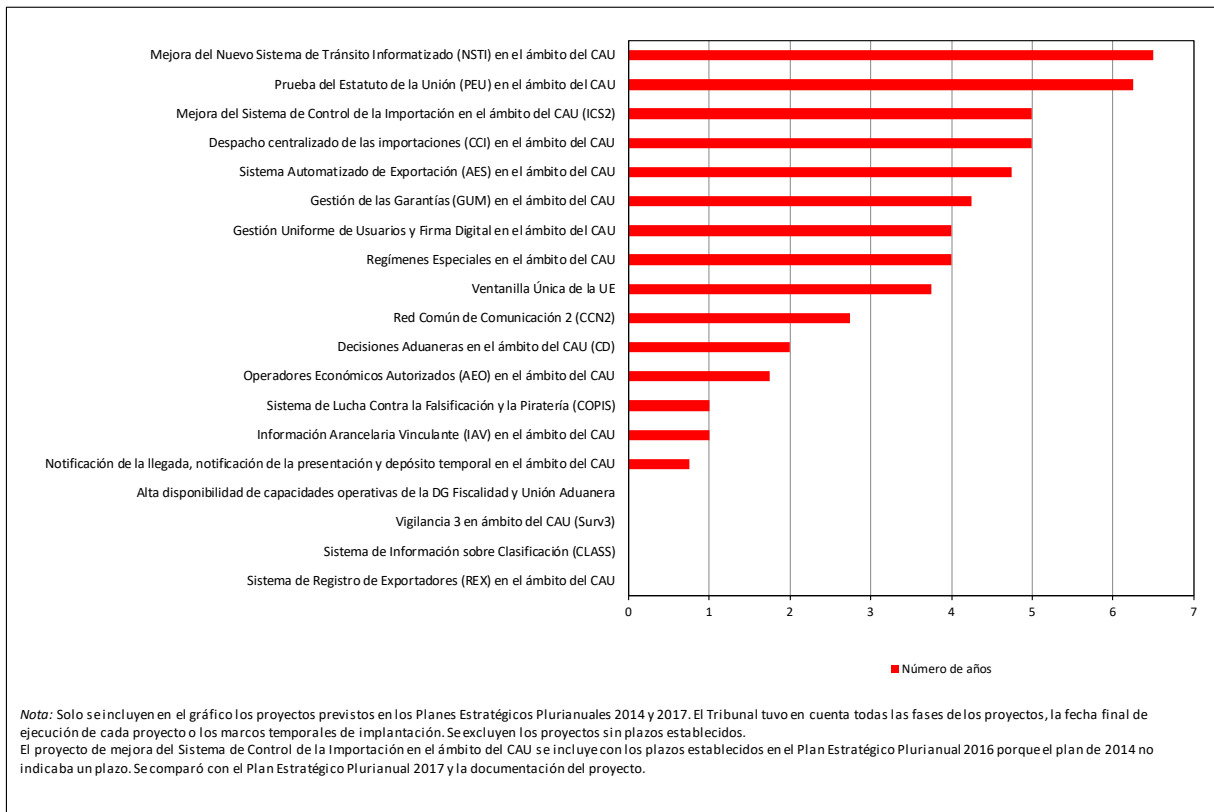
ANEXO I**DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS INFORMÁTICOS**

SISTEMAS DEL CAU	
Decisiones Aduaneras en el ámbito del CAU	El proyecto tiene por objeto armonizar los procesos relacionados con la solicitud de adopción de decisiones aduaneras, así como con la toma de decisiones y la gestión de las mismas en la UE en su conjunto.
Información Arancelaria Vinculante (IAV) en el ámbito del CAU	El proyecto tiene por objeto introducir mejoras en el actual sistema E-IAV-3 transeuropeo y en el sistema de Vigilancia 2 en consonancia con el CAU y sus disposiciones (por ejemplo, cambios del período de validez). Está estrechamente relacionado con Vigilancia 3.
Mejora del Sistema de Operadores Económicos Autorizados (AEO) en el ámbito del CAU	El objetivo del proyecto es mejorar los procesos empresariales relacionados con las solicitudes y autorizaciones AEO, teniendo en cuenta los cambios introducidos en las disposiciones del CAU.
Sistema Automatizado de Exportación (AES) en el ámbito del CAU	Este proyecto aplica los requisitos del CAU relativos a la exportación y salida y consta de dos componentes: uno transeuropeo (AES) y uno nacional (mejora de los Sistemas Nacionales de Exportación).
Mejora del Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado (NSTI) en el ámbito del CAU	El objetivo de este proyecto es mejorar el sistema existente, que automatiza los procedimientos de tránsito y el control de los movimientos cubiertos en el procedimiento TIR dentro de la UE.
Sistema de Registro de Exportadores (REX) en el ámbito del CAU	El proyecto tiene por objeto implantar un sistema que ofrezca información actualizada y completa sobre los exportadores registrados establecidos en países no pertenecientes a la UE que exportan mercancías a la UE en el marco de acuerdos comerciales preferentes.
Subsistema 2 de Registro e Identificación de los Operadores Económicos (EORI2) en el ámbito del CAU	Este proyecto tiene por objeto mejorar el sistema EORI transeuropeo existente, que registra e identifica a los operadores económicos de la UE y terceros países.

<p>Notificación de la llegada, notificación de la presentación y depósito temporal en el ámbito del CAU</p>	<p>El objetivo de este proyecto es definir los procesos de notificación de la llegada del medio de transporte, presentación de las mercancías y declaración de depósito temporal, y apoyar la armonización en todos los Estados miembros.</p>
<p>Gestión de las Garantías (GUM) en el ámbito del CAU</p>	<p>El objetivo de este proyecto es garantizar la gestión eficaz y eficiente de los distintos tipos de garantía existentes. El proyecto tiene un componente tanto transeuropeo como nacional.</p>
<p>Fichas de información (INF) para los Regímenes Especiales en el ámbito del CAU</p>	<p>Este proyecto tiene por objeto desarrollar un nuevo sistema transeuropeo para la cooperación administrativa y el intercambio normalizado de información entre autoridades aduaneras de todos los Estados miembros.</p>
<p>Regímenes Especiales en el ámbito del CAU</p>	<p>Este proyecto tiene la finalidad de acelerar, facilitar y armonizar los regímenes especiales en la Unión en su conjunto mediante la oferta de modelos comunes de procesos empresariales.</p>
<p>Vigilancia 3 en ámbito del CAU</p>	<p>Este proyecto tiene por objeto mejorar el sistema de Vigilancia 2+ para posibilitar el tratamiento de datos adicionales extraídos de las declaraciones para la mejora del análisis de riesgos aduaneros, la lucha contra el fraude, el análisis de mercado y los controles posteriores al despacho y para fines estadísticos.</p>
<p>Mejora del Sistema de Control de la Importación (ICS2) en el ámbito del CAU para reforzar la seguridad de la cadena de suministro a la entrada</p>	<p>El proyecto tiene por objeto crear un nuevo sistema transeuropeo que sustituya al ICS existente. El objetivo principal es reforzar la seguridad de la cadena de suministro optimizando el intercambio de información anticipada sobre la carga y abordando las insuficiencias de los procesos de seguridad o la calidad de datos para mejorar el análisis de riesgos.</p>
<p>Mejora de los Sistemas Nacionales de Importación (NIS) en el ámbito del CAU</p>	<p>El proyecto tiene por objeto la aplicación de todos los requisitos del CAU relativos al ámbito nacional de importación. Abarca los sistemas nacionales de tratamiento de declaraciones de aduana, así como otros sistemas conexos.</p>
<p>Despacho centralizado de las importaciones (CCI) en el ámbito del CAU</p>	<p>El proyecto tiene como finalidad crear un sistema transeuropeo que permita a los operadores comerciales centralizar la presentación de sus declaraciones de aduana a la importación en una única administración aduanera, mientras las mercancías se presentarán físicamente en otro Estado o Estados miembros.</p>

Prueba del Estatuto de la Unión (PEU) en el ámbito del CAU	El proyecto tiene por objeto la creación de un nuevo sistema transeuropeo para el almacenamiento, la gestión y la extracción de los documentos electrónicos del estatuto de la Unión.
Gestión Uniforme de Usuarios y Firma Digital en el ámbito del CAU (Acceso directo de los operadores a los SEI)	El proyecto de Gestión Uniforme de Usuarios y Firma Digital tiene como objetivo implantar un sistema que dé a los operadores acceso directo y armonizado a nuevos servicios en toda la UE, incluidos los servicios centrales.
SISTEMAS NO RELACIONADOS CON EL CAU (mencionados en el informe)	
Entorno de Ventanilla Única de la UE para aduanas	El objetivo del entorno de Ventanilla Única de la UE para aduanas es permitir que los operadores económicos presenten al mismo tiempo por vía electrónica toda la información exigida por la legislación aduanera y no aduanera para la circulación transfronteriza de mercancías.
COPIS (Sistema de Lucha Contra la Falsificación y la Piratería)	COPIS tiene como objetivo aumentar la protección de los derechos de propiedad intelectual mejorando la cooperación y el intercambio de información entre los titulares de derechos y las administraciones de aduanas de los Estados miembros y entre todas las aduanas de los Estados miembros.
Sistema de Información sobre Clasificación (CLASS)	La finalidad del proyecto es desarrollar un sistema de información sobre clasificación arancelaria que proporcione una plataforma única en la que toda la información relativa a la clasificación se encuentre disponible y sea fácilmente accesible.
Red Común de Comunicación 2 (CCN2)	CCN2 es una evolución de la actual CCN, que es una infraestructura de red cerrada y segura proporcionada por la Comisión para facilitar el intercambio de información entre las autoridades nacionales de los ámbitos de aduanas y fiscalidad.
Alta disponibilidad de capacidades operativas de la DG Fiscalidad y Unión Aduanera	En el marco de este proyecto, la Comisión tiene previsto proporcionar capacidades de infraestructura de alta disponibilidad para alojar los componentes de los sistemas aduaneros de la UE y servicios informáticos.

NÚMERO ADICIONAL DE AÑOS NECESARIOS PARA CONCLUIR CADA PROYECTO CON RESPECTO A LA PLANIFICACIÓN INICIAL



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los Planes Estratégicos Plurianuales 2017, 2016 y 2014 y documentación del proyecto de mejora del Sistema de Control de la Importación en el ámbito del CAU (para una descripción detallada de los proyectos informáticos, véase el [anexo I](#)).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«HUBO UNA SERIE DE RETRASOS EN LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS ADUANEROS: ¿POR QUÉ RAZÓN?»

RESUMEN

V. Con respecto a las recomendaciones formuladas en el resumen, la Comisión remite a sus respuestas relativas a cada una de las recomendaciones al final del informe.

INTRODUCCIÓN

5. La Comisión desea poner de relieve otros motivos distintos de los que menciona el TCE, como la necesidad de ajustarse al Tratado de Lisboa.

10. La Comisión desearía aclarar que la auditoría se centra en el desarrollo de nuevos sistemas informáticos aduaneros, lo que representa entre el 10 y el 30% (dependiendo del año) del gasto del programa en tecnología de la información. El resto del gasto en tecnología de la información financia el Sistema de Información Europeo (SIE) ya existente (operaciones, infraestructura, mantenimiento y servicios de apoyo).

OBSERVACIONES

23. Los proyectos informáticos, como los relacionados con el Despacho Centralizado y la Ventanilla Única de la UE, se caracterizan por un nivel de complejidad especialmente elevado. Por lo que se refiere al entorno de la Ventanilla Única de la UE para aduanas, cabe señalar, además, que forma parte de una posible iniciativa futura que se adoptaría para 2020 (supeditada a la confirmación de la próxima Comisión).

25. La Comisión desearía destacar que era necesario mantener conversaciones y definir mejor el alcance de los sistemas informáticos entre la Comisión y los Estados miembros. Estos esfuerzos adicionales por definir el alcance contribuyeron a los retrasos, porque la ejecución de los proyectos no pudo comenzar inmediatamente después de la adopción de la Decisión CAU. En el caso de algunos sistemas, se decidió acordar que los progresos adicionales se realizarían a nivel de la UE. Las modificaciones del alcance, junto con las limitaciones de secuenciar el progreso de los sistemas debido a sus interdependencias, así como las limitaciones de los Estados miembros expresadas durante la encuesta realizada en 2016, hicieron que el calendario fijado originalmente en el CAU fuera inalcanzable.

28. Para mitigar el problema de la insuficiencia del presupuesto, la Comisión decidió también revisar la organización y reforzar los recursos humanos asignados a los proyectos.

Como ejemplo, desde que se implantaron las diferentes medidas paliativas en 2016-17, se han logrado alcanzar todos los hitos fijados para el proyecto de mejora del Sistema de Control de la Importación (ICS2) en el Plan Estratégico Plurianual (PEP) actual.

29. Cabe destacar que, sobre la base de las previsiones actuales y de los progresos informáticos solicitados, la Comisión propuso un importe global de 950 millones EUR para el periodo de programación 2021-2027, frente al importe de 522,9 millones EUR para el periodo 2014-2020.

36. Hay que señalar que, como reconoce el TCE en la nota a pie de página 26, los retrasos comunicados solo afectaron a las fases iniciales del proyecto y no a los hitos jurídicamente vinculantes de la disponibilidad de las especificaciones técnicas y del comienzo de la implantación de los sistemas informáticos. Cabe mencionar que se decidió abordar el entorno de la Ventanilla Única de la UE para aduanas como parte de una posible iniciativa legal futura que se adoptaría para 2020 (supeditada a la confirmación de la próxima Comisión). Por esta razón, no se puede planificar

por el momento y todavía no se conoce su plena ejecución. Con estos antecedentes, actualmente no es una actividad sujeta a un plazo jurídicamente vinculante.

37. La Comisión desearía destacar que, desde la adopción del CAU, las conversaciones sobre la planificación de los proyectos informáticos, las interdependencias, el establecimiento de prioridades y la viabilidad han formado parte de un diálogo abierto y constructivo entre los representantes de la Comisión, los Estados miembros y las asociaciones comerciales de la UE. Este intercambio de información ha tenido lugar dentro del sistema de gobernanza establecido para la aduana electrónica. El considerando (10) de la Decisión de Ejecución por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al CAU, de 11 de abril de 2016, se refiere explícitamente a los progresos logrados en la consecución de los objetivos acordados, dado el carácter complejo y ambicioso de los sistemas electrónicos que deberán estar plenamente implantados entre 2019 y 2020. Como seguimiento de lo anterior, a mediados de 2016 la Comisión realizó una encuesta para recabar las opiniones de los Estados miembros y los representantes comerciales sobre la viabilidad y las prioridades. Esta fue la base para ulteriores acuerdos sobre una planificación revisada, como se estableció y acordó en el PEP 2017. Una vez acordada la planificación detallada, la Comisión publicó su propuesta de modificación del artículo 278 del CAU.

38. La Comisión creó un plan interno basado en los recursos para establecer las implicaciones de los retrasos y estudiar las opciones para abordarlas.

Aunque no se modificaron los plazos del CAU, la Comisión los discutió con los Estados miembros y los representantes comerciales mientras preparaba la segunda versión del Programa de Trabajo relativo al CAU (que comenzó a mediados de 2015, Decisión COM de abril de 2016, en el contexto del plazo legal en el CAU de fin de 2020). La Comisión considera que fue totalmente transparente a este respecto para con los Estados miembros y los representantes comerciales.

40. La Comisión sigue siendo totalmente transparente con los Estados miembros. Desde las primeras fases de la planificación, las administraciones de los Estados miembros correspondientes y la Comisión han discutido abiertamente el riesgo de retrasos. En este contexto, se llegó a un entendimiento con los Estados miembros para mantener la planificación respecto de los primeros sistemas y supervisar estrechamente, tanto la Comisión como los Estados miembros, la planificación de los demás sistemas.

43. Por lo que se refiere a la observación del TCE sobre la idoneidad de los objetivos y disposiciones de presentación de informes del programa Aduana 2020, la Comisión remite a su respuesta a la recomendación 1.

46. La Comisión desearía aclarar que, por lo que se refiere a los informes sobre la operación e implantación de los sistemas informáticos aduaneros, los informes de situación de Aduana 2020 contienen información limitada para evitar la duplicación, ya que se complementan con los informes de situación de la aduana electrónica. Tanto los informes de situación de Aduana 2020 como los informes de situación de la aduana electrónica pueden consultarse en el sitio web Europa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

49.

Punto primero:

Para minimizar el impacto de los retrasos, la Comisión y los Estados miembros se pusieron de acuerdo sobre las prioridades que se fijarían y la secuencia de la ejecución. Esto se hizo en 2006 mediante una encuesta y dio como resultado el nuevo Plan Estratégico Plurianual 2017.

Punto noveno:

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 46.

Recomendación 1 - Orientar la concepción del programa hacia la implantación de sistemas informáticos

La Comisión acepta la recomendación.

En el contexto de su propuesta para el próximo marco financiero plurianual, la Comisión ha aplicado el principio «Legislar mejor» para fijar en los programas objetivos precisos y cuantificables, tanto generales como específicos. Los colegisladores están negociando actualmente estas propuestas.

Recomendación 2 - Mejorar las estimaciones de tiempo, presupuesto y alcance de los proyectos informáticos

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión desea destacar también que evalúa sus programas en la fase intermedia y final, asegurándose de que las conclusiones extraídas de las evaluaciones reviertan en la preparación política de nuevos programas. Así ha sido en el presente programa, lo cual ha dado como fruto principalmente la creación de un marco de medición de resultados para Aduana 2020, así como el desarrollo de objetivos específicos y cuantificables. Se han abordado todas las recomendaciones formuladas en la evaluación final del programa Aduana 2014. El TCE debe tener también en cuenta que los objetivos de Aduana 2020 son el resultado de intensas negociaciones legislativas.

Recomendación 3 - Facilitar el desarrollo informático cooperativo

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 4 - Racionalizar la gobernanza mejorando la comunicación

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 5 - Presentar informes transparentes sobre la implantación de sistemas informáticos

La Comisión acepta la recomendación.

Por lo que se refiere a la letra a), la Comisión desearía señalar que solo puede informar a las partes interesadas sobre el gasto de los componentes nacionales en la medida en que los Estados miembros faciliten dicha información a la Comisión.

Por lo que se refiere a la letra b), la Comisión desea destacar que ya está trabajando en la actualización del marco de medición de resultados del actual Aduana 2020 tras las conclusiones de la evaluación intermedia, con vistas a simplificar el actual conjunto de indicadores y poner más énfasis en los indicadores informáticos. Para el futuro programa posterior a Aduana 2020, se han establecido los indicadores básicos en el anexo 2 de la propuesta de la Comisión. Cuatro de ocho indicadores básicos se refieren a sistemas informáticos, incluido el nuevo indicador «Porcentaje de compleción del CAU», que mide el porcentaje de hitos alcanzados en materia de implantación de los sistemas electrónicos del CAU. En cuanto a las disposiciones de presentación de informes, el informe de situación de Aduana 2020 para 2017 contiene referencias cruzadas claras al informe de situación complementario de la aduana electrónica y a una cobertura más extensa del estado actual de ejecución del SIE.

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización (APM)/ Inicio de la auditoría	29.11.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad auditada)	12.7.2018
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	26.9.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad auditada) en todas las lenguas	Inglés: 5.10.2018 Otras lenguas: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0927-4

doi:10.2865/447878

QJ-AB-18-023-ES-N

HTML

ISBN 978-92-847-0942-7

doi:10.2865/87298

QJ-AB-18-023-ES-Q

En esta auditoría, el Tribunal analizó si es probable que el programa Aduana 2020, junto con la legislación aduanera conexas, suministre los sistemas informáticos necesarios para mejorar las operaciones aduaneras en la UE. El Tribunal constató que la implantación de dichos sistemas sufrió una serie de retrasos, por lo que algunos de ellos no estarán disponibles en el plazo límite de 2020 establecido en el Código Aduanero de la Unión. Los retrasos se debieron a varios factores, en particular: la modificación del alcance de los proyectos, la insuficiencia de los recursos asignados por la UE y los Estados miembros, y un largo proceso de toma de decisiones debido a la estructura de gobernanza de múltiples niveles.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.