

Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2014

La evaluación de las políticas y programas públicos se revela como un adecuado instrumento, entre otros, para potenciar la eficacia y eficiencia en las intervenciones públicas. A la vez, esta acción de evaluación contribuye de manera notable a facilitar la transparencia y el ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía. Con ese doble propósito, el Gobierno crea, en el año 2006, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), cuyo Estatuto fue aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre.

Esta Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior forma parte del Plan de Trabajo de la AEVAL de 2013, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del 12 de julio de 2013.

Primera edición: 2014

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

www.aeval.es

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E36/2013

Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Madrid, julio de 2014

Presidenta de la AEVAL: Ana Ruiz Martínez

Dirección de la evaluación:

Celia Casillas Barral

Equipo de evaluación:

Celia Casillas

Mónica Macía

Marisa Merino

Luis Castro (Análisis de datos)

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-14-011-2

Índice

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	15
1.1. MANDATO	17
1.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	17
1.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN	18
1.4. LA COMPLEJIDAD DE LA EVALUACIÓN	19
1.5. ACTORES RELEVANTES	20
1.6. ESTRUCTURA DEL INFORME.....	20
CAPÍTULO 2. LA INTERVENCIÓN Y SU CONTEXTO.....	21
2.1. EL PASO POR FRONTERA DE MERCANCÍAS DE TRÁFICO INTERNACIONAL: EL CONTROL ADUANERO.....	23
2.2. LA SANIDAD EXTERIOR EN ESPAÑA Y SU PAPEL EN EL CONTROL DE FRONTERAS.....	25
2.3. POLÍTICAS APLICABLES AL CONTROL DE MERCANCÍAS Y LAS NUEVAS OBLIGACIONES EN EL ESCENARIO DE 2006.....	31
2.4. EL PLAN DE MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS DE SANIDAD EXTERIOR (PMMSE).....	34
CAPÍTULO 3. ENFOQUE, METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS	39
3.1. ENFOQUE	41
3.2. METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS.....	42
3.3. LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN	46
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	49
4.1. PERTINENCIA DEL PLAN.....	51
4.2. MEDIDAS DE AMPLIACIÓN HORARIA: Medidas 1ª y 2ª.....	74
4.3. LA ADECUACIÓN DE PLANTILLAS DE LOS PIF: Medida 5ª.....	124
4.4. OTRAS MEDIDAS DEL PMMSSE	155
4.5. VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONTROL POR LOS OPERADORES ECONÓMICOS.....	169
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	173
5.1. ASPECTOS ESTRATÉGICOS A CONSIDERAR EN RELACIÓN CON LOS CONTROLES DE MERCANCÍAS A SU PASO POR FRONTERA	175
5.2. PERTINENCIA DEL PLAN.....	179
5.3. MEDIDA DE AMPLIACIÓN HORARIA EN LOS PIF.....	181
5.4. MEDIDA DE ADECUACIÓN DE PLANTILLAS.....	186
5.5. OTRAS MEDIDAS DEL PLAN	189
Bibliografía	193

Índice de anexos

Anexo 1. Metodología para la caracterización y comparación de las funciones desempeñadas en los PIF.

Anexo 2. Estudio de la distribución de la actividad por tramos horarios y servicios en los PIF del PMMSSE.

Anexo 3. Resultados de la encuesta a operadores económicos.

Anexo 4. Normativa básica.

Anexo 5. Matriz de preguntas.

Anexo 6. Puestos modificados y creados en aplicación del Plan.

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Proceso del paso de la mercancía por los puertos o aeropuertos.....	25
Gráfico 2. Unidades de la AGE intervinientes en el control en fronteras.....	27
Gráfico 3. Esquema de la estructura de mando de una delegación del Gobierno en la parte que tiene que ver con los servicios de inspección.....	28
Cuadro 1. Listado de PIF autorizados y suspendidos en España. 2013.....	30
Cuadro 2. Plan de medidas para la mejora de los servicios de sanidad exterior.....	35
Gráfico 4. Problemas detectados encuadrados en las políticas de controles en frontera, en los servicios evaluados.....	52
Cuadro 3. Carga total en kilogramos de los principales aeropuertos españoles en los años inmediatamente inferiores y posteriores al Plan (2004-2008). Ordenados de mayor a menor carga en 2005.....	59
Gráfico 5. Evolución del tráfico portuario exterior por puertos (2000, 2005 y 2012 (previsión)).....	61
Gráfico 6. Composición del tráfico portuario español. 2012.....	61
Gráfico 7. Evolución tráfico portuario por tipo de mercancías. Miles de toneladas.....	62
Cuadro 4. Intensidad de los controles, por servicios.....	68
Cuadro 5. Problemas y necesidades alineados con los objetivos estratégicos del PMMSSE.....	71
Cuadro 6. Alineación entre objetivos operativos y medidas en el PMMSSE.....	72
Cuadro 7. Relación entre objetivos estratégicos y medidas operativas para los PIF del Plan.....	73
Gráfico 8. Horarios declarados en los PIF. 2013.....	86
Gráfico 9. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Vitoria aeropuerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	90
Gráfico 10. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Barcelona aeropuerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	92
Gráfico 11. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Madrid aeropuerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	93
Gráfico 12. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Alicante puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	94
Gráfico 13. Partidas inspeccionadas en el puerto de Algeciras, por servicios. En número de partidas y peso (toneladas). Incluye tránsitos.....	95
Gráfico 14. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Algeciras puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	96
Gráfico 15. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Bilbao puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	97
Gráfico 16. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Cartagena puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	98
Gráfico 17. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Vigo puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	99
Gráfico 18. Evolución de las partidas inspeccionadas en fin de semana y festivos. Índice de base 100 por servicios. Conjunto de PIF H24.....	101
Cuadro 8. Partidas inspeccionadas en los PIF H24, por servicios. Admisión en fines de semana y festivos. Números absolutos y porcentaje. 2005-2012.....	103
Gráfico 19. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Barcelona puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	105
Gráfico 20. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Las Palmas aeropuerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	106
Gráfico 21. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Las Palmas puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	108
Gráfico 22. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Santa Cruz de Tenerife puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	109
Gráfico 23. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Valencia puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.....	111
Gráfico 24. Evolución de las partidas inspeccionadas en fines de semana y festivos en PIF H12 y comparación en base 100 por servicios.....	113
Gráfico 25. Número de partidas inspeccionadas en fines de semana y festivos, por servicios, en los PIF H12, y porcentaje.....	114
Gráfico 26. Porcentaje general y peso de la actividad de despacho aduanero a partir de las 20 horas en días laborables. Encuesta a operadores económicos.....	116
Gráfico 27. Porcentaje de realización de gestiones, en los dos últimos años, a partir de las 20 horas en días laborables por servicios. Encuesta a operadores económicos.....	117
Gráfico 28. Porcentaje y peso de realización de gestiones de despacho aduanero en fines de semana y/o festivo. Encuesta a operadores económicos.....	118
Gráfico 29. Peso en porcentaje de las gestiones en fines de semana y festivos por servicios. Encuesta a operadores económicos.....	119

Gráfico 30. Valoración del horario de inspección y de los tiempos de tramitación de los expedientes por servicios. Encuesta a operadores económicos.....	120
Gráfico 31. Valoración de los beneficios de la medida de ampliación horaria. Encuesta a operadores económicos.	121
Gráfico 32. Respuestas a la pregunta "Por favor, valore de 1 a 10 su acuerdo con desacuerdo con las siguientes afirmaciones, donde 1 es el grado máximo de desacuerdo y 10 el grado máximo de acuerdo". Encuesta a operadores económicos.	123
Cuadro 9. Resumen de puestos y coste de las medidas del Plan.....	128
Cuadro 10. Coste de los complementos de ampliación horaria en aplicación del Plan, según la Memoria económica del Plan. 2007.....	129
Cuadro 11. Creaciones y modificaciones en aplicación del Plan en los servicios de inspección (SV, SE y SA) en los PIF y áreas funcionales. Número y porcentaje.....	132
Gráfico 33. Puestos creados y modificados en aplicación del Plan, por servicios (SA, SE, SV), en los PIF y áreas funcionales.	132
Cuadro 12. Puestos con y sin complementos de ampliación horaria, por áreas funcionales. Porcentajes verticales.	133
Gráfico 34. Puestos de Inspectores creados y modificados en aplicación del Plan, por servicios de inspección (SA, SV y SE).	133
Gráfico 35. Reparto de los complementos de ampliación horaria en aplicación del Plan, por servicios y tipo de personal.	134
Cuadro 13. Personal con y sin complemento de ampliación horaria, por PIF. Número y porcentaje.	135
Gráfico 36. Tipología de funciones definidas para los servicios de inspección en frontera.	136
Cuadro 14. Matriz de complejidad de los servicios de inspección en frontera en cada provincia con un PIF del Plan, ordenada de mayor a menor complejidad total. Incluye el servicio de farmacia.	137
Cuadro 15. Complejidad del servicio de sanidad exterior en los PIF del Plan, ordenados de mayor a menor complejidad total.....	138
Gráfico 37. Perfil de complejidad del servicio de sanidad exterior (SE) ordenado por la función de inspección de mercancías, de mayor a menor.	139
Cuadro 16. Complejidad del servicio de sanidad animal en los PIF del Plan, ordenados de mayor a menor complejidad total.	140
Gráfico 38. Perfil de complejidad del servicio de sanidad animal (SA) ordenado por la función de inspección de mercancías, de mayor a menor.	141
Cuadro 17. Complejidad del servicio de sanidad vegetal en los PIF del Plan, ordenados de mayor a menor complejidad total.	141
Gráfico 39. Perfil de complejidad del servicio de sanidad vegetal (SV) ordenado por la función de inspección de mercancías, de mayor a menor.	142
Cuadro 18. Complejidad del servicio de farmacia en los PIF del Plan, ordenados de mayor a menor complejidad total.	143
Gráfico 40. Perfil de complejidad del servicio de farmacia (FAR) ordenado por la función de inspección de mercancías, de mayor a menor.	143
Gráfico 41. Diferencia a la media de complejidad total y de plantilla total en los PIF H24 y H12. Sin servicio de inspección de farmacia.....	145
Gráfico 42. Diferencias a la media entre los valores de complejidad de la inspección de mercancías y los inspectores en los servicios con PIF H24 y H12. Sin servicio de inspección de farmacia.	146
Cuadro 19. Personal ocupado y pronosticado por el modelo de estimación en los servicios de los PIF del Plan. Ordenados de mayor a menor complejidad en inspección de mercancías.	148
Gráfico 43. Diferencia entre el personal existente en 2012 con los valores estimados por el modelo en los PIF del Plan ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.	149
Cuadro 20. Personal ocupado y estimado por el modelo de estimación en los servicios de control que no entran en el Plan, ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.	151
Gráfico 44. Diferencia entre el personal existente en 2012 con los valores estimados por el modelo en los servicios que no entran en el Plan, ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.	152
Gráfico 45. Diferencias entre la dotación de inspectores en octubre de 2012 y la pronosticada por el modelo en cada servicio, con los servicios ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.	154
Cuadro 21. Propuesta de asignación de módulos de productividad para cubrir ampliaciones de horario. Plan de actuaciones urgentes en puestos de inspección fronterizos (PIF). Junio 2005.	158
Cuadro 22. Productividad de las áreas de sanidad y agricultura 2006-2013.	159
Cuadro 23. Puestos de Jefe de PIF a los que se asignaron complementos H24 y H12 en aplicación del Plan de Medidas (2007).	161
Cuadro 24. Puestos de coordinador de SE creados en el área de sanidad en aplicación del Plan, con y sin ampliación horaria.	163
Gráfico 46. Valoración de los operadores económicos de la coordinación en los PIF.	165
Cuadro 25. Inversiones de AENA en los PIF de aeropuertos, tanto del Plan como del resto de España. 2007-2012.	167
Cuadro 26. Inversiones de Puertos del Estado en los puertos, tanto del Plan como fuera del Plan. 2007-2012.	167
Cuadro 27. Renovación y sustitución de medios técnicos e informáticos. Inversión.	168
Gráfico 47. Valoración de los aspectos principales del funcionamiento de los servicios.	169
Gráfico 48. Valoración de los servicios en fines de semana y festivos.	171
Gráfico 49. Mejoras sugeridas por los operadores económicos para los servicios de inspección.	171

Glosario de siglas

AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
AERCOM	Comisión interministerial aeroportuaria
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
C(C) A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CDGAE	Comisión delegada de asuntos económicos
CECIR	Comisión ejecutiva de la comisión interministerial de retribuciones
CEE	Comunidad Económica Europea
CICAPE	Comisión interministerial de coordinación de la administración periférica
CITES	Convenio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre
COMINPORT	Comisión interministerial portuaria
CVI	Centro de vacunación internacional
DGCAPE	Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado
FAR	Servicio de inspección farmacéutica
FVO	Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión Europea
GAP	Grupo de armonización de procedimientos
GAP	Grupo de armonización de procedimientos
IFCSM	Instalaciones fronterizas de control sanitario de mercancías
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
MFOM	Ministerio de Fomento
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
MINETUR	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
PDI	Puntos designados de importación
PED	Puntos de entrada designados
PIF	Puesto(s) de inspección fronteriza
PMMSSE	Plan de medidas para la mejora de los servicios de sanidad exterior
RAH	Recintos aduaneros habilitados
RD	Real Decreto
RPT	Relación de puestos de trabajo
RSI	Reglamento sanitario internacional
SA	Sanidad animal
SE	Sanidad exterior
SEAP	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
SISAEX	Sistema de Información de Sanidad Exterior
SOIVRE	Servicio oficial de inspección, vigilancia y regulación de las exportaciones
SV	Sanidad vegetal
TRACES	Sistema de gestión de movimientos de animales y productos de origen exterior que proceden de fuera de la UE
UE	Unión Europea

NOTA METODOLÓGICA

- *Las denominaciones de los ministerios competentes en esta materia han ido modificándose según la legislatura y los cambios de estructuras ministeriales. Excepto en el capítulo de Introducción, donde se hace mención al Mandato de esta evaluación, en este informe se utilizará una denominación según la “competencia” que afecta al objeto de evaluación, independientemente de la denominación oficial y del alcance de dicha competencia en un ministerio en cada momento.*
- *Así, normalmente se utilizará Ministerio de Sanidad o Sanidad para esa parte competencial del actual Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI); Ministerio de Agricultura o Agricultura para la parte correspondiente al actualmente denominado Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA); Ministerio de Administraciones Públicas, Administraciones Públicas o MAP para la parte correspondiente a Administraciones Públicas del hoy Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), y Fomento o MFOM para el Ministerio de Fomento.*

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. MANDATO

Por Acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión de 12 de julio de 2013¹, se encarga a la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) la Evaluación del Plan de Medidas para Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior centrándose en “el grado de implementación y en los resultados alcanzados, analizando en paralelo la pertinencia y diseño del Plan y de las medidas que contempla, a la vista de los cambios producidos en el contexto en el que desarrollan su actividad los servicios de sanidad exterior”.

1.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

En el año 2006, el Consejo de Ministros adoptó un Acuerdo por el que establecía un Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior. Dicho Plan tenía como objetivo la mejora de los servicios prestados por la Administración General del Estado (AGE) en materia de control sanitario exterior y, en particular, potenciar los Puestos de Inspección Fronteriza (PIF), para asegurar el cumplimiento de los objetivos asignados (a nivel nacional, comunitario e internacional) y mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades y demandas de las empresas cuyas mercancías son objeto de inspección sanitaria.

Para ello se diseñan una serie de medidas de carácter organizativo y de mejora de la coordinación, así como medidas para el desarrollo de nuevas actividades relacionadas con los procedimientos de inspección. Asimismo, el Plan contiene otras medidas sobre la atención al tránsito internacional de viajeros y la mejora de los servicios de vacunación internacional prestados por la AGE y el refuerzo de los controles de animales de compañía y productos de origen animal incluidos en el equipaje personal, obligatorios en cumplimiento de la legislación comunitaria.

El objeto central de esta evaluación es el citado Plan de medidas para la mejora de los servicios de Sanidad Exterior (PMMSE) estructurado a través de seis puntos, incluida una introducción, donde se presenta la justificación que motiva las medidas:

- El **punto 1** es la introducción y justificación de las medidas del Plan a partir de las nuevas reglas internacionales del control sanitario de mercancías en frontera.
- El **punto 2** define el objeto del Plan.

¹ Acuerdo por el que se aprueban los Programas y Políticas Públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2013. 12 de julio de 2013. Ref.(24.09.2013) en <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/2013/refc20130712.htm#Programas>.

- El **punto 3** del Plan especifica las medidas para la mejora del servicio prestado por los Puestos de Inspección Fronteriza (PIF)² que constituirán el foco central de esta evaluación.
- El **punto 4** se refiere al tránsito de viajeros.
- El **punto 5** establece la obligatoriedad de realizar una evaluación por parte de la AEVAL sobre la calidad de los servicios prestados por la AGE en el ejercicio de sus competencias en materia de sanidad exterior.
- El **punto 6** se plantea la extensión de las medidas de control de calidad comercial al Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones (SOIVRE) así como a la inspección realizada en el ámbito del Convenio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES).

Según se establece en el Acuerdo del Consejo de Ministros, la evaluación se desarrolla en dos fases, centrándose la primera de ellas “en las medidas de carácter organizativo contempladas en el Plan”³. En una fase posterior, objeto de otro encargo, se acometería la evaluación de los centros de vacunación internacional y del control sanitario del tránsito internacional de viajeros.

Adicionalmente, se ha concretado con la unidad responsable de la intervención, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (SEAP), que el alcance de esta primera evaluación queda referido al punto 3 del Plan, que afecta, en concreto, a las diez medidas que se establecen para la mejora de los PIF.

Quedan al margen de esta fase, y, por lo tanto, fuera del alcance de esta evaluación, los aspectos relativos al tránsito de viajeros y a la extensión de las medidas a los servicios de inspección del SOIVRE.

1.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

La evaluación tiene por objetivo hallar evidencias sobre el diseño, la implementación y los resultados alcanzados por las medidas examinadas y contrastar su coherencia, en términos de proporcionalidad, y su eficacia en el contexto actual. Todo ello sin perder de vista los objetivos prioritarios que señalan la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unión Europea (UE) sobre prevención de riesgos de propagación de enfermedades a través del comercio internacional y el refuerzo de los controles sanitarios en nuestras fronteras para afianzar la seguridad general de la población y de los consumidores.

Asimismo, y a partir de lo anterior, se valoran las medidas de mejora de los PIF respecto al logro de una mayor eficacia en los servicios de inspección sanitaria de las mercancías importadas; el incremento en la respuesta a las necesidades y demandas de las empresas cuyas mercancías son objeto de inspección sanitaria y en qué medida la implementación del Plan ha evitado el desvío de tráfico comercial a otros destinos de la UE, con los perjuicios económicos que de ello se deriva para el país. Los importantes cambios económicos producidos en el contexto nacional e internacional tras la crisis de 2008 han

² La definición de los PIF se encuentra contenida en el artículo 2.k) del Real Decreto 1977/1999, de 23 de diciembre. En el capítulo siguiente, un epígrafe detallará su actividad y contenido.

³ Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013.

ocasionado un desplome notable del tráfico comercial en la zona euro y en nuestro país, lo que justifica la evaluación como una revisión sobre la eficacia de las medidas de mejora puestas en marcha en 2006 y su coherencia y proporcionalidad en 2013. De manera que, garantizando el control del riesgo potencial en materia sanitaria, la intervención se adecúe a los cambios y a las nuevas regulaciones que le afectan.

Por otra parte, el apartado 5 del Plan, como se ha dicho, establece que una vez llevado a cabo el Plan 2006, los Ministerios competentes debían encargar a la AEVAL “una evaluación sobre la calidad de los servicios prestados por la AGE en el ejercicio de sus competencias en materia de sanidad exterior”. Por lo tanto, esta evaluación se basa al mismo tiempo en el interés del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) como en la previsión del propio Plan, con la particularidad del alcance señalado. La evaluación puede ser de utilidad para conocer los resultados de la intervención pública de 2006, en el caso concreto de los PIF, y servir como apoyo a la toma de decisiones.

1.4. LA COMPLEJIDAD DE LA EVALUACIÓN

En la intervención objeto de evaluación confluyen objetivos de políticas de salud y, en concreto, de sanidad exterior, marcadas por directrices de la OMS y la UE, por un lado, y objetivos de política económica y comercial, por otro, impulsados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) e integrados en la UE a través de la Estrategia de Unión Aduanera. Los dos objetivos encuentran su específico desarrollo en las políticas nacionales.

Los controles sanitarios en frontera responden a una lógica preventiva y garantista de evitación de la propagación de enfermedades derivadas del tráfico internacional de mercancías, que se imbrica con otra lógica distinta, que es la de la política comercial y su repercusión en el orden económico, ya que dentro de la cadena logística del comercio internacional resulta clave la prestación de servicios óptimos y *just in time*.

Esta lógica, que es como una balanza que se sostiene en dos platillos, es la que se plantea en el PMMSSE como intervención pública. Lo que busca evidenciar esta evaluación es la proporcionalidad que requieren las medidas para el logro de los dos objetivos. Esta “dualidad” añade complejidad a la evaluación, al igual que otros factores:

- La implicación de distintos servicios (centrales y periféricos) de diferentes administraciones públicas y de diferentes departamentos ministeriales.
- Algunos objetivos de la intervención evaluada pueden ser complementarios de otras intervenciones públicas (política sanitaria, de consumidores, comercial, aduanera, de transporte).
- La profusión de normativa técnica específica que afecta a los procedimientos de los controles en frontera de los diferentes productos.
- La diversa red de actores que intervienen en el logro de los objetivos y el peso que tienen en las decisiones.

1.5. ACTORES RELEVANTES

Merece especial consideración la interacción conjunta de distintas administraciones y de diferentes departamentos ministeriales: Sanidad y Agricultura respecto a las actividades de inspección, Administraciones Públicas en lo referente a dotación de personal y Fomento en lo relativo a infraestructuras de los PIF. Cada uno de estos actores debe responder a objetivos departamentales internos y al objetivo común que viene establecido por la UE tanto en cuanto a política sanitaria como comercial.

Otra cuestión es el peso que tienen en las decisiones los organismos que gestionan el dominio público en los que se ubican los PIF (AENA y Puertos del Estado), o bien otros actores de la política comercial, como las Cámaras de Comercio, los agentes de aduanas, las empresas de transporte y los representantes sindicales.

Esta diversidad de actores en la intervención implica la existencia de objetivos particulares, en ciertos casos divergentes. Para unos actores el principal objetivo será el cumplimiento de estándares de garantía y calidad en los controles sanitarios; para otros, la adecuación de los servicios a la situación actual, referido al descenso producido en el tráfico comercial y, finalmente, para otros, el objetivo será la máxima agilización del control en frontera.

1.6. ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe de evaluación se estructura en cuatro partes, además de esta introducción (capítulo 1). El capítulo 2 se ocupa del análisis descriptivo del objeto de evaluación a fin de proporcionar un mayor conocimiento de éste y sus límites, atendiendo especialmente al marco contextual que dio origen a la intervención y a la evolución que se ha producido en dicho contexto. El capítulo 3 presenta el enfoque evaluativo, la metodología y las herramientas para la recopilación de la información necesaria para la obtención de evidencias. El cuarto capítulo se dedica al análisis e interpretación de los resultados, y el último capítulo (el quinto) recoge las conclusiones y recomendaciones basadas en las evidencias y hallazgos obtenidos.

CAPÍTULO 2. LA INTERVENCIÓN Y SU CONTEXTO

2.1. EL PASO POR FRONTERA DE MERCANCÍAS DE TRÁFICO INTERNACIONAL: EL CONTROL ADUANERO

En general, el proceso básico del paso de mercancías por un recinto portuario o aeroportuario es común para ambos. A la llegada al recinto se realizan distintas operaciones, unas sobre el medio de transporte y otras sobre las mercancías que transporta, en las que intervienen distintos agentes especializados⁴. Todas estas operaciones permiten la transferencia de las mercancías desde el transporte marítimo o aéreo al terrestre y viceversa, o el transbordo a otro medio de transporte del mismo tipo y, finalmente, la salida del puerto o aeropuerto hacia su destino final.

La importancia del proceso, su efectividad, radica en el papel relevante que desempeñan los puertos y los aeropuertos en el comercio internacional y en general en la economía española, como se analiza en el capítulo 4.

Centrándose en las operaciones sobre las mercancías destinadas o procedentes de países terceros, durante el proceso de paso se realizan los controles aduaneros que autorizan la salida (*levante*) de aquellas del recinto aduanero. Las distintas fases, anteriores y posteriores, por las que pasan las mercancías al control aduanero, son:

1. Operaciones en las mercancías **anteriores** al control aduanero:

- Carga o estiba y descarga o desestiba (según la mercancía llegue o salga del aeropuerto o puerto): son las operaciones que consisten en transferir la mercancía desde el medio de transporte de llegada (bodegas o medios terrestres) a las zonas de carga y descarga habilitadas del puerto o aeropuerto. En esta fase, en los puertos intervienen empresas estibadoras prestadoras de estos servicios de carga y descarga o estiba y desestiba. En los aeropuertos, estas operaciones las realizan las empresas de *handling* de carga.
- Almacenamiento o depósito intermedio: Son las operaciones que comprenden el transporte de mercancías desde la zona de carga y descarga (normalmente la zona de muelle en los puertos) a instalaciones de almacenamiento, como las terminales de contenedores o depósitos temporales autorizados, donde las mercancías permanecen hasta que pasan el control aduanero o se organiza el intercambio a otro medio de transporte para la salida del puerto o aeropuerto. Intervienen las empresas concesionarias o propietarias de los almacenes y depósitos, las empresas estibadoras en los puertos y de *handling* de rampa en los aeropuertos.

2. El **control aduanero y la inspección de mercancías**. En el caso de las mercancías de tráfico internacional con países terceros, integra todas las operaciones que se realizan para asegurar que reúnen las condiciones que establece la normativa aplicable en cada caso y que, en genérico, se puede denominar control aduanero. Comienza con la declaración de la mercancía en aduanas y finaliza con la autorización de *levante* que permite la salida del recinto. Los controles que se realizan en las mercancías en esta fase son:

⁴ Las operaciones sobre el buque se refieren al fondeo, atraque (practicaje, remolque y amarre) y trámites administrativos para la autorización de la entrada en puerto. De estas operaciones se encargan las autoridades portuarias en los servicios generales comunes, las empresas concesionarias para servicios básicos, y el consignatario del buque para la tramitación de las autorizaciones administrativas del buque (autoridades portuarias o capitanía marítima, aduanas, sanidad exterior y policía de frontera). En el caso de aeronaves se refieren a las operaciones de aterrizaje y despegue, *handling* de rampa, servicios de apoyo a la aeronave y autorizaciones de las autoridades aeroportuarias, aviación civil y sanidad exterior, y donde los representantes de las compañías aéreas son los que tramitan las autorizaciones.

- Control de aduanas: Control de la aplicación de la política aduanera, recaudación aranceles, control de importaciones ilegales, etcétera. Lo realizan los servicios aduaneros del departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.
- Control sanitario de las mercancías: Asegura que las mercancías cumplen con la normativa sanitaria. Según la naturaleza de la mercancía intervienen distintos organismos todos ellos dependientes orgánicamente de las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno:
 - El servicio de sanidad animal se ocupa del control de animales vivos, medicamentos para animales y productos de origen animal no destinados al consumo humano.
 - El de sanidad vegetal interviene en vegetales y productos vegetales.
 - El de sanidad exterior controla las condiciones higiénico-sanitarias de los productos destinados al uso y consumo humano.
 - El servicio de inspección de farmacia interviene en medicamentos, productos farmacéuticos, cosméticos y otros productos sanitarios.
- Control de calidad comercial y seguridad industrial: se realiza por el SOIVRE, dependiente de la Secretaría de Estado de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO).

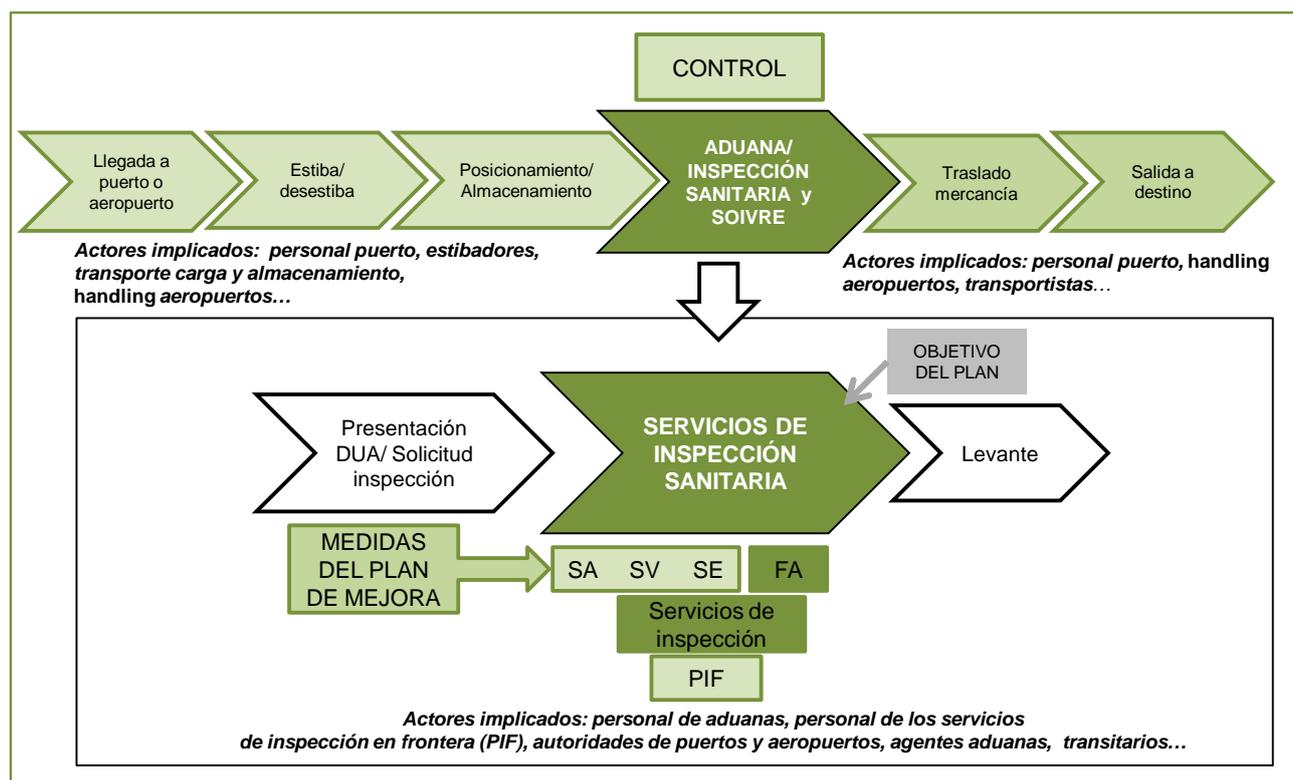
Las inspecciones físicas de las mercancías se realizan en instalaciones específicas autorizadas, entre las que se encuentran los PIF, aunque según el tipo y naturaleza de la mercancía el inspector puede realizarlas en el muelle de carga y descarga o incluso en las bodegas del medio de transporte. En el primer caso, es necesario el traslado de las mercancías, desde el medio de transporte o del almacenamiento o terminales de carga, a las instalaciones de inspección.

Los trámites relacionados con el control aduanero se realizan a través de un representante aduanero (entre otros, el agente de aduanas) en representación del importador o exportador de la mercancía.

3. Almacenamiento o salida a destino final: Pasados los controles e inspecciones, las mercancías quedan a la espera de ser transportadas a su destino final. Esta espera puede ser en las terminales de carga o depósitos autorizados, o se transfieren directamente al medio de transporte. En los puertos, las empresas estibadoras y en los aeropuertos las de *handling* son los que se ocupan de posicionar la mercancía nuevamente en las terminales o depósitos previos a su transporte al destino final. En los casos que no requieren almacenamiento, la mercancía se posiciona en los lugares designados para su transferencia al medio de transporte definitivo.

En el gráfico siguiente se resume todo este proceso del paso de las mercancías por los puertos y aeropuertos, con especial incidencia en los servicios de inspección sanitaria de mercancías.

Gráfico 1. Proceso del paso de la mercancía por los puertos o aeropuertos.



Fuente: Elaboración propia.

2.2. LA SANIDAD EXTERIOR EN ESPAÑA Y SU PAPEL EN EL CONTROL DE FRONTERAS

Definición y marco competencial de sanidad exterior

Los controles sanitarios que se realizan a las mercancías dentro de los controles aduaneros en frontera se incluyen en el concepto de sanidad exterior.

La sanidad exterior es un campo de acción pública que viene determinado por el diferente objeto de su aplicación: salud pública, sanidad animal y sanidad vegetal. Esto determina también que su definición sea un agregado del enfoque que propone cada uno de ellos.

Desde el ámbito de la **salud pública**, se entiende por sanidad exterior⁵ “el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos para la vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud pública, que se derivan de la importación, exportación o tránsito de mercancías y del tráfico

⁵ Artículos 38 y 39 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Todas las referencias normativas se pueden leer en el Anexo4.

internacional de viajeros, a través de las fronteras exteriores de la Unión Europea". También se la conoce en este ámbito como sanidad exterior, literalmente.

Desde el ámbito de la **sanidad animal**, la Ley 8/2003, de sanidad animal, señala que *"por lo que se refiere a la entrada de animales, productos de origen animal, productos zoonos y productos para la alimentación animal en el territorio español comprendido en el territorio aduanero de la UE, procedente de terceros países o de territorios terceros y cualquiera que sea su posterior destino, se requerirá inspección veterinaria en frontera"*. La exportación se realiza a través de los PIF y de otros centros de inspección y salida autorizados por la AGE. En todo caso será necesaria la correspondiente autorización sanitaria para ser despachados por las aduanas.

En el ámbito de la **sanidad vegetal**, el objetivo es proteger el territorio nacional y el de la UE, de acuerdo con la normativa fitosanitaria comunitaria, de la introducción de plagas de cuarentena para los vegetales y los productos vegetales u otros objetos y evitar la propagación de las ya existentes⁶. La autoridad competente son los órganos de las Comunidades Autónomas (CCAA), Agricultura y Sanidad, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las funciones que puedan corresponder a otros órganos u organismos, y a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, y se llevará a cabo por la inspección fitosanitaria.

Desde el punto de vista competencial, la sanidad exterior es una competencia exclusiva del Estado que se recoge en el artículo 149.1.16. de la Constitución Española, en conexión con el 149.1.13.. Cinco leyes desarrollan esta competencia exclusiva: la Ley 26/1984, de Defensa general para los consumidores y usuarios; la Ley 14/1986, General de sanidad; Ley 33/2011, General de salud pública; la Ley 43/2002, de Sanidad vegetal, y la Ley 8/2003, de Sanidad animal, algunas ya mencionadas.

En la AGE, el reparto de las competencias en materia de sanidad exterior se ajusta a los distintos ámbitos comentados anteriormente:

- El **Ministerio de Sanidad** es competente en el desarrollo de las competencias en materia de sanidad exterior en el ámbito de la salud pública. En lo referente al control del riesgo de tráfico de medicamentos, productos sanitarios, cosméticos, esta competencia se comparte con la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.
- El **Ministerio de Agricultura** es competente en materia de sanidad exterior en materia de sanidad animal y sanidad vegetal.

A nivel organizativo, la LOFAGE⁷ y sus reales decretos de desarrollo, establecen la integración de los servicios territoriales de la AGE, en este caso de los servicios de inspección en frontera, en las áreas de sanidad y agricultura de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno. El **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** es a su vez, el competente en la coordinación de la Administración periférica del Estado.

Por último, a nivel general las competencias en materia de control de fronteras (y su vertiente de política económica y fiscal), también son exclusivas del Estado, según lo dispuesto en el artículo 149.1.10 de la Constitución (régimen arancelario y comercio exterior), competencias que son desarrolladas por el Ministerio de Economía, la AEAT, y la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) responsable del control de calidad efectuado por el SOIVRE.

⁶ Ley 43/2002, de Sanidad vegetal y RD 58/2005.

⁷ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE.

El resumen gráfico de este mapa competencial se refleja en el gráfico siguiente:

Gráfico 2. Unidades de la AGE intervinientes en el control en fronteras.



Fuente: Elaboración propia.

La múltiple procedencia de las competencias se reproduce en la estructura de mando en la delegación y subdelegación del Gobierno. Aunque la LOFAGE intenta integrar todos los servicios antes dispersos en una única estructura, lo cierto es que se mantienen ciertas subestructuras estancas que, como se verá, tendrán consecuencias a la hora de organizar los servicios de inspección en frontera y los PIF en particular.

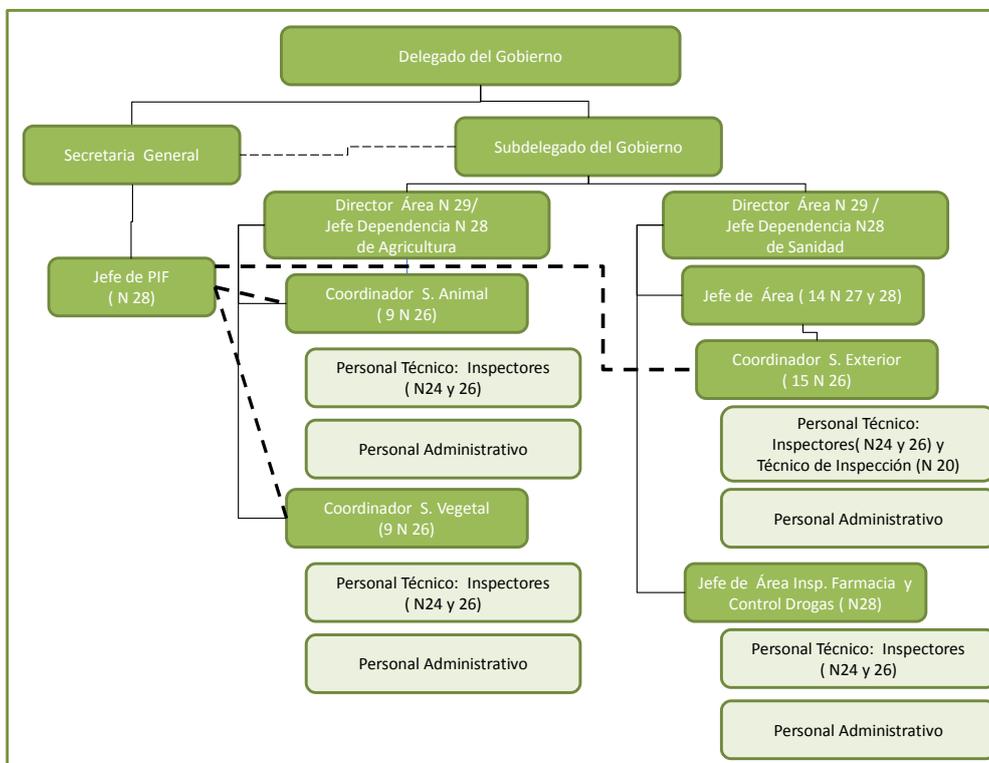
Modelo organizativo de los servicios de inspección sanitaria en frontera

Los servicios de inspección en frontera se organizan en dos áreas funcionales:

- Área funcional de **sanidad**. Le corresponde:
 - El servicio de inspección de sanidad exterior (SE), al que compete el control sanitario de productos destinados a uso y consumo humano, importados de países terceros.
 - El Servicio de Inspección de Farmacia (FAR), para el control de medicamentos, productos sanitarios y cosméticos.
- Área funcional de **agricultura**, con un doble cometido:
 - El servicio de inspección de sanidad animal (SA) es responsable del control sanitario de animales vivos, productos de origen animal no destinados al consumo humano y productos destinados a la alimentación animal, tanto en régimen de importación como de exportación.
 - Al servicio de inspección de sanidad vegetal (SV) le corresponde el control fitosanitario en la importación y exportación, de vegetales y productos vegetales.

La estructura de una delegación del Gobierno, según ese reparto funcional, se resume en el gráfico siguiente.

Gráfico 3. Esquema de la estructura de mando de una delegación del Gobierno en la parte que tiene que ver con los servicios de inspección.



Fuente: Elaboración propia.

Instalaciones de inspección en recintos aduaneros (IFCSM)

Los controles sanitarios en frontera se llevan a cabo en diferentes instalaciones especiales dependientes de un recinto aduanero, diferenciándose por el tipo de producto objeto de control y por la regulación nacional o comunitaria que le afecte. Las distintas denominaciones y su habilitación son:

- **Recintos Aduaneros Habilitados (RAH)⁸**. Están sometidos a regulación nacional, y son autorizados por el Ministerio de Sanidad para la realización de controles sanitarios de productos de origen no animal destinados al consumo humano y para medicamentos y productos sanitarios.

⁸ Orden del 20 de enero de 1984, del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se fijan modalidades de control a determinados productos de comercio exterior destinados a uso y consumo humano y los recintos aduaneros habilitados para su realización. Orden SPI/2136/2011, de 19 de julio, por la que se fijan las modalidades de control sanitario en frontera por la inspección farmacéutica y se regula el Sistema Informático de Inspección Farmacéutica de Sanidad Exterior.

- **Puntos Designados de Importación (PDI).** Son instalaciones autorizadas por los ministerios de Sanidad y Agricultura para el control de determinados productos de consumo humano y piensos destinados a alimentación animal, sujetos a especiales condiciones de control⁹.
- **Puntos de Entrada Designados (PED).** Se encargan del control de determinados piensos de origen animal y determinados productos alimenticios de origen no animal¹⁰.
- **Puestos de Inspección Fronteriza (PIF):** Son instalaciones autorizadas por la Comisión Europea para la realización de controles sanitarios en la introducción en el territorio comunitario de animales vivos y productos de origen animal procedentes de terceros países que se tratan con mayor detalle en el siguiente epígrafe.

Los puestos de inspección fronteriza (PIF)

Entre todas las instalaciones de servicios de inspección en frontera los PIF destacan por su especial regulación¹¹.

Para facilitar los controles de importación y exportación de mercancías de origen animal, la UE decidió que su tramitación se realice a través de un único punto o puerta de entrada (los PIF) ubicado en las aduanas exteriores de la UE. Los controles que llevan cabo estos puestos se centran en la detección de importaciones ilegales de animales y productos animales y en las infracciones de la normativa veterinaria, o en su caso, de la introducción y propagación en la Unión de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales que afectan a la productividad de la agricultura de la zona.

Se trata, por tanto, de instalaciones para la realización de controles veterinarios en régimen de importación¹² y cuya competencia corresponde, como se ha visto, en función del producto, al servicio de inspección del área de sanidad o de agricultura. Del control de productos fitosanitarios se encarga el área de Agricultura. La lista de los PIF españoles autorizados y suspendidos en 2013 se reproduce en el cuadro siguiente:

⁹ Reglamento 669/2009/CEE y los art. 1 y 2 del Reglamento (CE) 1552/2009.

¹⁰ Regulado por los art. 1 y 2 del Reglamento (CE) 1552/2009. De acuerdo con dichos artículos, los productos incluidos dentro del ámbito de aplicación del citado reglamento “deberán introducirse a través de un Punto de Entrada Designado (PED) e importarse a través de un Punto Designado de Importación (PDI)”.

¹¹ Los PIF están definidos en el art. 2.k) del Real decreto 1977/1999, de 23 de diciembre: “cualquier puesto de inspección, designado y autorizado por las normas comunitarias de directa aplicación, donde se realizan los controles veterinarios a los productos procedentes de países terceros, que lleguen a la frontera”. En España, menos Ceuta y Melilla.

¹² Aunque también se inspeccionan exportaciones.

Cuadro 1. Listado de PIF autorizados y suspendidos en España. 2013.

LISTADO DE PIF ESPAÑOLES EN 2013		
PROVINCIA	PUERTOS	AEROPUERTOS
Almería	Puerto de Almería	Aeropuerto de Almería
A Coruña	A Coruña-Laxe Puerto	Aeropuerto de Santiago de Compostela
Álava		Aeropuerto de Vitoria 24H
Alicante	Puerto de Alicante 24H	Aeropuerto de Alicante
Asturias	Puerto de Gijón	Aeropuerto de Asturias (Castrillón)
Barcelona	Puerto de Barcelona 12H	Aeropuerto de Barcelona 24H
Bilbao	Puerto de Bilbao 24H	Aeropuerto de Bilbao *1
Cádiz	Cádiz Puerto Algeciras Puerto 24H	
Castellón	Puerto de Castellón	
Ciudad Real		Aeropuerto de Ciudad Real
Girona		Aeropuerto de Girona
Gran Canaria	Puerto de Las Palmas de Gran Canaria 12H	Aeropuerto de Gran Canaria 12H
Huelva	Puerto de Huelva *1	
Madrid		Aeropuerto de Barajas 24H
Málaga	Puerto de Málaga	Aeropuerto de Málaga
Murcia	Puerto de Cartagena 24H	
Palma de Mallorca		Aeropuerto de Palma de Mallorca
Pontevedra	Vigo Puerto 24H	Aeropuerto de Vigo (Peinador)
	Marín Puerto*2	
	Vilagarcía de Arousa Puerto	
San Sebastián		Aeropuerto de San Sebastián
Santander	Puerto de Santander	Aeropuerto de Santander
Sevilla	Puerto de Sevilla	Aeropuerto de Sevilla
Tarragona	Puerto de Tarragona	
Tenerife	Puerto de Tenerife 12H	Aeropuerto de Tenerife Norte
		Aeropuerto de Tenerife Sur
Valencia	Puerto de Valencia 12H	Aeropuerto de Valencia
Zaragoza		Aeropuerto de Zaragoza

Autorización suspendida hasta nuevo aviso (art. Directiva 97/78/CE).

*1: Dentro del PMMSSE, pero sin ampliación horaria. *2: Protea productos del mar. Queda en ejercicio el edificio PIF del muelle de expansión. 12H: 8 a 20 horas, de lunes a viernes. Se podrán establecer servicios especiales de inspección con preaviso para los sábados (PMMSSE). 24H: todos los días del año.

Fuente: Elaboración propia.

La tipología de los controles sanitarios en la frontera

Los procedimientos que siguen los servicios de sanidad exterior, sanidad animal, sanidad vegetal y la inspección de farmacia en la realización de los controles sanitarios, están regulados, por lo tanto, por normativa comunitaria y/o nacional general y específica según la naturaleza del producto¹³. No obstante, de forma genérica se puede decir que los controles sanitarios en frontera responden a tres modalidades (aunque, según el tipo de producto, la normativa puede establecer otras denominaciones):

- **Control documental:** comprobación de certificados y documentos que acompañan al animal o a la partida de productos de que se trate, realizándose dicha comprobación a la totalidad de las partidas.
- **Control de identidad:** Se realiza mediante una inspección visual para comprobar la concordancia entre los documentos aportados y los animales o productos garantizados en ellos. En el caso de animales identificados individualmente, se examina un 10% del lote, con un mínimo de 10; en el supuesto de animales no identificados individualmente, se inspecciona un número representativo de bultos y contenedores y, en cuanto a productos, se comprueban precintos, marcas, etiquetado, etcétera.

¹³ Existen otros tipos de “controles PIF”: animales de compañía, catering y equipaje personal.

- **Control físico:** En cuanto a los animales: se realiza un examen clínico. Se hacen eventualmente pruebas de laboratorio¹⁴, y se extraen muestras oficiales para el control de residuos. Asimismo, se verifica el cumplimiento de la normativa de bienestar del animal. Sobre los productos, el control físico que realiza la inspección veterinaria en los PIF permite la comprobación de la concordancia con los certificados y que el transporte no ha alterado las condiciones garantizadas. Suele constar de exámenes sensoriales (olor, color, consistencia, sabor...); pruebas físicas o pruebas químicas sencillas (corte, descongelación, cocción) y pruebas de laboratorio sobre detección de residuos, agentes patógenos, contaminantes, etcétera.

2.3 POLÍTICAS APLICABLES AL CONTROL DE MERCANCÍAS Y LAS NUEVAS OBLIGACIONES EN EL ESCENARIO DE 2006

La creación en 1993 del mercado único y con ello la eliminación de barreras intracomunitarias, supuso la creación de una frontera común exterior de la UE respecto a los países no miembros. Así, los controles en la frontera constituyen la primera línea de defensa de la sociedad europea y del mercado común ante los riesgos derivados del tráfico de pasajeros y mercancías procedentes de países terceros.

En el marco en el que se sitúa la intervención objeto de evaluación confluyen e interactúan diferentes políticas complementarias que establecen exigencias y obligaciones para los servicios de control sanitario; unas son de índole sanitaria y otras de tipo comercial y aduanero.

Políticas sanitarias

A su entrada o salida, las mercancías deben cumplir los requerimientos de la normativa sanitaria nacional y comunitaria aplicable en función de su naturaleza, destino y uso final. Esta normativa sanitaria, básica y específica de cada producto, trata de controlar el riesgo de una posible propagación de enfermedades que atenten, en cada caso, contra la salud pública, sanidad animal y sanidad vegetal.

La UE ha jugado un papel importante en el desarrollo de la legislación sanitaria en materia de seguridad alimentaria. El objetivo de la política de seguridad alimentaria de la UE es proteger la salud y los intereses de los consumidores, al tiempo que garantiza el buen funcionamiento del mercado interior. Para lograr este objetivo, la UE establece y vela por el cumplimiento de unas normas de control en materia de higiene de los productos alimenticios, de salud y bienestar de los animales, de fitosanidad y de prevención de los riesgos de contaminación por sustancias externas. Asimismo, establece normas para el etiquetado adecuado de dichos productos.

Esta política fue reformada a principios de los años 2000, de conformidad con el enfoque “*de la granja a la mesa*”. De este modo, se garantiza un elevado nivel de seguridad de los productos alimenticios comercializados en la UE a lo largo de todas las etapas de la cadena de producción y de distribución, tanto por lo que se refiere a los alimentos producidos en el interior como a los importados de terceros países.

¹⁴ Tanto en el caso de animales biungulados y équidos, y otros animales.

Consecuencia de esa reforma es el conocido como *Paquete de Higiene*, que está constituido por varios reglamentos comunitarios: El Reglamento 852/2004, sobre control de higiene de productos alimenticios; el Reglamento 853/2004 sobre Normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; el Reglamento 854/2004 sobre Normas específicas para la organización de los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano; y el Reglamento 882/2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.

En su conjunto, el *Paquete de Higiene* supone cumplir nuevas obligaciones en materia de higiene alimentaria e implica la necesidad de reforzar los controles sanitarios en fronteras y al mismo tiempo favorecer el flujo comercial.

Su entrada en vigor fue en el año 2004 y sus disposiciones, en cuanto a controles en frontera, aplicables a partir del 1 de enero de 2006, por lo que ya estaba vigente en el momento de la aprobación del Plan.

El Reglamento Sanitario Internacional (RSI) es la legislación internacional sanitaria de mayor alcance que entra dentro del marco competencial de la sanidad exterior. Se trata de un conjunto de normas sanitarias jurídicamente vinculantes adoptadas por los países miembros de la OMS para contener las amenazas de enfermedades transmisibles susceptibles de propagarse rápidamente de un país a otro.

Asimismo, abarca otras emergencias de salud pública con posibles repercusiones transfronterizas en las poblaciones, como los derrames, fugas o vertidos de productos químicos o los accidentes nucleares. Su finalidad y alcance es prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública, evitando interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales.

El Nuevo RSI (2005) mantiene el principio básico de "*máxima seguridad con mínimas trabas*" para el tráfico internacional de personas y mercancías. Para lograr este objetivo, se insta a los estados miembros a movilizar los recursos necesarios; a la colaboración técnica y logística, y al establecimiento de capacidades de salud pública y el desarrollo de disposiciones jurídicas y administrativas que incidan en esta materia.

Su entrada en vigor en 2007 para los controles higiénico-sanitarios en las fronteras (medios de transporte internacional e instalaciones de puertos y aeropuertos internacionales) exige a los estados disponer de una estructura adecuada en los puertos y aeropuertos internacionales para dar respuesta a posibles amenazas para la salud pública internacional.

La política comercial

A las obligaciones que determinan las políticas sanitarias se unen otras de carácter comercial que se dirigen a fomentar el desarrollo económico favoreciendo el comercio internacional.

La OMC lleva impulsando desde la década de los ochenta la armonización de los controles de mercancías en las fronteras¹⁵. La rapidez de los cambios que se han producido en el comercio mundial y en los sistemas de circulación de mercancías han aumentando el volumen de actividad, pero también las amenazas y el fraude, no sólo para el punto de entrada sino para el conjunto del territorio de la UE, lo que demanda un mayor refuerzo de los controles especializados.

Pero, además, ese objetivo debe estar en sintonía con el principio del control aduanero que apunta a la aplicación de las leyes aduaneras y al cumplimiento de los requisitos legales y regulatorios, facilitando el comercio y los viajes internacionales tanto como sea posible y, en todo caso, que sean proporcionales al nivel de riesgo evaluado, evitando fricciones u obstáculos excesivos en el sistema comercial que puedan ser perjudiciales para el comercio y la competitividad de las empresas europeas.

Todo lo anterior supone un reto para las aduanas, que deben compaginar las exigencias divergentes de la aplicación de un número mayor de controles para proteger los intereses sociales, financieros e industriales de la UE, sin crear obstáculos inútiles o complicados al comercio legítimo.

Por su parte, el Convenio de Kyoto *renovado* (2012) incide en la eficacia de los controles aduaneros y la simplificación e informatización aduaneras como medios para facilitar el intercambio comercial.

En consecuencia, para prevenir y garantizar, de una parte, la seguridad de la población y consumidores europeos con mejores controles médico-sanitarios y de otra, mejorar las necesidades crecientes del transporte y la logística del tráfico internacional, se producen cambios en la política de las inspecciones de los países desarrollados y en particular en el ámbito de la UE.

La política aduanera

Desde el origen de la UE la unión aduanera¹⁶ ha estado en la base de la construcción del proyecto¹⁷. El Mercado Único, con la eliminación de barreras intracomunitarias, supone la consideración de frontera únicamente respecto a los países no miembros y se centra en el tráfico exterior a escala comunitaria y las condiciones óptimas para el desarrollo de un mercado abierto a la economía mundial. La supresión

¹⁵ Convenio internacional sobre la armonización de los controles de mercancías en frontera. Ginebra, 1982.

¹⁶ Aduana es, según el Convenio internacional sobre armonización de los controles de mercancías en fronteras, “*el servicio de la administración encargado de la aplicación de la legislación de aduanas y de la recaudación de los derechos e impuestos de importación y exportación, así como de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos, entre otros, a la importación, el tránsito y la exportación de mercancías*”.

¹⁷ Ya el Tratado de Roma dispone que “*la Comunidad Económica Europea (CEE) se basará en una **unión aduanera***”. La negrita es nuestra.

de las fronteras interiores constituye uno de los objetivos fundamentales de la constitución del “*gran mercado*”.

Se establecen como puntos de entrada al territorio aduanero los aeropuertos, los puertos (marítimos o fluviales), la primera estación ferroviaria y las oficinas de frontera terrestre de entrada a la UE (para cualquier otra forma de transporte).

Pero la naturaleza de la política aduanera europea no se limita exclusivamente a la unión arancelaria, sino que constituye una de las claves de la construcción de la Unión en su ámbito económico, de protección, control y defensa frente a terceros.

Las sucesivas ampliaciones de países miembros evidenciaron la necesidad de adaptar, mejorar y armonizar los servicios aduaneros en todos los países. Ello dio origen a impulsar una nueva Estrategia para la unión aduanera en 2001¹⁸, cuyas principales líneas fueron encauzadas a la gestión integrada en las fronteras, la armonización legislativa en materia aduanera y a mejorar el entorno operativo con una mayor simplificación e informatización, respondiendo a la vez a mayores exigencias de garantías sanitarias y de mejora de la calidad de los servicios de control.

2.4. EL PLAN DE MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS DE SANIDAD EXTERIOR (PMMSE)

El **Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior (PMMSE)** se aprobó mediante acuerdo del Consejo de Ministros en febrero de 2006¹⁹ a propuesta de los ministerios implicados (Sanidad, Agricultura y Administraciones Públicas).

Los objetivos generales del PMMSE son contribuir a cumplir los requisitos del nuevo RSI, las nuevas exigencias europeas y aumentar la competitividad de los puertos y aeropuertos españoles, evitando así los desvíos a otros destinos a través de la mejora de los servicios de inspección en frontera²⁰. El fin de las medidas es “*potenciar la actividad de los PIF con el fin de mejorar los servicios prestados por la AGE en materia de control sanitario exterior*”. También para “*incrementar su capacidad de respuesta en la atención a las necesidades y demandas de las empresas cuyas mercancías son objeto de inspección sanitaria*”²¹. Para contribuir al cumplimiento de los objetivos generales, el Plan se focaliza en los siguientes objetivos específicos²²:

- Mejorar la calidad de los servicios prestados por los PIF.
- Reforzar los controles sanitarios en las fronteras, así como la atención del tránsito internacional de viajeros.
- Mejorar los servicios de vacunación internacional prestados por la AGE.

¹⁸ COM(2001) 51 final. Bruselas, 08.02.2001. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativa a una Estrategia para la Unión Aduanera.

¹⁹ El BOE lo publica el 17 de abril de 2006 como una resolución de 11 de abril de 2006.

²⁰ Finalmente quedó fuera del Plan el servicio de inspección de farmacia.

²¹ PMMSE. Introducción.

²² Art. 2 del PMMSE.

Estructura del Plan

El PMMSSE se articula en seis apartados, como se ha dicho, y el tercero de ellos contiene las 10 medidas consideradas prioritarias en 2006 que son el objeto de esta evaluación. Se aplican a partir de dicho año a los 15 PIF seleccionados que, según el propio Plan, inspeccionan “en torno al 90% de las mercancías importadas, bien para consumo humano, o para otros fines comerciales”.

Cuadro 2. Plan de medidas para la mejora de los servicios de sanidad exterior.

1	Introducción
2	Objeto del Plan
3	Medidas para la mejora del servicio prestado por los PIF. Medidas prioritarias para 2006:
	1ª Establecimiento del horario de inspección de 24 horas, todos los días del año, en 8 PIF.
	2ª Ampliación del horario de inspección de 14 a 20 horas en otros 5 PIF.
	3ª Actividades de dirección y apoyo técnico en los servicios centrales.
	4ª Desarrollo de nuevas actividades relacionadas con procedimientos de inspección.
	5ª Adecuación de las plantillas.
	6ª Incentivación del rendimiento.
	7ª Mejora de la organización de los PIF.
	8ª Mejora de la coordinación.
	9ª Obras de adecuación y mejora de los edificios y locales de los PIF.
10ª Adquisición y renovación de medios técnicos e informáticos.	
4	Tránsito de viajeros
5	Evaluación de la sanidad exterior
6	Extensión de las medidas a los servicios de inspección del SOIVRE

Fuente: Elaboración propia a partir del PMMSSE.

Los 15 PIF a los que se aplicaron las medidas prioritarias en 2006 son **Algeciras Puerto, Alicante Puerto, Barcelona Aeropuerto, Barcelona Puerto, Bilbao Aeropuerto, Bilbao Puerto, Cartagena Puerto, Huelva Puerto, Las Palmas Aeropuerto, Las Palmas Puerto, Madrid Aeropuerto, Santa Cruz de Tenerife Puerto, Valencia Puerto, Vigo Puerto y Vitoria Aeropuerto.**

Las medidas para estos PIF consisten, fundamentalmente, en la ampliación de horarios y la consecuente adecuación de plantilla; la incentivación para el cumplimiento de los objetivos y el aumento del rendimiento; la mejora de la organización mediante la modificación de su estructura, y medidas para la mejora de la coordinación, la realización de las obras necesarias para cumplir con la normativa comunitaria y la adquisición de nuevo material.

Estas medidas podrían ampliarse, en años sucesivos, a otros PIF, siempre “en función del volumen de tráfico existente en cada uno de ellos y de las disponibilidades presupuestarias”²³.

Por lo que se refiere al tránsito de viajeros, además de mecanismos para asegurar el control en caso necesario, el Plan establece medidas para asegurar la capacidad de respuesta de los Centros de Vacunación Internacional (CVI) a partir de las obligaciones del nuevo RSI y contempla la posibilidad de

²³ PMMSSE, art. 2.

realizar, a petición de las CCAA, encomiendas de gestión para complementar o mejorar el servicio prestado a la ciudadanía. Estas medidas no son objeto de esta evaluación.

El Plan prevé asimismo la extensión de sus medidas al control de calidad comercial desarrollado por el SOIVRE, así como a la inspección llevada a cabo en el ámbito del Convenio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), de las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio, del MINECO. Tampoco son objeto de esta evaluación.

En el último artículo del Plan se señala que, a los efectos de prestar un mejor servicio a los operadores comerciales y hacer más operativas las medidas contempladas para los PIF y para los puertos y aeropuertos en que éstos se integran, *“los servicios de inspección de fronteras relacionados con el comercio exterior, SOIVRE y CITES, procurarán adecuar sus horarios a las previsiones contempladas en este Plan, adoptando el resto de medidas previstas en este Acuerdo de conformidad con los criterios establecidos por los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda”*²⁴.

Implementación del Plan

La implementación del Plan comenzó en 2006, y hasta 2010 no se dio por concluida de forma definitiva. Se fue llevando a cabo en varias líneas de acción, que se analizan en el capítulo 4:

- Ampliación horaria de algunos PIF. Posteriormente se llevaron a cabo acuerdos locales para la implementación de esta línea de acción, modificando la jornada y horarios del personal para cubrir esta ampliación.
- Ampliación y reestructuración de la plantilla. Supuso la creación de nuevos puestos, de nuevas plazas de la antigua estructura y la modificación de niveles y complementos específicos.
- Complemento de productividad ligado, en principio, a la calidad del servicio prestado.
- Mejoras técnicas y de infraestructuras, tanto por parte de los ministerios implicados como de Fomento y sus entes relacionados, AENA y Puertos del Estado.
- Otras medidas.

Seguimiento y evaluación del Plan

No ha existido en el PMMSSE la previsión de la elaboración de un sistema de indicadores y un sistema de información que permitiera realizar un seguimiento continuo de las medidas, su implementación y sus resultados. Únicamente se han realizado dos informes puntuales que se pueden considerar como de seguimiento, por parte de Administraciones Públicas, en 2010 y 2012²⁵. La Inspección General de

²⁴ Art. 6 del PMMSSE.

²⁵ Hay tres documentos de la SDG de Coordinación de la Administración Periférica: uno dedicado a puertos, otro dedicado a aeropuertos y otro dedicado al personal que presta sus servicios en puertos y aeropuertos simultáneamente.

Servicios realizó un informe en 2012 sobre el funcionamiento de los PIF aunque no se centró en el PMMSSE.

En el informe de 2010 las principales conclusiones fueron las siguientes:

- En el informe se establece una **ratio de inspecciones por inspector y año**. Por servicios, de los datos disponibles se desprende una ratio media muy superior en el servicio de sanidad vegetal que en los otros dos servicios. En general, salvo algunos casos, se registra un descenso de la ratio de inspecciones por inspector. Hay que tener en cuenta que en 2007 ya se había empezado a implementar el Plan y, en consecuencia, ya se había producido un aumento de personal importante. Se constata la existencia de un elevado número de puestos de inspección con actividad mínima, *“incluso nula en determinados casos”*.
- Se destaca el hecho de que los puestos de inspección de mayor actividad, incluidos en el Plan, *“no han registrado el incremento de actividad previsto ni la demanda esperada tras la ampliación horaria”*.
- Se evidencia, finalmente, que algunas instalaciones no incluidas en el Plan *“han aumentado considerablemente su volumen de actividad”*.

En mayo de 2012 se efectuó la segunda medición de la actividad en los PIF²⁶. En este documento se toman en consideración los 42 PIF autorizados en ese momento, y se realiza tanto una valoración de la actividad como de la carga de trabajo que soportan los servicios de inspección. Las conclusiones²⁷ del informe son:

- Sobre las instalaciones de control en frontera, en general, se considera necesario *“evaluar la necesidad de mantener la prestación del servicio (...) en los 13 puntos fronterizos que prácticamente no han registrado actividad en los últimos cinco años”*: son los aeropuertos de Almería, Asturias²⁸, Baleares, Santander, Ciudad Real, Girona, A Coruña²⁹, Vigo, Bilbao, Vitoria y San Sebastián y los puertos de Huelva³⁰ y Santander; y sobre las estructuras PIF de estos puntos se planteaba proponer a la Comisión Europea la suspensión de todas las categorías para las que estuvieran autorizados.
- En el caso de las instalaciones PIF, *“evaluar la necesidad de mantener o suspender temporalmente el resto de instalaciones PIF ubicadas en aquellos puertos y aeropuertos que han*

²⁶ Análisis de actividad de las instalaciones fronterizas de control sanitario de mercancías (IFCSM). Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado. Mayo de 2012.

²⁷ El Ministerio de Sanidad hizo llegar un escrito de observaciones en el que se contemplan algunas sugerencias al informe. En este escrito de observaciones se indica que se está *“de acuerdo con las conclusiones generales”*; y que del estudio de los datos *“se deduce que la actividad de las IFCSM no sólo se concentran en el PIF, sino que en determinadas áreas existe un gran actividad en otro tipo de instalaciones”*. También *“hay que tener en cuenta otras actividades desarrolladas por los servicios de inspección de sanidad exterior realizadas fuera de las IFCSM”*, que tendrían que ser objeto de análisis también.

²⁸ Tanto este aeropuerto, como el de Ciudad Real y el de Tenerife Norte tenían suspendidos sus PIF en el momento de elaboración del informe, según el escrito de observaciones de Sanidad.

²⁹ Santiago de Compostela, según el escrito de observaciones del Ministerio de Sanidad.

³⁰ Huelva entró en el Plan sin ampliación horaria, con el objetivo de mejorar sus infraestructuras, como luego se verá.

registrado una actividad PIF inferior a 50 inspecciones/año en el periodo 2009-2011” en sanidad exterior y sanidad animal: es decir, a los aeropuertos de Málaga, Sevilla, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Valencia y Alicante, y a los puertos de Málaga, Asturias y Castellón. Y, más concretamente aún, sobre las instalaciones del Plan, “para las que se compruebe que no se han cumplido las expectativas previstas, se considera imprescindible estudiar la demanda en los distintos tramos horarios, con el fin de adecuar la prestación del servicio a las necesidades reales”.

- *Asimismo, se considera “necesario consensuar un procedimiento reglado para la tramitación de nuevas propuestas de autorización de instalaciones que incluyan una estimación realista de los flujos comerciales previstos así como la valoración del coste derivado de la prestación del servicio en la nueva instalación”. Y, como ejemplo, se mencionan los casos del puerto de Castellón (2005) y de los aeropuertos de Ciudad Real y Girona (2009), “que han tenido una actividad nula desde su apertura”.*

Evaluación

El Plan prevé en su punto 5 la realización de una evaluación, “una vez llevado a cabo el Plan 2006”, encargada a la AEVAL por los Ministerios competentes. El objeto es “la calidad de los servicios prestados por la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de sanidad exterior”³¹.

³¹ Apartado 5 del PMMSSE.

CAPÍTULO 3. ENFOQUE, METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS

3.1. ENFOQUE

El núcleo central de esta evaluación del PMMSSE (medidas organizativas) son las medidas que afectan a los PIF a partir de 2006. Estas 10 medidas se relacionan en el punto 3 de la Resolución de 11 de abril de 2006 por la que se aprueba el Plan.

A partir de esta delimitación, en esta evaluación se trata de aportar hallazgos que permitan sumar valor³², ayudando a la toma de decisiones. Para ello se aborda de forma integral la intervención pública, incluyendo todas las fases del ciclo (diseño, implementación y resultados), y obteniendo conclusiones en relación a la pertinencia de la intervención y la coherencia de sus medidas, teniendo en cuenta el conjunto y el peso de los actores implicados en la planificación.

Se ha tenido en consideración, además, la interacción entre la política sanitaria y la comercial y la proporcionalidad de las medidas para obtener los objetivos de ambas. Finalmente, se considera de especial interés el análisis de la evolución del contexto en el que se desarrolla esta intervención. Desde esa perspectiva, y siguiendo el mandato del Consejo de Ministros, el referente de valor del Plan no se limita a los criterios de cumplimiento y resultados, sino que pone en cuestión la pertinencia, coherencia y proporcionalidad de las medidas llevadas a cabo en 2006 y su eficacia en el contexto actual, afectado por importantes cambios en el volumen del tráfico comercial y en las restricciones presupuestarias que impone la crisis.

Preguntas y criterios de evaluación

La pregunta central de evaluación (que responde asimismo al **CRITERIO DE EFICACIA**) se puede resumir de la siguiente forma:

¿Cuál ha sido la eficacia del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior (PMMSSE) de 2006, en relación a las medidas aplicadas en los Puestos de Inspección Fronteriza (PIF), que perseguían la mejora de la calidad de los servicios prestados –incrementando su capacidad de respuesta en la atención de demandas de las empresas cuyas mercancías son objeto de inspección sanitaria–, reforzando al mismo tiempo los controles sanitarios en frontera?

Esta pregunta general se complementa con las siguientes³³:

- ¿En qué medida el PMMSSE resulta adecuado para dar respuesta a los problemas identificados en el control en frontera de mercancías? Responde al **CRITERIO DE PERTINENCIA**.

³² Los PIF son también objeto de auditorías anuales por parte de la Unión europea. Además, los departamentos competentes en los servicios de inspección de los PIF también realizan estudios, análisis y controles sobre distintos aspectos de su actividad.

³³ En el Anexo5 se puede ver completa la matriz de preguntas de esta evaluación.

- ¿En qué medida la intervención abarca la totalidad de los controles sanitarios en frontera y la totalidad de sus servicios? ¿Llega a todos los destinatarios? Se suele relacionar con la implementación de las medidas. Responde al **CRITERIO DE COBERTURA**.
- ¿Qué grado de complementariedad y coordinación existe entre políticas de control de mercancías en frontera y como se coordinan con sus instrumentos? Responde a los **CRITERIOS DE COMPLEMENTARIEDAD Y COORDINACIÓN**.
- ¿Las medidas de mejora que diseña el Plan resultan coherentes en relación a los objetivos propuestos? Responde al **CRITERIO DE COHERENCIA**.
- ¿Cuál es el grado de implementación del PMMSSE, respecto a las 10 medidas prioritarias para determinados PIF? Responde al **CRITERIO DE IMPLEMENTACIÓN**.
- ¿En qué medida el PMMSSE, ha logrado, respecto a las medidas aplicadas, el objetivo perseguido de a) mejorar los servicios –incrementando su capacidad de respuesta en la atención de demandas de las empresas cuyas mercancías son objeto de inspección sanitaria- y b) reforzar al mismo tiempo los controles sanitarios en frontera? ¿Qué efectos no previstos ofrecen los resultados? Responden al **CRITERIO DE EFICACIA**.

3.2. METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS

La metodología empleada para la obtención de respuestas a las preguntas de evaluación se ha centrado, por un lado, en la medición del volumen de la actividad comercial en los PIF en el periodo 2005-2012. El objetivo es valorar la justificación, tanto de las medidas puestas en marcha como la selección de los PIF. Por otro lado, se ha consultado, mediante una encuesta, a los operadores económicos, principales usuarios de los servicios de inspección. En tercer lugar, se ha utilizado una metodología para la caracterización y comparación de las funciones desempeñadas en los PIF y su relación con la dotación de personal. Se describen las tres de forma abreviada a continuación; el detalle se ofrece en los anexos correspondientes. Además, se han realizado análisis documentales y entrevistas con los principales actores.

La medición de la actividad comercial de los PIF³⁴

La hipótesis de la evaluación plantea que, ante la demanda de los operadores económicos de una ampliación de horario de servicio, una vez que el Plan fuera implantado aumentaría la actividad en dicho margen ampliado, toda vez que habilita un mayor horario de inspección cuando antes no existía de forma generalizada aunque sí de forma excepcional y a demanda, (no en todos los PIF ni a todas horas). Se ha realizado, por tanto, el análisis en los PIF objeto de las medidas 1ª y 2ª del Plan; es decir, los PIF de ampliación horaria.

³⁴ Ver para más detalle el Anexo2.

El análisis se aborda a partir de la base de datos de despachos aduaneros (DUA) facilitada por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria (AEAT) en los regímenes de importación y exportación, referidos a las fases de *admisión* y *levante* de las mercancías. Para este análisis no se ha utilizado el fichero de *tránsitos*, ya que en el DUA no se refleja la información sobre la hora de *admisión* y *levante* de dichas mercancías. Este extremo podría repercutir en los datos sobre la actividad global de algunos PIF con mucho tráfico de este tipo, como el de Algeciras.

Se ha obtenido información de todos los productos (partidas estadísticas TARIC³⁵ a 10 dígitos) que han sido inspeccionados por los servicios de control de sanidad exterior en el periodo 2005–2012, en todas las aduanas españolas. Se han agrupado los registros según la fecha y hora de *admisión* y *levante* de los DUA; es decir, de autorización aduanera para la entrada y/o salida hacia su destino, de las mercancías. Esta autorización requiere que se hayan pasado los controles sanitarios correspondientes, y se toma como la máxima aproximación posible a la actuación de los servicios de inspección, al carecer éstos de sistemas de información consolidados que proporcionen dicha información en el periodo completo, 2005-2012.

En todo caso, hay que tener en cuenta en la interpretación de los datos varias cuestiones.

- El proceso está fuertemente influenciado por la tramitación electrónica vía EDI. Este sistema permite el registro de *admisión* y *levante* vía electrónica en cualquier momento (también por la noche o en festivos), 24 horas los 365 días del año. La *admisión* suele presentarse una vez conseguido el NRC o documento con la conformidad de los servicios de inspección; en cuanto éste llega, se cruzan los datos con los de Aduanas, se incorporan al DUA y se despacha a cualquier hora. Sólo si hay algún problema o por criterios de riesgos aduaneros, se queda la mercancía en *circuito naranja* (pendiente de revisión) y se despacha al día siguiente. En cualquier caso, se trata de un escaso porcentaje, como también es escaso el número de casos de mercancías que se ven afectadas por retrasos achacables a cuestiones aduaneras. Estas características del sistema EDI pueden explicar la mayor parte de los casos de desfases (en algunos casos no despreciables) entre las *admisiones* y los *levantes*, sobre todo en horario nocturno, que se recogen en las bases de datos.
- Aunque existe un *gap* natural entre la *admisión* y el *levante*, este tiempo se ha venido reduciendo hasta ser casi inmediato. Por eso, en general, la hora de la *admisión* y el *levante* son casi coincidentes.
- En la realidad, se puede decir que, salvo casos concretos, el dato más cercano al momento de la inspección es el de la *admisión*.
- Sin embargo, la ampliación horaria puede producir trasvases de expedientes entre tramos horarios: es decir, se puede dar una *admisión* por la mañana y un *levante* de dicha partida TARIC por la tarde, aunque tampoco es lo más habitual.

De las medidas contempladas en el Plan no se benefició el servicio de inspección de farmacia. Esto es, en este servicio no existe ampliación horaria. Se ha incluido en el análisis de actividad global por formar parte de los servicios de inspección sanitaria en frontera, con la intención de determinar si hubiera sido

³⁵ Los códigos TARIC (Arancel integrado de las Comunidades Europeas) recogen los tipos de los derechos de aduana y ciertas normas de la UE aplicables a su comercio exterior. Son adoptados anualmente por un Reglamento de la Comisión Europea, que es la que se encarga de la divulgación y la gestión informatizada; también de su actualización.

pertinente incluir este servicio en el Plan, y si ha variado ese diagnóstico con el tiempo. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta a la hora de valorar su actividad que, en términos generales, y salvo actuación a demanda y con flexibilidad, este servicio no presta servicio fuera del horario general de la AGE (por la mañana, de lunes a viernes).

Pero, dada esa condición horaria, el servicio de farmacia no se ha incluido en el análisis de la actividad en fines de semana y festivos, ya que podría dar lugar a interpretaciones erróneas de los datos, debido a que se pueden producir inspecciones documentales previas que permiten la tramitación electrónica vía EDI en cualquier momento, como se ha explicado ya.

Los servicios de inspección actúan en determinados expedientes sobre envíos de mercancías, que pueden contener uno o varios productos, mientras que la información recogida en los DUA de la AEAT proporciona datos de cada producto inspeccionado. Es decir, lo que en un servicio de inspección se agrupa en un expediente puede dar lugar a varios DUA, por lo que la cifra de actividad que se analiza es la *máxima* que pudiera realizar un servicio de inspección si existiera una correspondencia del tipo “*un expediente, un producto*”.

Los tramos horarios establecidos para la valoración de la actividad de cada aduana son: AD1 (*admisión 1*) y LV1 (*levante 1*): Horario de mañana, de 8 a 15 horas, reflejado en tonos azules en los gráficos; AD2 (*admisión 2*) y LV 2 (*levante 2*): de 16 a 21 horas, en tonos rojos; y, AD3 (*admisión 3*) y LV 3 (*levante 3*) de 21 a 7 horas, en tonos verdes.

La metodología para la caracterización y comparación de las funciones desempeñadas en los PIF³⁶

Dentro de las competencias de las áreas funcionales en las Delegaciones del Gobierno, los servicios de control en materia de sanidad exterior ejercen distintas funciones, no sólo la inspección de mercancías en frontera³⁷. Para la toma de decisiones sobre estos servicios, y en particular en lo referente a plantilla, es necesario conocer la tipología de funciones y la complejidad en su desempeño basándose en criterios objetivables. A continuación se explican brevemente los pasos de la metodología empleada.

Se definieron de forma consensuada, con los ministerios funcionales (tanto de los servicios centrales como de los propios PIF) y del MINHAP, las **funciones genéricas** desempeñadas por los servicios de control en frontera. Los resultados obtenidos indican que se realizan fundamentalmente funciones de inspección y autorización, tanto de mercancías como de establecimientos; una función de seguimiento y control que se efectúa sobre establecimientos (ya no con vistas a la autorización, sino a la comprobación de que se cumplen determinados requisitos), sobre ayudas y seguros, y otras actividades de control y seguimiento. Asimismo, se encuadra en esta función de seguimiento y control lo relativo a los decomisos de drogas, actividad que realiza el servicio de farmacia. Por último, un tercer grupo de actividades, recogidas como “*otras*”, que incluyen el asesoramiento y asistencia técnica y otras cuestiones de menor entidad.

Las funciones se valoran con los siguientes **criterios de complejidad**, que modulan cada función y permiten aproximarse a la realidad de los servicios:

³⁶ Para mayor detalle, ver Anexo1.

³⁷ Algo ya detectado en los seguimientos del MAP de 2010 y 2012.

- Volumen de producción.
- Tipo de gestión de los procesos asociados a la función.
- Tiempo medio de tramitación.
- Estacionalidad de la actividad.
- Necesidad o no de informes externos.
- Número de Recintos aduaneros.

Para obtener la información necesaria para alimentar los indicadores, se distribuyó un **questionario** de funciones a los servicios de inspección. En él se realizaron preguntas que determinaban la actividad en cada uno de los servicios, tanto en lo referente a la inspección de mercancías en frontera, como otras actividades que también realizan los servicios de inspección.

La **complejidad de los servicios** se obtiene a partir de la complejidad de cada una de las funciones desempeñadas. El resultado se refleja, para su análisis, en una matriz de complejidad donde se recogen las puntuaciones alcanzadas en las actividades realizadas por cada servicio, agrupadas por funciones y subfunciones.

Con esta metodología se obtienen resultados por PIF, por servicios y según diferentes variables.

El segundo paso es el añadir al análisis **el personal de los servicios de inspección**. Para ello, la Subdirección General de Personal de la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado facilitó una RPT actualizada a 31 de diciembre de 2012 con la categorización de todo el personal de los servicios de inspección en frontera. Así se puede realizar un análisis, mediante la técnica de posicionamiento de las diferencias a la media, de la relación entre la complejidad de las funciones con el personal disponible.

Y el tercer paso es aplicar el **modelo de estimación de personal**. Para ello se ha elaborado un modelo de regresión lineal que estima la dotación de personal de cada servicio que correspondería con su complejidad calculada, e identifica los servicios que superan o no llegan a dicha estimación. La variable dependiente considerada en la construcción del modelo es el personal total ocupado a fecha 31 de diciembre de 2012 y, como subgrupo, los inspectores (tanto A1 como A2). Las variables independientes o predictoras son la complejidad total de los servicios y el número de partidas (expedientes) totales en módulos de miles. Además, se crean variables *dummy* para las variables cualitativas referidas al horario y al servicio de forma que se consideren en el cálculo de la estimación. De los modelos construidos, se ha seleccionado el que obtiene mejores ajustes estadísticos.

Herramientas principales

Para esta evaluación se combinan herramientas cuantitativas y cualitativas, como corresponde al carácter integral y triangular de la evaluación:

- Análisis de la normativa aplicable y documentos de referencia en el tráfico internacional de mercancías.
- Análisis de la normativa aplicable y los documentos de referencia en la organización y funcionamiento de los servicios de inspección de las áreas funcionales de sanidad y agricultura de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, en especial de los PIF, así como la aplicación de la normativa en cada uno de ellos.

- Análisis de datos de actividad, personal y horarios proporcionados por los departamentos competentes. Se han incluido en el análisis tanto los PIF objeto del Plan como los que no lo son, con fecha base 2005. Análisis comparativo de los PIF entre sí. Análisis de la adecuación entre los horarios de los PIF y el resto de los servicios de inspección.
- Entrevistas a responsables de los ministerios funcionales, y autoridades aduaneras, portuarias y aeroportuarias.
- Entrevistas a actores sociales: operadores económicos (agentes de aduanas y transitarios) y sindicatos.
- Encuesta a los agentes de aduanas y los transitarios³⁸. En total, un conjunto de 887 casos, según los datos facilitados por el Consejo General de Agentes de Aduanas y FETEIA. La recogida de información se realizó mediante un cuestionario estructurado, con dos posibilidades para cumplimentarlo: *on-line* (preferente) y telefónico. Finalmente, se realizaron 309 entrevistas válidas. De todos ellos 205 han sido realizados a través de la entrevista *on-line* y 104 a través de entrevista CATI³⁹.

3.3. LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN

A lo largo de la evaluación se han detectado algunas deficiencias que han condicionado la forma de abordar el análisis de algunas medidas.

Así, en cuanto a **la disponibilidad de bases de datos sólidas** para el periodo analizado hay que indicar que en el proceso de paso de mercancías por frontera en la actualidad coexisten diversos sistemas de información dependientes de distintos departamentos de la AGE competentes en la materia, con diferente nivel de desarrollo, implantación e interconexión. Se han identificado los siguientes:

1. Sistema de Información de la AEAT, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.
2. CEXVEG, del Ministerio de Agricultura, para controles de sanidad vegetal.
3. CEXGAN, del Ministerio de Agricultura, para exportaciones de sanidad animal.
4. SIFAEX, para mercancías del ámbito competencial de la Agencia Estatal de Medicamentos y Productos Sanitarios.
5. TRACES, utilizado por los ministerios de Sanidad y Agricultura para productos de origen animal y animales vivos.
6. SISAEX, del Ministerio de Sanidad, para productos no de origen animal.

³⁸ Todos los resultados de la encuesta se pueden ver en el Anexo 3.

³⁹ Sistema de encuesta telefónica asistida por ordenador.

7. CRETA, de las Delegaciones del Gobierno, sistema de información de la actividad que desarrollan. En la actualidad está conectado con las aplicaciones de los Ministerios a partir de las que obtiene directamente la información del control en frontera.
8. Sistema de información del SOIVRE, de la Secretaría de Estado de Comercio (MINECO), para los controles de calidad que realiza este servicio.

Respecto a estos sistemas de información, en algunos casos su desarrollo e implementación es muy reciente, o su uso no es homogéneo y generalizado. Todo lo cual ha imposibilitado usar las bases de datos oficiales de los servicios de inspección y ha obligado a la utilización de métodos indirectos de aproximación en relación a la actividad de los servicios a través del sistema de información del Departamento de Aduanas e Impuestos especiales sobre los DUA.

La existencia de la multiplicidad de sistemas de información para un mismo hecho causal, el paso por frontera de una mercancía, constituye una traba administrativa para los operadores económicos, los cuales, para una misma operación de importación/ exportación tienen que introducir los mismos datos en cada uno de los sistemas y aportar documentación en su mayoría común para todos, ya que sólo se diferencian los certificados sanitarios en función de la naturaleza del producto. Asimismo, y a nivel "interno" de la AGE, esa diversidad de fuentes de datos facilita la fragmentación de la información e imposibilita una visión correcta y comparable del conjunto de los servicios.

Este problema está siendo acometido por una medida específica de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA), la Ventanilla Única Aduanera (VUA), que en el momento de redactar este informe de evaluación está en fase de ejecución.

Es necesario también mencionar, asimismo, la **falta de un sistema de seguimiento adecuado**, que permita el valorar adecuadamente la evolución del Plan. No hay un sistema de indicadores ni tampoco sistemas eficaces, como se ha indicado más arriba, de seguimiento de los datos.

Por último, hay que indicar que el alcance de la evaluación, limitado a una parte del PMMSSE y de los servicios de control en frontera (se han analizado únicamente las medidas organizativas prioritarias en 2006, centrándose en los PIF), impide realizar una valoración global del Plan, pero sí obtener una radiografía general de las cuestiones comunes que afectan a todos los implicados, sobre todo en materia de coordinación, de organización de los servicios, o de la selección o no de algunos de ellos para beneficiarse de las medidas del Plan.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

4.1 PERTINENCIA DEL PLAN

En este apartado, el análisis se centra en la búsqueda de evidencias sobre las necesidades y nuevas obligaciones que dieron origen al PMMSSE en el contexto de 2006, así como a la definición de objetivos que motivó el diseño concreto de las medidas de mejora. Todo ello con el fin de determinar si la intervención estuvo justificada en su momento respecto a los problemas y necesidades detectados y, lo que es más importante, si sigue siendo pertinente, en todo o en parte, en el contexto actual.

4.1.1 Antecedentes y génesis del Plan. Problemas y necesidades identificadas

En 2006, los problemas de la inspección de mercancías en puertos y aeropuertos no eran nuevos. Los antecedentes se remontan a 1991, cuando el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo presentó a la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos (CDGAE) un informe que ponía de manifiesto que las condiciones de los puertos españoles, concretamente en lo referente a los servicios de despacho de mercancías, eran peores que las europeas.

En el mismo año se creó la Comisión Interministerial Portuaria (en adelante, COMINPORT), con el fin de elaborar un análisis completo de la situación. En 1994, se puso en marcha la Comisión Interministerial para el Transporte Aéreo (en adelante, AERCOM), para llevar tareas análogas respecto a los aeropuertos.

Sin embargo, no fue hasta 2005 cuando la Comisión Interministerial de Coordinación Administrativa y Periférica del Estado (CICAPE) impulsó acciones concretas, basándose en informes de esa época, que dieron como resultado el **Plan de Actuaciones urgentes en Puestos de Inspección Fronterizos de 2005**, base del PMMSSE, elaborado por la entonces Subdirección General de Coordinación de la Administración Periférica del MAP.

La situación que se evidencia es que en 2006 existía una serie de problemas en las intervenciones de sanidad en frontera, no todos en el mismo sector de política pública, ni de la misma naturaleza⁴⁰. De hecho, algunos de esos problemas eran estructurales -persistentes a lo largo del tiempo- y otros coyunturales, -consecuencia, por ejemplo, de las nuevas obligaciones del RSI-; por otro lado, algunos de ellos eran sanitarios y otros comerciales, que derivaban, de una parte, de las deficiencias en los controles sanitarios y, de otra, de un mayor auge del comercio en 2006, que exigía mayor actividad inspectora.

Por lo tanto, la intervención tenía que basarse en resolver cuestiones, de una manera proporcionada, en ese doble eje de acción: 1) sanitario y 2) comercial. El criterio de proporcionalidad será determinante al analizar los objetivos y medidas.

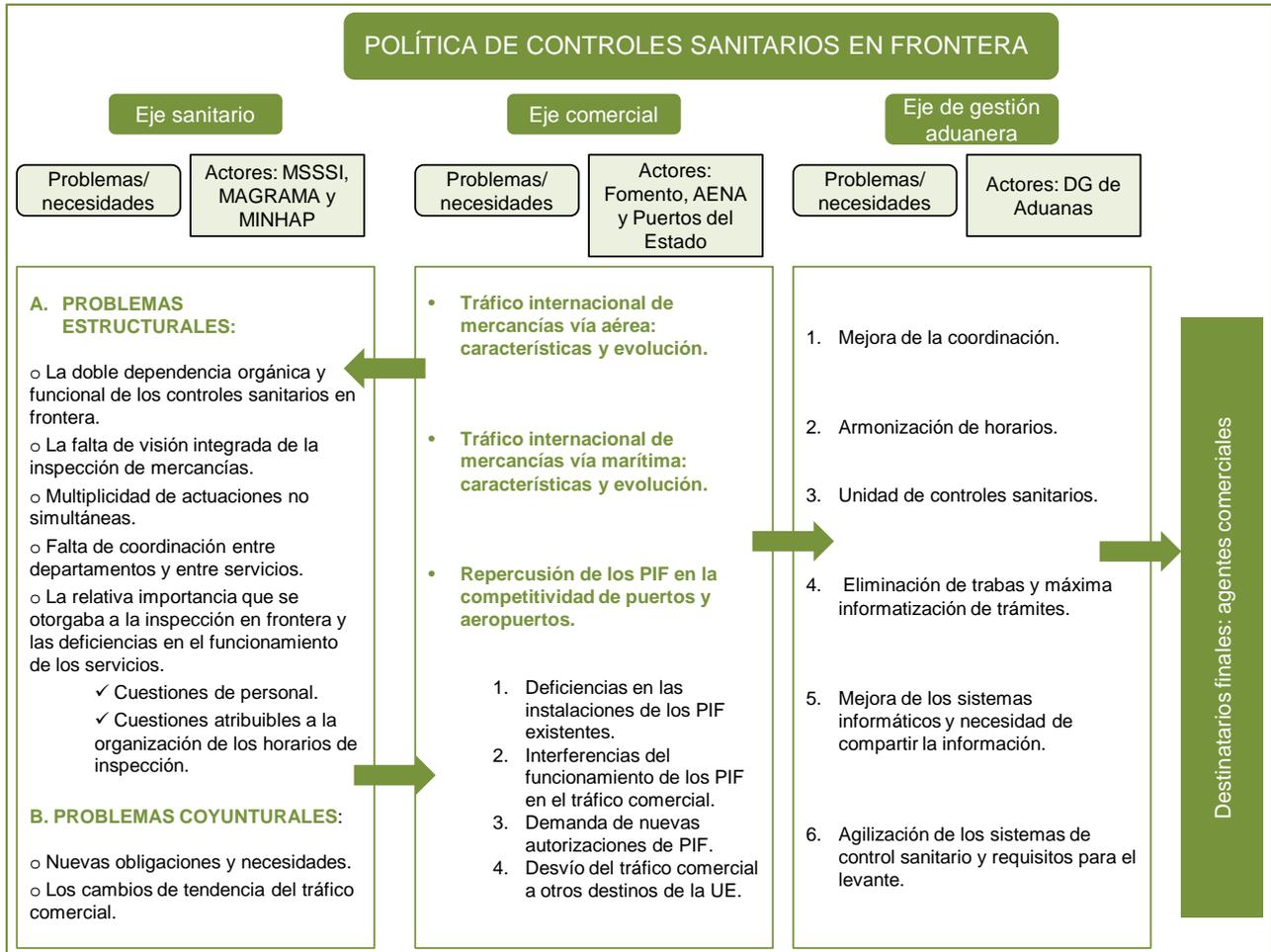
Al examinar el Plan se aprecian problemas y necesidades que afectan a distintos ejes de políticas públicas con responsables específicos: los servicios de sanidad exterior, sanidad animal y sanidad

⁴⁰ Los actores entrevistados identifican un elenco de problemas con base real, pero que se presenta parcelado según los distintos intereses.

vegetal, que participan en el control y garantías de las mercancías (*eje sanitario*); en el *eje comercial*, cuestiones específicas de la actividad comercial y la competitividad económica, así como problemas que afectan a la coordinación con la gestión aduanera de la AEAT en relación al *levante* de mercancías.

A todo ello se suma el papel transversal del MINHAP, fundamentalmente, en cuanto a los recursos humanos. Todo este conglomerado de problemas y responsables se resume en el gráfico siguiente.

Gráfico 4. Problemas detectados encuadrados en las políticas de controles en frontera, en los servicios evaluados.



Fuente: Elaboración propia.

El eje sanitario: Problemas de los servicios de inspección sanitaria en frontera

El análisis de los problemas de los servicios de inspección sanitaria en frontera lleva a una primera conclusión a la hora de afrontarlos: la necesidad de distinguir entre problemas de índole estructural y coyuntural, y así se presenta a continuación.

A) Problemas estructurales

Se consideran problemas estructurales aquellos que se derivan de la concepción y organización de los servicios de control sanitario en frontera. Son problemas no sometidos a variaciones por cambios del entorno en el que se desarrollan los controles y, por todo ello, hace que su resolución sea más compleja y que requiera cambios más profundos (normativos, culturales...). Se han identificado los siguientes:

La doble dependencia orgánica y funcional de los controles sanitarios en frontera

La doble dependencia de los servicios de control sanitario en frontera, funcional de los ministerios con competencias en sanidad y agricultura, y orgánica, del Ministerio de Administraciones Públicas no está exenta de tensiones, como ya reconocía la Memoria de la Administración Periférica en 2003: *“De una parte, por el Ministerio que tutela para obtener una mejora en los estándares de prestación de servicio. De otra, la ejercida por las limitaciones en las dotaciones presupuestarias, que dificulta las modificaciones sobrevenidas”*⁴¹.

Esta doble dependencia se revela por parte de todos los actores como uno de los *nudos gordianos* ante cualquier mejora que se quieran llevar a cabo y como elemento comparativo con otros modelos más eficaces, cuestión esencial que el Plan de 2006, pretendiendo mejorar los servicios de inspección de la sanidad exterior, deja sin abordar.

La falta de visión integrada de la inspección de mercancías

Como consecuencia de la organización de la Administración periférica del Estado en aplicación de la LOFAGE, surge un modelo organizativo de servicios y actividades *no integrados* para un proceso común de inspección de mercancías de países terceros, con responsabilidades dispersas en función del reparto ministerial de las competencias estatales. La cuestión de la cadena de mando descrita en el capítulo 2 no está resuelta, toda vez que en los documentos de análisis y seguimiento de los resultados del Plan y en las entrevistas realizadas para esta evaluación sigue haciéndose mención a la necesaria clarificación de esta estructura y las funciones desempeñadas por cada uno.

La consecuencia es que cada servicio de control, de forma individual, se considera como un fin en sí mismo y no como un medio para la obtención del fin común, que es el despacho aduanero o paso por frontera de las mercancías, con la mayor garantía de seguridad sanitaria, pero, al mismo tiempo, sin entorpecer el comercio internacional.

⁴¹ Memoria de la Administración Periférica, 2003, p.16.

Esta falta de visión integradora no se corresponde con la propia conceptualización de la sanidad exterior que los propios actores tienen, incluso a nivel organizativo. Así, la Memoria del 2003 del MAP, ya citada, considera ámbitos de acción de la sanidad exterior: a) los puestos de inspección fronterizos (PIF), b) otros 70⁴² centros de inspección fronteriza que realizan inspecciones sanitarias sobre mercancías cuyo comercio no está regulado por normas o disposiciones comunitarias; c) laboratorios de control oficial de alimentos y, e) inspección farmacéutica de géneros medicinales.

Aunque los problemas detectados en los PIF, en 2006, eran relevantes, ocuparse de ellos exclusivamente es uno de los principales déficits del enfoque del Plan, porque deja sin resolver problemas en otras instalaciones donde también se llevan a cabo controles sanitarios y deja fuera otros servicios como la inspección de farmacia o el SOIVRE. El servicio de farmacia estuvo en la génesis de los trabajos precedentes al Plan y siguió planteando problemas en 2007, particularmente en Barcelona donde se originaron retrasos de hasta quince días y desvíos de carga de mercancías a Madrid.

La visión parcelada de los servicios de inspección en frontera impide una concepción integral de la planificación de la sanidad exterior lo que no favorece la mayor eficacia de los servicios que se prestan y su mejor organización.

Pero no sólo hay una visión fragmentada en cuanto a servicios, en el PMMSSE también existe parcelación entre actividades; así en los PIF tiene mayor relieve la actividad de importación, dejando al margen –o poco clara- la exportación. Esta diferenciación no tiene sentido ni desde la perspectiva organizativa ni desde la pretensión de brindar el mejor servicio a los usuarios, dado que el 53,9% de los operadores encuestados para esta evaluación⁴³ utilizan los servicios de importación y exportación indistintamente.

Multiplicidad de actuaciones no simultáneas

Las múltiples actuaciones inspectoras que requieren algunas mercancías, su realización sucesiva y no simultánea por parte de los distintos servicios de control (sanitarios, del SOIVRE y de Aduanas), es uno de los principales problemas que se detectan. En la actualidad, el 66,7% de los encuestados lo sitúa como la principal mejora a introducir por los servicios de inspección⁴⁴.

Los Ministerios funcionales aceptan las críticas que suponen las actuaciones múltiples y sucesivas, pero acaban justificándolas en las peculiaridades de los controles sanitarios. Por su parte, para Administraciones Públicas es un campo de acción que escapa de su competencia y que requeriría seguir profundizando con otro tipo de evaluación de procesos.

Otros actores institucionales, como Puertos del Estado, AENA o Aduanas, están de acuerdo en que hay que lograr un sistema más racional con una actuación simultánea como proponen las medidas de la CORA, que apuntan en ese sentido.

En definitiva, se evidencia el problema estructural que supone la multiplicidad de actores con competencias distintas y espacios de interacción que afectan unos a otros y que no intervienen de forma conjunta y simultánea.

⁴² Memoria de la Administración Periférica, 2003, p. 4.

⁴³ Encuesta a operadores económicos, realizada para esta evaluación. Los datos están disponibles en el Anexo 3.

⁴⁴ Encuesta a operadores económicos. Anexo 3.

La falta de coordinación entre departamentos y entre servicios

La falta de coordinación institucional es la principal invocación de mejora de estas intervenciones desde su origen en 1991. En las primeras reuniones de la COMINPORT y AERCOM ya se señalaba la necesidad de coordinación entre todos los actores implicados en esta política. La Memoria del MAP de 2003 reconoce que *“la colaboración no es todo lo satisfactoria que sería deseable”*⁴⁵. Y el Ministerio de Fomento reclamaba en 2005 *“la necesidad de coordinación con los demás ministerios en materia de PIF”*⁴⁶.

Posteriormente, al ir desapareciendo el liderazgo de la COMINPORT y la AERCOM se debilita aún más la coordinación de esta política.

En definitiva, la coordinación era una necesidad en 2006 que, aunque ha mejorado gracias a la voluntad de los actores, sigue siendo un reto pendiente, como señala la importancia que le da *el informe CORA* y la contundencia de las conclusiones de la auditoría de la UE realizada en 2012⁴⁷. Un mayor detalle sobre este asunto se encuentra en el análisis de resultados de la medida 8ª.

La relativa importancia que se otorgaba a la inspección en frontera y las deficiencias en el funcionamiento de los servicios

Los actores, tanto institucionales como económicos, coinciden en que los controles en frontera eran los grandes desconocidos hasta el impulso de los PIF por parte de la UE a mediados de los años 90. La dotación de estos servicios, en recursos materiales y personales, no parecía ser adecuada a su actividad. Conviene recordar que las deficiencias ya se señalaron en el documento de la COMIMPORT en 1994, ya citado. Al pasar a primer plano los PIF por las carencias detectadas en las auditorías anuales de la UE, y tomar conciencia de su papel en la regulación comunitaria, comienzan a aflorar problemas y demandas internas y externas.

Este cambio en la percepción de la importancia de los PIF cobra relieve en torno a los años 2004-2005, coincidiendo con el incremento del tráfico internacional. La Inspección General de Servicios del MAP, concluía en su Informe de 2004 que *“los PIF son servicios sensibles, al ser centros de gran complejidad en cuanto a estructuras, por la doble dependencia entre Ministerios funcionales y el MAP, por el problema de las instalaciones de algunos de sus recintos, la deficiencia del personal y la necesidad de ajustar horarios a las necesidades de los usuarios”*⁴⁸. Por su parte, el Ministerio de Agricultura considera, en un Informe de la CICAPE de noviembre 2004 que *“el mal funcionamiento de los PIF lleva a una falta de competitividad que puede llevar a los operadores hacia otros países”*.

La situación de algunos PIF entró en la agenda pública en 2005 por la repercusión en los medios de comunicación nacionales de los retrasos en los controles que produjeron importantes colas en las inmediaciones de los recintos portuarios. Esta problemática encontró apoyo en los responsables de las

⁴⁵ Memoria de la Administración Periférica, 2003.

⁴⁶ Observaciones del Ministerio de Fomento al Plan. 2005.

⁴⁷ Informe Final de Auditoría realizada en España del 4 al 15 de Junio de 2012 con el fin de evaluar el cumplimiento de los requisitos de autorización por parte de los Puestos de Inspección Fronterizos. DG (SANCO) 2012-6500-MR FINAL.

⁴⁸ Informe de la Inspección General de Servicios del MAP, 2004.

CCAA y en Puertos del Estado y AENA, que consideraban que el funcionamiento de los PIF estaba afectando a la competitividad de sus servicios.

Los responsables de Sanidad y Agricultura justificaban la mayor parte de los problemas en cuestiones atribuibles a la falta de personal. Sin embargo, para el conjunto de actores con implicaciones comerciales y de competitividad económica, junto al problema de personal que reconocen en algunos destinos, existía el problema de una inspección múltiple y no simultánea y la necesaria flexibilización de horarios.

Las deficiencias en el funcionamiento de los servicios se desdoblaron, a su vez, en dos cuestiones, que se tratarán a continuación: las atribuibles al personal, por un lado, y a la organización de los horarios de los servicios de inspección, por otro.

a) Cuestiones atribuibles al personal

En el Plan de actuaciones urgentes de 2005 se reconocía expresamente que, en materia de personal, los PIF no plantean “grandes necesidades de inspectores y ayudantes de inspección”, ya que, “en conjunto, se considera suficiente la plantilla”, debido a que se había resuelto el problema con la oferta de empleo público del año 2005 y la convocatoria de plazas de interinos⁴⁹. Sin embargo, se considera de mayor necesidad “dar cobertura a puestos de trabajo de nivel administrativo” y hacer frente a la gestión de las aplicaciones informáticas de los sistemas de información TRACES⁵⁰ y SISAEX⁵¹. Siendo esto así, resulta chocante la relevancia que adquiere la cuestión de personal en la intervención 2006, que, pocos meses después, es, junto con los horarios, una de las medidas *estrella* del PMMSSE.

Un análisis minucioso saca a la luz un problema que parece haber estado en la base de la intervención pública en 2006: el descontento del personal inspector y la reivindicación de mejores condiciones retributivas en niveles y complementos.

El descontento del personal de inspección de mercancías se expresó en dos huelgas, con distinto alcance territorial y temporal y respecto a los servicios involucrados. La situación coincide con las reivindicaciones del colectivo de médicos de sanidad exterior para la mejora de sus condiciones laborales, esencialmente retributivas.

b) Cuestiones atribuibles a la organización de los horarios de los servicios de inspección

El problema de los horarios de los servicios de inspección sanitaria en frontera es una constante en las demandas de mejora por parte de los usuarios de los servicios. Habría que precisar que era una demanda justificada porque los servicios solían limitarse, salvo en casos excepcionales, al horario de mañana de los servicios generales de la AGE, poco acorde con la actividad comercial, por lo que, durante años, se demandan horarios “flexibles”. AENA se suma a las peticiones respecto al horario con el fin de poder competir con aeropuertos europeos que tienen servicios 24 horas. La posición de Puertos del Estado respecto al horario se refleja en las observaciones al Plan y concluye que no había justificación

⁴⁹ Previendo la incorporación de “38 farmacéuticos titulares, 14 médicos, y 4 veterinarios titulares”.

⁵⁰ TRACES: El sistema TRACES es una herramienta de gestión de los movimientos de animales y productos de origen animal que proceden del exterior de la Unión Europea o de su territorio, que consolida y simplifica los sistemas existentes. Está regulado por la Decisión 2003/623/CE de la Comisión de 19 de agosto de 2003.

⁵¹ SISAEX: Sistema de Información de Sanidad Exterior. Es un servicio Web de Presentación de Declaraciones por parte de los Operadores Económicos. Esta funcionalidad se engloba dentro del Módulo de Mercancías y Operadores Económicos del Sistema de Información de Sanidad Exterior (SISAEX IV) del Ministerio de Sanidad.

para implantar servicios PIF con horario 24 horas en los puertos, y que en todo caso, podría estar justificado sólo en algunos casos concretos, como en el Puerto de Algeciras.

Pero los problemas del horario en relación con la prestación del servicio en jornadas de mañana o tarde o la ampliación a fines de semana, no pueden separarse de otra queja constante sobre la organización interna de cada servicio en cuanto a las inspecciones físicas dentro de la jornada laboral. Los servicios organizan sus inspecciones no de forma continuada sino a ciertas horas fijas, lo que crea *tiempos muertos* que para los operadores económicos lastran el tiempo de tramitación de los expedientes y despacho de las mercancías, a lo que suman la falta de coordinación entre los servicios.

El asunto tiene especial interés como se evidencia más adelante en el análisis de las medidas concretas sobre ampliación de horario, pero es fácil concluir que los problemas de mal funcionamiento no quedan resueltos con la ampliación de horario si no se mejora la actuación simultánea y la coordinación entre servicios.

B) Problemas coyunturales

Se describen ahora los problemas coyunturales identificados; es decir, aquellos que se presentaron debidos a una combinación de factores y circunstancias conocidas en los años de referencia del Plan, y por tanto modificables cambiando las condiciones que los producen o acomodándose a ellas.

Nuevas obligaciones y necesidades

La principal causa que se invoca para la formulación del PMMSSE y que pretende servir de justificación a la intervención es la aparición en el contexto 2005-2006 de la normativa sanitaria de la UE sobre inspección de mercancías y la aplicación del nuevo RSI de 2005, ya referenciadas en el capítulo 2.

Las nuevas normas afectan fundamentalmente a los servicios de inspección de sanidad exterior y sanidad animal, no así a sanidad vegetal. Al respecto, el Ministerio de Sanidad considera que la nueva regulación no supuso cambios sustanciales, puesto que los controles que establecen dichas normas supranacionales ya se venían realizando en España reguladas por la normativa nacional, y lo único que se necesitó fue una adaptación a los protocolos. Es decir, no justificaban la intervención. Reconocen en Sanidad que podía existir una necesidad de inspectores sólo para el control de equipajes personales y, en todo caso, como exponía el Plan de Actuaciones Urgentes de 2005, para personal administrativo por las exigencias de los sistemas informáticos.

Con todo ello se puede indicar que la nueva normativa sanitaria no era un problema que necesitara una intervención como el PMMSSE.

Los cambios de tendencia del tráfico comercial

Es una evidencia, aunque se invoca indirectamente por los actores implicados, que el contexto del tráfico comercial en 2006 registró un aumento en el volumen de actividad inspectora que podría justificar la necesidad de reforzar o ampliar los servicios de inspección. Este asunto se examina con mayor detalle en el análisis del eje comercial. Para los Ministerios funcionales posibilitó la mejora de las condiciones laborales del personal de inspección sobre la base de la solicitud de ampliación de horarios que manifestaban los usuarios.

El análisis muestra que el auge comercial de 2006 debería haber sido tratado como una cuestión coyuntural, mientras que en la planificación del PMMSSE se tradujo en algunas medidas de carácter estructural.

El eje comercial: contexto en 2006 y repercusión de las deficiencias en los servicios de control sanitario sobre el tráfico de mercancías

Los problemas examinados en el apartado anterior, cuya resolución es competencia de los Ministerios funcionales y el MINHAP, tienen una incidencia determinante en la actividad comercial, lo que complica el juego de actores, problemas y demandas de esta política.

Dos cuestiones resultan evidentes respecto a los puntos de entrada al territorio comunitario: por una parte, la situación estratégica de España y su amplio perímetro de costa, lo que supone un posicionamiento privilegiado de sus puertos respecto al tráfico comercial de entrada a Europa y justifica el gran número de PIF y, por otra, una situación menos privilegiada de los aeropuertos nacionales respecto a los europeos que plantea la necesidad de ser más competitivos en cuanto a servicios, horarios y tiempos de despacho de mercancías.

El análisis que sigue a continuación se plantea en una cuádruple vertiente: 1) el contexto del auge comercial en 2006 y las peculiaridades del tráfico de mercancías por vía aérea y marítima, 2) la importancia de los PIF en la competitividad de puertos y aeropuertos, 3) las interferencias en el tráfico comercial que puede ocasionar el mal funcionamiento de los servicios de control sanitario y 4) el desvío de mercancías a otros destinos de la UE, con los perjuicios económicos que entraña para la economía nacional y local.

El contexto del comercio de mercancías en España, 2006: auge y evolución

Dentro de los trabajos de la evaluación se ha realizado un análisis contextual sobre el auge del tráfico comercial en el periodo 2006-2012, teniendo en cuenta las particularidades de la coyuntura de la crisis 2008 y todo ello con el objetivo de evidenciar hasta qué punto quedaba justificada la actividad comercial de los puertos y aeropuertos seleccionados en las mejoras del PMMSSE.

Si bien la eficacia exigida a los controles de mercancías procedentes de países terceros es similar en el caso del tráfico aéreo que en el portuario, las necesidades y organización de los servicios son distintas por las características particulares de cada uno de ellos y que han diferenciarse en la planificación de ambas vías.

Tráfico internacional de mercancías vía aérea: características y evolución

El tráfico comercial aéreo se caracteriza por sus envíos de pequeña capacidad (en comparación con los marítimos), de alto valor añadido, tanto por su coste económico como por su naturaleza. Suelen ser mercancías más sensibles, perecederas y animales vivos, que requieren tiempos de despacho muy fluidos. Todo ello influye en los altos costes del transporte en comparación con el marítimo.

El análisis sobre el tráfico aéreo comercial en 2006 evidencia un auge que, incluso con el impacto de la crisis, consigue remontar y mantenerse en años posteriores, si bien no con las mismas expectativas de crecimiento.

Convendría considerar que la demanda del transporte aéreo de mercancías no tiene siempre que ver con la demanda del transporte aéreo de pasajeros; de hecho, los aeropuertos dedicados principalmente al tráfico de mercancías no son siempre los más utilizados para el tráfico de pasajeros y viceversa, salvo casos aislados.

Además, pocos transportes de mercancía vía aérea se realizan en “*cargueros puros*”⁵²; sí existen casos, como Zaragoza o, en su momento, Vitoria, pero la mayor parte se transportan en “*aviones mixtos*”; es decir, donde viajan pasajeros y parte de la bodega se destina a mercancías, con lo que se aprovecha un solo vuelo para ambos usos. El tercer tipo de transporte de mercancías vía aérea, más habitual en tráficos transcontinentales, es el de cadenas logísticas de transporte de paquetería o “*courier*”.

El aeropuerto de Madrid se situaba en 2008, como muestra el cuadro siguiente, a la cabeza de la actividad comercial, muy por encima de los demás aeropuertos nacionales, y suponía la mitad de todo el tráfico aéreo de nuestro país.

Cuadro 3. Carga total en kilogramos de los principales aeropuertos españoles en los años inmediatamente inferiores y posteriores al Plan (2004-2008). Ordenados de mayor a menor carga en 2005.

Aeropuerto	2004	2005	2006	2007	2008
Madrid	337.049.806	328.104.735	315.581.512	322.085.787	328.012.689
Barcelona	81.908.416	90.239.415	93.255.957	96.433.495	104.088.582
Vitoria*	42.085.000	40.899.000	33.519.000	35.054.000	
Las Palmas	40.438.570	39.913.922	38.057.978	37.022.112	33.491.563
Tenerife N	23.647.190	22.151.796	23.173.404	25.144.135	20.724.708
Palma Mallorca	20.281.534	20.955.790	22.297.936	22.585.015	21.245.060
Valencia	12.168.703	12.213.763	13.045.938	13.329.029	13.311.863
Tenerife S	9.207.151	9.768.757	9.413.335	9.160.259	8.557.030
Sevilla	5.023.760	6.333.300	6.049.253	6.100.638	5.799.077
Lanzarote	7.394.353	6.241.957	5.921.101	5.739.755	5.296.888
Málaga	6.810.676	5.491.709	5.065.462	5.814.043	4.796.712
Alicante	6.034.579	5.193.241	4.929.698	4.531.829	5.980.512
Ibiza	4.510.426	4.349.013	4.419.796	4.308.507	3.928.387
Zaragoza*		4.224.000	6.672.000	21.184.000	
Bilbao	4.152.665	3.950.629	3.390.490	3.219.798	3.169.455
Menorca	3.975.395	3.829.024	3.685.548	3.668.681	3.244.023
Fuerteventura	3.622.126	3.174.833	3.189.856	3.129.503	2.698.379
La Palma	1.492.055	1.438.134	1.381.976	1.396.513	1.277.071
TOTAL	609.802.405	608.473.018	593.050.240	619.907.099	565.621.999

H24 en el Plan. H12 en el Plan. Dentro del Plan pero sin ampliación horaria.

*Los datos de Zaragoza y Vitoria se han recogido de El transporte de carga aérea en España. Condiciones y perspectivas. Trabajos de prospectiva y estudios del transporte. Ministerio de Fomento. 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento.

El resto de aeropuertos tienen una actividad comercial inferior en el conjunto nacional, aunque con importante significación a nivel local. El segundo aeropuerto en actividad comercial es Barcelona que, aunque muy por debajo de Madrid, destaca por encima del resto. Resulta significativo el aumento continuado de la carga aérea en Zaragoza.

En cuanto al impacto de la crisis, ha afectado en mayor medida al aeropuerto con mayor actividad, Madrid, que sufre el mayor descenso en 2009, con una ligera recuperación posterior y una tendencia a descender según los últimos datos.

⁵² Aviones de gran capacidad dedicados exclusivamente al transporte de mercancías.

Zaragoza no parece haberse visto afectado por la crisis y se aproxima cada vez más al volumen de actividad de Barcelona (que crece todos los años) y supera a otros aeropuertos incluidos en el Plan, como Vitoria, Las Palmas, y Bilbao (con una actividad muy inferior al resto), que se mantienen estables, lo que indica que su actividad depende menos de aspectos coyunturales. Esta evolución del tráfico se analiza detalladamente en el apartado relativo a las medidas de ampliación horaria.

Tráfico internacional de mercancías vía marítima: características y evolución

España se caracteriza por el gran número de puertos de interés general del Estado⁵³, un total de 46, con gran dispersión geográfica debido a la amplitud de su costa y la situación periférica de la península respecto al resto de la UE. Los puertos españoles, en competencia entre sí y con otros europeos, tratan de aumentar su volumen de tráfico y evitar el desvío a otros países de la UE. En ello influye la potencialidad del transporte marítimo de corta distancia (TMCD) de los puertos españoles; es decir, la proximidad a las líneas de fachada atlántica, mediterránea y fachada sur, así como las vías de comunicación para alcanzar el destino final, los servicios portuarios ofertados, las tasas portuarias y la eficacia de los controles sanitarios.

Cuando los demás aspectos son similares, el tiempo de despacho de mercancías y la simplificación de trabas burocráticas se convierten en factores clave para la elección de un puerto nacional o extranjero, con el consiguiente desvío y consecuencias económicas derivadas.

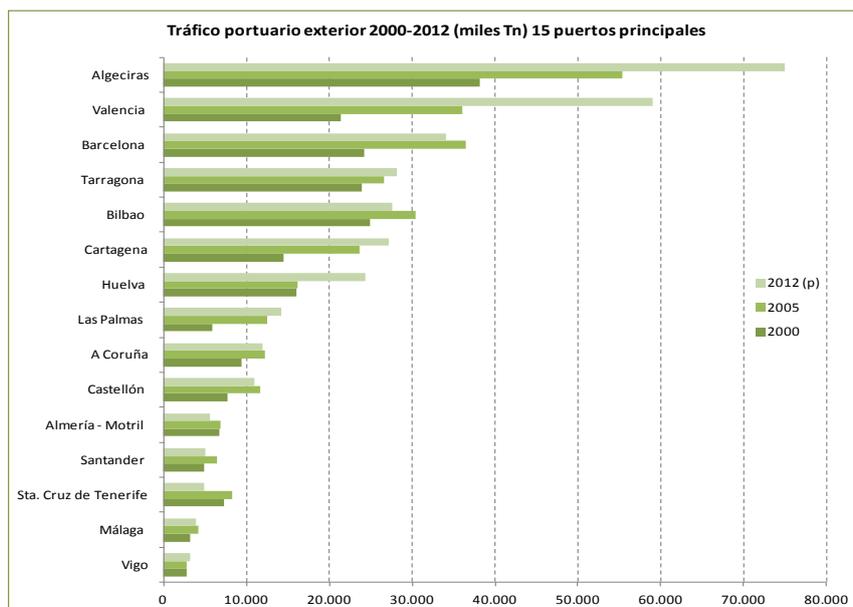
El transporte marítimo es el modo habitual y prioritario del tráfico internacional de mercancías, por su menor coste y mayor capacidad de carga. Representa el 67% del comercio exterior español (UE más países terceros), seguido del transporte por carretera, que representa el 31%⁵⁴.

El tráfico marítimo exterior ha tenido una evolución creciente durante el periodo 2000–2012, con un mayor crecimiento de 2002 a 2006. A partir de ese año se evidencia el efecto de la crisis económica en una ralentización del tráfico, un descenso importante en 2008-2009 y una ligera recuperación, en torno al 5%, en 2010. Destacan, en volumen expresado en miles de toneladas, los puertos de Algeciras, Valencia y Barcelona.

⁵³ El sistema portuario español, regulado por la *Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante* de 2011, está configurado por 28 autoridades portuarias que gestionan 46 puertos de interés general del estado. Los puertos de interés general, de titularidad estatal, son aquellos que desarrollan actividades comerciales marítimas internacionales o de especial relevancia para la economía nacional, los que su zona de influencia económica afecta a más de una CA, los que sirven a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional, o los que, por sus especiales condiciones técnicas o geográficas, constituyen elementos esenciales para la seguridad del tráfico. Además, existen otros puertos cuya titularidad es de las CCAA: puertos pesqueros, puertos comerciales, con una influencia económica más limitada y referida a su zona.

⁵⁴ Informe del Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo del Ministerio de Fomento, 2011

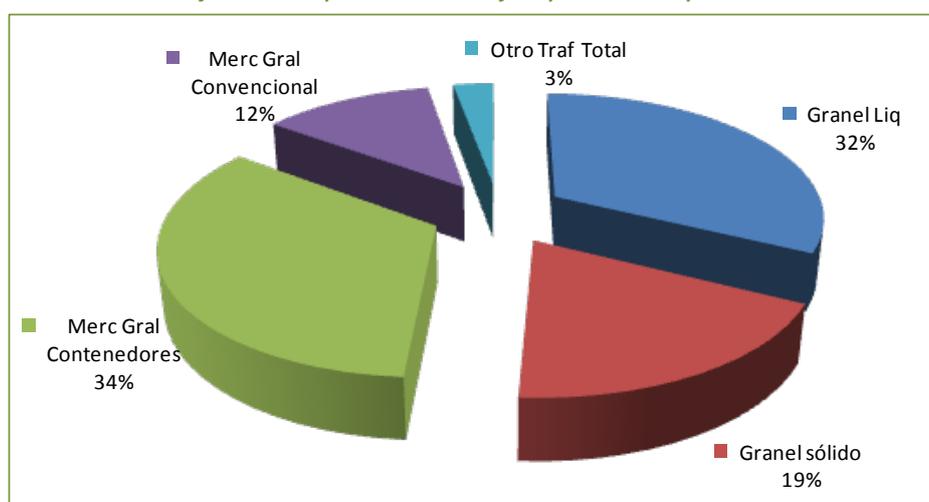
Gráfico 5. Evolución del tráfico portuario exterior por puertos (2000, 2005 y 2012 (previsión)).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario estadístico 2012 del Ministerio de Fomento y Puertos del Estado.

A efectos de esta evaluación, es importante examinar la composición del tráfico portuario, por lo que de ello se deriva. La tendencia en España, con carácter general, es similar al marco europeo. En términos relativos y referido a 2012, los graneles son la mayor parte del volumen de mercancías transportadas vía marítima, el 51% del tráfico total (32% graneles líquidos y 19% sólidos).

Gráfico 6. Composición del tráfico portuario español. 2012.



Fuente: Puertos del Estado.

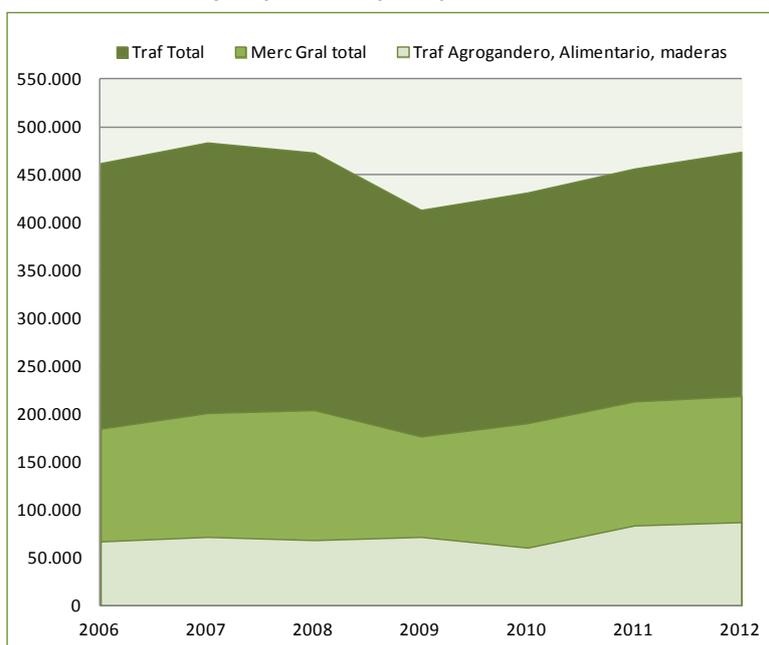
No obstante, la característica principal del tráfico marítimo español es la reseñable cuota del tráfico de mercancías en contenedores, lo que representa el 34% del tráfico total y el 74% del tráfico de mercancías general (excluidos los graneles y otros tráficos como avituallamiento, tráfico local y pesca). Un distintivo de este tipo de tráfico es su carácter eminentemente internacional (representa el 85,2% del total de contenedores).

La composición del tráfico marítimo aquí descrita con carácter general, varía de unos puertos a otros, existiendo un **cierto grado de especialización**, propiciado por las propias autoridades portuarias,

como indica el Informe del Observatorio del Transporte Intermodal terrestre y marítimo de 2011. Cartagena, Huelva, Castellón y Motril están especializados en *graneles líquidos* con gran peso del transporte de éstos, destinados a las refinerías de productos petrolíferos mediante tuberías (por ejemplo, el puerto de escombreras en Cartagena); mientras que Gijón, Almería, Ferrol y Santander acogen principalmente *graneles sólidos*. Por lo que se refiere a *mercancía general en contenedores* destacan Valencia, Algeciras y Las Palmas y, respecto a *mercancía convencional*, sobresalen Melilla, Baleares y Pasajes.

Dentro del volumen de actividad general del puerto en cuestión lo relevante, además del volumen total o de la composición del tráfico, es analizar en particular el volumen de mercancías que por su naturaleza requieren control sanitario. Estas mercancías representan el 39,6% del tráfico marítimo de mercancía general y un 18,2% del tráfico marítimo total. Se aprecia una evolución ligeramente ascendente en torno al 5% de variación interanual entre 2006 y 2012, a excepción de 2009, año en el que se produce una disminución del 15% del tráfico que se recupera en los dos años sucesivos.

Gráfico 7. Evolución tráfico portuario por tipo de mercancías. Miles de toneladas.



Fuente: Puertos del Estado.

Repercusión de los PIF en la competitividad de puertos y aeropuertos

Como se ha expuesto, los puertos y aeropuertos (y, por ende, AENA y Puertos del Estado), compiten con otros países europeos por el tráfico de mercancías, ofertando servicios que cubran las necesidades y demandas del tráfico comercial. Por ello, sus objetivos de competitividad se ven afectados en cierta medida por los problemas que pueda suscitar la prestación de servicio de los organismos que intervengan en los controles aduaneros y, en concreto, por los controles sanitarios.

En el caso de mercancías procedentes de países terceros, para la competitividad portuaria/aeroportuaria resultan esenciales los PIF. Su importancia, como puntos de entrada al territorio de la UE de determinadas mercancías (animales vivos y productos de origen animal), crece a partir de 2006 en el contexto del auge comercial y respecto a otros recintos. Si no existe un puesto de inspección fronteriza autorizado para esas mercancías procedentes de países terceros, las empresas

comerciales elegirán el destino más próximo y conveniente para su actividad, con el riesgo de desvíos comerciales a otros países.

En el análisis de los problemas y necesidades en el contexto de la aprobación del plan, es necesario abordar varias cuestiones que afectan a la situación de los PIF. Una más urgente y operativa, la deficiencia de las instalaciones existentes que ponía en riesgo la continuidad de algunos PIF; otra de gran calado operativo, como las deficiencias del funcionamiento de los PIF y su interferencia en el tráfico comercial; y dos más estratégicas, la autorización de nuevos PIF y el desvío de mercancías a otros destinos de la UE.

1.- Deficiencias de las instalaciones de los PIF existentes

El primer problema que se detecta con evidencias sobradas en los informes de las auditorías de la UE y las operativas de los departamentos funcionales, así como en los informes de la Inspección de Servicios del MAP, es la deficiencia de ciertas instalaciones de los PIF⁵⁵, existentes en el contexto de la aprobación del Plan y con posterioridad. Así, todavía en 2012, la auditoría de la UE concluía que existe una gran variedad de niveles de cumplimiento en las instalaciones visitadas⁵⁶.

La Decisión 2001/812/CE de la Comisión señala en su artículo 2 que para conservar la autorización de los PIF estos deben disponer de las instalaciones y equipamiento que se especifican en dicha Decisión, y aplicar los procedimientos que en ella se establecen. El sistema trata de garantizar que los PIF en funcionamiento sigan cumpliendo los requisitos para las categorías autorizadas⁵⁷. Más recientemente, el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 882/2004 exige a las autoridades competentes que garanticen instalaciones apropiadas y en el debido estado, así como disponer de equipos adecuados para las mercancías de importación que requieren inspección.

Se desprende de la normativa referenciada el riesgo de suspensión comunitaria por incumplimiento en las condiciones de las instalaciones de los PIF y por ello la necesidad de actuación urgente que existía en 2006, y que es una de las justificaciones del PMMSSE en algunos casos como los contemplados en la medida 9º del plan. En ella se priorizan obras de adecuación y mejora de instalaciones en ocho puertos con PIF.

⁵⁵ Los requisitos relativos a las instalaciones de los PIF figuran en la Directiva 91/496/CE respecto a animales vivos, y en la Directiva 97/78/CE y la Decisión 2001/812/CE en lo referente a los productos de origen animal.

⁵⁶ Informe final auditoría realizada en España. Requisitos de autorización de PIF. 2012. DG (SANCO) 2012-6500- MR FINAL. Respecto a los PIF, indica que *“si bien la mayor parte cumple los requisitos estructurales y operativos mínimos de la Decisión 2001/812/CE y la Directiva 91/496/CEE, otros no lo hacen para todas sus categorías de autorización, como en el caso del PIF puerto de Málaga, Huelva, Marín (centro de inspección Protea Productos del Mar), el de Vilagarcía-Ribeira-Caramiñal (centros de inspección de Ribeira y Caramiñal), el de Vigo (centros de inspección de Puerto Vieira y de Frig. Morrazo). Las graves deficiencias del PIF de Sevilla (aeropuerto) y el centro de inspección de Laxe (dentro del PIF A Coruña-Laxe) muestran la necesidad de una suspensión inmediata de la actividad”*.

⁵⁷ Para los PIF ubicados en aeropuertos, la estructura y el mantenimiento de las instalaciones es competencia de AENA, y para los PIF ubicados en puertos, la construcción y el mantenimiento de las instalaciones es responsabilidad de Puertos del Estado, con algunas excepciones: los centros de inspección de A Coruña-Laxe, Caramiñal y Ribeira son responsabilidad de *Portos de Galicia*, un ente público de la Xunta de Galicia.

Actualmente, tanto Sanidad como Agricultura realizan la evaluación y seguimiento de las instalaciones de los PIF para detectar deficiencias estructurales e higiénicas, redactando informes que dan origen a planes para aplicar acciones correctivas o preventivas. Estos planes son objeto de auditoría por parte de la UE, que considera que, si bien el sistema vigente de supervisión y auditoría es eficaz a la hora de detectar deficiencias estructurales y de higiene en los PIF, la inexistencia de planes de acción documentados y de plazos, junto con la incapacidad para poner en práctica medidas correctoras a tiempo compromete la capacidad de las autoridades competentes para garantizar que todos los PIF en funcionamiento sigan cumpliendo los requisitos de autorización⁵⁸.

2.- Interferencias del funcionamiento de los PIF en el tráfico comercial

En una intervención tan compleja como el control de mercancías en frontera procedentes de países terceros, donde confluyen objetivos de prevención y garantía sanitaria con la ausencia de trabas al comercio, la parte crucial del análisis se concentra en las interferencias que los controles sanitarios en frontera puedan ocasionar indebidamente al tráfico comercial de mercancías.

Las posiciones de los diferentes actores resultan bastante opuestas. Para los departamentos funcionales la actividad de inspección responde a los requisitos exigidos por la normativa comunitaria e interna, mientras que para los agentes comerciales y económicos hay un margen de mejora en la realización de los controles sanitarios que se deben optimizar y que el Plan no resuelve.

- La simplificación de trabas burocráticas

Aunque se reconocen avances considerables en la simplificación burocrática, debidos a las nuevas tecnologías y a la mejora de los sistemas y procesos, se siguen detectando algunas situaciones bastante inconcebibles en una administración eficaz y moderna. Uno de los casos más comentados por los entrevistados es el de los “*certificados que no certifican*”, que Aduanas solicita de los servicios sanitarios en aquellas mercancías que no están sometidas a control sanitario. También la exigencia de originales en ciertas tramitaciones que sólo requieren inspección documental, por ejemplo.

- El tiempo de despacho de mercancías

Siendo necesario resolver todas las duplicidades o ineficacias burocráticas como bien propone el informe CORA, el punto que concentra las críticas contra los controles sanitarios es el “*tiempo de despacho de mercancías*”⁵⁹ que se ve afectado por el conjunto de subprocesos que intervienen.

Las dilaciones en el proceso del paso de mercancías por frontera se pueden producir por el retraso atribuido al conjunto del proceso, lo que requeriría mejorar la coordinación de todos los servicios implicados, y el retraso atribuido a los servicios de inspección sanitaria –en este caso, los PIF- que requeriría determinar qué puntos críticos originan los retrasos.

La opinión generalizada de los usuarios es que la mayor dilación es imputable a los controles sanitarios por las siguientes causas:

- Problemas organizativos y de coordinación entre los diferentes servicios de control que afectan a la flexibilidad de horarios, disponibilidad de personal en los momentos críticos y coordinación

⁵⁸ Esta situación ya había sido observada en la auditoría anterior (OAV de 2011).

⁵⁹ Respecto el aspecto crucial del tiempo de paso por frontera, algunos actores como las Cámaras de Comercio o Puertos del Estado han realizado estudios de tiempo y han propuesto indicadores de gestión.

con Aduanas. Gran parte de las medidas del PMMSSE para la mejora de los PIF están dirigidas a estas cuestiones, dejando al margen la siguiente cuestión.

- o Interferencias derivadas de actuaciones inspectoras físicas sucesivas y no simultáneas que dilatan los controles.

En cuanto a los tiempos de tramitación, hay que señalar que el Plan no aporta ninguna medida que pueda ayudar a determinar las particularidades de cada puesto de inspección fronteriza.

3.- Demanda de nuevas autorizaciones de PIF

Mientras que el funcionamiento de los PIF es una cuestión operativa, su autorización entra de lleno en el aspecto estratégico de la política comercial.

El auge comercial del año 2006 suscita en las CCAA y en los agentes comerciales unas expectativas de crecimiento que llevan a una mayor demanda de PIF por parte de las CCAA, con el apoyo de AENA y Puertos del Estado, y con la presión, a veces, de las Cámaras de Comercio y de otros agentes económicos interesados.

Ya en la época anterior a la aprobación del Plan existía un cierto debate entre los actores sobre el número de PIF existente en España y la conveniencia de revisar el mapa de PIF para adoptar decisiones en ese campo de forma coordinada por los responsables. El asunto de la autorización de los PIF es crucial y presenta una visión muy diferente entre los actores interesados, con puntos de fricción. Por un lado, tradicionalmente, los Ministerios funcionales y el MINHAP se muestran cautelosos respecto a la proliferación de PIF; por otro, los representantes de Puertos del Estado, AENA y las empresas de tráfico comercial no ven límite a su existencia, con el apoyo de otros agentes como las Cámaras de Comercio y las Comunidades Autónomas.

El enfoque enfrenta dos visiones diferentes. En una se refleja el parecer de la CICAPE, que recomendó expresamente en 2005 no autorizar más PIF, dado el número *excesivo* de los existentes en España en comparación con otros países europeos. Aunque esta visión debería ponderar la gran zona de costa de nuestro país como elemento competitivo, sin embargo, parece prudente, ante la novedad que suponían estas instalaciones tras la regulación de la UE, que no se aprobaran nuevos PIF hasta obtener resultados de los ya autorizados.

Esta posición contrasta con la postura opuesta, partidaria de autorizar todos los PIF que se soliciten y justificada en que sólo así se puede garantizar, por ejemplo, la competencia *real* que establece la Ley de Puertos y el reconocimiento de su autonomía. Esta postura considera que los PIF, en definitiva, los decide el mercado: navieros, transitarios y consignatarios. Son ellos los que constituyen la demanda de los puntos de entrada estratégicos, por lo que los puertos deben facilitar por igual las posibilidades de puntos de entrada en nuestro país. La aplicación de la Ley de Puertos atentaría contra la equidad si apoyara la creación de un PIF solicitado por un puerto y no la de otro. Los agentes comerciales opinan, simplemente, que sin PIF no hay posibilidad de tráfico comercial con países terceros.

La creación de nuevas líneas internacionales en un puerto depende, en determinadas ocasiones, de la oferta concreta de servicios portuarios. La inexistencia de un servicio como el del PIF puede suponer la pérdida de la línea comercial, con las consecuencias económicas que se derivan en el nivel macro y en cuanto a economías de escala territorial. Al tratarse, por lo general, de líneas comerciales mixtas, la pérdida no afectaría a las mercancías objeto de inspección en los PIF sino al conjunto de la carga, señalándose ésta como una importante causa de desvío y de pérdidas económicas.

Las autorizaciones de los PIF, como se ha señalado, son competencia de la UE. En el proceso se distinguen dos fases: una, la petición formal de las autoridades nacionales de cada estado miembro de autorización de un nuevo PIF y, dos, el proceso interno en la UE de inclusión de nuevos PIF en la lista de *autorizados*.

Interesante es analizar cómo se ha tramitado y se tramita la petición nacional de nuevos PIF a la UE. El proceso parte de la petición del interesado (operadores económicos, autoridades locales...) y se tramita, según el caso, en la COMINPORT y la AERCOM, que son los responsables finales de la petición. No obstante, se hace efectiva y se traslada a la UE por los ministerios de Sanidad y Agricultura. A lo largo de los años, el proceso se ha convertido en un mero formalismo exento de estudios en profundidad y sin una posición estratégica de la Administración. Es opinión común que, en la mayoría de los casos, las autorizaciones se daban porque los componentes de dichas comisiones, principalmente los ministerios, no se posicionaban de forma clara, con una política coordinada (sanitaria, de fomento o comercial). Cada uno condicionaba su posición basándose en la disponibilidad de recursos que se pusieran por parte del MAP. El hecho es que la petición se hacía rotar por los ministerios y no había una discusión conjunta que valorara la oportunidad de la petición o sus consecuencias.

Desde la perspectiva estratégica del tráfico comercial, es un proceso largo y complicado que choca frontalmente con la dinámica comercial. Hay que considerar la interferencia del largo proceso de autorización y el ritmo de las oportunidades que se generan en el tráfico comercial. Si no existe PIF, no es posible atraer mercancías procedentes de países terceros. En el supuesto potencial de abrir nuevas rutas comerciales, el largo proceso de autorización no haría factible aprovechar la oportunidad y, así, se desviaría la entrada a cualquier otro destino autorizado, bien en España o en otro país europeo. Desde esta perspectiva, para los actores económicos y comerciales, contar con el servicio autorizado es siempre preferible. Esta posición no sería descabellada si no fuera por los recursos públicos que detraen los PIF y su mantenimiento (es decir, la sostenibilidad de las decisiones).

4.- Desvío del tráfico comercial a otros destinos de la UE

La cuestión de los desvíos por fallos en el servicio de los controles en frontera y las dilaciones y perjuicios que ocasionan es invocada por los operadores para demandar servicios en los PIF o mejoras en general de los controles, considerándose en el PMMSSE como uno de los principales objetivos estratégicos. Ahora bien, no siempre queda fundamentada la justificación de estos desvíos, que se pueden dar por razones bien diversas y que requerirían, en una futura planificación, análisis más sólidos para considerar cuáles son asumibles por las administraciones. Las razones expuestas por los actores han sido:

- a) **La primera causa de desvío es no tener PIF.** Lo que habría que destacar en este sentido es la necesidad de armonizar los procesos de autorización de los PIF con el ritmo comercial.
- b) **Razones imputables a la demora de los controles sanitarios por falta de coordinación entre actuaciones inspectoras.** Como se ha señalado, la mayor parte de los agentes comerciales y parte de los institucionales reconocen que éste sigue siendo uno de los temas pendientes. Para Puertos, AENA y los agentes comerciales, e incluso Aduanas quedaría resuelto con la unificación de actuaciones inspectoras. Este es un tema nuclear, mientras que muchas de las propuestas de mejora del Plan se quedan en la periferia del problema.
- c) **Razones imputables a la demora de controles sanitarios por la aplicación normativa sanitaria europea, extensa y rigurosa.** Sobre esta cuestión hay dos aspectos diferenciados: la estricta normativa sanitaria para determinadas mercancías y la diferente intensidad y localización en su aplicación entre los estados miembros.

Una de las opiniones más compartidas en las entrevistas ha sido que una de las razones de desvío de mercancías a otros países europeos es, al parecer, que otros PIF europeos, actuando dentro de las exigencias comunitarias, son más laxos con la inspección de mercancías procedentes de países terceros, especialmente cuando no tienen por destino final su país, en comparación con la actuación en nuestro país. Por esa razón, algunos actores consideran que las medidas que diseña el PMMSSE no tienen por qué incidir en la recuperación de desvíos ya que, en muchos casos, su base está en la aplicación rigurosa de nuestra legislación. Los agentes comerciales, concretamente, demandan sistemas de riesgos que permitan agilizar el paso de mercancías. Se alude, a menudo, al sistema de riesgos aduanero, que puede servir de inspiración para la mejora de los controles sanitarios, aunque se reconoce por parte de todos las peculiaridades que estos tienen.

Los Ministerios funcionales consideran que su sistema de riesgos ya viene marcado en la propia normativa comunitaria y que se ciñen a él estrictamente. En el marco de esta evaluación se ha obtenido información de cada servicio sobre los controles que realizan a las mercancías. El resultado se muestra en el cuadro inferior, en el que se recogen las partidas anuales (expedientes), el tiempo de tramitación medio del servicio y la intensidad de control en porcentajes de partidas de cada tipo de control (documental, de identidad, físico y físico con análisis) sobre el total anual.

No se entra a analizar la distinta intensidad de control que se aprecia, al considerar que no son objeto de esta evaluación las razones técnicas que puedan sustentar los controles sanitarios. Sin embargo, sigue siendo una cuestión con margen para la reflexión y la mejora, que requeriría de evaluaciones de procesos que exceden el cometido de esta evaluación, pero que se apuntan como posible mejora de los servicios de control en frontera para seguir avanzado en una fase posterior.

Cuadro 4. Intensidad de los controles, por servicios.

Servicio	Tipo	SERVICIO SANIDAD ANIMAL			SERVICIO SANIDAD VEGETAL			SERVICIO SANIDAD EXTERIOR			SERVICIO FARMACIA		
		Partidas Anuales SA	TIEMPO TRAMITACIÓN (horas)	INTENSIDAD CONTROL SA	Partidas Anuales SV	TIEMPO TRAMITACIÓN (horas)	INTENSIDAD CONTROL SV	Partidas Anuales SE	TIEMPO TRAMITACIÓN (horas)	INTENSIDAD CONTROL SE	Partidas Anuales FA	TIEMPO TRAMITACIÓN (horas)	INTENSIDAD CONTROL FA
A CORUÑA	PIFHG	2.154	73,4		97	30,0		227	61,2		48	1,5	
ÁLAVA	PIF H24	227	1,7		369	2,5		251	5,7		637	10,1	
ALGECIRAS	PIF H24	2.287	0,7		28.190	1,3		30.050	1,8		328	15,6	
ALICANTE	PIF H24	722	1,0		17.996	1,6		1.745	5,7		508	1,7	
ALMERÍA	PIFHG	382	1,9		11.530	1,5		1.259	1,5				
ASTURIAS	PIFHG	743	16,1					469	4,7		120	4,0	
BADAJOS	NOPIF	598	2,7		2.004	1,2		78	0,1		8	43,2	
BALEARES	PIFHG	485	0,7		200	1,5		17	1,2		39	1,3	
BARCELONA	PIF H24	24.616	34,8		15.914	34,3		9.902	6,2		19.879	34,7	
BURGOS	NOPIF	1.716	0,8		13	13,3					830	0,5	
CÁCERES		60	3,5		159	2,4							
CÁDIZ	PIFHG	544	0,9		3.921	0,9		1.080	1,2		92	0,9	
CASTELLÓN	PIFHG	131	7,2		1.156	70,5		41	0,8				
CELUTA	NOPIF							1.241	3,5		1	1,0	
CIUDAD REAL	PIFHG	1.159	1,4										
GIRONA	PIFHG	9.772	24,5		17.396	26,4		281	2,7		96	29,0	
GUIPÚZCOA	NOPIF	912	2,6		390	1,3		53	3,9		105	25,2	
HUELVA	PIFHG	58	13,9		4.626	0,5		39	5,4				
LAS PALMAS	PIF H12	812	0,6		30.139	0,3		6.558	31,5		1.029	81,6	
LEÓN	NOPIF	1.011	2,6										
LLEIDA	NOPIF				3.033	0,3					53	1,5	
MADRID	PIF H24	7.366	3,5		20.302	1,1		28.234	1,5		19.954	0,5	
MÁLAGA	PIFHG	1.993	1,2		870	28,8		300	25,7		201	3,3	
MELILLA	NOPIF	15	1,6		4.871	0,3		7.764	6,2		39	58,8	
MURCIA	PIF H24	2.448	4,8		5.221	0,8		1.510	1,7		354	0,8	
NAVARRA	NOPIF	810	1,7		135	1,7		451	0,2		27	1,0	
PONTEVEDRA	PIF H24	5.610	52,0		1.897	24,7		14.245	2,6		123	1,5	
SANTANDER	PIFHG	317	5,7		31	6,0		1	1,0		8	36,0	
SC TENERIFE	PIF H12	434	18,9		25.492	11,7		2.148	4,6		843	0,5	
SEVILLA	PIFHG	480	3,0		5.000	0,2		255	4,9		358	24,0	
TARRAGONA	PIFHG	2.368	6,6		2.114	6,6		1.959	11,3				
VALENCIA	PIF H12	6.640	11,0		21.525	1,1		23.359	18,1		4.507	9,0	
VALLADOLID	NOPIF	170	3,2								195	11,0	
VIZCAYA	PIF H24	628	58,7		1.446	7,3		5.278	20,2		1.182	36,3	
ZARAGOZA	PIFHG	2.410	3,0		284	2,1		647	3,5		545	0,6	

Fuente: Elaboración propia.

El segundo aspecto a tener en cuenta es el alcance de nuestra normativa sobre el control en frontera de determinadas mercancías en comparación con el resto de Europa. En España son más numerosas las mercancías sujetas a control sanitario en frontera, mientras que en otros estados miembros el control de esas mismas mercancías se realiza su destino final.

Ambos aspectos ponen en desventaja a las fronteras españolas frente a otras en la decisión de los operadores de elegir punto de entrada de sus mercancías.

- d) **Razones imputables a la valoración de mercancías por Aduanas.** La valoración aduanera de la mercancía se apunta como otra causa de desvíos y ha llevado, en algunos casos, a la intervención de la propia UE.

Se trata de una razón importante, que se ha detectado en el tráfico de mercancías procedente de países terceros –particularmente en los productos chinos y de países emergentes- que buscan el mejor postor para la valoración más baja de su mercancía. Esto hace que si una carga es valorada por los servicios aduaneros, por ejemplo, en Valencia, con un precio –que ya ha sido estandarizado para todo el territorio nacional-, se pueda desplazar la carga a otros países –se citaba en las entrevistas el caso de Malta- donde se acepta una declaración más baja. En estos casos, las mejoras del Plan para los PIF poco tienen que ver con este tipo de desvíos, porque la dinámica competitiva ha mostrado situaciones de deslealtad entre socios de la UE que han sido objeto de regulación para proteger los intereses del conjunto.

- e) **Razones imputables a comportamientos del mercado.** Existen también razones imputables al comportamiento propio del mercado, que toma decisiones en estrictas razones de mayores beneficios, donde la invocación de los desvíos no tiene encaje. Los operadores van a resolver en algunos casos en función de sus propios intereses, que poco tienen que ver con los servicios que ofrezca la administración.
- f) **Desvíos positivos.** También existen desvíos positivos, de países limítrofes, por el buen funcionamiento de los servicios ofrecidos por los PIF y por Aduanas. Si bien es un dato en el que no ha podido profundizarse, se referencia por el valor que pueda tener como hipótesis en futuros trabajos.

4.1.2. Formulación del Plan de Medidas (PMMSE)

Que era necesario intervenir para mejorar los problemas que seguían pendientes en la inspección en frontera es una conclusión aceptada por la mayoría de los actores, pero que el PMMSE fuera la intervención adecuada es lo que se tratará de valorar en esta evaluación.

A partir de los análisis anteriores, en los que se ha efectuado una revisión de los problemas y necesidades que parecen estar en la base del Plan, se pasa a examinar de qué forma se ha traducido todo ello en el Plan y cuáles, de esos problemas y necesidades persisten y resultan pertinentes en la actualidad.

En cuanto a las demandas efectuadas sobre los problemas detectados y asumidos por parte de la **Administración** respecto a los controles sanitarios en frontera, eran desde el origen “*mejorar la coordinación y la agilización*” en todos los servicios de la sanidad exterior.

En cuanto a los problemas detectados por parte de los **usuarios de servicios**, que cobran relevancia ante la Administración a partir de 2004, se centran en la interlocución única en los controles en frontera

y la mejora de los horarios. Ambas demandas inciden en la agilización del despacho de mercancías para reducir retrasos y costes.

El Plan sigue siendo, sustancialmente, un plan operativo, dejando sin desarrollar lo más interesante de su enunciado, que apuntaba al **nivel estratégico**, la mejora de los servicios de la sanidad exterior, y acaba focalizándose en uno de los instrumentos dentro del conjunto de los servicios de la sanidad exterior, los PIF.

Las mejoras del Plan deberían haber afectado al conjunto de los servicios de inspección en frontera, con una planificación integral. De hecho, se considera una de las debilidades del PMMSSE y una de sus principales derivas el hecho de que en su enunciado prometía mejorar el conjunto de los servicios y acabó ciñéndose a la mejora de solo una parte de ellos (determinados PIF), por importante que sea su papel en el paso de mercancías por frontera procedentes de países terceros.

Para los actores entrevistados para esta evaluación, el PMMSSE resulta confuso en su diagnosis y, aunque están de acuerdo con algunos de sus objetivos, son especialmente críticos con algunas de sus medidas, particularmente la de ampliación de horarios.

Tanto las entrevistas como los documentos examinados constatan que el modelo de planificación considerado antes de formalizar el Plan, partía del conjunto de los controles en frontera, incluida la inspección de géneros farmacéuticos⁶⁰, sin que quede constancia de la razón que motivó el resultado último de no integrar este servicio en el Plan.

Precisamente, esta visión era uno de los asuntos que quedaban pendientes, según las observaciones realizadas al PMMSSE por el Ministerio de Economía y Hacienda, que indicaba, ya en 2005, la necesidad de un planteamiento que contemplara la totalidad de los aspectos que inciden en este ámbito. Esta visión integral es la que debe guiar la reformulación de un nuevo Plan.

En cuanto al proceso de aprobación del Plan, el MINHAP expone que se aprobó con la aquiescencia de los Ministerios funcionales; sin embargo, se ponen de manifiesto importantes discrepancias en las observaciones al borrador que muestran como cada uno de los actores estaba de acuerdo con las medidas que le beneficiaban pero casi ninguno con el conjunto.

El procedimiento de tramitación del PMMSSE⁶¹ no respondió a un trabajo de auténtica participación del conjunto y el borrador remitido fue una propuesta casi cerrada que sirvió para cubrir ciertas formalidades. De ahí que las observaciones al Plan constituyan una de las evidencias más claras para verificar la posición en origen que tenían los distintos actores y las derivas entre los problemas detectados y las medidas que finalmente establece el Plan.

⁶⁰ Desde la Agencia del Medicamento se comenta que, además, inicialmente, fue el servicio de farmacia el que estuvo en la base de un plan de mejoras del conjunto de los servicios de inspección en frontera.

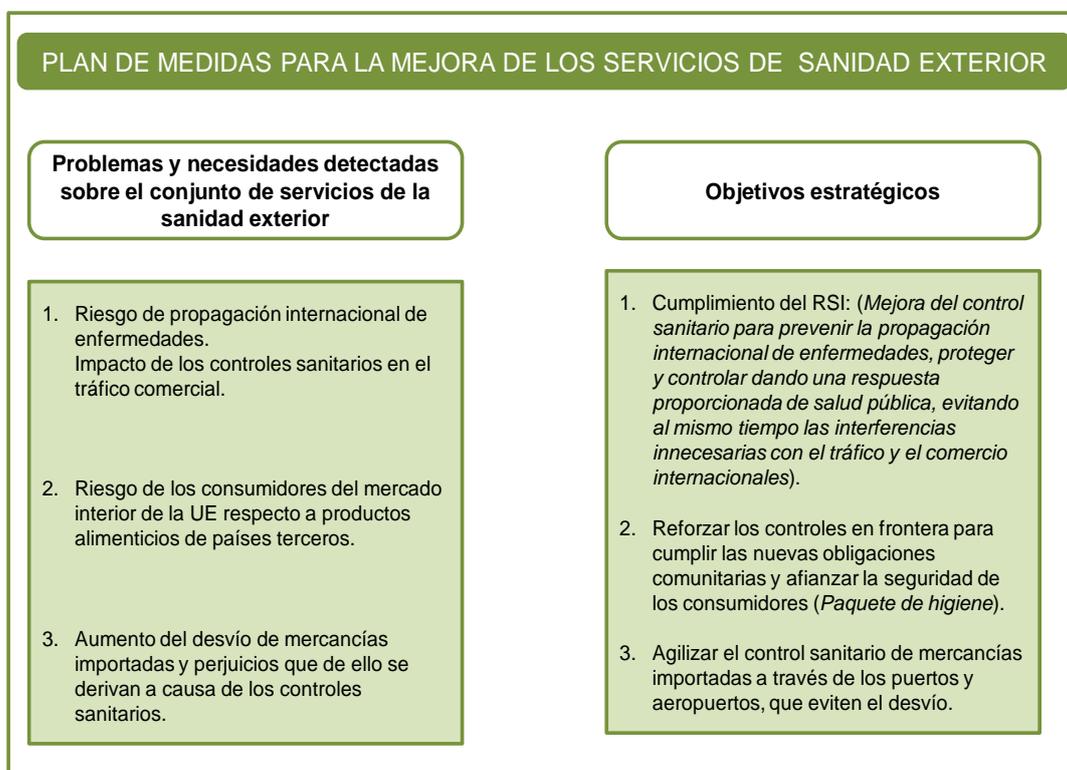
⁶¹ La tramitación del PMMSSE se llevó a cabo por el MAP, que remitió el borrador a los principales actores implicados: Agricultura, Sanidad y Fomento –AENA y Puertos del Estado- así como el Ministerio de Economía y Hacienda, que remitieron sus observaciones sobre el Plan.

Análisis de los objetivos

A partir de los problemas que se han ido examinando, el Plan expresa su finalidad en un objetivo general: **“la mejora de los servicios de la sanidad exterior”** prestados por la AGE, reforzando los controles sanitarios en las fronteras, el tránsito internacional de viajeros y la mejora de los servicios de vacunación internacional.

El acuerdo sobre la necesidad de una mejora general de la sanidad exterior contaba con amplio consenso por parte del conjunto de actores implicados en el Plan de 2006. Ese amplio objetivo estratégico se despliega en el PMMSSE en **tres** : 1) Mejora del control sanitario en cumplimiento del RSI, que tiene como fin *“prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger y controlar dando una respuesta proporcionada de salud pública, evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales”*; 2) reforzar los controles sanitarios en frontera para cumplir las nuevas obligaciones comunitarias y afianzar la seguridad de los consumidores (*Paquete de higiene*) y, 3) agilizar el control sanitario de mercancías importadas a través de los puertos y aeropuertos, que eviten el desvío a otros destinos de las mismas con los perjuicios que de ello se derivan.

Cuadro 5. Problemas y necesidades alineados con los objetivos estratégicos del PMMSSE.



Fuente: Elaboración propia.

Para contribuir al logro de los objetivos estratégicos el Plan se centra en la mejora de una serie de objetivos operativos en relación con el tránsito de mercancías y con el de viajeros, y establece una serie de medidas de carácter organizativo y de mejora de la coordinación, así como medidas para el desarrollo de nuevas actividades relacionadas con los procedimientos de inspección.

Cuadro 6. Alineación entre objetivos operativos y medidas en el PMMSSE.

PLAN DE MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS DE SANIDAD EXTERIOR	
Objetivos operativos	Medidas
<p>A) TRÁNSITO DE MERCANCÍAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ PIF 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizativas • Coordinación • Edificios e instalaciones • Dotación de medios técnicos e informáticos • Nuevos protocolos <p>15 PIF de 42 en 2006 (primera fase)</p>
<p>B) OTROS SERVICIOS DE CONTROL DE MERCANCÍAS Y OTROS RECINTOS ADUANEROS</p>	<p>No se han considerado en el Plan</p>
<p>C) TRÁNSITO DE VIAJEROS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Centros de Vacunación Internacional (CVI) ✓ Atención a emergencias sanitarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizativas • Refuerzo del control • Evaluación de RRHH y medios materiales • Mecanismos para asegurar la capacidad de respuesta (encomiendas de gestión)

Fuente: Elaboración propia.

Centrando el análisis en la parte del Plan que es objeto de evaluación, los controles de mercancías, lo primero que hay que considerar en la articulación de objetivos es que las medidas del Plan, al centrarse exclusivamente en los PIF y dejar al margen la mejora de otros servicios (especialmente el de farmacia) sólo puede contribuir parcialmente al objetivo general de la mejora de los controles de la sanidad exterior.

Objetivo instrumental: mejora de los PIF

El Plan pone el foco de su acción en la potenciación de los PIF, privilegiándolo frente a otros.

A pesar de las medidas de 2005, los PIF seguían solicitando en 2006 un buen número de mejoras que respaldan la mayoría de los actores. No obstante, para diseñarlas habría bastado con un plan operativo para estos recintos y servicios.

Para el objetivo de la mejora de los PIF, el PMMSSE se centra en 10 medidas aplicadas en un primer momento (2006) a 15 PIF de los 42 que configuran el mapa en 2006, por lo que también en este sentido el diseño resulta parcial.

Una cuestión previa es que el concepto de “PIF” en el PMMSSE resulta ambiguo. Unas veces se refiere a la prestación de actividades exclusivas del recinto así llamado y otras, dependiendo de los servicios o de las provincias, se entiende a todo tipo de control sanitario en frontera, incluidas las actividades de exportación.

El tomar los PIF, una pieza más de los servicios de control de frontera, por el todo, evidencia una categorización errónea que, además, toma como referencia el concepto “recinto o instalación” -limitado exclusivamente a las actividades de importación- y no la “función inspectora en conjunto”, que actúa sobre actividades de importación y exportación al margen de cuál sea el recinto en el que se lleve a cabo.

La equívoca definición de los PIF ocasiona problemas en la implementación del Plan a nivel local, porque se interpreta que la actividad afectada por el PMMSSE queda limitada a la importación de productos regulados por las normas de la UE. En otros casos se interpreta que la ampliación horaria afecta sólo a “productos PIF”, no inspeccionando otros aunque estén en el mismo recinto aduanero. Y en otros casos, sin embargo, se considera “PIF” toda la inspección sanitaria. Por último, existen dudas acerca de si debe considerarse incluida la exportación.

Esta concepción del Plan, incidiendo en el recinto y no tanto en la función inspectora en frontera se reconoce como un error con importantes consecuencias en la implementación del Plan.

Las medidas destinadas por el Plan a los PIF no diferencian entre los recintos portuarios y aeroportuarios, sino que se planificaron en función del tráfico de mercancías, según se indica en el propio Plan.

Cuadro 7. Relación entre objetivos estratégicos y medidas operativas para los PIF del Plan.

PLAN DE MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS DE SANIDAD EXTERIOR		
Objetivos estratégicos	Objetivos operativos	Medidas
<ol style="list-style-type: none"> Cumplimiento del RSI: <i>(Mejora del control sanitario para prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger y controlar dando una respuesta proporcionada de salud pública, evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales).</i> Reforzar los controles en frontera para cumplir las nuevas obligaciones comunitarias y afianzar la seguridad de los consumidores <i>(Paquete de higiene).</i> Agilizar el control sanitario de mercancías importadas a través de los puertos y aeropuertos, que eviten el desvío. 	<p>Mejora de los servicios prestados por la AGE en materia de control sanitario exterior.</p> <p>MEJORA EN LOS PIF</p>	<ol style="list-style-type: none"> Establecimiento de horario de inspección 24 horas. Ampliación de horario de inspección. Actividades de dirección y apoyo técnico en los servicios centrales. Desarrollo de nuevas actividades relacionadas con procedimientos de inspección. Adecuación de las plantillas. Incentivación del rendimiento. Mejora de la organización de los PIF. Mejora y coordinación entre los ministerios competentes y AENA y Puertos del Estado. Obras de adecuación y mejora en los edificios e instalaciones. Adquisición y renovación de medios técnicos e informáticos.

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la relevancia que alcanzan algunas de las medidas y siendo mejoras importantes respecto de la situación en que se encontraban los servicios de control en frontera, por sí mismas no garantizan el éxito de los objetivos generales del Plan, porque persisten problemas que no se abordan, como el de la aplicación no simultánea de la actuación inspectora, el no considerar a la totalidad de los servicios implicados y la compleja organización interna de la actividad.

En todo caso, se han obviado dos cuestiones que podrían contribuir a dicho objetivo general, como la simplificación de trabas, y la mejora del tiempo de despacho de mercancías, que no requieren ampliación de horarios ni aumento de personal y que siguen pendientes. Ambos aspectos se han reflejado en el informe CORA y son objeto de medidas en desarrollo.

Una carencia del diseño del Plan es la falta de correspondencia clara entre las medidas y los objetivos a los que van dirigidas, así como la ausencia de definición de indicadores y cuantificación de los objetivos que se pretenden alcanzar.

Justificación del PMMSSE

El PMMSSE se justifica *“para potenciar la actividad de los Puestos de Inspección Fronteriza (PIF) con el fin de mejorar los servicios prestados por la Administración General del Estado en materia de control sanitario exterior asegurando el cumplimiento de los objetivos asignados y desarrollando la capacidad de respuesta a las necesidades y demandas de las empresas cuyas mercancías son objeto de inspección sanitaria”*.

No faltan las contradicciones en el párrafo anterior. La primera, como se viene diciendo, es que si se pretenden mejorar los servicios en materia de control sanitario exterior es obvio que el objetivo no debe pivotar sólo en los PIF. La segunda es que la mejora de los PIF no habría requerido más que de un segundo plan operativo, como una segunda fase del Plan de Actuaciones Urgentes de 2005.

Además, el planificador revela ciertos argumentos que rompen el equilibrio entre la política de seguridad sanitaria en frontera y los intereses económicos de los operadores comerciales al mencionar expresamente como beneficiarios de las mejoras a las empresas cuyas mercancías son objeto de inspección sanitaria, cuestión que se relaciona con otro párrafo de la Resolución sobre el orden económico que plantea agilizar los controles sanitarios y evitar el desvío a otros destinos por los perjuicios que de ello se derivan.

Hay un amplio consenso sobre la pertinencia de los objetivos planteados respecto a las necesidades del contexto internacional y nacional, si bien el Plan de Actuaciones Urgentes de 2005 ya había tratado de resolver la mayor parte de los problemas suscitados en los PIF. Por ello, el PMMSSE podría haber resuelto cuestiones generales de los controles en frontera.

Por último, se puede advertir que en el Plan, a través de sus medidas prioritarias, está implícito el objetivo de solucionar otros problemas, como la mejora de los colectivos implicados en la sanidad exterior, bajo la base argumental de la ampliación horaria de los PIF.

El análisis que sigue a continuación pasa a examinar cada una de las medidas prioritarias para la mejora del servicio de los PIF en 2006, teniendo en cuenta tanto su coherencia y proporcionalidad como su implementación y resultados.

4.2. MEDIDAS DE AMPLIACIÓN HORARIA: Medidas 1ª y 2ª

Los servicios públicos han de acomodarse a las necesidades y demandas de los usuarios, en este caso del tráfico internacional, (que ha ido evolucionando, especialmente a partir de la globalización de la economía mundial), el desarrollo de los medios de transporte (principalmente transporte intermodal y de contenedores) y el aumento de la demanda (principalmente interna) de consumo. Todas estas razones justifican la intervención en los servicios de inspección para la mejora del servicio que prestan.

En el caso concreto de la actuación en materia de horarios, su adecuación a las demandas del tráfico internacional de mercancías y como medida para la mejora de la competitividad de puertos y aeropuertos, ha sido, como se ha dicho, una petición recurrente a lo largo del tiempo por los operadores económicos, sus representantes y los organismos públicos como Puertos del Estado y AENA.

La ampliación del horario de inspección en 13 PIF se configura como la medida *estrella* del Plan sobre la que pivotan el resto. El Plan establece un horario de inspección 24 horas todos los días del año en ocho PIF: Alicante puerto, Algeciras puerto, Barcelona aeropuerto, Bilbao puerto, Cartagena puerto, Madrid aeropuerto, Vigo puerto y Vitoria aeropuerto, y amplía el horario de inspección hasta las 20 horas, de lunes a viernes, en otros cinco PIF: Barcelona puerto, Las Palmas aeropuerto, Las Palmas puerto, Santa Cruz de Tenerife puerto y Valencia puerto.

4.2.1. COHERENCIA Y PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS DE AMPLIACIÓN HORARIA

Como se ha indicado, en todas las aduanas españolas con fronteras exteriores existen servicios de inspección de mercancías cuyo horario es igual al que, con carácter general, está fijado para toda la AGE⁶², y a partir de 2006, además, por el fijado especialmente por el PMMSSE para algunos PIF.

En la mayoría de los PIF, con anterioridad a la adopción del Plan, se prestaba servicio en sanidad vegetal y sanidad exterior de lunes a viernes, en horario principalmente de mañana, con un horario de tarde no presencial a demanda de los interesados, excepto en casos muy concretos. Sanidad animal prestaba servicio de inspección principalmente en horario de mañana.

Los sábados estaban menos cubiertos y, en general, se atendía a demanda del usuario, si había tráfico que atender. Sólo en los PIF de Madrid aeropuerto y Algeciras puerto se prestaba servicio de forma fija y presencial de lunes a viernes (mañana y tarde) y los sábados por la mañana. Los servicios de inspección contemplaban también la atención en fines de semana y festivos en casos excepcionales y, además, cierta flexibilidad en el horario para acomodarse a la demanda que se produjera en el tráfico de mercancías, en casos excepcionales⁶³.

En definitiva, existía una gran diversidad *de facto* en los horarios de prestación del servicio en los PIF, en función de su demanda y modulados por sus acuerdos locales.

⁶² La jornada general y horarios de la AGE estaban establecidos en la Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado. En su punto segundo se establece una jornada semanal general de 37 horas y media semanales, distribuida en jornada de mañana o de mañana y tarde, de lunes a viernes. Esta resolución ha sido sustituida por la de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, que recoge la misma jornada en su artículo 3.

⁶³ Por ejemplo, en sanidad vegetal en la festividad de Todos los Santos y el Día de la Madre, en sanidad exterior en la inspección de productos perecederos en las festividades como navidad o año nuevo, y sanidad animal en tráficósporádicos de animales vivos en fines de semana.

En el informe de la COMINPORT de 1994, una de las medidas propuestas en el ámbito de la gestión en puertos era la ampliación y armonización de los horarios de despacho de los servicios de inspección *paraduaneros* y de la propia Aduana. Y en el informe del MAP sobre sanidad exterior de 2003⁶⁴, se recogen estas demandas de los operadores e instituciones de carácter económico local y de distintos organismos públicos. Se propone que en *“los PIF debería establecerse un horario especial que cubriera el horario en días laborables y los fines de semana, para adecuarlo a las demandas del mercado y al funcionamiento de los servicios aduaneros, en la actualidad”*.

Este sistema, sigue el citado informe, *“no supondría, necesariamente, la presencia física de los inspectores sino, en muchos casos, su disponibilidad horaria y localización para acudir a realizar una inspección cuando sea requerida. Hay que tener en cuenta, además, que la llegada de la mercancía al PIF es conocida con antelación⁶⁵ y, por tanto, es posible la organización de los turnos”*.

A pesar de lo anterior, el Plan de actuaciones urgentes de 2005, en su apartado sobre los horarios de inspección, refleja una situación que no parecía implicar una necesidad generalizada de ampliación de horarios en los PIF. Literalmente, se dice que *“en general se desprende que los actuales horarios de atención son suficientes en la mayoría de los PIF, aunque puede haber discrepancias entre las posiciones de los clientes y usuarios y los inspectores de sanidad exterior.”*

La ampliación horaria diseñada en el Plan en sí es ya una mejora importante en el contexto en que se produce, por las causas ya comentadas. No obstante, para analizar su coherencia y proporcionalidad se deben abordar tres aspectos fundamentales: su articulación en las modalidades de horario que se establecen (por sus implicaciones y consecuencias en otras medidas, como la 5ª, de adecuación de plantillas, que se verá más adelante); la necesidad de contar con un marco normativo que regule los horarios en los PIF y los criterios de selección de los recintos aduaneros en los que se amplían los horarios de inspección.

Modalidades de horarios

El Plan determina la existencia de tres modalidades de horarios de inspección en los PIF españoles, ampliando el horario a las 24 horas con la medida 1ª para ocho PIF; hasta las 20 horas con la medida 2ª para otros cinco PIF y, el resto, hasta los 42 existentes, se mantienen con el horario general de la AGE⁶⁶.

En la determinación de las distintas modalidades de horario necesario en las fronteras hay que considerar y analizar los factores que influyen en la prestación del servicio de inspección tales como: la tipología del tráfico de mercancías, la existencia de líneas regulares, los horarios de los distintos actores que intervienen en el proceso, principalmente los servicios portuarios o aeroportuarios y, por último, el horario y sistema de despacho del servicio de aduanas.

- a) En cuanto a la **tipología de los tráficos**, las necesidades son distintas si el PIF es puerto o aeropuerto. En los puertos, por las características de las mercancías que tratan, que son de mayor tamaño, en contenedores, y normalmente no perecederas (salvo excepciones), no se justifica como necesario un horario generalizado de 24 horas, aunque sí una activa flexibilización

⁶⁴ Ambos informes se han citado ya.

⁶⁵ El preaviso es obligatorio, aunque las horas de anticipación establecidas varía de unos recintos a otros.

⁶⁶ Además de los PIF, hay otras instalaciones de inspección de mercancías que tienen también diferentes horarios, normalmente la jornada general de la AGE.

según el horario de las líneas regulares y en un determinado tramo horario. Por otra parte, la tipología de la carga marítima hace que en muchos casos la descarga de los buques dure más de un día, y, por tanto no resulta necesaria una inspección presencial H24.

Por su parte, en los aeropuertos, donde la mercancía generalmente es perecedera, de alto valor y con costes de transporte más elevado, se requiere una mayor rapidez en el transporte y, por tanto, el despacho aduanero debe realizarse en tiempos muy cortos. En este caso, los retrasos que se produzcan en los servicios de inspección son más determinantes en el cómputo de tiempo total de paso de una mercancía por la frontera y, en opinión de los principales actores de la intervención, decisiva para los desvíos de tráfico a otros aeropuertos. Todo ello justificaría un horario amplio de servicios de inspección en algunos aeropuertos con actividad internacional.

- b) En relación con las **líneas regulares de tráfico internacional**, en su mayoría se encuentran dentro de horarios de mañana y tarde. En este caso, no se trata de disponer de un horario H24 o H12, sino contar con una plantilla adecuada para atender a la mayor actividad (número de expedientes) dentro del horario de inspección (que puede diferir del habitual en la AGE). Existen casos especiales, como por ejemplo el puerto de Algeciras, donde es importante el tráfico Roll-Roll⁶⁷ en líneas regulares de *ferries* con destino o procedencia Marruecos y lo mismo en el caso de las Islas Canarias, en cuyos casos parece justificado establecer un horario que se adecúe a este tráfico a fin de evitar colas de camiones en la entrada y salida.
- c) En relación a la **armonización de horarios entre actores que intervienen en el proceso** de paso de las mercancías por la frontera, hay que tener en cuenta los distintos horarios de prestación de servicios de cada uno (estibadores, agentes de *handling*, transitarios, representantes aduaneros, terminales de contenedores, etcétera...) a la hora de intervenir o mejorar los servicios de inspección sanitaria para que las mejoras que se acometan sean proporcionales o no queden sin efecto por la influencia del horario del resto de intervinientes.
- d) **Horario y sistema de despacho del servicio de aduanas**. La armonización de los horarios de los servicios de inspección sanitaria con el del servicio de aduanas es la cuestión que mayor incidencia tiene dentro del control aduanero de mercancías, que es el que inicia y termina el proceso⁶⁸.

El servicio de aduanas diferencia el horario de apertura de oficinas y el horario de despacho aduanero. Aduanas no considera eficiente la apertura de las oficinas las 24 horas de forma general en todos los recintos aduaneros, pero sí establecer un sistema que permita el despacho aduanero las 24 horas, para mejorar la competitividad de las aduanas españolas y evitar los desvíos del tráfico internacional. Por ello, desde mediados de los años 90, el despacho aduanero se puede realizar las 24 horas todos los días del año, a través del sistema EDI⁶⁹ y sin que eso signifique presencia física.

⁶⁷ Se denomina *Roll-On-Roll-Off* (también Ro-Ro) a todo tipo de buque que transporta cargamento rodado, tanto automóviles como camiones.

⁶⁸ Hay que recordar que la obtención del documento de *levante* posibilita la salida de las mercancías de las aduanas hacia su destino final, y éste es emitido por los servicios de aduanas.

⁶⁹ Sistema de intercambio electrónico de datos de la Agencia Tributaria.

Se pueden beneficiar de este despacho electrónico las mercancías a las que el análisis de riesgos⁷⁰ de la Aduana se les asigna el *circuito verde* (es el control más ligero, asociado a mercancías de menor riesgo). Un elevado porcentaje de los despachos aduaneros entra en *circuito verde* y por ende se despacha vía EDI. El resto de mercancías, las incluidas en circuitos de mayor riesgo, *naranja* o *rojo*, se despachan dentro del horario de apertura de oficinas. Normalmente, el control documental se realiza hasta las 19 horas y el control físico o la atención al público se realiza en horario de mañana, excepto en algunas aduanas como Algeciras, Madrid aeropuerto, Barcelona, Zaragoza aeropuerto, Murcia carretera o Vitoria aeropuerto, todos ellos con horarios ampliados pero que en ningún caso supera las 22 horas.

El despacho vía EDI en aduanas está generalizado desde el año 2000 aunque su eficacia estaba limitada por la inconexión de las aplicaciones informáticas de los servicios de inspección. Las mercancías que requerían una inspección sanitaria se encontraban, por los filtros de aduanas, en *circuito naranja* hasta la presentación de la autorización sanitaria. Obtenida dicha autorización, no existía la posibilidad de pasar a *circuito verde* a causa de esa desconexión entre los servicios de inspección y aduanas.

A partir de 2006 la situación cambia con la conexión de la aplicación SISAEX del servicio de sanidad exterior, lo que permite la tramitación del *levante* las 24 horas de las mercancías objeto de control de este servicio.

Entre 2006 y 2013, los servicios de inspección se han ido conectando a este sistema, aunque con velocidades distintas, y en la actualidad las mercancías que hayan superado el control sanitario pueden beneficiarse del despacho 24 horas de aduanas siempre que no tenga otro filtro de índole aduanera que lo limite. Este desfase no significa que exista una ralentización por parte del despacho aduanero, ya que como se ha comentado, el porcentaje de mercancías sometidas a control documental y físico por cuestiones aduaneras es muy escaso.

En la actualidad, tras la implantación del PMMSSE, se da la circunstancia que el horario de los servicios de inspección sanitaria es, en teoría, más amplio que el horario de las oficinas de los servicios de aduanas que, como se ha dicho, en ningún caso tienen H24 en las aduanas de comercio exterior, es decir, en las aduanas de carga. Sigue, por tanto, existiendo una inadecuación de horarios aunque ahora más por exceso que por defecto.

En conclusión, el diseño de las modalidades de horarios de los PIF, general, ampliado a H12 y H24, establecidas con el Plan, no ha tenido en cuenta todos estos factores en su articulación. No hay una adecuada correlación con el horario de Aduanas y, como se verá en el apartado de resultados, la medida es desproporcionada en cuanto a la relación entre oferta y demanda de prestación de servicio en la mayoría de los PIF de horario ampliado, antes y después del Plan.

⁷⁰ Los controles del servicio de aduanas se rigen por un sistema de análisis de riesgos que asigna a las mercancías distintos circuitos de control en función de ciertos criterios, como el operador económico, el país de origen, la naturaleza especial de los productos... Todo ello con el fin de controlar tanto la seguridad como la protección del mercado y ciudadanos de la UE. El procedimiento se realiza según el circuito otorgado a la mercancía en dicho análisis de riesgos: rojo, naranja o verde. El verde permite obtener a través de la plataforma electrónica EDI el *levante* de las mercancías, el naranja requiere un control documental por parte del inspector de aduanas y el rojo un control físico, que consiste en la verificación *in situ* de que la mercancía declarada en origen sea la que llega a la aduana de entrada, su origen, cantidad, número de cajas, marcas, etiquetas, etcétera.

Necesidad de un marco normativo que regule los horarios

Toda la casuística de horarios existentes en los PIF, ya comentada, además de ser complicada de gestionar, no aseguraba la prestación continuada del servicio de inspección, al no estar recogidos, ni a nivel central ni local, en los horarios establecidos para los funcionarios de la AGE.

Conviene por tanto considerar si existe la necesidad de disponer de un texto normativo (en este caso, un Plan aprobado mediante resolución⁷¹) que determine los horarios para unos determinados centros de trabajo en los servicios periféricos de la AGE.

El Estatuto Básico del Empleado Público⁷² (EBEP) establece en su artículo 47 que *“las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos”*⁷³. Esta competencia debe ser ejercida respetando, a su vez, lo establecido en el artículo 37.1.m) del EBEP, que señala como materias objeto de negociación las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas y permisos.

El personal funcionario de los servicios de inspección en frontera se regía, en el momento de aprobación del Plan, por las normas de calendario laboral, jornada y horarios de trabajo establecidas por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en la resolución de 20 de diciembre de 2005⁷⁴. Esta resolución (igual que su predecesora de 2005) dicta las instrucciones que deben seguir las autoridades competentes en el establecimiento del calendario laboral, que en los servicios periféricos de la AGE son los Delegados del Gobierno⁷⁵.

No obstante, determina excepciones en su aplicación para el personal de distintos centros de trabajo tales como centros docentes, establecimientos sanitarios, correos y telégrafos o instituciones penitenciarias y deja abierta la no aplicación de dicha jornada “general” a otros colectivos, para los que se aplicarán las regulaciones específicas procedentes. Los PIF, con el horario ampliado que se pretendía, no tendrían encuadre en la citada resolución.

De hecho, la resolución deja fuera de su ámbito de actuación, además de al personal citado, a aquellos colectivos cuya *“naturaleza singular de su trabajo lo requiera”*⁷⁶.

Para todos ellos se aplicarán las resoluciones específicas que procedan, como podría ser la que aprueba el PMMSSE, ya que sólo se indica en el mencionado apartado undécimo que deben determinarse *“conforme a los mecanismos y ámbitos de negociación derivados del EBEP”* y que *“serán*

⁷¹ Aunque en este caso, se trata de un Acuerdo de Consejo de Ministros, publicado mediante resolución.

⁷² Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁷³ La negrita es nuestra.

⁷⁴ Ya se ha indicado que hoy está vigente, con muy parecido contenido, la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos públicos.

⁷⁵ Resoluciones de 20 de diciembre de 2005 y de 28 de diciembre de 2012, apartado primero punto 6. *“Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, previa comunicación y audiencia a las correspondientes Juntas de Personal, aprobarán anualmente, y antes de la fecha indicada, el calendario laboral aplicable a los servicios integrados en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y a las unidades administrativas y servicios periféricos ubicados en dependencias comunes o edificios de servicios múltiples de todo su ámbito territorial”*.

⁷⁶ La negrita es nuestra. Este concepto se recoge también en el apartado 1.2. de la actual resolución de 28 de diciembre de 2012.

preceptivamente comunicadas a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas". Los PIF estarían dentro de este último caso y el PMMSSE sería el texto reglamentario necesario para regir el horario y jornada de trabajo general u ordinario del personal de los servicios de inspección.

Con ello, los nuevos horarios de los PIF no se considerarían horarios especiales en el concepto del apartado quinto de la Resolución, que les atribuye una condición de excepcionalidad, sino ordinarios.

Como apoyo a esta interpretación, como señalan algunos autores⁷⁷, sobre la distinción entre jornada general y especial se puede remitir a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 276/2002 de Murcia, de 13 de marzo (RJCA 2002,621), que indicaba que, para aclarar la distinción entre jornada general y especial:

*"a) que la misma no puede confundirse con la contraposición entre jornada ordinaria y extraordinaria; b) que **la jornada especial es la que corresponde por la singularidad de su función, a determinados colectivos de funcionarios en relación con la establecida como regla general (jornada general); y c) que esa jornada especial constituye la jornada ordinaria o normal para los funcionarios que la tienen establecida**"*⁷⁸.

Considerando todo lo anterior, estaba justificado y era coherente, desde el punto de vista de la normativa en materia de personal de las administraciones públicas, disponer de una regulación específica que recogiera el horario general u ordinario de prestación de servicio por los PIF como centros de trabajo que asegurara esa prestación por el personal de los servicios de inspección. Así, el personal quedaría fuera del ámbito de aplicación de la Resolución de jornada y horarios de la AGE (siguiendo su apartado undécimo de excepciones), y dejaría abierta la posibilidad de disponer además de servicios especiales de carácter excepcional.

Desarrollo a través del Acuerdo de horarios de trabajo y jornada

Establecidos unos horarios en los PIF distintos a los establecidos con carácter general en la AGE, el siguiente paso era acordar para cada horario la distribución de las jornadas de trabajo. La jornada general de los empleados públicos está regulada en la actualidad en el EBEP y en el Decreto Ley 20/2011 de 30 de diciembre de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y establecida en un promedio semanal no inferior a 37 horas y 30 minutos.

La distribución de esta jornada es competencia del MINHAP u otras administraciones con negociación colectiva a través de los acuerdos de horarios de trabajo y jornada⁷⁹.

El establecimiento de los horarios y jornadas del Plan en los PIF con ampliación horaria (a 12 o 24 horas), se basó en el **Acuerdo marco** de fecha 17 de abril de 2007 suscrito entre la Administración y los

⁷⁷ Palomar Olmeda, A., Códigos con Jurisprudencia de Función Pública, Función Pública, cuarta edición, Legislación, Doctrina y Jurisprudencia; editorial Thomson Aranzadi (2012).

⁷⁸ La negrita es nuestra.

⁷⁹ Una orden ministerial, la APU/390/2005, de 15 de diciembre, recogía en la época de redacción del Plan, el acuerdo de la Mesa General de Negociación. En su punto 3 se indica que la distribución de la jornada se realizará según una de las siguientes dos modalidades: mañana o mañana y tarde.

sindicatos en el seno del grupo de trabajo constituido por mandato de la Mesa Departamental del MAP, que contiene criterios generales para que, con dichas bases, las delegaciones y subdelegaciones de gobierno negociaran su aplicación en su ámbito de actuación.

El concepto principal manejado en el documento es que el horario recogido en las medidas 1ª y 2ª del PMMSSE se considera “horario especial” por ser distinto a las directrices generales sobre horarios del personal de la AGE, y sobre este concepto desarrolla una ordenación de jornadas y horarios que adolece de falta de definición, claridad y concreción de sus términos, que ha llevado a distintas interpretaciones a nivel territorial. Estas deficiencias se han recogido en las conclusiones del informe sobre el funcionamiento de los puestos de inspección fronterizos de 2012 de la Inspección General de Servicios de la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, ya citada en otros apartados.

El Acuerdo entiende como horario especial presencial del personal de los PIF el que se realice *“entre las 18 y las 20 horas de lunes a viernes, los viernes entre las 15.30 y las 20 horas, sábados, domingos y festivos”*. También tiene esa consideración *“todo el horario que se realice mediante disponibilidad del personal”*. Mezcla aquí el acuerdo tres conceptos distintos: el horario especial, el horario especial presencial y el horario especial de disponibilidad.

Se diferencian tres tipos de jornadas:

- Horario fijo de presencia.
- Horario flexible en régimen de presencia o disponibilidad.
- Rotación.

Para el establecimiento de estas modalidades de horario, cada Delegado del Gobierno se reúne con los sindicatos en su ámbito de actuación. En esa negociación se puede modificar con *“voluntariedad”* la flexibilidad horaria, *“para permitir la cobertura presencial en los horarios de los PIF”*. También se tendrá en cuenta que la distribución de la parte flexible del horario especial del PIF atenderá *“a criterios de voluntariedad y conllevará la asignación de los complementos retributivos correspondientes”*. Y si no se consigue *“cubrir el horario con la voluntariedad y la flexibilidad horaria del personal, la asignación de horarios especiales se realizará preferentemente a los puestos de nueva cobertura, asignando a éstos los correspondientes complementos horarios”*.

Según este acuerdo marco, en caso de ser necesarias, las rotaciones (ya sean presenciales o de disponibilidad) deben tener ciertas condiciones:

1. No se superará la jornada máxima semanal (37,5-40 horas).
2. Si se supera, se compensará a efectos del cómputo mensual o con días libres (en los siguientes 60 días), no acumulables a las vacaciones.
3. Si es en régimen de disponibilidad, se computará la mitad como tiempo efectivo; a las horas realizadas en sábado por la tarde, festivos y nocturnos (horario de 22 a 6 horas) se aplicará un coeficiente de 2.
4. No se puede superar un máximo de 9 horas de jornada presencial diaria y 24 horas de disponibilidad.

5. Entre una jornada y otra mediarán como mínimo doce horas.

En cualquier caso, el jefe de PIF (cuya figura se crea en la medida 7ª, analizada más adelante) es quien debe realizar el control horario y asegurar la apertura de los PIF con la presencia de los suficientes recursos. También es quien asigna las rotaciones para permitir la prestación del servicio mediante el régimen de disponibilidad horaria en la parte de horario que exceda la parte fija presencial de la jornada laboral. Toda la información debe estar a disposición del centro de trabajo, con especial conocimiento del jefe de dependencia.

Al analizar la coherencia del Acuerdo marco, las principales observaciones que se encuentran son:

- El acuerdo regula sólo al personal con puestos de trabajo con complementos de singularidad horaria y no a todo el personal que presta servicios en el PIF. Se entiende que ambos tienen que cubrir el horario de inspección del PMMSSE en jornadas que les sean de aplicación, pero no se indica los criterios a aplicar en los tramos horarios en los que coinciden los dos colectivos.
- No queda claro si el personal sin singularidad horaria se regirá por la Resolución de establecimiento de jornada y horarios en cuanto a la distribución horaria de su jornada laboral, ya que en el punto 5 del acuerdo se hace referencia tanto a los puestos con complementos horarios como a los que no lo tienen.
- Determina modalidades de horarios especiales sin una definición clara.
- En relación con el cómputo de la disponibilidad horaria, lo que se acuerda en la mesa departamental no parece estar en línea con la jurisprudencia existente sobre trabajo efectivo o con el espíritu de la Directiva comunitaria 2003/88/CE de 4 de noviembre que regula determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo⁸⁰ (esta directiva también recoge la definición de trabajo efectivo en guardias localizadas). Siguiendo a Alberto Palomar (2012), varias sentencias se refieren al ámbito sanitario, pero son extrapolables a los servicios de inspección. En ellas se indica que para el personal sanitario en régimen de localización sólo debe considerarse tiempo de trabajo el correspondiente a la prestación efectiva del servicio⁸¹.

En conclusión, el Acuerdo Marco es un documento poco sólido en su concepción y estructura, que en algunas partes traslada fragmentos de otros acuerdos para colectivos asimilados, como el personal de establecimientos sanitarios (apertura y rotaciones) sin llegar a adecuarlos a la especificidad del servicio del PIF o definiendo cómputos de trabajo efectivo para las compensaciones que no tienen un ajuste adecuado, según la jurisprudencia sobre la materia consultada.

⁸⁰ Esta Directiva no está transpuesta al ordenamiento español.

⁸¹ Palomar, A., *op. cit.*

Criterios de selección de los PIF de ampliación horaria

Por los documentos revisados y la propia exposición de motivos del PMMSSE, el criterio que ha primado en la selección de los PIF donde actuar ha sido el volumen de actividad.

Por si mismo, el volumen de actividad es un criterio válido para adecuar la plantilla a las necesidades derivadas del aumento de actividad, aunque se quiebra en algunos casos, como Cartagena y Bilbao⁸². Más cuestionable es que sea el único referenciado para la determinación de la modalidad de horario que debe tener un PIF.

Sobre el volumen de actividad, los ministerios funcionales ratifican que los problemas existentes en las fronteras en el momento de la adopción del plan responden a otros motivos diferentes a la ampliación horaria, básicamente la insuficiencia de recursos humanos para atender al volumen de mercancía objeto de inspección. En algunos PIF, en los años próximos al PMMSSE, se estaban produciendo aglomeraciones y retrasos por un exceso de actividad derivada del aumento del tráfico portuario que dieron lugar a protestas de los operadores económicos. En concreto, en el PIF de Vigo puerto, estos retrasos supusieron demandas contra la Administración por responsabilidad patrimonial por los daños económicos causados por el retraso de la inspección.

Sin entrar a valorar el resultado de las demandas, en las sentencias se refleja la situación del PIF en aquel momento, con una situación de “*exceso de trabajo e incluso de colapso*”, y se mencionan informes del Ministerio de Sanidad en los que se acreditaba “*un incremento sobresaliente de la carga de trabajo*” durante el año 2006. Estas circunstancias justificaron plenamente la inclusión del PIF de Vigo en el Plan.

El análisis realizado en esta evaluación saca a la luz algunos criterios que han influido en la selección de los PIF de ampliación horaria y que fueron expuestos por determinados actores en sus peticiones a la administración, entre otros:

- La existencia de líneas regulares de tráfico con Marruecos, principalmente del tipo *Roll-Roll* en Algeciras a horas que no entraban en el horario general en el que se prestaba el servicio.
- Las demandas de diversos colectivos (Cámaras de Comercio, agentes de aduanas y transitarios, asociaciones agroalimentarias, agentes comisionistas de aduanas) para ampliar los horarios en ciertos PIF como Madrid aeropuerto y Vigo puerto, a H24, y en Valencia puerto hasta las 18.30 horas. En el caso de aeropuertos, la demanda se centralizó en los aeropuertos de Madrid y Barcelona y en el aeropuerto de Vitoria⁸³. AENA presenta un estudio en 2005, sobre los aeropuertos de Madrid y Barcelona, en el que se aportaban datos de retrasos, desvíos de mercancías y pérdidas de recaudación, así como la recuperación de estos tráfcos si se ampliara el horario. Es el único documento que une actividad con horarios insuficientes y aporta datos.

⁸² Se puede ver, en este sentido, el apartado de resultados de la ampliación horaria.

⁸³ Vitoria era el tercer aeropuerto en carga en aquella época, por el tráfico de pescado (DECOEXA) de Johannesburgo en cargueros. Por decisión comercial del operador económico, este tráfico se ha ido a otros aeropuertos europeos. En esa decisión influye la existencia de líneas aéreas a otros países (compañías que dejan de operar a esos destinos, como la pérdida de líneas de Iberia). Así, Vitoria ya no opera con líneas de terceros países desde hace años, y el resto del tráfico se ha desviado al aeropuerto de Zaragoza, que no ha entrado en el plan.

Pese a la concreción de las demandas de algunos actores, en la primera propuesta de horarios, el MAP incluía una ampliación horaria para nueve PIF (el de Huelva puerto carece de ampliación horaria), sin que conste evidencia de esa necesidad en los documentos analizados en esta evaluación. Además, esta ampliación se diferenciaba por servicios de inspección. Para sanidad animal, en principio sólo afectaría a Algeciras puerto y Barcelona aeropuerto, para sanidad vegetal afectaría a tres PIF y en sanidad exterior, a siete PIF. La proporcionalidad de la medida siguió desdibujándose en el tiempo hasta la propuesta final que se aprueba con 13 PIF⁸⁴.

Sobre los criterios para asignar la ampliación horaria se concluye que la selección de los PIF a los que se aplican las distintas modalidades de horario (general o ampliado) no responde a una lógica clara, sin que se haya podido determinar en todos los casos los criterios que llevaron a determinados PIF a estar en una u otra categoría.

4.2.2. IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AMPLIACIÓN HORARIA

La urgencia en la aplicación de las medidas de ampliación horaria se evidencia en que se priorizó por encima del resto de las contenidas en el Plan. En julio de 2006 se justificó la petición de una bolsa de productividad adicional a determinados puestos de los 13 PIF incluidos en las medidas 1ª y 2ª para poder implementar la ampliación horaria de forma inmediata, sin esperar a la necesaria adecuación de plantillas.

Concretamente, se explica que la ampliación horaria *“está siendo fuertemente demandada por los operadores económicos, por lo que es inaplazable su inmediato desarrollo, para agilizar el control sanitario de mercancías importadas a través de los puertos y aeropuertos, que evite colapsos del tráfico de contenedores y camiones en los puertos y el desvío a otros destinos de las partidas, con el consiguiente perjuicio para la economía nacional”*⁸⁵.

Por otro lado, argumentan desde el MAP, la modificación y ampliación de plantillas estaba en fase de *“estudio y negociación”* entre los tres ministerios competentes, pero se estaba *“intensificando en gran parte la problemática que el Plan pretende corregir”*. Por ello *“se considera imprescindible actuar urgentemente, sin esperar al completo desarrollo del Plan, para dar prioridad a la ampliación de los horarios de servicio de los PIF, hasta las 20 horas de lunes a viernes y a la disponibilidad del servicio en sábados, domingos y festivos, para evitar el colapso de tráfico de mercancías sujetas a inspección”*⁸⁶ en los PIF indicados.

⁸⁴ Existe una pequeña inconsistencia en el PMMSSE. Las medidas de ampliación son en ocho puertos y en cinco aeropuertos, 13 en total, mientras que en el punto 2 de Objeto del Plan se mencionan 15 de PIF en los que se aplicará el plan. La diferencia es Huelva Puerto y Bilbao aeropuerto. Los dos PIF no figuran en la medida 1ª y 2ª pero Huelva Puerto sí se menciona explícitamente en la medida 9ª de acción prioritaria de adecuación de infraestructuras. En el aeropuerto de Bilbao se aplicarían el resto de medidas pero sin modificar el horario; es decir, se acometerían acciones en infraestructuras, compra de instrumental o modificación de plantilla dentro del presupuesto del plan.

⁸⁵ Carta de la Dirección General de recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. 18 de julio de 2006.

⁸⁶ *Ibidem*. 18 de julio de 2006.

De forma paralela a la productividad, se negocia el acuerdo marco sobre los horarios del personal de los PIF. La urgencia de establecer el acuerdo para la implementación de esta medida es también una de las causas de las deficiencias conceptuales del documento, ya mencionadas, que se acuerda con una reflexión poco profunda y clara sobre las bases mínimas que debería contener el documento y sin un estudio exhaustivo de otros colectivos similares. Todo ello tendrá consecuencias sobre la prestación del servicio en los PIF que se describen como disfunciones del horario.

A partir del acuerdo marco se fueron implementando los acuerdos locales, aplicándolo más o menos, según la negociación realizada. En unos casos estos acuerdos locales son verbales y, en otros son formalizados en un documento en las Delegaciones del Gobierno. Varían asimismo en función de la interpretación territorial del acuerdo marco, tanto en las rotaciones de personal como en el sistema de compensación o la naturaleza de la disponibilidad (en ocasiones hay un protocolo establecido, en otras se valora caso a caso si se inspecciona o no la mercancía en horarios especiales de disponibilidad...)

Es decir, en algunos casos no existe compensación alguna por dicha disponibilidad pero en otros sí, casi siempre con libranzas, aunque estas también se aplican de forma diferente (entre semana, con o sin duración máxima, con o sin rotación...). La variedad es muy grande.

En el cuadro siguiente se resumen los datos de los PIF del Plan y Zaragoza, según lo declarado por ellos mismos al MINHAP.

Gráfico 8. Horarios declarados en los PIF. 2013.

PIF	PROVINCIA/ RECINTO	SERVICIO	APERTURA EFECTIVA*				HORARIO FIJO PRESENCIAL				DISPONIBILIDAD				COMPENSACIÓN					
			L-V	SÁBADOS	DOMINGOS	FESTIVOS	L-V	SÁBADOS	DOMINGOS	FESTIVOS	TIPO	L-V	SÁBADOS	DOMINGOS		FESTIVOS				
H24	ALICANTE PUERTO	SE SA SV	Sin datos				Sin datos				PREAMISO 60H					Sí, desde inicio del servicio hasta su finalización (aviso a jefe de PIF)				
H24	ALGECIRAS PUERTO	SE	24H*1				8 a 22	10 a 14				22 a 8				Turno 2 inspectores con apoyo lunes a lunes. Compensación				
		SA					8 a 18			18 a 8		Turno de inspector de guardia, lunes a lunes. Compensación								
		SV					8 a 20			20 a 8		Turno de inspector de guardia, lunes a lunes. Compensación								
H24	BARCELONA AEROPUERTO*2	SE	7.30 a 22	9 a 22	7.30 a 20	10 a 15.30					20 a 22	9 a 10 y de 15.30 a 22	TODO EL DÍA	Sí, según acuerdo abril 2007.						
		SA				10 a 15.30														
		SV													TODO EL DÍA					
H24*3	BILBAO PUERTO	SE	8 a 20				9 a 14.30				PREAMISO 48 H	14.30 a 20				8 a 20	Sí, acordada con el jefe de PIF			
		SA																		
		SV																		
H24	MADRID AEROPUERTO	SE	24H				8 a 20*4				9 a 14.30		LOCALIZ. TELEF.	20 a 8		14.30 a 8		Turnos con sistema de compensación: un fin de semana se compensa con 5 días de libranza. Un festivo se compensa con 2 días de libranza. Aplicable a personal con CE H24		
		SA																		
		SV																		
H24	VIGO PUERTO*5	SE	H24				8 a 20*6		Turno de mañana, sólo si demanda		GUARDIAS LOCALIZ.*8	20 a 8, si no hay inspec. Pendientes		Si hay demanda		La disponibilidad se hace por turnos semanales, contando desde las 20h del lunes hasta las 8 del lunes siguiente				
		SA					8 a 15*7													
		SV																		
H24*9	VITORIA AEROPUERTO	SE-RAH	7.20 a 19.10	No hay servicio		9 a 14.30				No hay servicio				En caso de demanda específica, fuera del horario con compensación		Sí, según el artículo 44 del III Convenio colectivo único				
		SA-PED																		
		SV-PED																		
H12	BARCELONA PUERTO*2	SE	7.30 a 20*10	Normalmente no hay servicio		8 a 20*10				Normalmente no hay servicio				Sí, según acuerdo abril 2007.						
		SA																		
		SV																		
H12	LAS PALMAS AEROPUERTO Y PUERTO	SE	8 a 18*11		8 a 18*12				2 horas más, hasta las 20h				Sin turnos, con compensación							
		SA	8 a 15*11				8 a 15													
		SV																		
H12	STA. CRUZ DE TENERIFE PUERTO*13	SE	8 a 15. (Jueves, de 8 a 20.30)	Algunos sábados y festivos		8 a 15. (Jueves, de 8 a 20.30)				Algunos sábados y festivos										
		SA																		
		SV																		
H12	VALENCIA PUERTO*14	SE	8 a 24	A demanda	9 a 14.30				A demanda	Rotaciones en todos los casos, para inspectores con AH.				Atención en sábados, valorando necesidad, en régimen de AH, previa autorización del jefe de PIF (en SA es potestativo)						
		SA								Hasta las 20 h, un inspector por necesidades del servicio										
		SV								Turnos rotatorios.						No hay compensación por disponibilidad				
Sin AH	HUELVA PUERTO	SE	8 a 15				9 a 14.30				No hay				No hay compensación ni turnos					
		SA					A demanda										7.30 a 15			
		SV					No hay personal										A demanda			
Sin AH	ZARAGOZA AEROPUERTO	SE	H24				8 a 14.30				H24 con turnos de lunes a domingo				2 inspectores. Acuerdo verbal para compensación en días					
		SA																		
		SV									9 a 14.30				Cuando hay inspecciones, en cualquier horario y día				1 inspector. Acuerdo verbal para compensación en días.	

* Cuando se habla de apertura efectiva no ha de ser necesariamente en presencia, sino que puede incluir la disponibilidad o la franja horaria de flexibilidad.

*1: Este horario sólo se refiere a los efectivos con CE H24. El resto del personal realiza la jornada general de la AGE según su puesto (40 o 37,5 horas/semana si cobran o no productividad).

- *2 Todos los PIF de Cataluña tienen jornada 37,5 horas/semana. Las franjas horarias de inspección en tardes, fines de semana y festivos se cubren de forma rotatoria entre inspectores con CE H24.
- *3: El subdelegado del Gobierno firmó una suspensión del sistema de H24 en marzo de 2012. Se suspende la actividad desde las 20 horas, cuando se cierra el puerto. Al margen de la jornada general de 37,5 horas/semana, este horario se refiere a que tienen CE H24.
- *4: Hay dos turnos: de mañana (9-14.30 horas) y de tarde (14.30-20 horas). Flexibilidad igual que la AGE de 7 a 9 horas y de 14.30 a 18 horas en jornada de mañana y de 11.30-14.30 y de 20 a 22 horas en jornada de tarde). En el caso de funcionarios con 40 horas/semana, se pueden hacer las horas hasta las 18 horas en jornada de mañana y durante el periodo de flexibilidad en la jornada de tarde.
- *5: Todas las instalaciones de la provincia se atienden por el mismo horario de H24 del PIF Vigo puerto, según consulta del subdelegado.
- *6: Jornada de mañana de 8 a 15 y de tarde de 15 a 20 horas. De 15 a 20, sólo para dos inspectores y un ayudante.
- *7 Por la tarde, sólo si hay demanda.
- *8: Al menos hay siempre un inspector y un ayudante al menos en disponibilidad.
- *9: Desde 25 de mayo de 2013 está suspendido como PIF. Permanece como RAH en sanidad exterior, y PED para sanidad animal y vegetal.
- *10 En el puerto de Barcelona hay dos turnos, uno de mañana y otro de tarde. Las tardes se cubren de forma rotatoria por inspectores con CE H24.
- *11: Los lunes hay más personal que el resto de la semana.
- *12: Dos turnos, uno de mañana (7.30-15 horas) y otro de tarde (12.30-18 horas). Un inspector hace un horario mayor, hasta las 18.30 horas. Establecido por acuerdo verbal.
- *13: Atienden 8 puntos de inspección (aunque sólo 5 tienen actividad en últimos 10 años).
- *14. Atiende también otras instalaciones. Los horarios de atención de las instalaciones varían.

Fuente: Elaboración propia con los datos facilitados por el MINHAP.

Disfunciones de la implementación de los acuerdos locales sobre el horario

La implementación del acuerdo marco a nivel territorial ha producido, por las deficiencias en su concepción, disfunciones en la prestación de los servicios.

La mayor disfunción evidenciada afecta a la **organización de la distribución de la jornada en el personal del PIF y el sistema de compensaciones horarias** que establecen el acuerdo marco y los acuerdos locales. Ambos están incidiendo de forma negativa en el servicio que se presta en los tramos horarios de mayor tráfico de mercancías (mañanas, sobre todo, y tardes hasta las 20 horas).

La opinión generalizada de los actores institucionales es que el sistema actual de ampliación horaria y la compensación que genera en parte del personal del PIF hace que el horario ampliado esté repercutiendo de forma negativa en el tiempo total de paso por puerto y aeropuerto, ya que no se dispone en realidad de mayor número de inspectores en los tramos horarios de mayor tráfico de mercancías.

Otra disfunción de la medida son los **agravios comparativos en materia de personal**, ocasionados por las ventajas laborales asociadas a la ampliación horaria. Los agravios se sitúan en distintas esferas; por un lado, en el mismo centro de trabajo, por la coexistencia de personal con retribuciones distintas y distribución de horarios ventajosos para los puestos de ampliación horaria; por otro, entre los servicios de inspección beneficiados por el Plan dentro del PIF y los que no se benefician de él (caso de la inspección de farmacia); y, en una tercera derivada, entre los PIF seleccionados en el Plan y los que se quedaron fuera.

Este complejo conglomerado de agravios comparativos tiene su traducción en la calidad del servicio prestado que, en ocasiones, se traduce en un retardo en el proceso de inspección de aquellas mercancías que no terminan todo el proceso en el mismo turno de rotación de personal. En estos casos, se han referenciado varias circunstancias que provocan retrasos: o se reinicia el procedimiento al inicio del turno, con un nuevo control documental o, en aquellos casos en que se requiere una inspección más compleja (con inspección de identidad, física o con análisis) se dilata la decisión hasta que lo retoma el personal que lo inició o interviene un superior (un coordinador, por ejemplo).

Estas disfunciones se agravan con los factores ya mencionados anteriormente (como la falta de correspondencia de horarios con los de los servicios auxiliares de puertos y aeropuertos, aduanas, etcétera).

La medida de ampliación horaria por tanto, no sólo no ha mejorado la situación sino que, en determinados puertos y aeropuertos, pudiera ser causa de una dilación en el tiempo de paso de las mercancías.

4.2.3. RESULTADOS DE LAS MEDIDAS DE AMPLIACIÓN HORARIA: Medidas 1ª y 2ª

Se abordan en este apartado los resultados de la ampliación horaria en los dos objetivos del plan: A) cubrir la demanda de ampliación de los horarios de prestación del servicio de inspección en sanidad exterior, sanidad animal y sanidad vegetal y B) evitar los desvíos de las mercancías a otros puertos. Así pues, los resultados que las medidas 1ª y 2ª debieran conseguir son, en primer lugar, la recuperación de dichos desvíos y, en segundo lugar, la utilización, por parte de los operadores económicos, de los horarios ampliados para los que, en teoría, existía demanda; es decir, se reflejaría en la distribución de la actividad de los servicios.

A. Resultados de la ampliación horaria en la distribución de la actividad de los servicios de inspección

La hipótesis de la evaluación es que, si existía una demanda de prestación de servicio para los tramos horarios ampliados en el momento de acordar el plan, una vez que éste fuera implantado, aumentaría la actividad en dichos tramos.

Además, esta demanda puede ser heterogénea y que varíe en función de distintas franjas horarias y entre días laborales y fines de semana; por ello en el análisis de resultados se ha considerado también la correlación de la oferta y demanda de servicio tanto en distintos tramos horarios, como en la actividad en fin de semana y festivos.

La base de la metodología⁸⁷ del análisis de la distribución de la actividad de los PIF de ampliación horaria, se resume en los siguientes puntos:

- La actividad de cada servicio se obtiene a partir de la **base de datos de despachos aduaneros (DUA) por productos TARIC a 10 dígitos**, facilitada por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria (AEAT) en los regímenes de importación y exportación, referidos a las fases de *admisión* y *levante* de las mercancías. Con ello, la cifra de actividad que se analiza es la máxima que pudiera realizar un servicio de inspección, si existiera una correspondencia del tipo un expediente, un producto.
- Los tramos horarios establecidos para la valoración de la actividad de cada aduana y que se reflejarán en los gráficos de este apartado y el siguiente son:
 - AD1 (*admisión 1*) y LV1 (*levante 1*): Horario de mañana, de 8 a 15 horas, reflejado en tonos azules en los gráficos;
 - AD2 (*admisión 2*) y LV 2 (*levante 2*): de 16 a 21 horas, en tonos rojos; y,
 - AD3 (*admisión 3*) y LV 3 (*levante 3*) de 21 a 7 horas, en tonos verdes.

⁸⁷ La descripción completa de la metodología aplicada está en el capítulo 3 del informe y en el Anexo 2..

- Para analizar la distribución de la actividad en tramos horarios, el análisis toma como referencia más cercana al momento de la inspección de los servicios el dato de la hora de admisión.

Los resultados⁸⁸ se presentan agrupados en los PIF H24 de la medida 1ª y en los PIF H12 de la medida 2ª del Plan. Dentro de cada grupo, se ofrecen:

1. Los resultados de la distribución de la actividad en días laborales, por tramos horarios, de cada PIF del Plan.
2. La actividad los fines de semana y festivos.

Al final se analiza la valoración de la actividad en horarios ampliados por los operadores económicos a través de la encuesta realizada por AEVAL a los agentes de aduanas y transitarios.

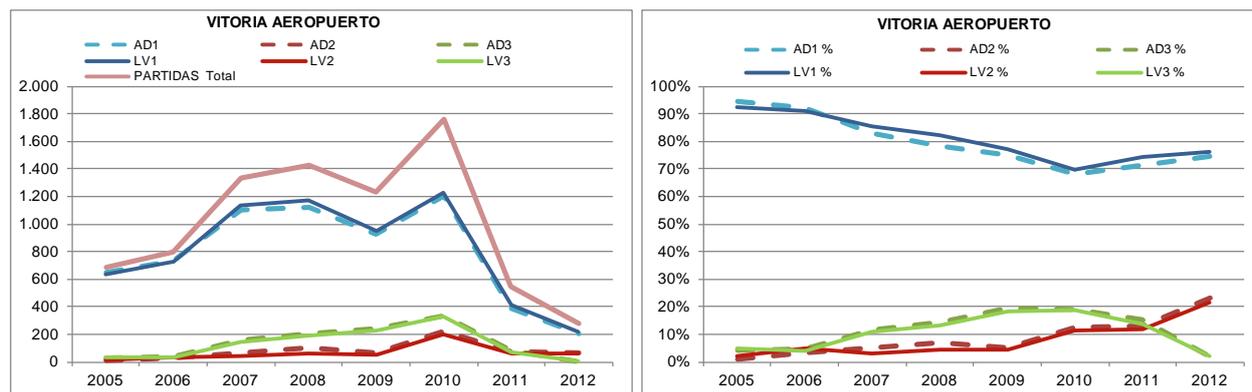
AMPLIACIÓN HORARIA EN LOS PIF H24: Medida 1ª

Se abordan en primer lugar los resultados en cada PIF en relación a la distribución de su actividad en los tramos horarios y, en segundo lugar, la actividad en fines de semana y festivos nacionales en el conjunto de PIF H24.

Vitoria aeropuerto

El aeropuerto de Vitoria, en el año 2006, momento de la aprobación de las medidas de ampliación horaria, en general tenía una actividad intermedia respecto a otros aeropuertos (medida en número de partidas inspeccionadas), pero caracterizada por una tendencia alcista. Esta tendencia cambia de sentido de forma muy importante a partir de 2010, hecho que coincide, según lo ya comentado, con el cese del tráfico de cargueros con productos de la pesca en este aeropuerto.

Gráfico 9. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Vitoria aeropuerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

⁸⁸ En el Anexo 2 se presentan todos los resultados de esta medida, por PIF y por servicios.

La mayor actividad del PIF en todo el periodo analizado se concentra en horario de mañana (líneas azules), pero se aprecia un cambio de comportamiento de la actividad a partir de 2007, cuando se implanta el horario ampliado H24, con el desvío del horario de mañana a los tramos horarios de tarde y noche.

En los gráficos superiores se observa un aumento de *admisiones* y *levantes* de productos en horario de tarde (líneas rojas AD2-LV2) y, especialmente, de noche (líneas verdes AD3-LV3), alcanzando estas últimas en 2009 el 20% de actividad y una caída de *admisiones* y *levantes* por la mañana (AD1-LV1). Este comportamiento es temporal, y a partir de 2010 la actividad nocturna decrece de forma importante. La actividad de tarde, sin embargo, no sólo se mantiene sino que aumenta, pero con valores que no sobrepasan el 20% del total.

Es decir, se aprecia el efecto de la ampliación horaria con una redistribución de la actividad hacia el tramo de tarde que crece de forma constante, pero no así la nocturna, que prácticamente desaparece a partir de 2010.

El comportamiento general descrito varía si se consideran los servicios de inspección por separado. El servicio de sanidad exterior registró un descenso de su actividad media, tanto en número de partidas como en peso (de 600 partidas anuales en 2006 pasa a 100 partidas a partir de 2010 y en peso llegan a cinco toneladas anuales⁸⁹). El 98% de estas partidas se inspeccionan en horario de mañana en todo el periodo analizado. A excepción del efecto de los cargueros de pescado ya comentado, las inspecciones por la tarde y por la noche eran residuales antes y después de la ampliación, lo que indica la falta real de demanda de inspección en esos horarios.

Los servicios de sanidad animal y sanidad vegetal se caracterizan por tener una actividad reducida: En el servicio de sanidad animal, se contabilizan 20 partidas anuales de pesos muy reducidos y en el de sanidad vegetal, cerca de 10 partidas anuales y peso reducido también, en general. Por su parte, el servicio de farmacia tiene una mayor actividad, con un aumento importante de 2006 a 2010.

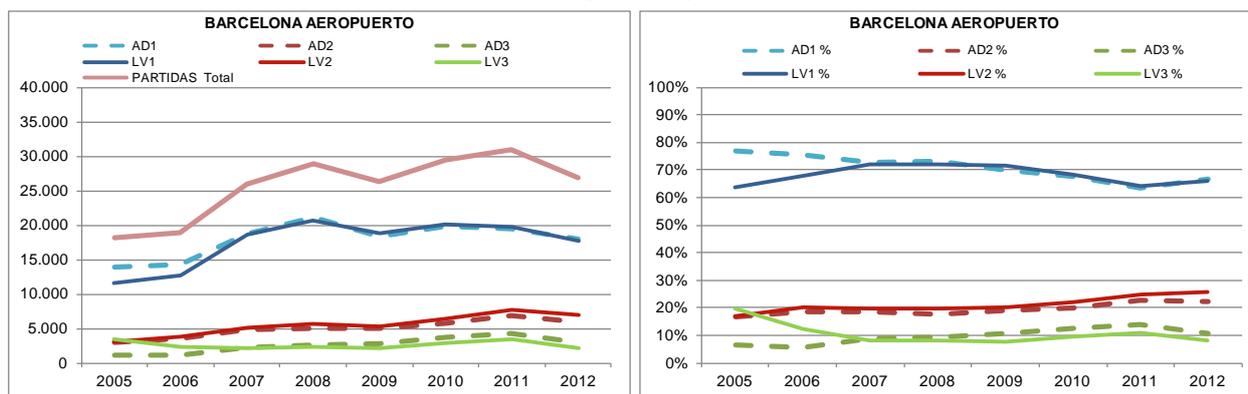
Barcelona aeropuerto

El aeropuerto de Barcelona es el segundo aeropuerto en actividad (en número de partidas inspeccionadas) tras el de Madrid. Su actividad general aumenta en los años de aprobación del PMMSSE, que pasa de 18.000 partidas en 2005 a más de 25.000 en 2007, manteniéndose en los años siguientes aunque con fluctuaciones que podrían responder a los efectos de la crisis en el tráfico internacional.

Este incremento de actividad se debe principalmente al aumento de actividad del servicio de inspección de farmacia.

⁸⁹ Para agilizar la lectura no se han incluido gráficos con la evolución de los pesos de las partidas ni el porcentaje del número de partidas. Pero todos los datos acerca de la actividad de cada PIF, incluidos los pesos y los porcentajes, tanto de pesos como de número de partidas, se pueden ver en el Anexo 2.

Gráfico 10. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Barcelona aeropuerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

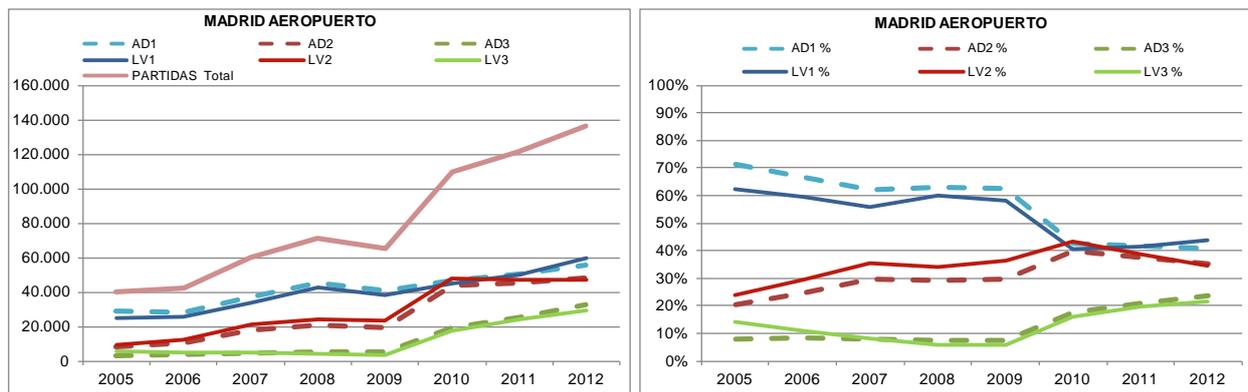
La actividad se concentra en el horario de mañana, que representa el 70% de las partidas que inspeccionan. El horario de tarde, con un 20%, y el de noche, en torno al 10%, se mantienen en los años siguientes al PMMSSE, apreciándose un ligero aumento a partir de 2010, pero nada significativo respecto a la actividad que se desarrollaba antes de las medidas. Estos porcentajes de actividad en horario de tarde pueden responder, por un lado, al despacho vía EDI y, por otro, a los horarios de inspección de los servicios ya prestados antes del PMMSSE (según la información proporcionada para la evaluación, se hacían inspecciones hasta las 20 horas, según demanda).

La distribución de la actividad por servicios sigue el patrón general, con un 70% de partidas inspeccionadas por la mañana. El horario de tarde se mantiene en torno al 20%, con un ligero aumento de menos del 10%. El horario de noche se ha mantenido en valores anteriores al plan y en cualquier caso en porcentajes muy residuales, reflejo de una falta de demanda de inspección a partir de las 21 horas en cualquiera de los servicios con ampliación horaria.

Madrid aeropuerto

Madrid es el primer aeropuerto en actividad de tráfico internacional de mercancías y el segundo PIF tras el de Algeciras. Las partidas inspeccionadas han ido aumentando en el periodo analizado: de 40.000 partidas en 2005 pasa a 140.000 en 2012, siendo significativo el aumento producido en 2010 tras la caída de los dos años anteriores, reflejo de la crisis económica. Sin embargo, como se observa en los gráficos siguientes, no sólo existe una recuperación del tráfico, sino un aumento importante, y ello se debe más a las exportaciones que a una recuperación del consumo interno, es decir, a las importaciones.

Gráfico 11. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Madrid aeropuerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

La actividad del aeropuerto de Madrid ha variado con la ampliación horaria a 24 horas. Antes del Plan, el 70% de la actividad se concentraba en horario de mañana, aunque existía una actividad inspectora por las tardes que suponía el 20% del total. La actividad en horario nocturno era residual y se puede justificar por el despacho aduanero vía EDI de partidas inspeccionadas en el tramo horario anterior, es decir, por la tarde, y por la tramitación electrónica aduanera vía EDI de despacho documental.

En 2007, a partir de la implantación de la medida H24, se observa un cambio de comportamiento, con un acercamiento de los tres tramos horarios. La actividad de mañana cede (AD1-LV1, colores azules) y se incrementa la actividad de tarde (AD2-LV2, colores rojos) con un aumento anual constante desde la aprobación del PMMSSE. La actividad nocturna (AD3-LV3, líneas verdes) se mantiene más o menos constante hasta 2009, cuando se incrementa.

Este comportamiento responde a la existencia de una demanda del servicio de inspección ampliado anterior al plan, tal como expresaron AENA y los operadores económicos en las entrevistas realizadas para esta evaluación. Sin embargo, la demanda se centraliza en el horario de tarde, que como se puede observar en los gráficos superiores, es el que aumenta significativamente. El horario nocturno aunque también parece aumentar, representa en relación con la actividad total en torno al 20%.

El servicio de sanidad exterior ha aumentado su actividad general, de 17.000 partidas en 2005 a 24.000 partidas en 2012, con un ligero aumento en la actividad en horario de mañana a partir de 2009 y una ligera caída en horario de tarde.

Para este servicio, la ampliación horaria a 24 horas ha supuesto una redistribución de la actividad con el acercamiento del número de partidas inspeccionadas en las franjas horarias de mañana y tarde, y un aumento de la actividad nocturna desde 2009 hasta 2012, situándose en porcentajes cercanos al 10%.

El servicio de farmacia, por su parte, experimenta en 2010 un incremento de actividad muy importante, debido esencialmente al aumento de las exportaciones, que pasan de unas 2.000 partidas inspeccionadas en 2009 a 43.000 en 2010, y aumentando en los años sucesivos, según los datos del fichero de datos de DUA.

El servicio de sanidad animal es el que menor actividad registró, con 6.000 partidas en 2012. El 55% de las partidas inspeccionadas se produce en horario de mañana; el 30% en el de tarde, y el 15% en el de noche, aunque en valores absolutos se corresponden con 877 partidas anuales.

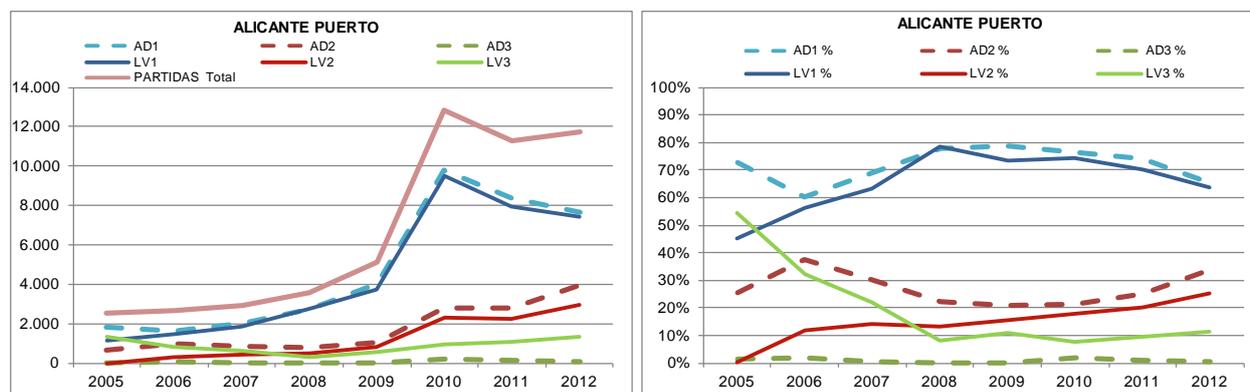
Por último, el servicio de sanidad vegetal, que en 2005 tramitaba unas 7.000 partidas anuales, pasó a 25.000 en 2007, y se mantiene en esas cifras hasta 2012. Los datos del fichero de DUA reflejan que este aumento se corresponde principalmente a un aumento de las importaciones en horario de mañana y y, en segundo lugar, a las importaciones en horario de tarde, pero no así por la noche (AD3-LV3), cuyos valores se mantienen residuales.

Alicante puerto

El puerto de Alicante ha experimentado un aumento muy significativo de su actividad a partir de 2009, ya que en 2005, el año previo a la aprobación del Plan, inspeccionaba algo más de 3.000 partidas, y en 2010, el año de mayor actividad en el periodo estudiado, se registraron más de 12.000 inspecciones, correspondientes, como en otros PIF estudiados, con el incremento de las inspecciones del servicio de farmacia, en concreto, con las del control de exportaciones de productos.

En todo caso, es un volumen de actividad de un puerto pequeño. En los gráficos siguientes se aprecia este aumento de actividad y su distribución a lo largo del día.

Gráfico 12. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Alicante puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Como figura en el gráfico anterior a la derecha, la actividad del puerto se concentra en la franja matutina (entre el 60% y el 80%, según el año). La actividad en horario de tarde (líneas rojas) ha fluctuado entre el 20% y el 30% -salvo un pico en 2006-, y se corresponde con lo que aumenta o disminuye la actividad de mañana, ya que se produce una transferencia de inspecciones de la mañana a la tarde.

En el horario nocturno, la *admisión* permanece estable en todo el periodo estudiado mientras que la línea de *levantes* era muy superior en 2005 y ha ido corrigiéndose, acercándose a la de *admisiones*. Esta separación (y posterior acercamiento) entre la *admisión* y el *levante* se debe con toda probabilidad a la tramitación electrónica vía EDI. O sea, no ha habido una demanda de servicio que se traduzca en un aumento de partidas admitidas para su despacho aduanero.

Los servicios de sanidad exterior y sanidad animal han aumentado su actividad desde 2005, a diferencia de farmacia y sanidad vegetal. La actividad de mañana supone un 70%-80% en sanidad exterior y un 60% en sanidad animal en 2012. El efecto de la ampliación horaria se manifiesta en un ligero aumento de actividad por la tarde, que tiene un peso de entre el 20% y el 30% en sanidad exterior y de entre un 30% y un 40% en sanidad animal.

El servicio de farmacia es el responsable del aumento general de partidas inspeccionadas, ya que pasa de cero a 9.000 entre 2005 y 2010. En 2012, se quedó en 6.000 partidas, las mismas que los tres servicios restantes juntos. Por franjas horarias, destacan las inspecciones en horario de tarde (líneas rojas) que, en 2012, suponían casi el 40% del total, aunque carece de ampliación horaria.

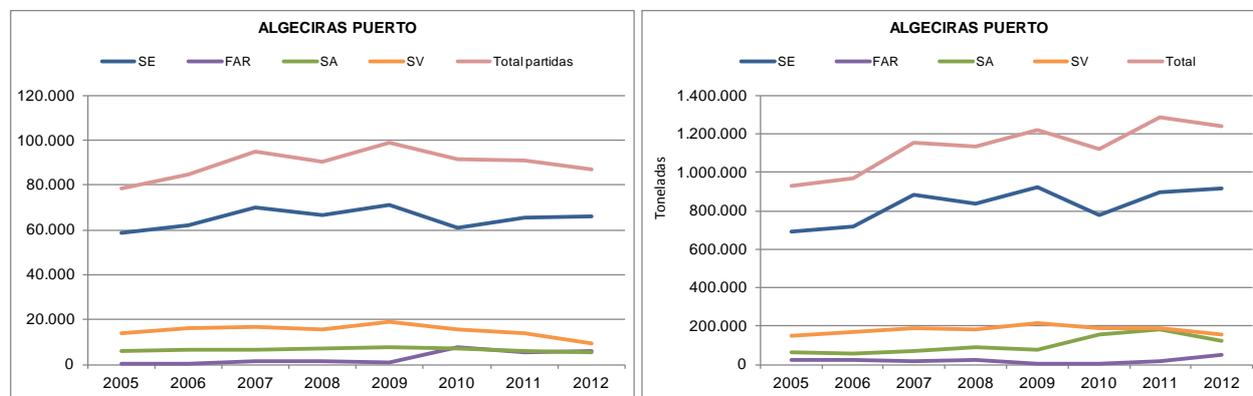
Aunque es un PIF H24, la actividad nocturna es prácticamente inexistente y no ha experimentado cambios desde la implantación de nuevos horarios, según los datos de *admisión*, es decir, que no tenía, ni tiene, demanda de inspecciones nocturnas.

Algeciras puerto

El puerto de Algeciras es el PIF de mayor actividad, en peso inspeccionado, de toda España. Su actividad, 80.000 partidas y cerca de un millón de toneladas inspeccionadas en 2005, ha ido aumentando aunque ha notado los efectos de la crisis económica en ciertos años, como en 2008 y 2010, con un ligero descenso de actividad. No obstante, la tendencia, principalmente en peso inspeccionado, es alcista en el periodo analizado 2005-2012.

Considerando por separado los servicios de inspección, la actividad total (importación, exportación y tránsitos⁹⁰), el servicio de sanidad exterior es el que tiene mayor actividad, tanto en número de partidas (66.000 en 2012), como en peso inspeccionado (900.000 toneladas en dicho año), y muy por encima del resto de servicios. En segundo lugar, pero, a una significativa distancia, está el servicio de sanidad vegetal y tras él, los de sanidad animal y farmacia. En los dos gráficos siguientes se refleja esta actividad global.

Gráfico 13. Partidas inspeccionadas en el puerto de Algeciras, por servicios. En número de partidas y peso (toneladas). Incluye tránsitos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

El PIF de Algeciras se caracteriza por el alto volumen de tránsitos de mercancías de países terceros hacia otros destinos nacionales y europeos⁹¹. Esta circunstancia ha limitado el análisis de su actividad por tramos horarios, ya que, como se ha dicho en la descripción de la metodología en el capítulo 3, sólo se dispone de información sobre horas de *admisión* y *levante* en los ficheros de importación y exportación de la AEAT, pero no en el fichero de tránsitos.

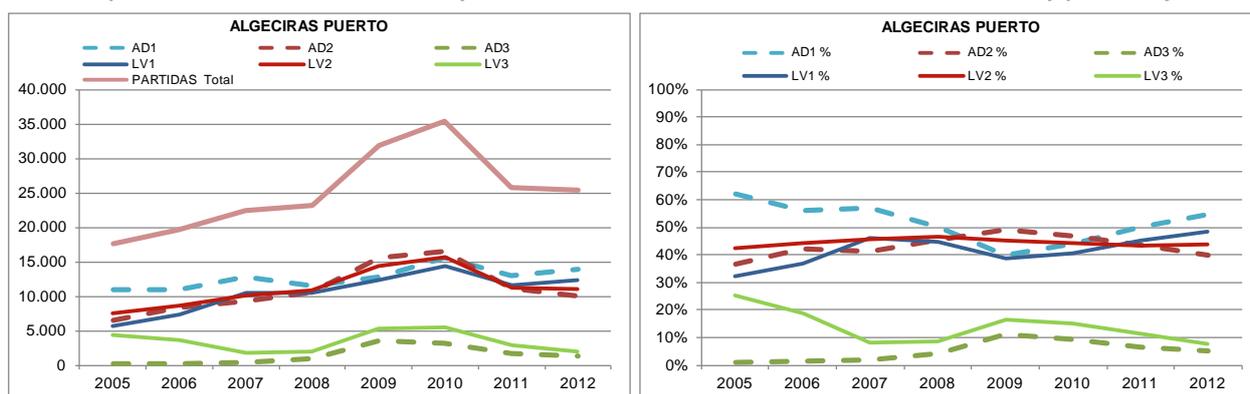
⁹⁰ Se han incluido en esta ocasión los tránsitos, ya que en este puerto sí tienen relevancia.

⁹¹ En el capítulo 2 se ha hecho referencia a este asunto en el epígrafe dedicado a los tráficos en los puertos.

Por tanto, la valoración de los resultados de la ampliación horaria se efectúa sobre la actividad que generan los regímenes aduaneros de importación y exportación y no sobre la totalidad de la actividad inspectora.

Con esta salvedad, el PIF de Algeciras ha tenido una evolución creciente de 2005 a 2010. En 2011 cae la actividad para mantenerse en 2012. La distribución de la actividad se reparte equilibradamente por la mañana y por la tarde. Los valores del 40% de actividad en el tramo vespertino (líneas rojas) en 2005 y 2006 se corresponden con la información proporcionada por el PIF sobre los horarios que realizaba antes de la aprobación del Plan; es decir, prestación del servicio con presencia fija de personal por las mañanas y por las tardes hasta las 20 horas.

Gráfico 14. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Algeciras puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Con la implantación del horario ampliado a 24 horas, se aprecia que la actividad de tarde aumenta ligeramente, superando incluso la actividad de mañana algún año. La actividad de noche, en términos relativos, ha ido aumentando con los años. Si se toman los datos de *admisión* en esta franja horaria (línea verde discontinua, AD3, en el gráfico de la derecha) se observa que aumenta desde el 1% en 2005 a 10% en 2009 y desciende a 5% en 2012 (valores en todo caso superiores al año de inicio 2005).

La tramitación electrónica vía EDI explica la diferencia entre la distribución de la *admisión* y el *levante* en esta franja horaria.

Los resultados indican la existencia de una demanda, previa al Plan, de inspecciones en los horarios ampliados, y que esta demanda no sólo se ha mantenido sino que en términos relativos ha ido aumentando en los tramos horarios de tarde y noche, aunque con una ralentización a partir de 2011.

En cuanto a la distribución de la actividad por servicios de inspección, en sanidad exterior se reparte la actividad entre los tres tramos horarios, mañana, tarde y noche, observando cierto aumento de las inspecciones durante la tarde y noche entre 2008 y 2010. El servicio de sanidad animal reparte su actividad en los tramos horarios de mañana y tarde; la franja nocturna es baja en sus valores relativos, pero va en crecimiento desde 2005, partiendo desde casi un cero a un 7% en 2012.

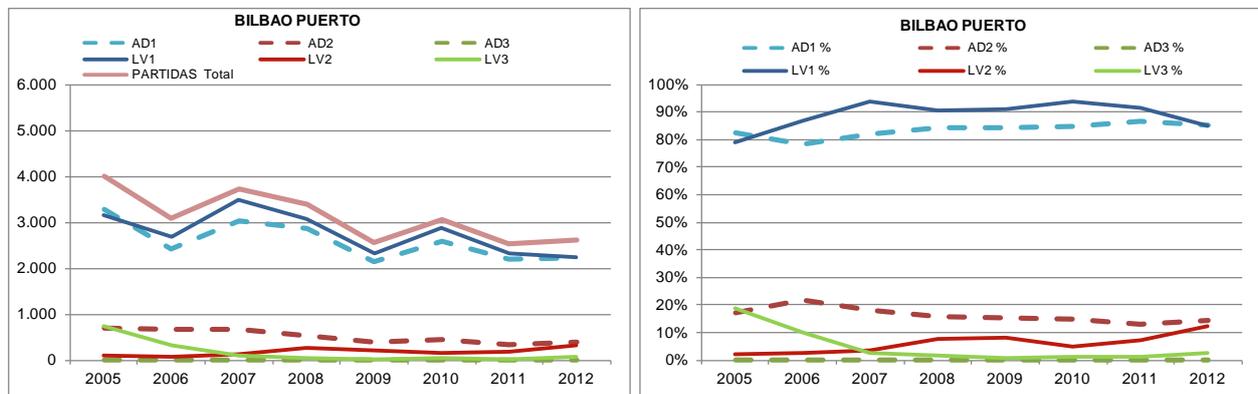
En el servicio de sanidad vegetal hay un aumento de la actividad por la tarde y por la noche, incluso superando la actividad de la mañana en 2009 y 2010. En 2011 la actividad de tarde y noche desciende y parece que se recupera ligeramente el horario de mañana. La actividad de noche es escasa, un 3% en 2012, pero con valores en cualquier caso superiores a los de 2005 y 2006, años anteriores a la implementación de la medida de ampliación horaria.

El servicio de farmacia, como en el resto de fronteras, aumenta su actividad a partir de 2009, tanto en horario de mañana como de tarde. La actividad nocturna, al ser un servicio sin ampliación horaria, es muy residual y en todo caso se corresponde con el despacho aduanero vía EDI.

Bilbao puerto

El puerto de Bilbao es un PIF de actividad relativa en comparación con otros puertos PIF H24. En el periodo 2005-2012 ha experimentado una caída importante de su actividad, tanto en el número de partidas como en el peso inspeccionado. Ha pasado de casi 5.000 partidas y 1,8 millones de toneladas en 2005 a menos de 3.000 partidas y 230.000 toneladas 2012. Esta actividad inspectora se realiza principalmente en horario de mañana, lo que supone en términos relativos entre el 80% y 85%. La actividad diaria de tarde se sitúa entre el 10% y 15% y la actividad nocturna es prácticamente inexistente en todo el periodo estudiado. Esta distribución no ha experimentado ningún cambio, ni en los años anteriores ni en los posteriores al Plan, lo que indica que la demanda de servicio de inspección era y es de inspecciones de mañana y tarde, pero no de noche.

Gráfico 15. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Bilbao puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

En cuanto a los servicios de inspección, la actividad de sanidad exterior ha permanecido más o menos constante entre 2006 y 2010, para caer en los dos últimos años. El horario de mañana representa en torno al 90% de la actividad total; la actividad de tarde es escasa y prácticamente nula en la franja nocturna. Y todo ello sin cambios antes o después de la ampliación a 24 horas.

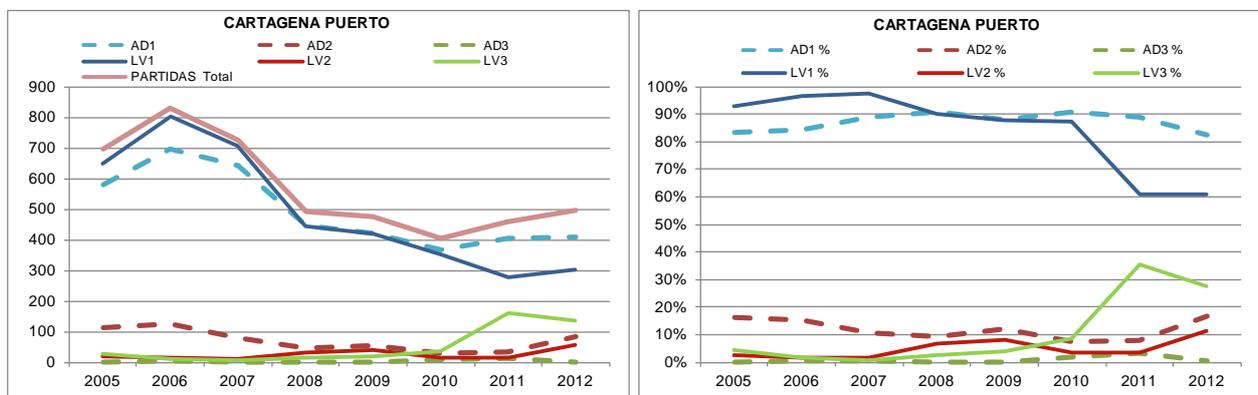
Los servicios de sanidad animal y sanidad vegetal han ido perdiendo actividad desde 2005, siendo más acusado ese descenso en el de sanidad vegetal, tanto en número de partidas como en peso inspeccionado. La actividad se concentra en horario de mañana en porcentajes en torno al 80% en sanidad animal y en torno al 90% en sanidad vegetal. La actividad nocturna es inexistente en varios años posteriores a la ampliación horaria.

Por último, el de farmacia es el único servicio que aumenta su actividad desde 2006 a 2012, con una caída en 2009 que recupera al año siguiente.

Cartagena puerto

El puerto de Cartagena ha experimentado una caída importante en su actividad (más acusada entre 2006 y 2008), con valores en 2012 inferiores a los de 2005 tanto en cuanto a número de partidas como a peso inspeccionado. Su actividad se concentra principalmente en el horario de mañana, representando en términos relativos entre el 80% y el 90% del total anual. La *admisión* en horario de tarde en 2005 y 2006 tenía valores algo superiores a los años siguientes al PMMSSE, aunque luego se recupera, siempre con porcentajes inferiores al 20%. La *admisión* en horario nocturno se ha mantenido en cifras prácticamente nulas. Los desfases en este horario con respecto a los *levantes* se explican por la tramitación electrónica vía EDI, como en casos anteriores. A continuación se muestran los datos de forma gráfica.

Gráfico 16. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Cartagena puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



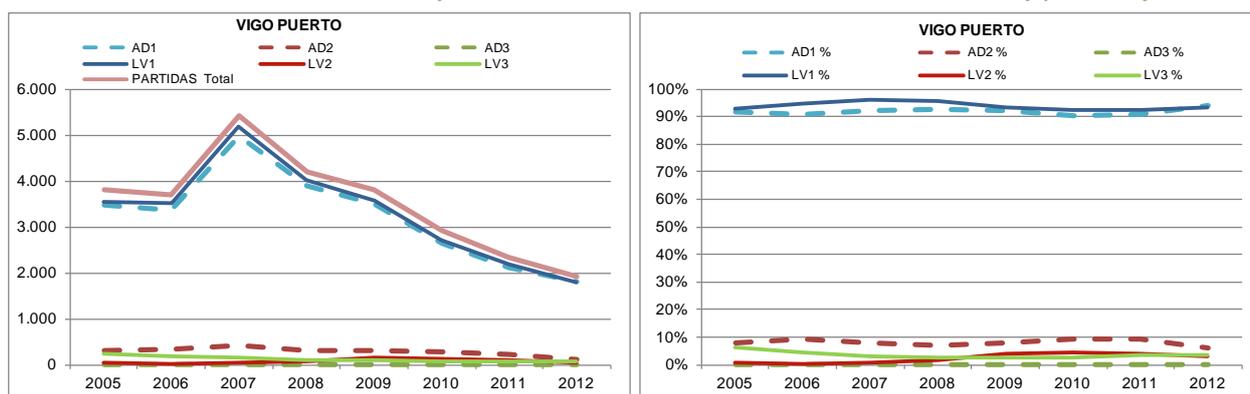
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

La mayor actividad en partidas y peso inspeccionado –siempre en valores pequeños– corresponde a los servicios de sanidad vegetal (con el 30% de las partidas y casi el 60% del peso inspeccionado en 2012) y sanidad animal (el 54% de las partidas y 37% del peso inspeccionado en 2012). La actividad de sanidad exterior es muy inferior (sólo el 4% de las partidas de 2102 y el 9% del peso fueron inspeccionados por este servicio). El aumento de la actividad en el servicio de farmacia se produce en este PIF en 2008, y es más moderado que en otros. La distribución de la inspección en tramos horarios en todos los servicios es parecida, y mantenida en el periodo estudiado, es decir, predomina el horario de mañana, es muy residual el de tarde y prácticamente inexistente el de noche.

Vigo puerto

El puerto de Vigo, como el puerto de Bilbao, ha perdido actividad de forma importante: pasa de 3.500 partidas y 150.000 toneladas en 2005 a 2.000 partidas y 60.000 toneladas inspeccionadas en 2012. En general, su actividad se ha concentrado en horario de mañana, ya que ésta representa el 90% del total. Por la tarde, el número de inspecciones ha permanecido muy estable, tanto antes como después de la implantación de H24, en valores muy bajos. La actividad nocturna ha sido muy reducida e incluso inexistente en varios años del periodo analizado.

Gráfico 17. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Vigo puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Respecto a los servicios de forma individual, la actividad se ha reducido de forma muy destacada en los servicios de sanidad exterior y sanidad vegetal, mientras que el de sanidad animal ha mantenido un crecimiento anual sostenido hasta 2011, y el de farmacia inicia su senda ascendente en 2006, crecimiento sostenido hasta 2010, cuando se estanca y permanece estable desde entonces.

En el servicio de sanidad exterior su actividad de mañana, con valores en torno al 90%, no ha variado con la ampliación horaria. Las tardes, con alguna fluctuación, se han mantenido también en torno al 10% y la actividad nocturna ha sido prácticamente inexistente hasta 2008 y nula de 2009 a 2012. En el servicio de sanidad vegetal se circunscribe la actividad en el horario de mañana, casi en su totalidad.

En sanidad animal, la actividad de mañana sigue siendo muy predominante, en torno al 80%, aunque sí se observa un acercamiento entre la actividad de mañana y tarde en los años siguientes a la ampliación horaria (a partir de 2007). La actividad nocturna es prácticamente nula en todo el periodo analizado; es decir, no parece que hubiera demanda de servicio para este tramo al no variar sus valores en los años siguientes a la implantación de H24.

Los datos de la **distribución de la actividad en tramos horarios (mañana, tarde y noche)** y su evolución temporal permiten establecer conclusiones sobre la existencia real de una demanda de prestación de servicio de inspección en horarios ampliados y si la medida de ampliación horaria ha cubierto esa demanda, tanto en esta medida como en la de ampliación horaria hasta las 20 horas, que se verá más adelante.

En los PIF H24, excepto en Madrid aeropuerto y Algeciras puerto, se puede concluir que la actividad predominante es en horario de mañana (entre el 80% y 90% de la actividad total), residual en horario de tarde (15% al 20%) y prácticamente inexistente en horario nocturno. Esta distribución de actividad se ha mantenido tras la ampliación horaria, aunque sí se aprecia en varios PIFH24 cierta transferencia de la actividad de mañana hacia el horario de tarde. La actividad nocturna prácticamente inexistente antes del plan se ha mantenido sin cambios en todo el periodo analizado (2005-2012).

En **Madrid aeropuerto y Algeciras puerto** se aprecian cambios en la distribución de la actividad con la ampliación horaria, principalmente en el incremento de la actividad en tarde y algo en el tramo nocturno, aunque habría que ponderar la necesidad de prestación de servicio a partir de cierta hora dentro de este tramo de noche. En ambos casos se evidencia la existencia de una demanda de servicios previa al PMMSSE. **Sólo se reconoce una necesidad de apertura las 24 horas en el aeropuerto de Madrid**, por su condición de ser el primer aeropuerto de tráfico internacional del país.

Análisis de la actividad en fines de semana y festivos en los PIF H24

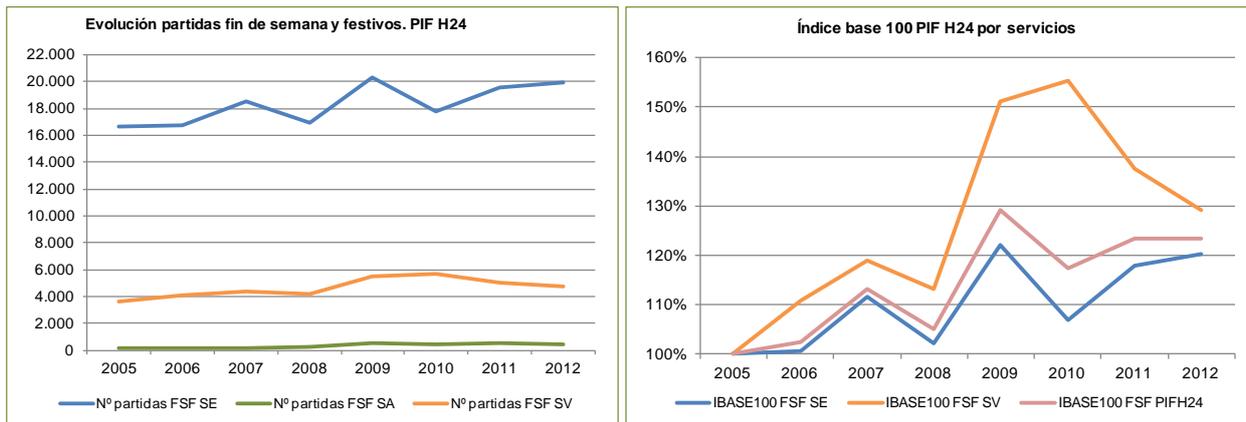
La medida de ampliación horaria para los PIF H24 incluía la prestación del servicio todos los días del año. En este apartado se abordan los resultados de dicha medida en la actividad desarrollada los sábados, los domingos y durante los festivos nacionales⁹² por los servicios con ampliación horaria (es decir, queda fuera de este análisis el servicio de farmacia).

En el conjunto de PIF H24 las partidas inspeccionadas en fin de semana y festivos nacionales suponen **un 15% de las partidas anuales totales**. En términos absolutos, se ha pasado de 130.000 partidas en 2005 a 160.000 partidas en 2012.

Como se puede observar en el gráfico inferior de evolución de estas partidas en fin de semana y festivos, el servicio de **sanidad exterior acumula el 80% del total de partidas** en esas jornadas. Le sigue, pero con gran diferencia, sanidad vegetal (alrededor del 20%) y, finalmente, sanidad animal, cuya actividad es muy residual.

⁹² Se ha decidido limitar el análisis a los 14 festivos nacionales para homogeneizar dichas fechas. La variedad de fiestas locales y autonómicas hacía inabordable un análisis general como el que aquí se ofrece. Además, se puede suponer que la actividad es semejante a los festivos nacionales.

Gráfico 18. Evolución de las partidas inspeccionadas en fin de semana y festivos. Índice de base 100 por servicios. Conjunto de PIF H24.



Nota: En el gráfico de la derecha sólo se tienen en cuenta los servicios con actividad considerable en fines de semana y festivos; esa es la razón por la que no aparece el servicio de sanidad animal.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Si se toma como referencia para cada servicio la actividad de fin de semana y festivos existente en 2005 y se compara con los datos de esta misma actividad en cada año posterior (gráfico superior Índice Base 100), se comprueba cómo ha experimentado cierto crecimiento con la ampliación horaria del PMMSSE. Cada año va aumentando, llegando a ser en 2012 un 30% más de la que existía en 2005.

Entre los dos servicios con actividad considerable en fin de semana y festivos nacionales, **sanidad exterior tiene un crecimiento del 20%**, cercano al conjunto de PIF H24, ya que, como se ha indicado, supone el 80% del total. El servicio de sanidad vegetal, aunque tiene menor actividad en términos absolutos en fin de semana y festivos que sanidad exterior, ha experimentado un mayor aumento respecto a la actividad que tenía en 2005. Es destacable el crecimiento notable en 2009 y 2010, alcanzando más del 50% sobre la actividad que tenía en 2005. No obstante, en 2011 y 2012 recupera la tendencia de crecimiento general, y en 2012 registra un 30% más de partidas inspeccionadas de las que tenía en 2005.

Esta actividad en fines de semana y festivos nacionales se concentra en tres PIF, **Algeciras puerto, Madrid aeropuerto y Barcelona aeropuerto**, con valores considerables en cuanto a número de partidas en *admisión* en fines de semana y festivos en todos los años del periodo estudiado⁹³. En los cinco PIF H24 restantes, salvo en Alicante en el último ejercicio estudiado, esa actividad es muy reducida e incluso nula en varios años posteriores al PMMSSE y para todos los servicios.

Algeciras puerto

El PIF con mayor actividad en fin de semana y festivos es Algeciras puerto, tanto en valores absolutos como relativos. Entre el 22% y el 26% de las partidas anuales, lo son en *admisión* en esos días no laborables para la AGE, con cifras cercanas a las 20.000 partidas anuales casi todos los años. Y tanto sanidad exterior como sanidad vegetal presentan porcentajes similares de *admisiones*, casi el 30% en

⁹³ En el Anexo 2 está desglosada toda la información de la actividad de fin de semana y festivos nacionales por PIF.

algunos años. En cambio, sanidad animal se sitúa en valores relativos bajos, no superiores nunca al 7,6% de las partidas anuales.

La actividad del fin de semana se venía realizando antes del plan aunque limitada a los sábados y ciertos festivos. Desde la implantación del PMMSSE la actividad en fin de semana y festivos se ha mantenido con un incremento anual del 10% entre 2009 a 2011 para bajar en 2012 a valores cercanos a 2005, y se reparte prácticamente por igual entre el sábado y el domingo.

Madrid aeropuerto

Madrid aeropuerto es el segundo PIF en actividad en fin de semana y festivos, con 670 partidas (2,3% del total anual) en 2005 que aumentan hasta 3.684 (6,48% si se tiene en cuenta el total anual) en 2012. La actividad en sábado y ciertos festivos nacionales ya se realizaba de forma habitual con anterioridad al PMMSSE por el personal de sanidad exterior, animal y vegetal.

La actividad se reparte entre los sábados y domingos con un aumento constante en el periodo analizado, aunque mucho mayor en el caso de los domingos (donde se pasa de 230 partidas en 2006 a 2.320 en 2012). Además se aprecia un trasvase de actividad del sábado al domingo. Así, la actividad del sábado, que representaba el 44 % de las partidas totales en fin de semana y festivos en el año 2009 pasa al 27% en 2012, y la del domingo, pasa del 35% al 63% de las partidas. Los menores costes asociados al transporte internacional en domingos sería la causa adicional a la ampliación horaria que justificarían estos datos.

El servicio de sanidad vegetal es el que tiene mayor actividad, 2.700 partidas en 2012, que representan un 10% de las partidas anuales, y además, ha registrado un destacado aumento desde 2005, cuando se realizaron poco más de 150 inspecciones de partidas. En cuanto a sanidad exterior, su actividad en fin de semana y festivos ha ido creciendo, pero de forma menos significativa que en el caso anterior, pasando de representar el 2,59% en 2005 al 3,68% en 2012. El servicio de sanidad animal se mantiene en valores muy residuales, inferiores al 1% anual.

Barcelona aeropuerto

El tercer PIF H24 a considerar en la actividad en fines de semana y festivos es Barcelona aeropuerto, aunque presenta cifras muy alejadas de los dos PIF anteriores. En los años siguientes al PMMSSE el número de *admisiones* en fin de semana y festivos se ha situado entre el 1% y el 2% de la actividad anual, con valores entre 70 y 300 partidas anuales, en números absolutos.

La actividad, como en el caso de Madrid, se concentra principalmente en los domingos, que es el día que ha experimentado un mayor aumento en los años posteriores al PMMSSE. Sanidad exterior es el servicio con mayor actividad en festivos y fines de semana, con 238 partidas en 2012 frente a las 54 de sanidad vegetal, pero en ambos casos supone poco más de un 2% de su actividad anual. Sanidad animal, al igual que en el resto de PIF H24, tiene una actividad residual (18 partidas en 2012).

Cuadro 8. Partidas inspeccionadas en los PIF H24, por servicios. Admisión en fines de semana y festivos. Números absolutos y porcentaje. 2005-2012.

PIF	AÑO	SANIDAD EXTERIOR		SANIDAD ANIMAL		SANIDAD VEGETAL		TOTAL		
		Nº partidas FSF	% FSF sobre total partidas	Nº partidas FSF	% FSF sobre total partidas	Nº partidas FSF	% FSF sobre total partidas	Nº partidas Laborables	Nº partidas FSF	% FSF sobre total partidas
ALICANTE PUERTO H24	2005	14	1,43%	10	0,80%			2.548	24	0,93%
	2006	6	0,58%	2	0,16%			2.734	8	0,29%
	2007	10	0,96%	3	0,24%			2.770	13	0,47%
	2008	1	0,07%	9	0,58%			3.369	10	0,30%
	2009	43	1,17%	36	1,72%	1	0,27%	6.069	80	1,30%
	2010	28	1,05%	28	1,57%	7	2,49%	4.664	63	1,33%
	2011			18	1,12%			3.877	18	0,46%
	2012	118	3,93%	24	0,98%			5.511	142	2,51%
VITORIA AEROPUERTO (H24)	2005	3	0,56%	3	9,09%	2	7,14%	589	8	1,34%
	2006	15	2,38%			1	5,56%	642	16	2,43%
	2007	19	2,96%			2	6,25%	668	21	3,05%
	2008	11	1,79%			1	5,56%	697	12	1,69%
	2009	2	0,38%					573	2	0,35%
	2010	8	1,25%					690	8	1,15%
	2011	3	2,44%					154	3	1,91%
	2012						89			
ALGECIRAS PUERTO (H24)	2005	16.061	27,29%	77	1,33%	3.486	25,33%	58.784	19.624	25,03%
	2006	16.229	26,18%	104	1,61%	3.883	24,04%	64.411	20.216	23,89%
	2007	18.041	25,77%	161	2,40%	3.756	22,29%	71.619	21.958	23,47%
	2008	16.410	24,60%	273	3,94%	3.304	21,30%	69.160	19.987	22,42%
	2009	19.590	27,48%	432	5,67%	4.489	23,69%	73.350	24.511	25,05%
	2010	16.919	27,77%	386	5,38%	4.053	25,86%	62.419	21.358	25,49%
	2011	18.752	28,68%	468	7,63%	3.446	24,79%	62.755	22.666	26,53%
	2012	18.718	28,28%	393	6,95%	1.937	20,60%	60.205	21.048	25,90%
BARCELONA AEROPUERTO (H24)	2005	57	0,69%			20	0,88%	14.108	77	0,54%
	2006	89	0,99%	2	0,05%	10	0,43%	15.327	101	0,65%
	2007	110	1,21%	12	0,28%	45	0,97%	17.831	167	0,93%
	2008	89	0,94%	2	0,05%	68	0,98%	20.352	159	0,78%
	2009	136	1,53%	22	0,55%	74	1,49%	17.665	232	1,30%
	2010	140	1,39%	20	0,48%	197	5,61%	17.368	357	2,01%
	2011	129	1,23%	15	0,35%	54	2,10%	17.162	198	1,14%
	2012	238	2,77%	18	0,31%	54	2,41%	16.279	310	1,87%
BILBAO PUERTO(H24)	2005	3	0,21%	2	0,20%			4.523	5	0,11%
	2006	3	0,26%	3	0,39%			3.440	6	0,17%
	2007	9	0,63%	1	0,13%	4	0,25%	3.734	14	0,37%
	2008	1	0,07%	10	1,23%	10	0,87%	3.353	21	0,62%
	2009			3	0,45%			2.590	3	0,12%
	2010					4	0,59%	2.581	4	0,15%
	2011							1.962		
	2012						1.816			
CARTAGENA PUERTO (H24)	2005							672		
	2006			1	0,41%			813	1	0,12%
	2007			1	0,40%			699	1	0,14%
	2008	8	12,50%			1	0,48%	469	9	1,88%
	2009	8	7,69%					455	8	1,73%
	2010							380		
	2011	3	7,32%	5	2,63%			406	8	1,93%
	2012			1	0,37%			466	1	0,21%
MADRID AEROPUERTO (H24)	2005	478	2,59%	32	1,01%	162	2,14%	28.505	672	2,30%
	2006	385	2,04%	31	0,97%	166	2,10%	29.351	582	1,94%
	2007	342	1,62%	10	0,27%	531	3,40%	39.536	883	2,18%
	2008	455	2,20%	4	0,10%	769	2,90%	49.881	1.228	2,40%
	2009	530	2,75%	7	0,16%	985	3,94%	47.120	1.522	3,13%
	2010	679	3,32%	21	0,45%	1.445	5,73%	48.162	2.145	4,26%
	2011	718	3,39%	20	0,40%	1.554	6,13%	49.229	2.292	4,45%
	2012	905	3,68%	29	0,46%	2.750	10,59%	53.142	3.684	6,48%
VIGO PUERTO(H24)	2005					2	0,06%	3.733	2	0,05%
	2006					12	0,40%	3.617	12	0,33%
	2007	2	0,20%	1	0,27%	32	0,84%	5.163	35	0,67%
	2008	7	0,65%					3.911	7	0,18%
	2009							3.407		
	2010			1	0,18%			2.487	1	0,04%
	2011							1.923		
	2012	2	0,68%			1	0,14%	1.498	3	0,20%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

*En los PIF H24, la actividad en fines de semana y festivos (FSF) supone menos del 1% e incluso ha sido inexistente en algunos años posteriores a la ampliación horaria. Los datos obtenidos indican que la demanda en fines de semana y festivos es muy residual, excepto en **Algeciras puerto** (en el que representa el 25% de su actividad anual), **Madrid aeropuerto** (en torno al 3,5%) y **Barcelona aeropuerto** (2% de su actividad anual). En el caso de Madrid se observa no sólo el aumento de actividad FSF sino además un trasvase hacia los domingos.*

En Madrid, considerando cada uno de los servicios de inspección, sanidad exterior es el que presenta mayor actividad, casi todos los años cercano al 80% de la realizada en fin de semana y festivos, seguida de sanidad vegetal. El servicio de sanidad animal apenas ha tenido actividad en dichos días no laborables a partir del PMMSSE, por lo que no estaría justificado el prestar este servicio de inspección en los PIF H24 en estos días no laborables.

AMPLIACIÓN DEL HORARIO DE INSPECCIÓN DE 14 A 20 HORAS (H12): Medida 2ª

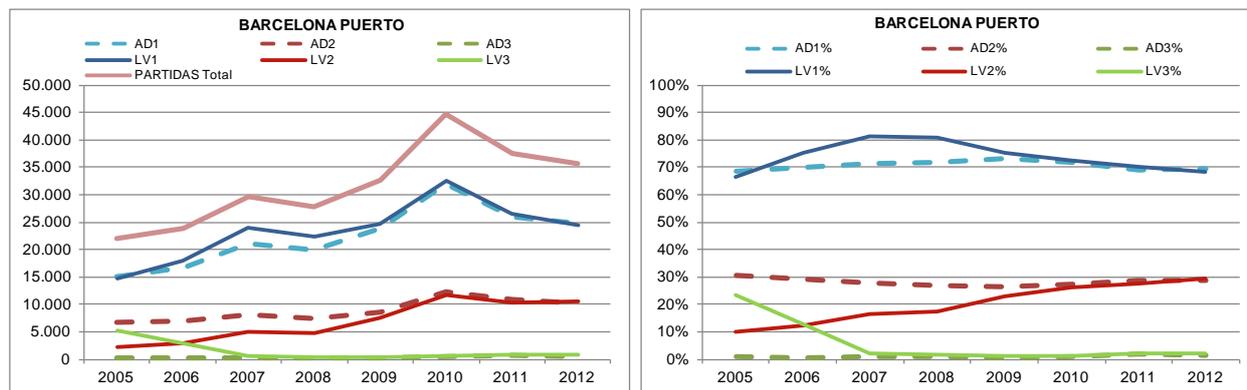
Los PIF afectados por esta medida de ampliación horaria son: Barcelona puerto, Las Palmas aeropuerto, Las Palmas puerto, Santa Cruz de Tenerife puerto y Valencia puerto.

Según la literatura del Plan, esta ampliación horaria se realizaría de lunes a viernes, aunque se indica también que “*en estos puestos se podrán establecer servicios especiales de inspección con preaviso para los sábados*”. Al igual que en la medida 1ª para H24, se aborda este análisis, en primer lugar, del PIF en su totalidad y después por cada servicio de inspección. En este caso el análisis de actividad en fines de semana y festivos se realiza de forma conjunta, al ser residual, en general, en estos PIF.

Barcelona puerto

El PIF del puerto de Barcelona, con H12, convive con un PIF H24 en el aeropuerto, lo que se tendrá en cuenta a la hora de abordar los recursos humanos en la provincia, pero esta circunstancia no afecta a la demanda del puerto. La relación entre la demanda y la prestación del servicio, por tramos horarios, en número de partidas, se resume en los siguientes gráficos. Al igual que en el apartado dedicado a los PIF H24, en el primero se reflejan las partidas en cada tramo horario (*admisión y levante*) entre 2005 y 2012 y en el segundo su relación porcentual.

Gráfico 19. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Barcelona puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Como se observa en el gráfico de la izquierda, el número de partidas inspeccionadas tenía una ligera tendencia ascendente en 2005, que continua hasta 2010, cuando se produce el impacto de la crisis económica, y que se refleja en la actividad en los tramos horarios de mañana y tarde, pero sobre todo en la mañana. No así en el tramo horario nocturno (desde las 21 hasta las 7 horas) que permanece con una importancia muy residual en todo el periodo estudiado.

Tiene este PIF una actividad media, ya que se sitúa entre las 20.000 y las 30.000 partidas anuales. En peso, el puerto pasó de inspeccionar, en 2005, tres millones de toneladas, a 0,8 millones de toneladas en 2012. El descenso se produce en 2010, cuando el servicio de sanidad exterior se desploma. Los restantes servicios han permanecido relativamente estables, en cuanto a peso inspeccionado, durante todo el periodo. En número de partidas también se reflejó en 2010 su punto máximo de actividad, superando las 40.000 partidas (casi doblando la cantidad inspeccionada antes del Plan, aunque luego ha vuelto a bajar).

En su distribución porcentual por tramos horarios (gráfico de la derecha anterior), se ve claramente el predominio absoluto del tramo de mañana, siempre entre el 70 y el 80%, permaneciendo casi inalterable la línea azul. Las pequeñas separaciones entre la *admisión* y el *levante* en este tramo podrían corresponderse con la tramitación electrónica vía EDI. La *admisión* en el tramo de tarde (entre las 15 y las 21 horas, justo el tramo ampliado por el Plan), permanece también casi invariable en torno al 30% de las partidas inspeccionadas.

En 2012, con una cierta apariencia de estabilidad y superados aparentemente los desajustes anteriores, la *admisión* y el *levante* son prácticamente coincidentes en todos los tramos horarios, situados en el 70% en el horario de mañana; el 30% en el de tarde, y prácticamente inexistente en el de la noche.

Si el análisis se centra ahora en la distribución de esas partidas por los diferentes servicios de inspección, se producen diferentes amplitudes y comportamientos. Si bien el que mayores partidas inspecciona en la actualidad es el servicio de farmacia (en torno a unas 20.000 partidas anuales), su aumento ha sido muy pronunciado, sobre todo desde 2009, ya que ha multiplicado por cinco su actividad desde 2005, y todo ello sin beneficiarse de las medidas puestas en marcha con el Plan.

El servicio de sanidad exterior presentaba un ascenso continuado desde 2005 que llega a su punto más alto en 2010 con más de 10.000 partidas y en torno a los dos millones de toneladas, para experimentar después un descenso importante hasta inspeccionar unas 8.000 partidas al año actualmente. La mayor

parte de su actividad es en horario de mañana, y la actividad de tarde se ha mantenido estable a pesar de la ampliación horaria.

Sanidad vegetal, se sitúa en la actualidad en torno a las 3.000 partidas anuales frente a las más de 50.000 inspeccionadas en 2005, el de mayor actividad. Sanidad animal, con unas 8.000 partidas al año, es el servicio que mayor continuidad ha vivido en el periodo estudiado, ya que no ha sufrido casi variaciones (si se exceptúa un pequeño descenso en 2008 luego recuperado).

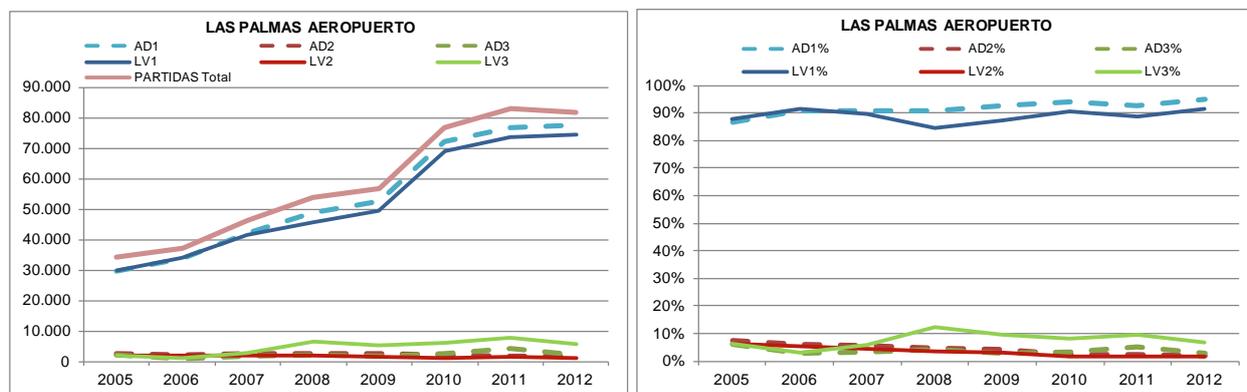
En la actualidad, el único servicio que realiza, aunque con altibajos, alguna actividad nocturna es el servicio de sanidad exterior, aunque no ha superado el 10% en ningún momento del periodo estudiado.

El Plan, desplegado y operativo desde 2007, no parece haber tenido ningún efecto en la actividad en el tramo de tarde, al menos en lo referente a la *admisión* de mercancías para inspeccionar, aunque se mantiene, en general, entre un 30% y un 35% del total de la actividad del PIF.

Las Palmas aeropuerto

El PIF del aeropuerto de Las Palmas ha tenido una continua actividad creciente durante todo el periodo estudiado. Únicamente se registran dos pequeños estancamientos desde 2005. Uno, en 2009, y otro en 2012, con casi total seguridad por efecto de la crisis económica y sus consecuencias. Se trata de un PIF de pequeño tamaño en cuanto al peso de las partidas inspeccionadas, entre las 1.300 y las 1.600 toneladas totales con pequeñas fluctuaciones. Con el paso de los años, el servicio que mayor cantidad de peso está inspeccionando es el de farmacia, que ya en 2009 superó al servicio de sanidad exterior, que experimentó una fuerte bajada en 2008, quedándose en 2010 en las 400 toneladas.

Gráfico 20. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Las Palmas aeropuerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Como se deduce de los datos reflejados en los gráficos anteriores, la actividad se centra casi exclusivamente en el horario de mañana, sin apenas variación en todo el periodo (la curvatura ligeramente superior de la línea verde del *levante* en tramo horario nocturno puede deberse a la tramitación electrónica vía EDI, ya que la *admisión* no sufre apenas variación alguna). En cualquier caso, la franja horaria de mañana (de 7 a 15 horas) concentra el 90% de las partidas inspeccionadas en el aeropuerto de Las Palmas.

El Plan objeto de evaluación no parece haber tenido efecto en absoluto en la actividad del aeropuerto, en el que, a pesar de disponer de horario ampliado hasta las 21 horas, prácticamente no se ha realizado ninguna tramitación a partir de las tres de la tarde, pese al evidente aumento de partidas objeto de control (más de 80.000 desde 2010) del aeropuerto.

Al distinguir entre los diferentes servicios de inspección, se detecta el fuerte crecimiento de la actividad en el servicio de farmacia (que también se refleja en peso, como se ha visto), siempre en horario de mañana (no dispone de ampliación horaria). El número de partidas inspeccionadas en el periodo estudiado ha pasado de 10.000 a 50.000, lo que justificaría casi por sí mismo el crecimiento de la actividad en este recinto aduanero mencionado al inicio de este epígrafe.

El servicio de sanidad exterior presenta un balance positivo, pese a que el crecimiento es suave hasta estancarse desde 2008 e incluso disminuir un poco en 2012. Todo ello en el tramo horario de mañana, ya que la actividad en las tardes y las noches es prácticamente inexistente durante todo el periodo estudiado. El porcentaje de partidas en el primer tramo horario pasa del casi el 90% a la práctica totalidad en el último año estudiado, es decir, se ha acentuado si cabe ese predominio de la actividad durante la mañana.

En el servicio de sanidad animal, al igual que en los servicios mencionados anteriormente, la actividad se centra en horario de mañana entre un 90 y un 99%. En números absolutos, entre 2005 y 2006 se redujo a la mitad la actividad del servicio (de 4.000 partidas se pasó a menos de 2.000) y, aunque se recuperó un tanto dicha actividad en los años siguientes, no se ha vuelto a superar el límite de las 3.000 partidas anuales.

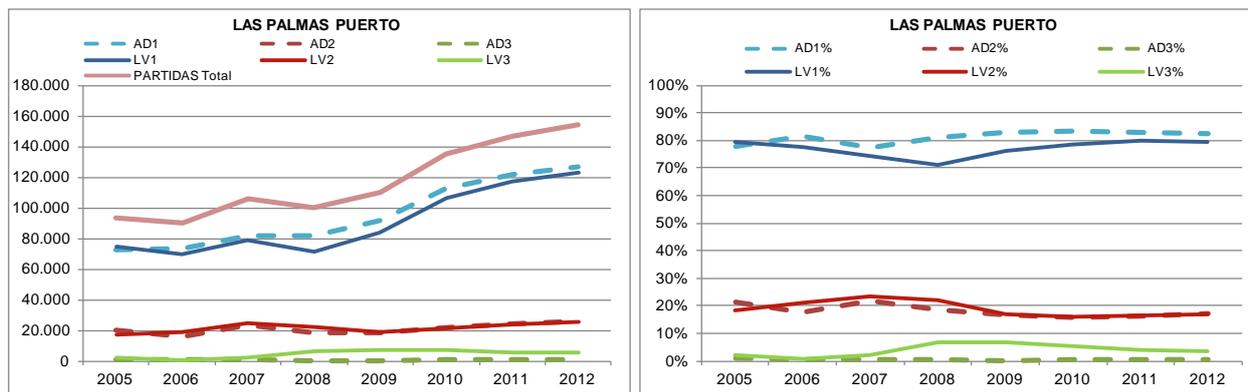
Por último, el servicio de sanidad vegetal registra un descenso continuado en su actividad desde 2005 (casi 2.500 partidas) hasta 2012 (un poco menos de 1.000 partidas). Este es el servicio en el que, a diferencia de los anteriormente comentados, sí se ve una cierta actividad vespertina (entre un 20% y un 30% del total en *admisiones*, entre un 10% y un 20% en *levantes*), aunque sigue siendo de poca relevancia y con poca variación desde antes de la puesta en marcha del plan.

Las Palmas puerto

El puerto grancanario se situó en el año de su mayor volumen de actividad en las 700.000 toneladas (fue en 2007, un pico de actividad que se corresponde con el que se produce en el servicio de sanidad animal, que luego baja rápidamente al entorno de las 60.000 toneladas anuales, que es lo habitual en ese servicio a lo largo del periodo).

Sin embargo, en número de partidas, su actividad ha ido aumentando de forma continuada desde 2005, con un único descenso, en 2008, pero recuperado al año siguiente. El recinto aduanero había controlado en el año 2012 cerca de 160.000 partidas, de las cuales en torno al 80% se tramitaron en horario de mañana. Estos datos se resumen en los gráficos siguientes.

Gráfico 21. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Las Palmas puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

En los gráficos se puede observar cómo las partidas que se tramitan por la mañana son las más numerosas (algo más de 120.000 en 2012), mientras que las que se tramitan entre las 15 y las 21 horas no sobrepasan prácticamente las 20.000 en todo el periodo, y suponen no más de un 20% (aumentó ligeramente en 2006 y 2007, para estabilizarse después en algo menos de dicho 20%). Las tramitaciones en horario nocturno son prácticamente inexistentes.

De los datos se desprende que no se ha producido un aumento de la demanda de actividad durante la ampliación horaria hasta las 21 horas que marca el Plan en este recinto, en el que, en todo caso, ya se efectuaban antes inspecciones a demanda durante las tardes, fuera del horario general de la AGE.

En líneas generales, en todos los servicios se produce un aumento de actividad, aunque el análisis debe tener en cuenta las muy diferentes dimensiones de cada uno: así, por ejemplo, si el servicio de sanidad exterior superó las 70.000 partidas en 2012 (con un peso de 76.000 toneladas), el de sanidad animal se quedó en 6.000 (con un peso de 40.000 toneladas); por tanto, el mismo porcentaje de actividad en determinado horario representa distintas cantidades (y diferentes pesos). En el caso del servicio de sanidad vegetal, que supera por poco las 20.000 partidas, en peso alcanzó escasamente las 30.000 toneladas. Por su parte, en farmacia el número de partidas experimenta un fuerte ascenso mientras que en peso se mantiene estable durante todo el periodo estudiado.

El servicio de sanidad exterior registró desde 2008 un aumento de actividad que se centra casi exclusivamente en el tramo horario de mañana, ya que pasó de las 35.000 partidas de 2005 hasta las 60.000 de 2012, lo que representa el 80% del total, manteniendo este porcentaje en todo el periodo. Sin embargo, la actividad de tarde superaba ligeramente en 2005 el 20% y en 2012 se quedó por debajo de esa cifra, a pesar de la ampliación horaria, lo mismo que la franja nocturna.

Por otro lado, en el servicio de farmacia se producen subidas escalonadas; una en 2007, y otra, tras un periodo de estancamiento, entre 2009 y 2010. Desde ese año, se mantiene en cifras de unas 40.000 partidas anuales. Como en el servicio descrito anteriormente, esas fluctuaciones se registran sobre todo en el tramo horario de mañana, entre las 7 y las 15 horas.

El servicio de sanidad animal es el que menor actividad tiene, con bastante diferencia, en Las Palmas puerto: entre 5.000 y 6.000 partidas anuales a lo largo del periodo. Predomina la actividad de la franja de 7 a 15 horas. La actividad de tarde oscila entre el 20% y el 30%, sin cambios destacables, y, desde

luego, sin efecto del Plan, ya que ese porcentaje de actividad vespertina existía ya previamente al mismo. La línea de *admisión* en horario de noche está en todo el periodo estudiado cercana a cero.

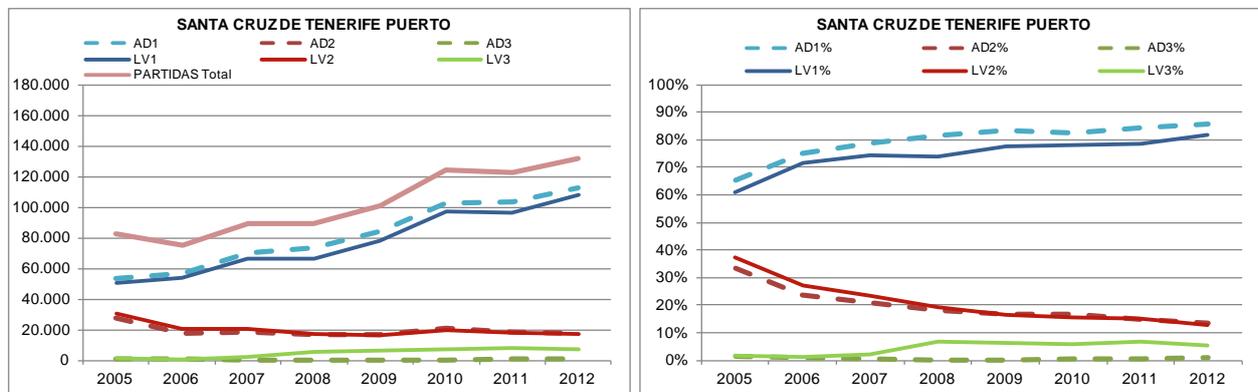
Por último, el servicio de sanidad vegetal parece haber registrado un desplazamiento entre los *levantes* del tramo de mañana en 2008 a favor del de tarde (quizá efecto del fuerte aumento en el peso de las partidas en 2007, como se ha mencionado), pero en los años posteriores vuelve a corregirse la tendencia para acercarse cada *levante* a su tramo de *admisión* y concentrarse en las diferencias máximas del reparto porcentual de actividad: 80% en el primer tramo horario, por debajo del 20% en el segundo y cercano a cero en el que va desde las 21 a las 7 horas.

Santa Cruz de Tenerife puerto

En el puerto de Santa Cruz de Tenerife ha aumentado la actividad de forma importante y prácticamente ininterrumpida desde 2005, pasando de las 80.000 partidas de 2005 a las cerca de 130.000 de 2012. Es, por tanto, uno de los puntos de mayor actividad de los estudiados, al menos en lo referente al número de partidas objeto de control. Si se tienen en cuenta los pesos de dichas partidas inspeccionadas, la línea que se dibujaría sería en sentido descendente, ya que se ha reducido en 100.000 toneladas desde 2005 a 2012, de 350.000 a 250.000 toneladas.

Al igual que en el caso anterior, prácticamente la totalidad del aumento de las partidas se produjo en el tramo de mañana, ya que el perfil de la línea rosada que refleja el total de las partidas en el gráfico superior se corresponde casi exactamente con el de las partidas inspeccionadas entre las 7 las 15 horas. En el gráfico inferior se refleja la relación porcentual del reparto de esa actividad en función de las franjas horarias establecidas.

Gráfico 22. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Santa Cruz de Tenerife puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Al contrario que lo que se esperaba como efecto de la aplicación del Plan, es decir, que se aproximara la franja horaria de tarde a la de mañana en actividad (dado que se amplía ese horario en función de una supuesta demanda, como en el resto de los recintos afectados por esta medida), en este caso se amplía la diferencia. De hecho, de una relación 60%-40% (tramo horario 1 y tramo horario 2) en 2005, se ha pasado a una relación cercana al 90%-10% en 2012. Es decir, la demanda de inspección se ha reducido en el tramo de tarde y ha aumentado en el de mañana. La actividad nocturna es prácticamente inexistente, al igual que en el resto de PIF H12.

Considerando por separado el comportamiento en cada servicio, se ha podido verificar que en todos se ha venido produciendo un aumento de actividad, especialmente acusado en el de farmacia (que ha más que duplicado sus cifras de partidas objeto de control), y únicamente en sanidad vegetal se produce un comportamiento diferente, con un descenso global que se produce en las bajadas de dos años: 2008 y 2012.

Precisamente este servicio de sanidad vegetal es el que tiene más incidencia en el peso global inspeccionado en el PIF, reduciéndose a la mitad en 2102 las más de 200.000 toneladas inspeccionadas en 2005, en un proceso continuo y sin grandes sobresaltos. Los tres restantes servicios se encuentran durante todo el periodo analizado por debajo de las 100.000 toneladas anuales.

En general, en ningún servicio se aprecia en la actualidad una gran demanda fuera del horario de mañana, ya que en ningún caso supera el 20% de las partidas. También es común en los cuatro servicios que el horario de mañana se ha visto cada vez más utilizado y menos el de tarde. Tanto es así que, si bien el servicio de farmacia no tiene ampliación horaria, prácticamente no se diferencia en su actividad al resto de servicios, que sí ofrecen servicio hasta las 20 horas después del plan, lo cual no parece haber servido para homogeneizar la actividad en ambos tramos horarios. La actividad nocturna, al igual que en casos anteriores, es prácticamente nula.

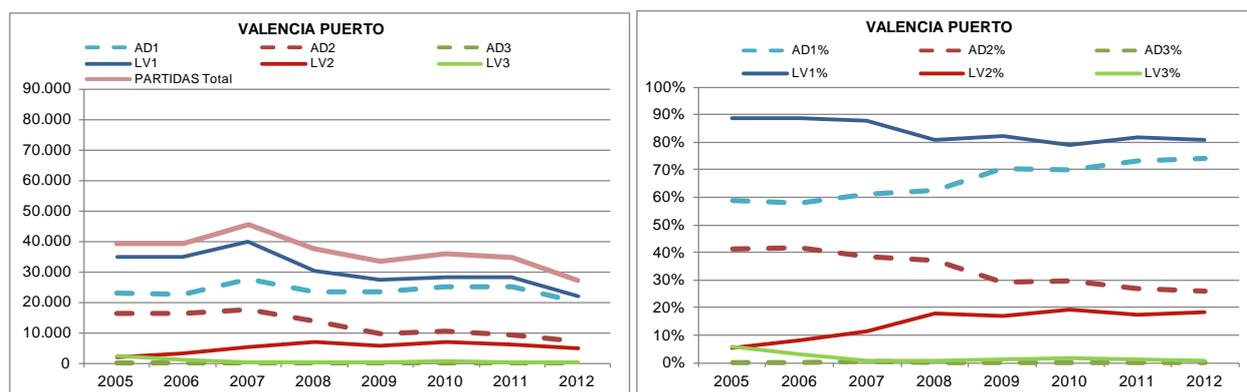
Valencia puerto

Los datos de Valencia puerto reflejan un suave descenso continuado de la actividad desde 2007. En 2005 se controlaron 40.000 partidas y en 2012 no llegaron a las 30.000. En pesos se percibe un fuerte descenso de toneladas de mercancía inspeccionada en el servicio de sanidad vegetal, que pasa de 1,2 millones de toneladas anuales en 2005 a 300.000 toneladas en 2012.

Los servicios de sanidad animal y sanidad exterior han ido reduciendo el volumen en peso de sus partidas, siempre por debajo del medio millón de toneladas, llegando a las 100.000 toneladas en 2012 en el servicio de sanidad animal y 250.000 toneladas en el de sanidad exterior en dicho año. El servicio de farmacia se ha mantenido bastante estable a lo largo de todo el periodo estudiado, pero con pesos reducidos en comparación a los demás servicios, 56.000 toneladas en 2012.

En lo referente a número de partidas, se percibe claramente que existía un destacado *gap* entre la *admisión* y el *levante*, que se ha ido reduciendo, tanto en la jornada de mañana como en la de tarde, como se refleja en los gráficos que se muestran a continuación.

Gráfico 23. Partidas TARIC totales inspeccionadas por el recinto aduanero de Valencia puerto. Distribución por tramos horarios. Admisión y levante. Evolución 2005-2012. Números absolutos y porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

En el gráfico superior, que representa el número total de partidas inspeccionadas por todos los servicios, se puede observar que la línea de *admisión* del tramo horario de mañana, de 7 a 15 horas (línea azul discontinua) ha permanecido, en cifras globales, casi inalterable, con ligeros picos cuando la actividad ha aumentado, siquiera levemente (años 2007 y 2011).

El *levante* (línea continua azul) va siempre por encima de la *admisión*, aunque en el último año de medición ya casi son coincidentes. Mayor era la separación temporal entre las *admisiones* y los *levantes* en la franja vespertina, de 15 a 21 horas (línea roja discontinua) y el *levante* (línea roja continua).

En términos porcentuales, en el gráfico inferior, se puede observar cómo la *admisión* en horario de mañana ha pasado en el periodo del 60% al casi 80%, mientras que el *levante* en dicho horario ha bajado desde el 90% en 2005 al 80% en 2012. Por su parte, la *admisión* en horario de tarde no ha hecho más que descender en el periodo estudiado, desde el 40% de 2005 al casi 30% de 2012; mientras que el *levante* ha pasado de menos de un 10% a casi el 20% de 2012.

La causa podría estar en la inexistencia de inspecciones en horario ampliado, lo que supondría retrasar el *levante* hasta el día siguiente (dado que la franja de actividad nocturna, líneas verdes, está en prácticamente cero todo el periodo), al menos en 2005. Desde 2006, ese *gap* se ha ido reduciendo debido, precisamente, al aumento de presentación de *levantes* en dicho horario, pero también por la bajada de *admisiones* al mismo tiempo que subían las *admisiones* en horario matinal.

La bajada general del volumen de actividad está causada, sobre todo, por el fuerte descenso del número de partidas (y peso, como se ha mencionado) inspeccionadas por el servicio de sanidad vegetal, que ha pasado de 25.000 partidas en 2005 a menos de 10.000 en 2012. Los servicios de sanidad exterior animal y sanidad animal han sufrido fluctuaciones a lo largo del periodo, pero mantienen cifras muy semejantes de actividad, y el servicio de farmacia ha crecido espectacularmente desde 2006, partiendo de una actividad muy modesta (menos de 2.000 partidas) y llegando al nivel del resto de servicios en 2012, superando incluso en número de partidas al servicio de sanidad animal.

Por tramos horarios, en cada servicio en general se ha producido un acercamiento entre la *admisión* y el *levante* (lo cual se reproduce a nivel total como se ha mencionado antes), siempre manteniendo predominio la actividad durante la jornada de mañana (7 a 15 horas) y la casi inexistencia de actividad (salvo un caso concreto de sanidad animal en 2005 y 2006) nocturna.

El servicio de sanidad exterior ha mantenido una fuerte separación temporal entre la *admisión* y el *levante*, situación que se ha ido reduciendo hasta casi confluir en 2012. Si en los tiempos de la aprobación del plan se producían tantas o más *admisiones* en el horario de tarde que en el de mañana, sucedía todo lo contrario en la tramitación de los *levantes*, ya que éstos se producían casi en su totalidad en el horario de mañana.

En el momento de la aprobación del plan, se van reduciendo dichos *levantes* matinales, y aumentando los de tarde, hecho que podría estar relacionado con la ampliación horaria, pero únicamente tendría reflejo en la cuestión organizativa interna, porque lo cierto es que la actividad por la tarde (unidos la *admisión* y el *levante*) supone en 2012 entre el 20 y el 30% del total.

En sanidad animal se produce ese mismo acercamiento entre la *admisión* y el *levante*, separándose la actividad de *admisión* en las franjas horarias de mañana y tarde (que estaban más igualadas en 2005), aumentando los *levantes*, tal vez como consecuencia del plan, aunque ya existía una tendencia alcista desde 2005 que en 2008 se estanca.

El servicio de sanidad vegetal se comporta de forma muy parecida a los dos anteriores, con un fuerte *gap* entre *admisión* y *levante* que se va corrigiendo; desde 2008 ya son prácticamente coincidentes ambas líneas. El tramo horario con mayor actividad es, como en el resto de los recintos estudiados, el de mañana, con un 80% del total, y el 20% restante se concentra en horario de tarde (hasta las 21 horas).

Se ha dejado para el final el servicio de farmacia que, aunque no dispone de ampliación horaria, curiosamente, su registro de actividad es prácticamente idéntico al de los servicios anteriores, lo que sugiere alguna otra circunstancia interviniente en la citada diferencia temporal entre las *admisiones* y los *levantes* en este PIF. En 2012, la actividad del tramo 1 estaba en torno al 70-80%, la de tarde, en torno al 20-30%, y la nocturna no era significativa.

En definitiva, en los PIF H12, la actividad primordial es de mañana, y la actividad de tarde es residual excepto en Barcelona puerto y Las Palmas puerto. En ambos casos ya tenía cierto peso esta actividad de tarde antes de la ampliación de horarios y se ha mantenido con la implementación de la medida.

En el resto de los PIF H12, la medida de ampliación horaria no parece haber tenido efecto, pues a pesar de disponer de horario ampliado hasta las 20 horas, la tramitación a partir de las tres de la tarde no es significativa e incluso ha descendido a favor del horario de mañana.

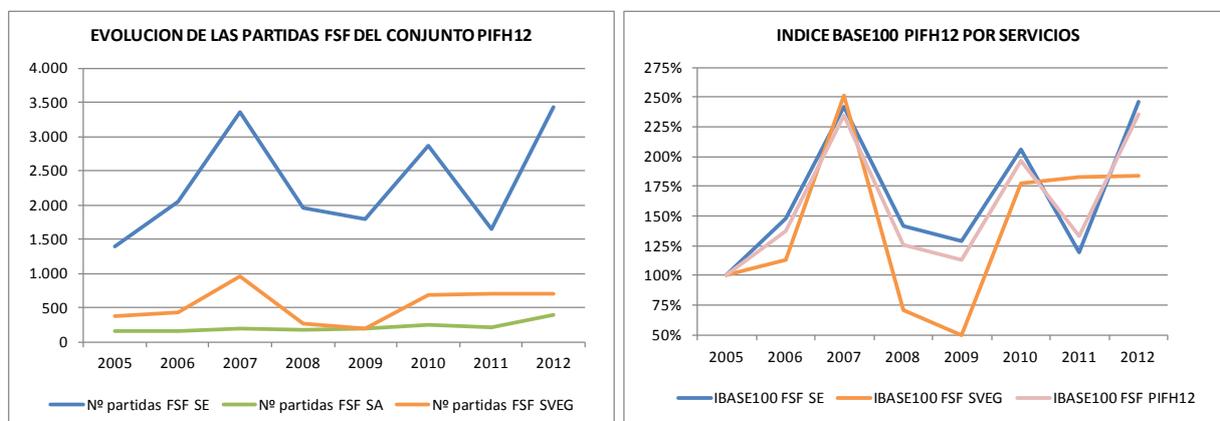
Análisis de la actividad en fines de semana y festivos en PIF H12

El PMMSSE para los PIF H12 establecía una ampliación horaria hasta las 20 horas sin indicar que fuera en todos los días al año, pero con posibilidad de establecer servicios especiales con preaviso para los sábados. El desarrollo de esta prestación especial es diferente en cada PIF H12; unos, como Las Palmas aeropuerto y puerto prestan servicio todos los sábados; otros establecen condiciones añadidas, como la valoración de la necesidad de intervenir a criterio del servicio que deba actuar, como en el caso de Valencia puerto.

Como se observa en los gráficos inferiores, la actividad en fin de semana y festivos en el conjunto de PIF H12 ha aumentando desde la aprobación del PMMSSE hasta 2010 en número de partidas y peso (si bien se aprecian importantes crecimientos en años concretos). En el año 2007 (coincidiendo con la

implementación de la medida de ampliación horaria), y en los años 2010 y 2012, que podría responder a la mejora del comercio exterior tras los años más duros de la crisis económica.

Gráfico 24. Evolución de las partidas inspeccionadas en fines de semana y festivos en PIF H12 y comparación en base 100 por servicios.



Nota: En el gráfico de la derecha sólo se tienen en cuenta los servicios con actividad considerable en fines de semana y festivos; esa es la razón por la que no aparece el servicio de sanidad animal.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

La evolución de la demanda de prestación de servicio en fines de semana y festivos, medido sobre un índice de base 100, indica que ha ido aumentando desde el inicio del periodo (línea rosa del gráfico superior derecha); aunque, con oscilaciones importantes. Por servicios de inspección, sanidad exterior sigue el comportamiento del índice base 100 general, y sanidad vegetal experimenta un periodo de descenso de demanda de servicio en fines de semana y festivos entre 2008 y 2009, para recuperarse en 2010.

Considerando los servicios de inspección de forma aislada, el servicio de sanidad exterior es el que mayor actividad tiene en estos días no laborables para la AGE, seguido, pero muy por debajo, del de sanidad vegetal. Como en el caso de PIF H24, sanidad animal tiene una presencia residual.

Destaca por su actividad el PIF de Las Palmas puerto para los tres servicios (exterior, animal y vegetal), seguido de Las Palmas aeropuerto y Santa Cruz de Tenerife puerto. Incluso, la actividad en estos PIF H12 es mayor que algunos de los PIF H24, que tienen prestación sábados y domingos. El número de partidas en *admisión* en estos tres PIF sólo está superado por los PIF de Madrid aeropuerto y Algeciras puerto.

En Barcelona puerto, aunque existen datos de *admisiones* los sábados y festivos, hay que considerar que el horario comunicado por el PIF indica que no se presta servicio en estos días, por lo que las *admisiones* se deben referir a mercancías inspeccionadas por los servicios el día anterior. Por el contrario, Valencia puerto, con valores muy residuales tanto en valores absolutos como relativos (inferiores al 0,2% de 2009 a 2012) y en los tres servicios, indicaría una ausencia de demanda de inspecciones en sábados y festivos, antes y después del PMMSSE.

Gráfico 25. Número de partidas inspeccionadas en fines de semana y festivos, por servicios, en los PIF H12, y porcentaje.

		SANIDAD EXTERIOR		SANIDAD ANIMAL		SANIDAD VEGETAL		TOTAL		
PIF	AÑO	Nº partidas FSF	% FSF sobre total partidas	Nº partidas FSF	% FSF sobre total partidas	Nº partidas FSF	% FSF sobre total partidas	Nº partidas Laborables	Nº partidas FSF	% FSF sobre total partidas
BARCELONA PUERTO (H12)	2005	86	1,02%	24	0,32%	31	0,64%	21	141	0,68%
	2006	295	2,97%	30	0,36%	14	0,27%	23.127	339	1,44%
	2007	178	1,70%	53	0,61%	52	1,08%	23.640	283	1,18%
	2008	228	2,05%	35	0,44%	27	0,58%	23.551	290	1,22%
	2009	208	1,50%	35	0,43%	38	0,66%	27.590	281	1,01%
	2010	1.196	7,59%	62	0,75%	189	3,35%	28.243	1.447	4,87%
	2011	338	3,18%	74	0,87%	33	0,92%	22.290	445	1,96%
	2012	76	0,82%	39	0,45%	12	5,40%	20.000	127	0,63%
LAS PALMAS AEROPUERTO (H12)	2005	689	3,88%	54	1,31%	47	2,01%	23.421	790	3,26%
	2006	1.018	4,43%	11	0,72%	58	2,79%	25.516	1.087	4,09%
	2007	1.221	4,69%	39	2,33%	35	1,61%	28.607	1.295	4,33%
	2008	1.105	3,65%	65	2,79%	29	1,54%	33.284	1.199	3,48%
	2009	872	2,80%	97	3,41%	25	1,36%	34.851	994	2,77%
	2010	674	2,17%	114	4,45%	16	1,38%	33.915	804	2,32%
	2011	504	1,56%	68	2,53%	12	1,10%	35.541	584	1,62%
	2012	911	2,93%	103	3,54%	16	1,79%	33.859	1.030	2,95%
LAS PALMAS PUERTO (H12)	2005	218	0,50%	21	0,41%	152	0,59%	74.346	391	0,52%
	2006	243	0,58%	43	0,90%	185	0,69%	73.106	471	0,64%
	2007	758	1,68%	38	0,83%	491	1,93%	73.909	1.287	1,71%
	2008	247	0,54%	37	0,79%	70	0,34%	70.239	354	0,50%
	2009	469	0,91%	28	0,53%	83	0,39%	77.552	580	0,74%
	2010	260	0,46%	33	0,58%	59	0,28%	82.744	352	0,42%
	2011	540	0,87%	40	0,65%	547	2,32%	90.883	1.127	1,22%
	2012	1.507	2,08%	168	2,85%	471	2,22%	97.597	2.146	2,15%
SANTA CRUZ DE TENERIFE PUERTO (H12)	2005	368	0,92%	45	1,25%	110	0,55%	63.140	523	0,82%
	2006	470	1,29%	60	1,58%	133	0,64%	60.486	663	1,08%
	2007	1.156	2,82%	56	1,49%	320	1,51%	64.418	1.532	2,32%
	2008	362	0,88%	22	0,56%	117	0,63%	63.269	501	0,79%
	2009	233	0,49%	28	0,53%	37	0,20%	71.114	298	0,42%
	2010	710	1,41%	31	0,52%	393	2,09%	74.074	1.134	1,51%
	2011	268	0,52%	26	0,44%	99	0,47%	77.563	393	0,50%
	2012	920	1,64%	81	1,39%	187	1,09%	77.763	1.188	1,50%
VALENCIA PUERTO (H12)	2005	28	0,30%	7	0,17%	41	0,16%	38.721	76	0,20%
	2006	30	0,32%	5	0,13%	41	0,16%	38.291	76	0,20%
	2007	42	0,34%	12	0,29%	59	0,24%	40.693	113	0,28%
	2008	22	0,20%	22	0,53%	28	0,15%	33.298	72	0,22%
	2009	4	0,04%	13	0,32%	7	0,05%	28.816	24	0,08%
	2010	23	0,20%	2	0,04%	20	0,15%	29.502	45	0,15%
	2011	4	0,03%	3	0,06%	4	0,03%	29.045	11	0,04%
	2012	11	0,12%	7	0,15%	13	0,16%	21.765	31	0,14%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

*Los datos de la actividad FSF para PIF H12 reflejan la existencia de demanda de prestación de servicio los sábados, principalmente de partidas de Sanidad Exterior, excepto para Barcelona puerto y el PIF **Valencia puerto**. En el caso de **Barcelona puerto** no se presta servicio FSF aunque exista la posibilidad en el PMMSSE. En Valencia puerto, y para la totalidad de los servicios, la demanda era muy residual antes del PMMSSE y ha ido descendiendo desde 2005 a 2012. En las entrevistas realizadas, parece que determinados requisitos de los servicios de control para efectuar inspecciones los sábados pudiera estar condicionando esta demanda.*

Valoración de la actividad en horarios ampliados por los operadores económicos

Se analizan en este apartado los resultados de la ampliación horaria en la actividad de los operadores económicos, a través de la valoración de la encuesta a los agentes de aduanas y transitarios. Para ver el comportamiento de los operadores se les ha preguntado sobre los DUA⁹⁴ (que gestionan ellos) que han requerido la intervención de alguno de los servicios sanitarios en frontera.

Actividad de los operadores a partir de las 20 horas

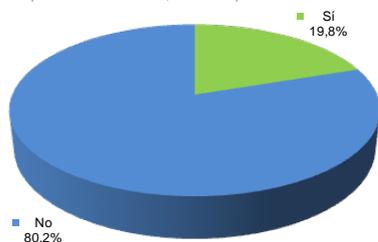
Los agentes de aduanas y transitarios consideran, en general, que la ampliación horaria es una medida “beneficiosa” y que “ha mejorado los tiempos de despacho de las mercancías”. En la encuesta realizada, valoran estas afirmaciones con una puntuación (en una escala 1 a 10) superior al 7 en el 51,28% y 56,9% de los casos respectivamente. A pesar de ello, la utilización de los servicios de control a partir de las 20 horas y su relevancia en la actividad general de los operadores es relativa.

El **19,8%** de los encuestados declara que en los últimos dos años han tramitado DUA a partir de las 20 horas y, dentro de ellos, la mayoría (el 77%) indica que esta actividad nocturna **representa hasta el 5% de su actividad general**. Únicamente el 6% de los encuestados que han declarado tener actividad a partir de las ocho de la tarde reconoce una actividad de más del 50% de sus DUA en horario nocturno.

⁹⁴ Documento Único Aduanero.

Gráfico 26. Porcentaje general y peso de la actividad de despacho aduanero a partir de las 20 horas en días laborables. Encuesta a operadores económicos.

¿Realiza o ha realizado en los dos últimos años gestiones de despacho aduanero de SE, SA o SV a partir de las 20 horas?



	Hasta el 5% DUAS	Del 6 al 25% DUAS	Del 26 al 50% DUAS	Más del 50% DUAS	Nº Referencias
Alicante	50%	50%	0%	0%	4
Barcelona	100%	0%	0%	0%	5
Cádiz	48%	20%	24%	8%	25
Girona	100%	0%	0%	0%	3
Gipuzkoa	90%	0%	10%	0%	10
Huelva	100%	0%	0%	0%	3
Madrid	100%	0%	0%	0%	17
Málaga	100%	0%	0%	0%	4
Murcia	50%	50%	0%	0%	2
Palmas, Las	33%	33%	33%	0%	6
Pontevedra	100%	0%	0%	0%	5
Tenerife	100%	0%	0%	0%	11
Sevilla	100%	0%	0%	0%	3
Valencia	60%	7%	0%	33%	15
Bilbao	100%	0%	0%	0%	3
Total	77%	9%	8%	6%	119

Fuente: Elaboración propia.

Cádiz y Madrid presentan mayores porcentajes de actividad a partir de las 20 horas. El 21% de las referencias obtenidas de actividad a partir de las ocho de la tarde corresponde a operadores de Cádiz, y el 14% a operadores de Madrid. Les sigue Valencia con el 13% y Tenerife con el 9%. El resto de provincias se sitúan en porcentajes muy residuales (inferiores al 5% de las referencias obtenidas). En el caso de Cádiz, además, las referencias del peso de despachos nocturnos sobre su actividad general están más repartidos en los tramos propuestos: hasta el 5% (el 48%), del 6 al 25% (el 20%) y del 26 al 50% (el 24%). En Madrid en cambio se concentran en el tramo de hasta el 5% de su actividad.

Estos resultados son coherentes con los datos estadísticos de las partidas despachadas en Madrid aeropuerto y Algeciras puerto en la franja horaria desde las 21 horas a las siete de la mañana. El resto de provincias que tienen PIF H24 se encuentran en valores inferiores al 20%, especialmente Vizcaya y Barcelona.

Si se consideran cada uno de los servicios de control de forma individual, los operadores que han tenido alguna actividad a partir de las 20 horas, han utilizado en porcentajes similares los servicios de sanidad animal, vegetal o exterior (a la pregunta de si han realizado gestiones en cada servicio, la respuesta nunca es del 33% en sanidad vegetal y del 36% de sanidad animal y sanidad exterior).

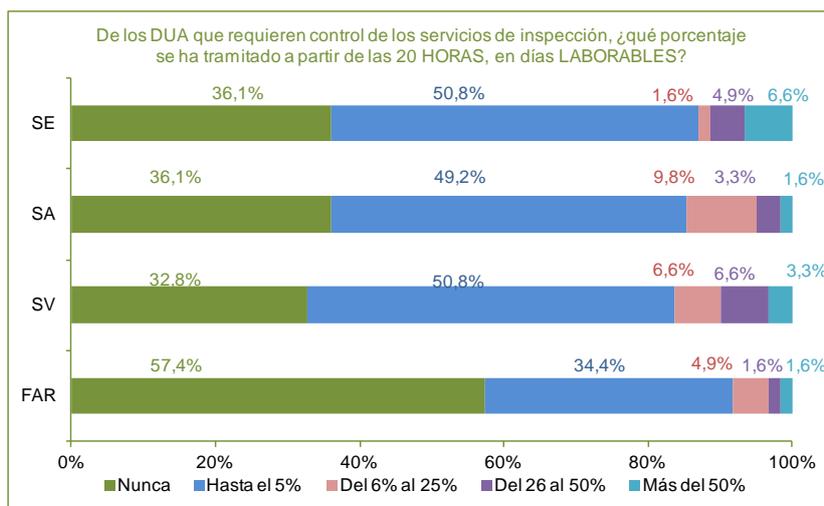
La diferencia reside en la relevancia de esta actividad nocturna. Para la mitad de los operadores, el peso de DUA *nocturnos* representa hasta el 5% de su actividad con independencia del servicio a que se refiera, excepto farmacia que no tiene establecida ampliación horaria.

En sanidad exterior un 6,6 % de operadores ha indicado que los DUAS nocturnos suponen más del 50% de su actividad general: frente al 3,3% en sanidad vegetal y el 1,6% de sanidad animal y farmacia.

Todos estos datos deben ser ponderados en función del número de expedientes gestionados por cada servicio de inspección. Es decir, el mismo porcentaje en sanidad exterior implica muchas más partidas en números absolutos que en sanidad animal, cuyas partidas inspeccionadas son mucho menores.

La distribución porcentual de las respuesta a esta pregunta se representa en el gráfico siguiente.

Gráfico 27. Porcentaje de realización de gestiones, en los dos últimos años, a partir de las 20 horas en días laborables por servicios. Encuesta a operadores económicos.



Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados de la encuesta, clara diferencia entre la valoración general de la medida de ampliación horaria y su utilización a partir de las 20 horas, coinciden plenamente con los datos obtenidos de las partidas en *admisión* en la misma franja horaria y con las opiniones expresadas en las entrevistas sobre la necesidad de un servicio permanente las 24 horas.

Actividad de los operadores en fines de semana y festivos

Si se centra el análisis en la actividad en fines de semana y festivos, **el 20,5%** de los operadores económicos consultados ha tramitado expedientes en estos días. En ocasiones, la actividad en fin de semana y festivo es mayor que la que se registra en días laborables a partir de las 20 horas. Los operadores de **Cádiz y Madrid** (resaltados en el cuadro) han tenido mayor actividad en los días no laborables, representando en conjunto el 42% de las 122 referencias obtenidas, seguidos de Barcelona. El resto tiene una actividad muy residual en fin de semana y festivo.

Gráfico 28. Porcentaje y peso de realización de gestiones de despacho aduanero en fines de semana y/o festivo. Encuesta a operadores económicos.



	Hasta el 5% DUAS	Del 6 al 25% DUAS	Del 26 al 50% DUAS	Más del 50% DUAS	Nº Referencias
Baleares	100%	0%	0%	0%	1
Barcelona	93%	0%	7%	0%	14
Cádiz	41%	38%	7%	14%	29
Gipuzkoa	0%	10%	90%	0%	10
Huelva	50%	0%	50%	0%	2
Lleida	100%	0%	0%	0%	1
Madrid	77%	23%	0%	0%	22
Málaga	100%	0%	0%	0%	3
Murcia	67%	33%	0%	0%	3
Palmas, Las	100%	0%	0%	0%	8
Pontevedra	100%	0%	0%	0%	6
SC Tenerife	67%	0%	33%	0%	9
Cantabria	100%	0%	0%	0%	2
Sevilla	100%	0%	0%	0%	4
Tarragona	100%	0%	0%	0%	1
Valencia	67%	0%	17%	17%	6
Total	67%	15%	14%	4%	122

Nota: Sólo se reflejan en el cuadro los datos de las provincias que sí han declarado tener actividad en fines de semana y festivos.

Fuente: Elaboración propia.

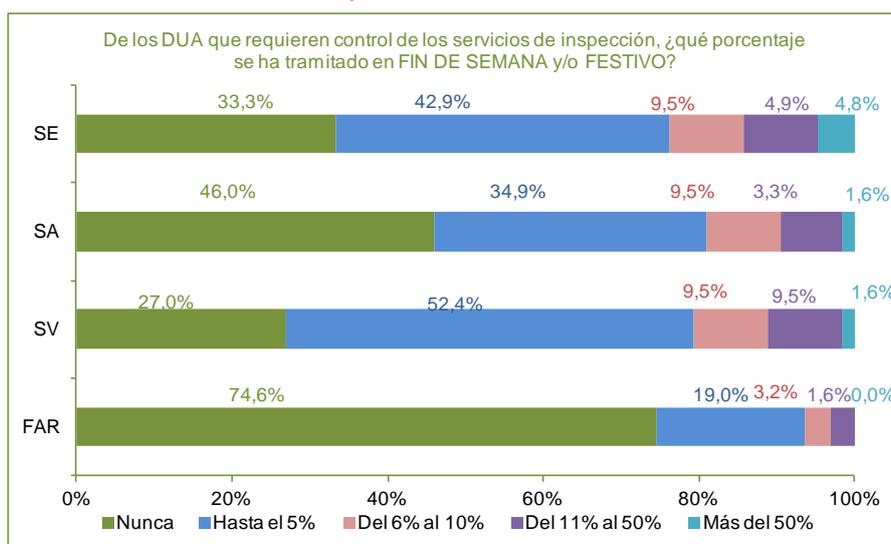
Los datos de la encuesta reflejan que la demanda de servicio en los PIF H24 en fines de semana y festivos se concentra en las provincias de Madrid, Cádiz y Barcelona. Es muy baja en Pontevedra y Murcia, e inexistente en los dos últimos años (por eso no aparecen en el cuadro anterior) en Álava, Alicante y Vizcaya.

Respecto del peso que supone esta actividad en relación al total de actividad de los operadores económicos, sigue siendo mayoritario el tramo de "hasta el 5%" de la actividad general, pero con una distribución más abierta en los tramos sucesivos, especialmente en la provincia de Cádiz (debe tenerse en cuenta que aquí hay dos PIF, Cádiz y Algeciras) donde el 14% de operadores indica que en esos días se realiza más del 50% de su actividad total.

Por servicios, sanidad vegetal ha tenido una demanda algo más elevada. De los operadores económicos que han contestado que han tenido actividad en fines de semana y festivos, sólo el 27% no ha utilizado este servicio, frente al 46% que indica que no han tramitado nunca DUA que requieran inspección de sanidad animal.

Ahora bien, si se tiene en cuenta la relevancia de la actividad de fines de semana y festivos en la actividad general de los operadores económicos, los DUA que han requerido la intervención de sanidad exterior tienen mayor peso en la actividad de los operadores que los que requieren la intervención de sanidad vegetal.

Gráfico 29. Peso en porcentaje de las gestiones en fines de semana y festivos por servicios. Encuesta a operadores económicos.



Fuente: Elaboración propia.

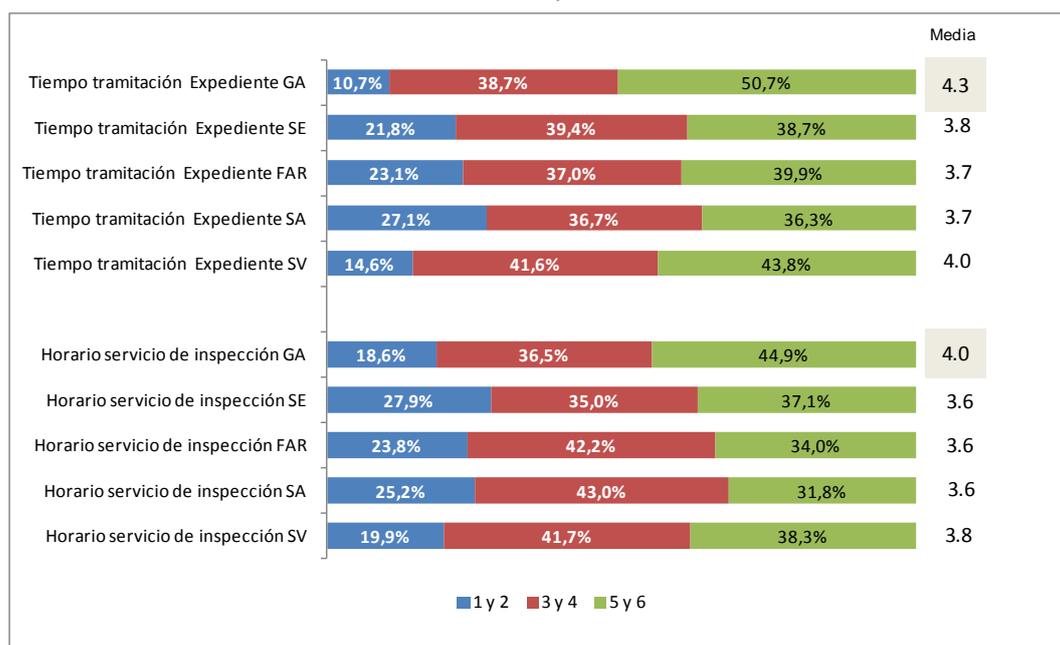
En general, el establecimiento de esta medida de ampliación horaria no responde a la demanda de los operadores, que decían necesitar no tanto una prestación de servicio permanente de 24 horas como la ampliación horaria a tramos de tarde y la flexibilización para atender en casos necesarios a tráficos de mercancías que se presentarían fuera de esta franja horaria.

Valoración de los horarios de los servicios de control

Los operadores económicos, como otros actores relevantes, AENA y Puertos del Estado, consideran positiva la actuación en la ampliación horaria de los PIF. En general opinan que los servicios han mejorado desde la implantación del PMMSE, aunque con matizaciones en cuanto a la organización interna de los servicios, que derivan en tiempos elevados de tramitación de los expedientes. Arguyen diferentes motivos que explican esta afirmación, como las inspecciones múltiples y descoordinadas de diversos servicios sobre la misma mercancía, o falta de personal suficiente en los tramos horarios de mayor actividad.

Esta valoración tiene su reflejo también en la encuesta de operadores económicos, en la que se ha preguntado sobre el horario de los servicios de inspección y de los tiempos de tramitación.

Gráfico 30. Valoración del horario de inspección y de los tiempos de tramitación de los expedientes por servicios. Encuesta a operadores económicos.



Nota: GA significa “servicio de gestión aduanera”.

Fuente: Elaboración propia.

El servicio de **gestión aduanera** es el mejor valorado en horario y en tiempos de tramitación. Dos hechos influyen en los resultados. Por un lado la posibilidad de despacho aduanero vía EDI las 24 horas y, por otro, el efecto negativo que para los operadores tiene la organización interna en los servicios sanitarios de las inspecciones que realizan, pese a la ampliación horaria a H24 o H12.

Dentro de los servicios sanitarios, las valoraciones del horario de inspección y tiempos de tramitación no son muy positivas. **Sanidad vegetal es el mejor valorado**, tanto en puntuación media como en la distribución en tramos. Obtiene, en una escala 1 a 6, un 3,8 de puntuación media en horario de inspección.

El 19,9% de los encuestados lo valoran *mal* o *muy mal*, frente al 27,9% en sanidad exterior y el 25,2% en sanidad animal. Alrededor de un tercio de los encuestados (la variación por servicios oscila entre 31,8 % de sanidad animal y el 38,3% de sanidad vegetal) estarían muy conformes con el horario en los servicios de inspección.

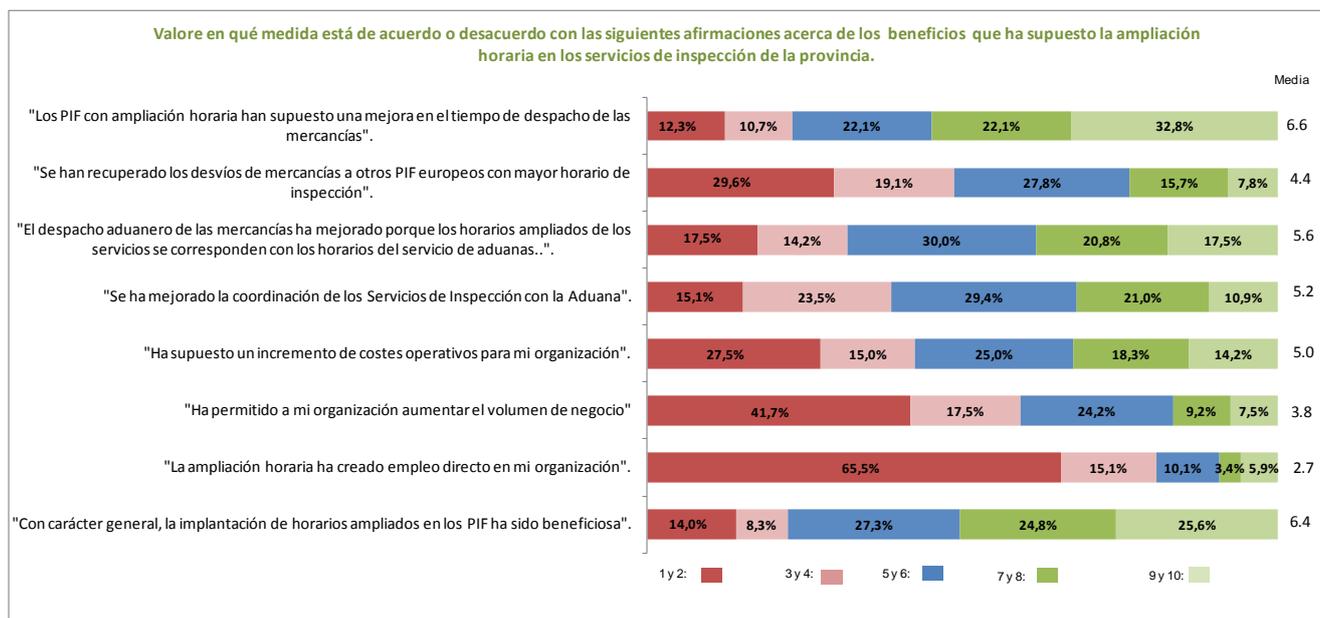
Respecto al tiempo de tramitación, la valoración más favorable es también para sanidad vegetal, con una puntuación media de 4. Además, obtiene del 43,8% de los encuestados una valoración alta, entre de 5 y 6, frente al 14,6% de operadores que lo valoran de forma muy negativa (1 y 2). Los operadores se muestran más descontentos con la tramitación de sanidad exterior (21,8% lo puntúa con 1 y 2) y, sobre todo, con sanidad animal (el 27,1% lo valora con 1 y 2). La inspección de farmacia se sitúa en la media en ambos indicadores.

Valoración de los beneficios de la medida de ampliación horaria

Los agentes de aduanas y transitarios que han operado en los últimos cinco años en un PIF con horario ampliado valoran los beneficios de la implantación de esta medida, con carácter general, con un 6,4 en una escala de 1 a 10. Dentro de esta puntuación, los aspectos relacionados con la empresa (generación de empleo, volumen de negocio o costes operativos) son los peor valorados. Les siguen la recuperación de los desvíos de mercancías, con una puntuación media de 4,4.

Estos resultados se pueden explicar por la desfavorable coyuntura económica de los últimos años y su repercusión en el consumo interno y en el comercio internacional.

Gráfico 31. Valoración de los beneficios de la medida de ampliación horaria. Encuesta a operadores económicos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta a operadores económicos realizada por AEVAL

Tampoco se ha avanzado en aspectos relacionados con la organización de los servicios. La coordinación de los servicios con Aduanas y la adecuación de sus horarios obtienen puntuaciones medias de 5,2 y 5,6, en una escala de 1 a 10.

B. Resultados acerca de la recuperación del tráfico desviado a otros países

Como se ha expuesto en el epígrafe 4.1 sobre la pertinencia del Plan, uno de los motivos que originó la intervención en los PIF eran las quejas de los operadores económicos, Puertos del Estado y AENA respecto al desvío que, según sus datos, se estaba produciendo del tráfico de mercancías a otros países de nuestro entorno que contaban con un servicio de inspección en frontera las 24 horas y que, por tanto, condicionaba la competitividad de los puertos y aeropuertos españoles. El Consejo de Colegios de Agentes de Aduanas, Transitarios y Cámaras de Comercio también argumentó esta causa en las

conversaciones que mantuvieron sus responsables con los de los ministerios funcionales en la época previa al Plan.

En las entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación los desvíos también han sido referidos como efecto negativo de los horarios de inspección, principalmente para el caso de productos de consumo humano, especialmente los perecederos, y para los productos farmacéuticos (aunque el servicio de inspección de farmacia no está incluido en el PMMSSE).

Para valorar el resultado del Plan en la recuperación del tráfico de mercancías, hay que tener en cuenta por un lado, el alcance y relevancia del problema de los desvíos y, por otro, la recuperación del tráfico a causa de las mejoras introducidas por el PMMSSE. Sobre el alcance del problema, no se ha podido contar en la evaluación con datos objetivos de los desvíos achacables al horario de los servicios de inspección, que permitan realizar una valoración objetiva. En este sentido, ningún actor, pudo aportar datos que avalaran las afirmaciones y evidenciaran la magnitud del problema.

En relación a la recuperación del tráfico internacional por las mejoras del PMMSSE, en el desfavorable contexto económico de los últimos años, parece desaconsejable valorarlo a través de cálculos estadísticos que, por otra parte, son difíciles de identificar y que los Agentes de Aduanas y Transitarios tampoco pueden ofrecer. Solo es posible abordar esta cuestión a partir de un análisis cualitativo mediante las entrevistas y la encuesta realizada a los operadores económicos⁹⁵.

Según los agentes de aduanas y transitarios, cuando se pierde un tráfico de mercancías es muy difícil recuperarlo si la nueva ruta escogida por el transportista funciona correctamente y a satisfacción del importador o exportador. Los operadores económicos, por tanto, consideran un riesgo volver a cambiar su actividad a una aduana que les ha ocasionado problemas con anterioridad, a no ser que se decida por motivos distintos a los servicios de inspección, como acuerdos comerciales o la aparición de nuevas rutas regulares, por lo que la aplicación del Plan sería poco efectiva en este sentido.

La encuesta realizada⁹⁶ a ambos colectivos confirma esta situación. Al preguntar por el grado de acuerdo o desacuerdo con la afirmación

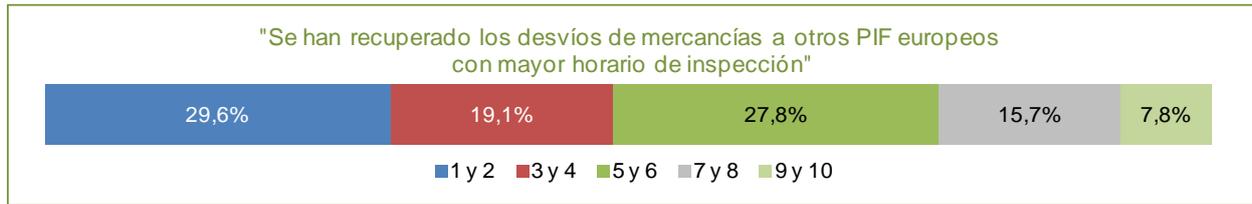
“con el PMMSSE se han recuperado los desvíos de mercancías a otros PIF europeos con mayor horario de inspección”,

el 29,6% de las respuestas se sitúan en el tramo de mayor desacuerdo (1 y 2). Un 27,8% se encuentra en una posición neutra (entre 5 y 6) y sólo el 7,8% alcanza el máximo grado de acuerdo (9 y 10).

⁹⁵ Hay que tener en cuenta, en todo caso, que es parte interesada, que no valora cuestiones que no sean su propia actividad económica.

⁹⁶ Ver, para más detalle, el Anexo 3.

Gráfico 32. Respuestas a la pregunta "Por favor, valore de 1 a 10 su acuerdo con desacuerdo con las siguientes afirmaciones, donde 1 es el grado máximo de desacuerdo y 10 el grado máximo de acuerdo". Encuesta a operadores económicos.



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que, incluso, los encuestados que tienen mayor relación con los servicios de inspección, es decir, aquellos con una mayor actividad anual (que tramitan más de 500 DUA al año de mercancías sometidas a control sanitario), tienen una opinión algo más pesimista que si se analiza la totalidad del colectivo. El 31,4% de esos agentes con mayor actividad considera que no se han recuperado y sólo el 3,9 piensa que con el PMMSSE y la ampliación horaria sí se han recuperado los desvíos.

No se pueden establecer conclusiones muy robustas acerca de este asunto. La mencionada falta de datos sobre los desvíos, cuya existencia no parece cuestionable, no permite valorar la importancia de éstos y, sobre todo, su relación con la carencia o la existencia de unos horarios de inspección en los PIF más o menos amplios. Tampoco se puede confirmar la relación entre la ampliación de dichos horarios con la recuperación de esos desvíos negativos, ya que, según la propia opinión de los actores interesados, no depende de ello. En definitiva, no parece que el Plan haya logrado ese primer objetivo, incluso si se deja al margen su consideración como problema efectivo que precisaba el Plan para su solución.

Conexión con otras medidas

La consecuencia principal de la implantación de estas dos medidas es la necesidad de poner recursos suficientes a disposición de los operadores para que se pueda abordar la ampliación horaria de forma efectiva. Esto implica, en primer lugar, la adecuación de las plantillas (medida 5ª). También otras cuestiones relacionadas, de menor relevancia en su implementación y que se tratarán en un epígrafe conjunto, como la incentivación del rendimiento (medida 6ª), la mejora de la organización de los PIF (medida 7ª); la mejora de la coordinación (medida 8ª), y la dotación de medios (infraestructuras y medios informáticos y técnicos) de las medidas 9ª y 10ª. Ese es el esquema de análisis del resto de medidas del Plan que se aborda a continuación.

4.3. LA ADECUACIÓN DE PLANTILLAS DE LOS PIF: Medida 5ª

Las acciones en materia de personal derivadas del PMMSSE responden a dos ámbitos diferenciados:

- En primer lugar, dan cobertura a las medidas que se adoptan para la **mejora del servicio prestado por los PIF**, siendo una de las medidas prioritarias de 2006. En concreto a la medida 5ª del PMMSSE. También la medida 7ª sobre la mejora de la organización de los PIF, tiene su traducción en acciones en materia de personal con la creación del puesto de jefe de PIF y de los coordinadores de inspección en el servicio de sanidad exterior, que serán objeto de análisis en el epígrafe de Otras medidas.
- Por otra parte, responden al apartado 4º del Plan, referido al tránsito de viajeros y, en concreto, a la **mejora del servicio de vacunación internacional y el control del tránsito internacional de viajeros**, para lo que se actúa en el personal médico y ATS del servicio de sanidad exterior de las áreas de sanidad.

La delimitación del objeto de evaluación a las *medidas PIF* del plan hace que se analicen sólo la adecuación de plantillas de los servicios de sanidad exterior en los PIF, su coherencia, implementación y resultados.

4.3.1. COHERENCIA DE LA ADECUACIÓN DE PLANTILLA

El PMMSSE indica respecto a las acciones en materia de personal de los PIF que *“para asegurar la capacidad de respuesta en el nuevo horario establecido y la calidad del servicio de los PIF se adecuarán las plantillas de inspección de sanidad animal, vegetal y de salud pública, y de sanidad animal encargada de la realización, entre otras funciones, de controles de animales de compañía y equipajes personales”*. Esta quinta medida se centra en la modificación de las plantillas, sus horarios, niveles, complementos asociados y otras cuestiones relacionadas.

Como se ha indicado en el epígrafe 4.2, las medidas de mejora de los PIF, tienen como primera y fundamental consecuencia la necesidad de adecuar sus plantillas a los horarios ampliados, además de mejorar la prestación del servicio en aquellos puestos de inspección en que era necesario un refuerzo en los recursos humanos o la mejora de las condiciones laborales. Las medidas de ampliación horaria son por tanto el primer anclaje justificativo de esta modificación de plantilla. Existen otras justificaciones añadidas como las demandas laborales de los distintos colectivos de funcionarios afectados por el Plan y la necesidad de una modernización de estructuras.

Comparte esta medida con las dos anteriormente analizadas el hecho de que la adecuación de plantillas incidiría directamente, en teoría, en el objetivo del Plan de mejorar la calidad de la prestación de los servicios en la sanidad exterior española.

Al abordar la coherencia de la medida de personal hay que indicar que, al ser consecuencia de otras del plan, básicamente de las medidas de ampliación horaria, las deficiencias encontradas en esta última tienen su traducción en el diseño de la medida de personal, en cuanto a los servicios de control y a los PIF en los que se actúa (no se incluyen todos los servicios de control de sanidad exterior en frontera ni todos los PIF). Por ello, no se insistirá en ellas en este apartado.

Además existen cuestiones transversales de recursos humanos, ajenas al propio plan de medidas, que han influido en la articulación de esta medida, como la estructura de la administración periférica del estado y la relación entre los ministerios competentes.

Consideraciones legales y relación entre competentes

Desde la LOFAGE⁹⁷, es el MINHAP el que ejerce las competencias en materia de personal en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en las que se integran los servicios de sanidad exterior, incluso sobre el personal funcionario que *“ocupe los puestos de contenido técnico especializado”*.

En el Real Decreto de desarrollo de la LOFAGE se introducen algunas reglas para ejercer esas competencias⁹⁸: Las Relaciones de Puestos de Trabajo⁹⁹ (RPT) se proponen por el MAP¹⁰⁰ a la CECIR¹⁰¹, pero esa propuesta debe acompañarse de un informe del Delegado del Gobierno y de la conformidad de los ministerios funcionales. Además, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Los puestos de libre designación son nombrados por el MAP a propuesta de los ministerios funcionales.
- Tanto en las comisiones de servicio como en los puestos provistos por concurso, se debe contar con los ministerios funcionales (con al menos un puesto en la comisión de valoración). Lo mismo ocurre si se refiere al personal laboral.

⁹⁷ Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

⁹⁸ Artículo 13 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.

⁹⁹ Las Relaciones de Puestos de Trabajo de la AGE son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas. Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.

¹⁰⁰ En la Memoria de la Administración Periférica (2003) se menciona una dificultad en este sentido: según este informe, si los puestos están reservados a cuerpos o escalas adscritos a los funcionales, normalmente la convocatoria para los procesos selectivos para el acceso a esos cuerpos o escalas la realiza el funcional. *“La práctica habitual”* (se dice en el informe) *“viene siendo que esos Ministerios convoquen las plazas para sus servicios centrales, lo que impide de las vacantes en servicios periféricos puedan ser cubiertas por personal de nuevo ingreso”*. La consecuencia es que dichos puestos sólo se pueden cubrir con concursos de traslado, pero *resulta complicado* hacerlo por el diferencial retributivo entre los servicios periféricos y servicios centrales.

¹⁰¹ Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (RD 469/87). La CECIR es el órgano encargado de aprobar las RPT, sus modificaciones y, en particular, las producidas por variación en el número, denominación y características esenciales de los puestos de trabajo y en los requisitos para su desempeño.

- En relación con las instrucciones sobre condiciones de trabajo que el MAP dicte para el personal debe consultarse previamente a los ministerios funcionales.

En la Memoria de la Administración Periférica de 2003 se describe una complicada situación en la necesaria colaboración entre el MAP y los ministerios funcionales, en lo referente al personal de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno. Esta colaboración, dice la Memoria,

“no es todo lo satisfactoria que sería deseable. Ante una petición concreta de un servicio territorial, el ministerio funcional preferirá no enfrentarse con unos servicios territoriales que no dependen de él orgánicamente, pero que le son imprescindibles para desarrollar competencias que le han sido legalmente atribuidas. La tendencia será, pues, apoyar o, cuando menos, mantenerse al margen, en cuanto se refiere a la necesidad o pertinencia de las peticiones formuladas por los centros territoriales”.

Se encuentran otras señales de la falta de coordinación entre los competentes, en este caso a nivel de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en el proceso de paso por frontera en los PIF. En abril de 2004 en la reunión ya mencionada entre los agentes comisionistas de aduanas y el MAP, los primeros expusieron, entre otros temas, la necesidad de *“una unidad de interlocución para atender el tráfico ordinario y las incidencias entre los operadores, la administración y otros agentes que intervienen en el proceso de inspección de mercancías en frontera”.*

Esta falla en la relación entre los tres ministerios responsables, que se refleja en la falta de coordinación en las actuaciones y en la apreciación de la falta de un interlocutor válido ante los actores, es una de las bases en que se apoyó la creación de la figura del jefe de PIF, que se analiza al llegar a la medida 7ª, así como de otras medidas del Plan.

A las deficiencias en la coordinación entre competentes se añaden otros problemas que inciden en el diseño de las medidas de personal del Plan.

- En primer lugar, las **características intrínsecas a la estructura** compleja y extensa de las delegaciones y subdelegaciones del gobierno. Ello genera una estructura de mando en el proceso de paso por frontera con unidades estancas y poco flexibles. Todo ello tiene su traducción en la implementación de la medida.
- En segundo lugar, la **estructura existente en el MAP y su influencia en la gestación de la medida**, especialmente en el desarrollo del Acuerdo marco sobre horarios y jornadas. La negociación estuvo a cargo de la unidad de Relaciones Laborales, sin conocimiento de la de Personal, con una concepción distinta en la materia, lo que permitió un acuerdo muy diferente al que habría resultado de haber participado ambas unidades.

4.3.2. IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIDA DE ADECUACIÓN DE PLANTILLAS

En este epígrafe se analiza como ha sido el proceso de adecuación de plantilla para la mejora del servicio prestado por los PIF, que es el objeto de esta evaluación, dejando fuera los Centros de Vacunación Internacional, que no lo son¹⁰². La secuencia del análisis de este apartado es la siguiente:

1. El presupuesto de personal del Plan.
2. Modificación de la estructura de personal.

1. El presupuesto de personal del Plan

Para cubrir las necesidades de personal derivadas del Plan, la memoria económica que acompañaba al Plan de Medidas de 2006 preveía un coste máximo de 6.347.851 euros, desglosado en cuatro apartados diferentes y que alcanzó finalmente los 11 millones de euros.

Incremento de las plantillas y modificación de la estructura¹⁰³

La implementación del Plan no ha afectado a todos los PIF: de los 42 existentes se actuó sólo en los 15 de ampliación horaria de las medidas 1ª y 2ª del Plan y, a consecuencia de ello, la medida 5ª se limita a cubrir las necesidades de ese nuevo horario y la calidad del servicio de esos 15 PIF, cuando el Plan, y la propia medida 5ª, se refieren a todos los PIF en cuanto al objetivo de la mejora de la calidad de la prestación del servicio¹⁰⁴.

Para la cuantificación de las necesidades de personal se realizó un análisis de las dotaciones y cargas de trabajo *“para ampliar los horarios de los PIF, asegurar la capacidad de respuesta y garantizar el cumplimiento de la nueva normativa”*. Basándose en ese estudio de cargas de los servicios de sanidad animal, sanidad vegetal y sanidad exterior se crearon los puestos de trabajo para dar respuesta al nuevo horario de los 15 PIF, y se mejoraron las condiciones en cuanto al nivel del grupo administrativo y el complemento de destino del personal. Es decir, se favoreció a todo el personal de los PIF de ampliación horaria con el fin de mejorar, no sólo el horario, sino la calidad del servicio de control.

Esta adecuación de plantilla no contempló todos los servicios de control en frontera, al quedar excluido el servicio de inspección de farmacia que, aunque actúa igualmente en las aduanas que son PIF, no

¹⁰² Los criterios de cuantificación de necesidades de personal fueron diferentes para este colectivo. Sí se tuvo en cuenta el posible incremento del volumen de trabajo pero no se produjo una ampliación del horario del servicio, y la mejora consistió básicamente en una reclasificación del personal técnico (médicos y ATS). Se mejoró el nivel del puesto de trabajo y se aprobaron mayores complementos de destino y específico.

¹⁰³ Para mayor información, ver Anexo6.

¹⁰⁴ Ya se ha comentado que, en principio, el Plan se refiere sólo a las medidas prioritarias en 2006 para 15 PIF, dejando implícitamente la actuación en el resto de PIF para otras fases, que no llegaron a desarrollarse a consecuencia del estallido de la crisis.

entran en la definición de PIF de la UE. Por lo tanto, las modificaciones en la plantilla y las mejoras laborales que pudieran darse entre la aprobación del Plan y la actualidad en ese colectivo se deben a otras causas que no se analizan en este análisis.

El coste total de la modificación de la plantilla¹⁰⁵, mediante la creación de puestos, la modificación de niveles y sus complementos de destino y específicos asociados a algunos puestos de trabajo y la asignación del complemento de ampliación horaria superó finalmente los 10 millones de euros, según los datos de la Subdirección General de Personal de la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado.

Para la reestructuración de la plantilla, se diseñaron tres líneas de acción principales, resumidas en el cuadro siguiente y que se pasan a analizar.

Cuadro 9. Resumen de puestos y coste de las medidas del Plan.

Tipo	Nº Puestos afectados	Coste
Modificaciones	381	928.367,14 €
Creaciones	280	7.896.317,96 €
Asignación complemento de A.H.	222	1.220.000,00 €
Total	883	10.044.685,10 €

Fuente: Subdirección General de Personal. Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado.

Modificaciones: Mejora del nivel y complemento de destino

La mejora del nivel y complemento de destino de determinados puestos, se produjo con efectos de febrero de 2007. Para ello se modificó la RPT para la reclasificación de estos puestos, básicamente de inspectores –veterinarios y agrónomos, sobre todo- (de nivel 22-24 a 26) y de técnicos de inspección (de 20 a 22) en los 15 PIF incluidos en el Plan. En el epígrafe de análisis de personal se detallan todas estas actuaciones. De ese presupuesto, el 24% se destinó al área de agricultura y el 76% restante a la de sanidad (sanidad exterior y CVI).

En total, estas modificaciones afectaron en los PIF a 245 puestos.

Creación de nuevos puestos y su cobertura

Según los datos de la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, se crearon 226 nuevos puestos en los PIF en aplicación del Plan. La cobertura de los mismos se realizó en cuatro fases:

- Cobertura provisional por procedimientos ordinarios como comisiones de servicios.
- Nombramiento de funcionarios interinos.
- Convocatoria de concursos de traslados.
- Incorporación de efectivos de nuevo ingreso de la Oferta de Empleo Público.

¹⁰⁵ Incluidos los CVI.

La implementación de estas medidas del Plan se dio por concluida en 2010.

Complementos de ampliación horaria

Los complementos de ampliación horaria (AH o H12 y H24) de determinados puestos, fueron asignados a las áreas funcionales, cuya distribución y coste se resume en el cuadro siguiente.

Cuadro 10. Coste de los complementos de ampliación horaria en aplicación del Plan, según la Memoria económica del Plan. 2007.

ÁREA	DENOMINACIÓN PUESTO	PUESTOS A LOS QUE SE ASIGNA COMPLEMENTO DE A.H			COSTE FINAL
		4.000,00 €	6.000,00 €	Total	
AGRICULTURA	COOR REG INSP SA		3	3	18.000,00 €
	COORD REG INSP SV	1	2	3	16.000,00 €
	INSP SAN26	9	33	42	234.000,00 €
	INSP SV N26	13	25	38	202.000,00 €
	AUX ADM N14	1	5	6	34.000,00 €
Subtotal puestos y costes asignación A.H		24	68	92	504.000,00 €
SANIDAD	JEFE SERV SE	10	40	50	280.000,00 €
	AYUD INSP SE	12	37	49	270.000,00 €
	AUX ADM N14	10	21	31	166.000,00 €
Subtotal puestos y costes asignación A.H		32	98	130	716.000,00 €
TOTAL:		56	166	222	1.220.000,00 €

Fuente: Subdirección General de Personal. Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado.

Hay que indicar, que con posterioridad a la memoria económica del Plan, se produjeron modificaciones en las plantillas (y, consecuentemente, en los costes), de las que no se tiene constancia en todos los casos¹⁰⁶. Además, existen pequeñas diferencias entre el coste de los puestos, según diferentes variables (insularidad, antigüedad, específicos distintos, etcétera) que hacen inabordable su análisis general.

Esta es la razón por la que, en el epígrafe siguiente, se analizan los efectos del Plan bajo la consideración del número de efectivos (suponiendo que el coste será semejante, con los citados matices).

En cualquier caso, se puede concluir que, de todo el presupuesto dedicado al PMMSSE financiado por el MAP, el mayor importe se destinó a este capítulo de personal¹⁰⁷.

2. Modificación de la estructura del personal

El PMMSSE establece una conexión directa entre la ampliación de los horarios de inspección, la calidad del servicio en los PIF afectados y la modificación de la estructura del personal que presta servicios en dichos centros (y, por extensión, en su caso, a las áreas de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno donde éstos están ubicados).

¹⁰⁶ Sí se ha documentado una reunión de la CECIR de 4 de octubre de 2007, muy al inicio de la implementación del Plan, en la que se aprueba el incremento de los complementos específicos de 222 puestos (con un coste de 1,2 millones de euros) y la creación de 280 nuevos puestos (coste de 7,8 millones de euros), que se corresponden, *grosso modo*, con las previsiones del plan.

¹⁰⁷ Como se ve en las medidas respectivas, la inversión realizada por el MAP en materia de medios técnicos e informáticos y en otras medidas fue mucho menor.

Asimismo, se aprueba con el Plan una mejora en las condiciones laborales de algunos colectivos, en previsión de un posible aumento de la carga de trabajo, aunque no se produzcan modificaciones en la prestación del servicio (ni aumenta el horario de prestación ni se registran cambios de requisitos técnicos de importancia).

A continuación, se realiza un análisis de las modificaciones, en aplicación del Plan.

En la estructura y plantilla de las áreas funcionales de agricultura y sanidad de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno se producen diferentes situaciones¹⁰⁸:

- Puestos creados **“ex novo”**. Estos puestos¹⁰⁹ se crean ya con nuevos niveles y nuevos complementos de destino y específicos. Unos son nuevas plazas de la misma tipología de puestos ya existente en la estructura anterior (lo que se produce es una ampliación de plantilla) y otros son un nuevo tipo de puesto de trabajo (como los 11 jefes de PIF y los coordinadores de sanidad exterior en los PIF del Plan). En algunos casos, incluyen también complementos de ampliación horaria, aunque este aspecto se trata por separado.
- Puestos **modificados**. Se dan asimismo casos distintos:
 - Los puestos a los que se modifica solamente el nivel y el complemento de destino asociado, así como el complemento específico en algunos puestos de los PIF afectados por el Plan y en las áreas funcionales de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno. Afectan a varios grupos y niveles.
 - Los puestos a los que se modifica el nivel y el complemento de destino, añadiéndose el complemento de ampliación horaria, diferente si se trata de H24 (6.000 euros anuales) o AH (4.000 euros anuales). Estos casos también se dan en los diferentes grupos y niveles de los PIF del Plan.
 - Los puestos que se modifican únicamente con la asignación del complemento de ampliación horaria en los PIF afectados por el Plan.
- Los puestos que **no sufren modificaciones**, básicamente en los niveles administrativos. Estos efectivos se han eliminado del análisis para no distorsionar los efectos del Plan, ya que sólo se tienen datos de los PIF del Plan, cuando en los restantes recintos también es previsible que exista personal que no ha visto modificada su situación laboral.

En total, de los 471 puestos analizados en los PIF¹¹⁰, 245 fueron puestos modificados, y 226 (algo menos de la mitad) fueron de nueva creación, con un reparto desigual, tanto entre los colectivos de las áreas funcionales como entre los efectivos integrantes de las mismas.

Para solventar las diferencias estructurales y de RPT de las diferentes áreas funcionales, se ha optado por presentar el grupo de apoyo (C1/C2) por áreas funcionales y no por servicios. Esto se debe a que en la RPT de Sanidad sí se desagregan los datos, pero no en la RPT de Agricultura, donde los efectivos del

¹⁰⁸ En el Anexo 6 se encuentran los cuadros completos de las modificaciones de personal a consecuencia del Plan.

¹⁰⁹ También hay alguno en las áreas funcionales de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno.

¹¹⁰ No entran en el análisis los 60 efectivos de sanidad exterior y los 31 del área de agricultura (todos ellos personal de apoyo C1/C2) que no sufrieron modificaciones de ningún tipo en sus condiciones laborales.

grupo de apoyo están adscritos al área, sin diferenciar sanidad animal o vegetal. Por último, a las diferencias estructurales (puestos que existen en unos servicios y en otros no) hay que añadir las cuestiones “históricas”; es decir, puestos de antiguas denominaciones de puestos en RPT cuyos efectivos son *residuales* o a extinguir. Así, para poder abordar el análisis se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

- El servicio de sanidad exterior (SE) está integrado por los coordinadores de SE, los inspectores de SE (veterinarios), los jefes de servicio de laboratorio (farmacéuticos de SE), otros A1 (N24) sin especificar en la RPT y los técnicos de inspección de SE.
- El grupo de apoyo C1/C2 de SE está compuesto por los jefes de negociado N18, los auxiliares de laboratorio, los auxiliares administrativos y los auxiliares de oficina. No se tienen en cuenta los 60 puestos de auxiliares administrativos/oficina que no sufrieron modificaciones. Todos ellos están adscritos en la RPT a este servicio.
- El servicio de sanidad animal: coordinadores de SA, inspectores de SA y técnicos de inspección de SA.
- El servicio de sanidad vegetal está formado por coordinadores de SV, inspectores de SV y técnicos de inspección de SV.
- Apoyo C1/C2 del área de agricultura (AGR): son los C1/C2 del área de agricultura que, como se ha indicado, no están separados en la RPT por servicios. Tampoco aquí se tienen en cuenta los 31 puestos que no sufrieron modificaciones.

Los datos se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro 11. Creaciones y modificaciones en aplicación del Plan en los servicios de inspección (SV, SE y SA) en los PIF y áreas funcionales. Número y porcentaje.

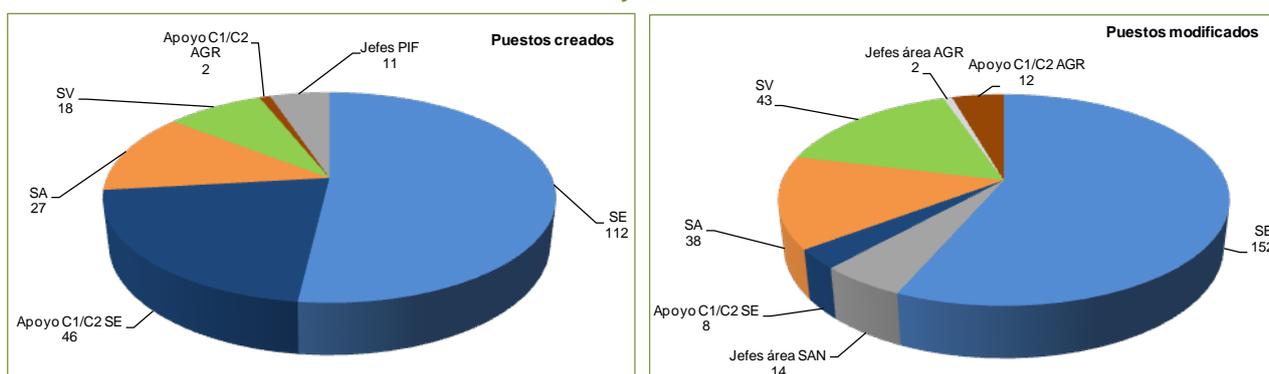
		PUESTOS MODIFICADOS	PUESTOS CREADOS	TOTAL
TOTAL PLANTILLA*	Nº PUESTOS	245	226	471
	% vertical	52,0%	48,0%	
SE	Nº PUESTOS	152	112	264
	%	57,6%	42,4%	
	% sobre plantilla	62,0%	49,6%	56,1%
SA	Nº PUESTOS	38	27	65
	%	58,5%	41,5%	
	% sobre plantilla	15,5%	11,9%	13,8%
SV	Nº PUESTOS	43	18	61
	%	70,5%	29,5%	
	% sobre plantilla	17,6%	8,0%	13,0%
Jefes área SAN	Nº PUESTOS	14	0	14
	%	100%		
	% sobre plantilla	5,7%		3,0%
Jefes área AGR	Nº PUESTOS	2		2
	%	100%		
	% sobre plantilla	0,8%		0,4%
Jefes PIF	Nº PUESTOS		11	11
	%		100%	
	% sobre plantilla		4,9%	2,3%
Apoyo C1/C2 SE	Nº PUESTOS	8	46	54
	%	14,8%	85,2%	
	% sobre plantilla	3,3%	20,4%	11,5%
Apoyo C1/C2 AGR	Nº PUESTOS	12	2	14
	%	85,7%	14,3%	
	% sobre plantilla	4,9%	0,9%	3,0%

Nota: No incluye puestos no modificados ni CVI. El grupo de apoyo de sanidad vegetal y animal se presenta agrupado en el área de agricultura, al carecer de datos desagregados en dicha área en la RPT.

Fuente: Elaboración propia.

El servicio de SE fue el más afectado por las medidas de personal del Plan, con un 62% de los puestos modificados y el 49% de los creados sobre el total de la plantilla analizada, teniendo en cuenta que se trata de una plantilla más numerosa que los dos otros servicios juntos. Gráficamente se representa a continuación.

Gráfico 33. Puestos creados y modificados en aplicación del Plan, por servicios (SA, SE, SV), en los PIF y áreas funcionales.



Nota: el grupo de apoyo de los servicios de SA y SV se presenta agrupado en el área funcional al no disponer de datos desagregados por servicios en la RPT del área de agricultura.

Fuente: Elaboración propia.

El servicio de inspección de SE agrupa un 42% % de las creaciones y un 57% de las modificaciones de puestos.

El servicio de sanidad animal repartió sus creaciones y modificaciones de forma bastante igualitaria (27 y 38, respectivamente), mientras que sanidad vegetal modificó el doble de puestos que creó (43 frente a 18 respectivamente). En el gráfico también llaman la atención los puestos de apoyo creados en el área de sanidad (46), una cifra muy superior a los 2 registrados en el área de agricultura (y ello pese a que comprende los dos servicios dependientes funcionalmente, como se ha dicho).

En los gráficos se percibe claramente la gran preponderancia de los cambios en la plantilla del personal destinado en frontera, sobre todo en el servicio de SE, tanto en el personal de apoyo como en los puestos técnicos. Las modificaciones y creaciones de personal destinado al área, como jefes de oficina y jefes de área, no son significativos. Los jefes de PIF, por su parte, no son más que un escaso porcentaje (2,3%) del total de la plantilla estudiada.

Centrando ya la atención en los puestos con complemento de ampliación horaria, el 42% de los puestos del área de sanidad contenían complemento de ampliación horaria, frente al 61% de los del área de agricultura. El criterio de reparto de este complemento fue diferente en ambas áreas funcionales, como se ha indicado. En el cuadro siguiente se resumen esos datos.

Cuadro 12. Puestos con y sin complementos de ampliación horaria, por áreas funcionales. Porcentajes verticales.

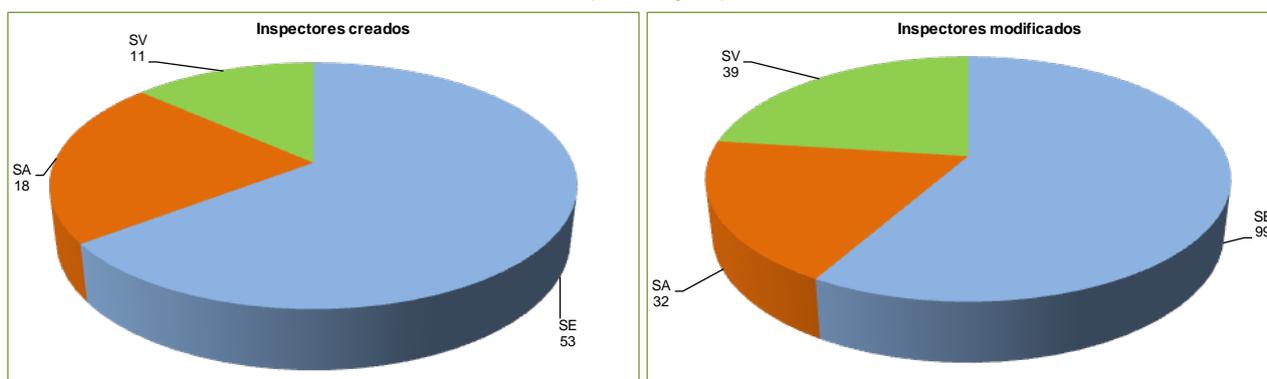
PIF DEL PLAN	SANIDAD EXTERIOR PIF		AGRICULTURA PIF	
	Nº PUESTOS	%	Nº PUESTOS	%
PUESTOS CON AH	132	42%	85	61%
PUESTOS SIN AH	186	58%	55	39%
TOTAL	318		140	

Fuente: Elaboración propia.

Especial relevancia ha de darse al análisis de la creación y modificación de plantilla entre el **grupo de los inspectores**, debido a que son los que tienen la responsabilidad de la firma del certificado sanitario que luego se adjunta al documento de aduanas. Se consideran inspectores en este análisis: en SE, los inspectores farmacéuticos de SE y otros A1 N24 sin especificar; y, en SA y SV, los inspectores de SA y SV, respectivamente.

En este sentido, en consonancia con la modificación y creación de puestos a nivel general, es en los inspectores del área de sanidad, donde en mayor medida afecta el Plan, hasta sumar el 58% de los puestos de inspectores modificados (99) y el 65% de los creados (53).

Gráfico 34. Puestos de Inspectores creados y modificados en aplicación del Plan, por servicios de inspección (SA, SV y SE).



Fuente: Elaboración propia.

Tanto las modificaciones como las creaciones en el área de agricultura fueron más modestas: en modificación de puestos de inspectores, un 19% y un 23% respectivamente para sanidad animal y vegetal; mientras que en creaciones, sanidad vegetal se quedó con sólo un 13% de los puestos creados y sanidad animal, con un 22%.

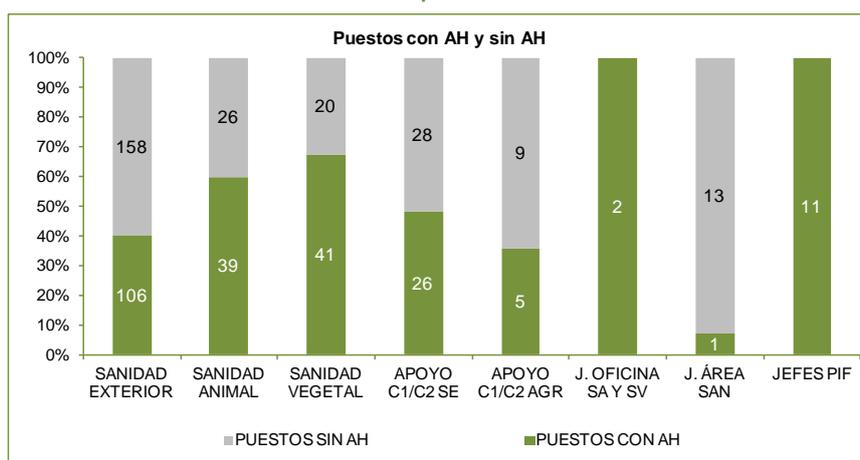
Los datos indican que el esfuerzo de la Administración en personal (capítulo 1) se centró en el área de sanidad, que concentra las tres cuartas partes de las modificaciones y creaciones de puestos, y, de dicha área, en el servicio de sanidad exterior.

De hecho, en el grupo de personal de apoyo (C1/C2), el área de agricultura hubo muy pocas variaciones, tanto en creación como en modificación de puestos, mientras que en sanidad se realizaron tanto modificaciones de puestos como creación de los mismos, estos últimos en muy superior proporción.

Asignación de puestos con complemento de ampliación horaria en los PIF

Pese a que el complemento de ampliación horaria se aplica sólo a los PIF, en teoría, lo cierto es que se ha constatado su aplicación también a una jefatura de área y dos jefaturas de oficina.

Gráfico 35. Reparto de los complementos de ampliación horaria en aplicación del Plan, por servicios y tipo de personal.



Nota: el grupo de apoyo de los servicios de SA y SV se presenta agrupado en el área funcional al no disponer de datos desagregados por servicios en la RPT de agricultura.

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior se puede observar que la totalidad de los jefes de PIF y jefes de oficina de SA y SV desempeñan puestos con ampliación horaria, mientras que en sanidad sólo tiene un puesto de jefe de área con ampliación horaria, de los 14 efectivos con ese puesto con que cuenta. Por servicios, en torno a un 40% de los puestos técnicos de sanidad exterior, y cerca del 60% del personal técnico en sanidad animal y sanidad vegetal tiene dicho complemento.

Las cifras del gráfico representan el número de puestos afectados (106 inspectores en sanidad exterior, 39 en sanidad animal y 41 en sanidad vegetal). En cuanto a los grupos de apoyo, las diferencias también son amplias, sobre todo en número de efectivos: 26 en el servicio de sanidad exterior y 5 en el área de agricultura (no hay desagregación por servicios en la RPT de esta área).

Al analizar los PIF de forma individualizada también hay grandes diferencias. Destacan, con porcentajes superiores a la mitad del personal con ampliación horaria, Cartagena (64%), Santa Cruz de Tenerife (59%) y Alicante (57%). Y, en términos absolutos, Algeciras (36) y Madrid (35) muy por encima del resto y Barcelona, con 27 efectivos, seguida de Las Palmas (23) y Vigo (21).

Cuadro 13. Personal con y sin complemento de ampliación horaria, por PIF. Número y porcentaje.

PIF	AH	%	SIN AH	%	Total
ALICANTE	17	57%	13	43%	30
ALGECIRAS	36	43%	48	57%	84
BARCELONA	27	35%	50	65%	77
BILBAO	16	47%	18	53%	34
CARTAGENA	16	64%	9	36%	25
LAS PALMAS	23	43%	31	57%	54
MADRID	35	45%	42	55%	77
S.C. TENERIFE	16	59%	11	41%	27
VALENCIA	14	24%	44	76%	58
VIGO	21	39%	33	61%	54
ÁLAVA	9	50%	9	50%	18
HUELVA		0%	7	100%	7
TOTAL	230	42%	315	58%	545

Fuente: Elaboración propia.

Los complementos de ampliación horaria no hacen sino añadir mayores diferencias compensatorias entre los puestos con dicha ampliación y los que no la tienen, que se suma a un sistema de libranzas ventajoso para, en términos generales, la mitad de los trabajadores de un PIF.

De hecho, una de las razones esgrimidas por los delegados y subdelegados del Gobierno para reclamar un diferente reparto de la productividad, como se verá en el análisis de la medida 6ª, es precisamente la acumulación de ventajas para una parte de los funcionarios de las áreas funcionales en detrimento de otros.

4.3.3. RESULTADOS DE LA MEDIDA DE ADECUACIÓN DE PLANTILLA

Dentro de las competencias de las áreas funcionales en las Delegaciones del Gobierno, los servicios de control en materia de sanidad exterior ejercen distintas funciones y no sólo la inspección de mercancías en frontera. Para la toma de decisiones sobre estos servicios, y en particular para valorar los resultados del plan en lo referente a la dotación de plantilla, es necesario conocer la tipología de funciones y la complejidad en su desempeño basándose en criterios objetivables.

En el “Anexo 1. Metodología para la caracterización y comparación de las funciones desempeñadas en los PIF” se explica detalladamente la metodología empleada para caracterizar las funciones desempeñadas, los criterios empleados para medir su complejidad, las herramientas para la obtención de la información y la elaboración del modelo de estimación de personal. En este epígrafe, para facilitar la lectura, se ofrecen únicamente las conclusiones de la aplicación de la citada metodología.

Para realizar el análisis cuyos resultados se ofrecen a continuación se ha tenido en cuenta, en primer lugar, la complejidad de las funciones realizadas; en segundo lugar, se añade una nueva dimensión al

análisis, la de la dotación de personal de cada servicio¹¹¹; y, en tercer lugar, se aplica el modelo de estimación de personal a los resultados obtenidos.

Identificación y complejidad de las funciones de los servicios de control de sanidad exterior¹¹²

Las funciones desempeñadas por los servicios de inspección en frontera se pueden dividir en dos grandes grupos¹¹³: inspección y autorización, por un lado, y seguimiento y control, por otro. Además, se habilita una tercera función de “Otras” para recoger las que no formaran parte de las dos anteriores. El árbol resultante se ofrece a continuación.

Gráfico 36. Tipología de funciones definidas para los servicios de inspección en frontera.



Fuente: Elaboración propia.

Esta categorización permite encuadrar todas las actividades realizadas en los servicios de inspección en frontera, con independencia de su especialización técnica, y comparar los distintos servicios, tanto a nivel nacional como en ámbitos territoriales inferiores; o analizar la evolución de un servicio si la medición se repite a lo largo del tiempo.

Las funciones se han valorado en relación a criterios de complejidad definidos que las caracterizan y que proporcionan al final una medición de la complejidad de cada servicio. La matriz de complejidad resume en un cuadro los datos obtenidos por cada función y servicio. En este caso, se trata de la matriz de complejidad de los servicios de inspección en las provincias donde hay un PIF del Plan, incluyendo el servicio de farmacia, ordenadas de mayor a menor complejidad total.

¹¹¹ Los datos de personal corresponden a la RPT de 31 de diciembre de 2012, y han sido facilitados por la Subdirección General de Personal de la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado. La actividad referida en los cuestionarios distribuidos se refiere también al año 2012.

¹¹² La descripción de la metodología y sus resultados se pueden ver en el Anexo 1.

¹¹³ Para lograr un consenso sobre la tipología de funciones se creó un grupo de trabajo en el que participaron representantes de los ministerios funcionales y del MINHAP.

Cuadro 14. Matriz de complejidad de los servicios de inspección en frontera en cada provincia con un PIF del Plan, ordenada de mayor a menor complejidad total. Incluye el servicio de farmacia.

Provincia	TIPO	Serv.	INSPECCIÓN MERCANCIAS	AUTORIZAC. ESTABLECIM.	SEGUIMIENT.	SEG. AYUDAS y SUBVENC.	OTRAS DE SEGUIMIENT.	DECOMISOS DROGAS	ASESORAM. y ASIST. TÉCNICA	COMPLEJIDAD TOTAL
MADRID	PIF HG	FAR	4,57	3,09	2,93	0,00	0,00	2,84	3,30	16,73
VALENCIA	PIF HG	FAR	3,78	0,97	3,51	0,44	0,00	2,97	3,73	15,41
ALICANTE	PIF HG	FAR	2,94	3,10	2,67	0,00	0,00	2,78	3,18	14,67
MÁLAGA	PIF HG	FAR	2,27	2,85	1,09	0,00	1,24	2,87	3,47	13,78
LAS PALMAS	PIF HG	FAR	3,15	2,75	0,00	0,00	2,36	2,70	2,81	13,76
BARCELONA	PIF HG	FAR	4,40	3,63	3,18	0,00	0,00	1,99	0,00	13,19
VIZCAYA	PIF HG	FAR	3,07	2,04	0,00	0,00	2,90	2,21	2,93	13,15
ALGECIRAS	PIF HG	FAR	2,59	2,29	2,59	0,00	0,00	2,47	2,47	12,40
BARCELONA	PIF H24	SE	4,16	2,04	2,85	0,00	2,66	0,00	0,00	11,70
VALENCIA	PIF H12	SV	4,69	1,84	3,66	0,00	1,19	0,00	0,00	11,38
PONTEVEDRA	PIF H24	SE	4,42	1,31	3,20	0,00	2,28	0,00	0,00	11,21
SC TENERIFE	PIF H12	SE	3,48	2,16	2,92	0,00	2,28	0,00	0,00	10,84
VIZCAYA	PIF H24	SA	3,06	1,43	1,13	1,82	1,99	0,00	1,25	10,67
PONTEVEDRA	PIF HG	FAR	2,01	1,63	1,78	0,00	0,00	2,46	2,62	10,50
MURCIA	PIF HG	FAR	2,55	2,11	0,00	0,00	0,00	2,40	2,76	9,81
MADRID	PIF H24	SE	4,66	0,00	2,94	0,00	2,16	0,00	0,00	9,75
PONTEVEDRA	PIF H24	SA	3,86	2,12	2,10	0,00	1,29	0,00	0,00	9,37
HUELVA	PIF HG	SE	1,70	1,95	2,24	0,00	2,30	0,00	1,10	9,29
BARCELONA	PIF H24	SA	4,59	0,00	1,57	0,00	2,08	0,00	0,75	9,00
VALENCIA	PIF H12	SE	4,63	1,68	0,35	0,43	1,78	0,00	0,00	8,89
MADRID	PIF H24	SV	4,66	0,77	0,80	0,00	1,21	0,00	1,05	8,49
VIZCAYA	PIF H24	SV	3,33	0,00	0,00	2,39	2,55	0,00	0,00	8,27
SC TENERIFE	PIF H12	SA	2,43	0,00	1,92	2,58	1,19	0,00	0,00	8,12
SC TENERIFE	PIF HG	FAR	2,85	2,76	0,00	0,00	0,00	2,51	0,00	8,12
ÁLAVA	PIF HG	FAR	2,77	1,48	0,00	0,00	0,00	1,74	2,10	8,10
LAS PALMAS	PIF H12	SE	4,00	0,68	0,00	0,00	3,22	0,00	0,00	7,90
ALGECIRAS	PIF H24	SE	4,62	1,03	0,00	0,00	1,85	0,00	0,00	7,50
MURCIA	PIF H24	SA	3,47	2,12	0,00	0,00	1,82	0,00	0,00	7,41
ALICANTE	PIF H24	SE	3,32	0,00	2,30	0,00	1,68	0,00	0,00	7,29
VIZCAYA	PIF H24	SE	3,84	1,19	0,00	0,00	2,18	0,00	0,00	7,21
ÁLAVA	PIF H24	SA	2,23	0,00	1,60	0,00	1,07	0,00	1,48	6,37
SC TENERIFE	PIF H12	SV	4,54	1,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,16
VALENCIA	PIF H12	SA	3,88	1,00	0,94	0,00	0,00	0,00	0,00	5,82
ALGECIRAS	PIF H24	SA	3,41	0,00	0,00	1,74	0,45	0,00	0,00	5,61
MADRID	PIF H24	SA	3,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,73	5,58
ALICANTE	PIF H24	SV	4,49	0,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,06
LAS PALMAS	PIF H12	SV	4,50	0,00	0,00	0,55	0,00	0,00	0,00	5,05
HUELVA	PIF HG	SA	1,91	1,44	0,00	0,00	1,57	0,00	0,00	4,92
MURCIA	PIF H24	SE	3,19	0,52	0,00	0,00	1,05	0,00	0,00	4,77
ALGECIRAS	PIF H24	SV	4,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,52
ÁLAVA	PIF H24	SV	2,72	0,00	0,00	1,18	0,45	0,00	0,00	4,35
BARCELONA	PIF H24	SV	4,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,25
ALICANTE	PIF H24	SA	2,53	0,00	1,50	0,00	0,00	0,00	0,00	4,03
LAS PALMAS	PIF H12	SA	2,80	0,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	3,84
MURCIA	PIF H24	SV	3,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,84
HUELVA	PIF HG	SV	3,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,66
PONTEVEDRA	PIF H24	SV	3,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,49
ÁLAVA	PIF H24	SE	2,24	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,49

Fuente: Elaboración propia.

Como se ve en el cuadro, el servicio de farmacia es, en general, el que tiene mayor complejidad, ocupando los siete primeros puestos. Este resultado es consecuencia de la importancia que tienen las actividades relacionadas con los decomisos de drogas en la complejidad total del servicio, incluso en comparación con el servicio de inspección de mercancías. El servicio de sanidad vegetal se concentra más en la parte inferior de la tabla, aunque el de Valencia está en décima posición en mayor complejidad. El servicio de sanidad exterior se agrupa principalmente en la zona media del cuadro y el de sanidad animal está más disperso.

Además, parece no haber ninguna relación entre la existencia o no de ampliación horaria, ya que la dispersión de los valores de complejidad se mantiene independientemente del horario.

Por provincias, Madrid tiene sus servicios posicionados en la primera, 16ª, 21ª y 35ª posición (farmacia, sanidad exterior, sanidad vegetal y sanidad animal respectivamente); Valencia, en la segunda, 10ª, 20ª y 33ª posición (farmacia, sanidad vegetal, sanidad exterior y sanidad animal respectivamente). Barcelona tiene dos servicios en las primeras posiciones (farmacia en el sexto puesto y sanidad exterior en el noveno) pero el de sanidad vegetal se encuentra en el puesto 42, a sólo seis puestos del último.

A continuación, se analiza la complejidad de cada uno de los servicios (sanidad exterior, sanidad animal, sanidad vegetal y farmacia).

Sanidad exterior

La complejidad de los servicios de sanidad exterior es muy dispar: desde un valor 2,49 de **complejidad total** que presenta Álava¹¹⁴ al 11,70 de Barcelona. Hay que indicar que en sanidad exterior la complejidad total está referida en exclusiva a distintas funciones que tienen que ver con el control en frontera, bien sea por la inspección de mercancías o por la inspección o autorización de establecimientos para la realización de actividades relacionadas con el tráfico internacional y paso por fronteras.

Cuadro 15. Complejidad del servicio de sanidad exterior en los PIF del Plan, ordenados de mayor a menor complejidad total.

Provincia	TIPO	Serv.	INSPECCIÓN MERCANCIAS	AUTORIZAC. ESTABLECIM.	SEGUIMIENTO.	SEG. AYUDAS y SUBVENC.	OTRAS DE SEGUIMIENTO.	DECOMISOS DROGAS	ASESORAM. y ASIST. TÉCNICA	COMPLEJIDAD TOTAL
BARCELONA	PIF H24	SE	4,16	2,04	2,85	0,00	2,66	0,00	0,00	11,70
PONTEVEDRA	PIF H24	SE	4,42	1,31	3,20	0,00	2,28	0,00	0,00	11,21
SC TENERIFE	PIF H12	SE	3,48	2,16	2,92	0,00	2,28	0,00	0,00	10,84
MADRID	PIF H24	SE	4,66	0,00	2,94	0,00	2,16	0,00	0,00	9,75
HUELVA	PIF HG	SE	1,70	1,95	2,24	0,00	2,30	0,00	1,10	9,29
VALENCIA	PIF H12	SE	4,63	1,68	0,35	0,43	1,78	0,00	0,00	8,89
LAS PALMAS	PIF H12	SE	4,00	0,68	0,00	0,00	3,22	0,00	0,00	7,90
ALGECIRAS	PIF H24	SE	4,62	1,03	0,00	0,00	1,85	0,00	0,00	7,50
ALICANTE	PIF H24	SE	3,32	0,00	2,30	0,00	1,68	0,00	0,00	7,29
VIZCAYA	PIF H24	SE	3,84	1,19	0,00	0,00	2,18	0,00	0,00	7,21
MURCIA	PIF H24	SE	3,19	0,52	0,00	0,00	1,05	0,00	0,00	4,77
ÁLAVA	PIF H24	SE	2,24	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,49

Fuente: Elaboración propia.

Con los datos del cuadro se pueden observar las siguientes circunstancias:

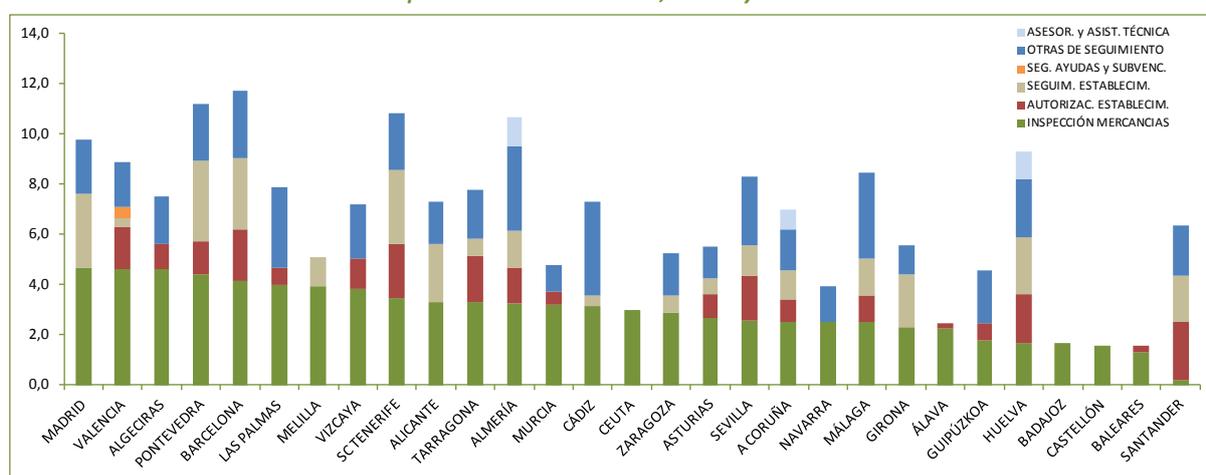
- En el caso de los PIF H24, Barcelona se encuentra en primera posición (11,70 de complejidad total, 6º puesto en la tabla general), seguida de Pontevedra (11,21, 11º puesto) y Madrid (9,75, 16º puesto en la tabla general). Otros tres PIF H24 se sitúan en complejidades medias, con puntuaciones en torno a 7 (Algeciras, Alicante y Vizcaya) y finalmente los PIF de Murcia (que comprende Cartagena) y Álava (Vitoria aeropuerto) se sitúan en valores bajos de complejidad.
- En el caso de los H12, el servicio de sanidad exterior de Tenerife es el que tiene la mayor complejidad (10,84, 12º puesto en la tabla general); seguido de Valencia (8,89) y Las Palmas (7,90).

¹¹⁴ Si se tienen en cuenta todos los recintos, incluidos los que no están en el Plan, los servicios de sanidad exterior con menor complejidad son los de Castellón y Baleares, con 1,57 puntos de complejidad total.

- SE de Huelva, también afectado por el Plan, aunque sin ampliación horaria, registra una complejidad alta (9,25, 18ª puesto en la tabla general), mientras que otro servicio, esta vez fuera del Plan y sin ampliación horaria, como es el de Almería, ha sumado 10,65 puntos de complejidad total, muy superior a algunos de los servicios del Plan.

En cuanto al peso del **servicio de inspección de mercancías**, Madrid, Valencia, Algeciras, Pontevedra y Barcelona ocupan las cinco primeras posiciones en cuanto a complejidad de esta función concreta en sanidad exterior, lo que parece corresponderse con la actividad del PIF (también aquí hay PIF de H24 y H12 en los primeros puestos, por lo que tampoco parece haber relación entre la complejidad y el horario de prestación del servicio, pero sí con los PIF del Plan). La dispersión también en esta función es importante, ya que el rango de puntuación oscila entre 0,19 puntos de Santander (fuera del Plan) y 4,66 puntos de Madrid. Si se suma el otro sub-apartado de la función de inspección, la autorización de establecimientos, el orden variaría un poco, pero no demasiado: los mayores valores de complejidad de la función de **inspección y autorización** se alcanzan en Valencia, Barcelona, Pontevedra, Algeciras y Santa Cruz de Tenerife. En el gráfico se resume el perfil de este servicio.

Gráfico 37. Perfil de complejidad del servicio de sanidad exterior (SE) ordenado por la función de inspección de mercancías, de mayor a menor.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, existen muchas diferencias si se considera toda la actividad realizada por el servicio, y no únicamente el servicio de inspección (en color verde), con pesos diferentes en todas las funciones. Algunas de estas otras funciones se desempeñan en unas provincias y en otras no, o con mayor o menor intensidad.

Sanidad animal

En el servicio de sanidad animal, si se analiza la complejidad total de las funciones, aparecen en los primeros puestos provincias con PIF H24: Vizcaya (10,67), Pontevedra (9,37) y Barcelona (9,00), y un H12, Santa Cruz de Tenerife, con 8,12 puntos de complejidad total. Zaragoza, A Coruña y Ciudad Real, que no forman parte del Plan registran puntuaciones en esta franja más alta (9,36, 8,85 y 8,30 puntos respectivamente de complejidad total). Con puntuaciones medias, por entre 6 y 7 de complejidad total están Murcia (incluye Cartagena) y Álava. Las Palmas y Alicante (H12 y H24 respectivamente) se sitúan entre los servicios con menor complejidad, con puntuaciones totales entre 3 y 4. Esto confirma de nuevo que el horario de prestación del servicio no tiene relación con la complejidad total y, al igual que en el

servicio de sanidad exterior, se produce una considerable dispersión en la complejidad de los diferentes servicios. En el caso de sanidad animal la complejidad del servicio se debe, además de a las funciones relacionadas con el control en frontera, a otras funciones derivadas de las competencias estatales de Ministerio de Agricultura en el territorio, como el seguimiento de ayudas y subvenciones, el control de ferias, libros genealógicos, etcétera. Todas ellas añaden complejidad al servicio.

Cuadro 16. Complejidad del servicio de sanidad animal en los PIF del Plan, ordenados de mayor a menor complejidad total.

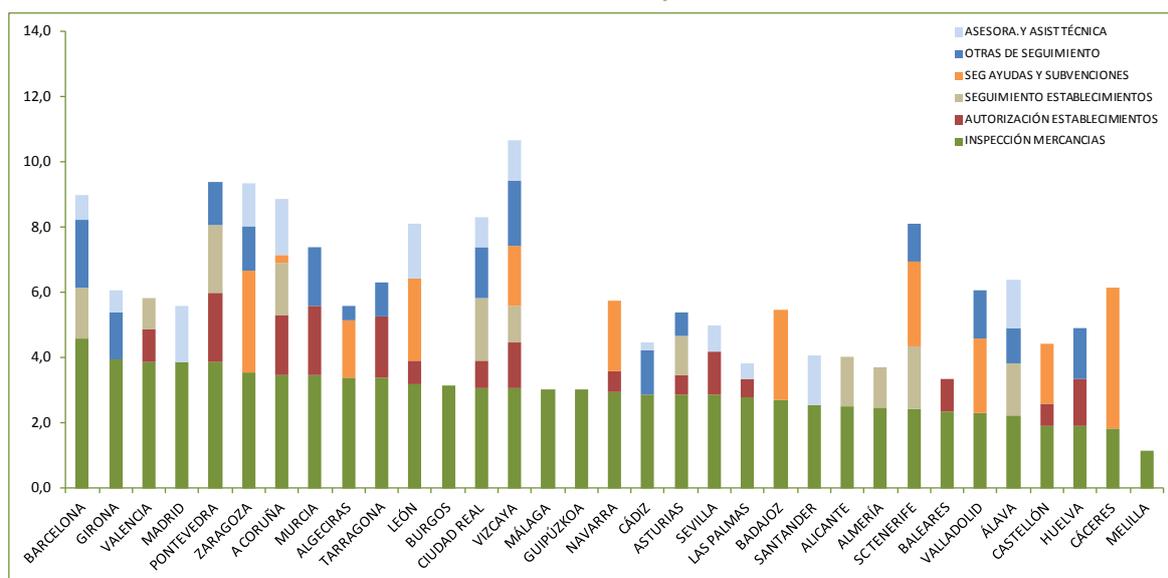
Provincia	TIPO	Serv.	INSPECCIÓN MERCANCIAS	AUTORIZAC. ESTABLECIM.	SEGUIMIENTO.	SEG. AYUDAS y SUBVENC.	OTRAS DE SEGUIMIENTO.	DECOMISOS DROGAS	ASESORAM. y ASIST. TÉCNICA	COMPLEJIDAD TOTAL
VIZCAYA	PIF H24	SA	3,06	1,43	1,13	1,82	1,99	0,00	1,25	10,67
PONTEVEDRA	PIF H24	SA	3,86	2,12	2,10	0,00	1,29	0,00	0,00	9,37
BARCELONA	PIF H24	SA	4,59	0,00	1,57	0,00	2,08	0,00	0,75	9,00
SC TENERIFE	PIF H12	SA	2,43	0,00	1,92	2,58	1,19	0,00	0,00	8,12
MURCIA	PIF H24	SA	3,47	2,12	0,00	0,00	1,82	0,00	0,00	7,41
ÁLAVA	PIF H24	SA	2,23	0,00	1,60	0,00	1,07	0,00	1,48	6,37
VALENCIA	PIF H12	SA	3,88	1,00	0,94	0,00	0,00	0,00	0,00	5,82
ALGECIRAS	PIF H24	SA	3,41	0,00	0,00	1,74	0,45	0,00	0,00	5,61
MADRID	PIF H24	SA	3,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,73	5,58
HUELVA	PIF HG	SA	1,91	1,44	0,00	0,00	1,57	0,00	0,00	4,92
ALICANTE	PIF H24	SA	2,53	0,00	1,50	0,00	0,00	0,00	0,00	4,03
LAS PALMAS	PIF H12	SA	2,80	0,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	3,84

Fuente: Elaboración propia.

Esta variabilidad se mantiene en el servicio de **inspección de mercancías**. En este caso, la última posición la sigue ocupando Melilla, fuera del Plan, con 1,17 puntos de complejidad total, y la primera, Barcelona, con 4,59 puntos. Le siguen, por este orden, Girona, Valencia, Madrid y Pontevedra. Salvo Girona, todos tienen ampliación horaria y están dentro del Plan.

En el análisis del perfil de complejidad de este servicio se puede observar que se producen aún mayores diferencias entre unas provincias y otras que en el caso de sanidad exterior. Hay cuatro servicios que realizan sólo la función de **inspección de mercancías** (Burgos, Málaga, Guipúzkoa y Melilla), y otras cinco que realizan una función más. En este servicio, y también en el de sanidad vegetal, el control y seguimiento de las ayudas y subvenciones (color naranja), tienen especial significación en algunos casos, como en Cáceres, Zaragoza, León, Badajoz, León o Tenerife, como se ve en el gráfico siguiente.

Gráfico 38. Perfil de complejidad del servicio de sanidad animal (SA) ordenado por la función de inspección de mercancías, de mayor a menor.



Fuente: Elaboración propia.

Sanidad vegetal

También en el caso de sanidad vegetal se produce mucha variabilidad entre las provincias estudiadas. El máximo de **complejidad total** lo obtiene Valencia, con 11,38 puntos. Le siguen, por este orden, Badajoz, Zaragoza, Madrid y Vizcaya. El mínimo está en la puntuación de Guipúzcoa, con 2,74 puntos. Y, también en SV se encuentran en los primeros puestos de complejidad total servicios de inspección que no están denle el Plan.

Cuadro 17. Complejidad del servicio de sanidad vegetal en los PIF del Plan, ordenados de mayor a menor complejidad total.

Provincia	TIPO	Serv.	INSPECCIÓN MERCANCIAS	AUTORIZAC. ESTABLECIM.	SEGUIMIENT.	SEG. AYUDAS y SUBVENC.	OTRAS DE SEGUIMIENT.	DECOMISOS DROGAS	ASESORAM. y ASIST. TÉCNICA	COMPLEJIDAD TOTAL
VALENCIA	PIF H12	SV	4,69	1,84	3,66	0,00	1,19	0,00	0,00	11,38
MADRID	PIF H24	SV	4,66	0,77	0,80	0,00	1,21	0,00	1,05	8,49
VIZCAYA	PIF H24	SV	3,33	0,00	0,00	2,39	2,55	0,00	0,00	8,27
SC TENERIFE	PIF H12	SV	4,54	1,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,16
ALICANTE	PIF H24	SV	4,49	0,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,06
LAS PALMAS	PIF H12	SV	4,50	0,00	0,00	0,55	0,00	0,00	0,00	5,05
ALGECIRAS	PIF H24	SV	4,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,52
ÁLAVA	PIF H24	SV	2,72	0,00	0,00	1,18	0,45	0,00	0,00	4,35
BARCELONA	PIF H24	SV	4,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,25
MURCIA	PIF H24	SV	3,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,84
HUELVA	PIF HG	SV	3,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,66
PONTEVEDRA	PIF H24	SV	3,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,49

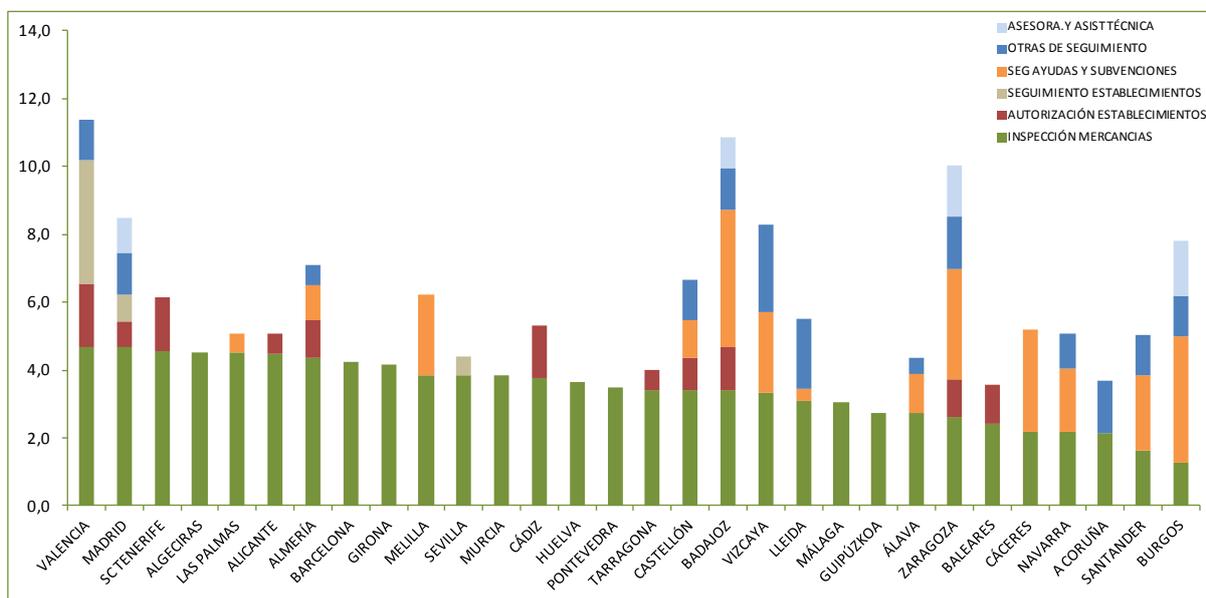
Fuente: Elaboración propia.

Como en el caso anterior, sanidad vegetal tiene funciones que no se enmarcan en el control en frontera, que les aporta una complejidad añadida, principalmente en cuanto a seguimiento de ayudas y subvenciones y control de la encuesta de superficies, entre otras.

En el perfil de complejidad se agudiza en este servicio la diferencia entre aquellas provincias que realizan únicamente inspección de mercancías y las que tienen mayor actividad en otras funciones y

subfunciones de las estudiadas, cobrando, como ya se ha dicho, especial importancia el control de ayudas y subvenciones y, también, en algunos casos, otras labores de seguimiento.

Gráfico 39. Perfil de complejidad del servicio de sanidad vegetal (SV) ordenado por la función de inspección de mercancías, de mayor a menor.



Fuente: Elaboración propia.

Farmacia

Aunque el servicio de farmacia no entra en el Plan, es de interés tenerlo en cuenta porque realiza sus funciones en el PIF, al igual que los demás servicios sí beneficiados. Ya se ha indicado al inicio de este epígrafe que, además de las funciones desempeñadas en común por el resto de servicios en la inspección en frontera, tienen especial peso en su complejidad las **subfunciones de decomisos de drogas y asistencia a juicios** como peritos, como se ve a continuación, así como la autorización de establecimientos (donde se posiciona Barcelona en primer lugar por la importancia de la industria farmacéutica y cosmética en Cataluña que parece justificarlo, aunque más bien por la producción que por la inspección en frontera).

En este servicio, las mayores **complejidades totales** las registran Madrid, Valencia, Alicante, Málaga y Las Palmas, respectivamente. Y cabe destacar que en este caso, la variabilidad es aún mayor que en los servicios anteriormente estudiados, pues las puntuaciones oscilan entre los 1,69 puntos de Lleida y los 16,73 de Madrid.

Cuadro 18. Complejidad del servicio de farmacia en los PIF del Plan, ordenados de mayor a menor complejidad total.

Provincia	TIPO	Serv.	INSPECCIÓN MERCANCIAS	AUTORIZAC. ESTABLECIM.	SEGUIMIENTO.	SEG. AYUDAS y SUBVENC.	OTRAS DE SEGUIMIENTO.	DECOMISOS DROGAS	ASESORAM. y ASIST. TÉCNICA	COMPLEJIDAD TOTAL
MADRID	PIF HG	FAR	4,57	3,09	2,93	0,00	0,00	2,84	3,30	16,73
VALENCIA	PIF HG	FAR	3,78	0,97	3,51	0,44	0,00	2,97	3,73	15,41
ALICANTE	PIF HG	FAR	2,94	3,10	2,67	0,00	0,00	2,78	3,18	14,67
LAS PALMAS	PIF HG	FAR	3,15	2,75	0,00	0,00	2,36	2,70	2,81	13,76
BARCELONA	PIF HG	FAR	4,40	3,63	3,18	0,00	0,00	1,99	0,00	13,19
VIZCAYA	PIF HG	FAR	3,07	2,04	0,00	0,00	2,90	2,21	2,93	13,15
ALGECIRAS	PIF HG	FAR	2,59	2,29	2,59	0,00	0,00	2,47	2,47	12,40
PONTEVEDRA	PIF HG	FAR	2,01	1,63	1,78	0,00	0,00	2,46	2,62	10,50
MURCIA	PIF HG	FAR	2,55	2,11	0,00	0,00	0,00	2,40	2,76	9,81
SC TENERIFE	PIF HG	FAR	2,85	2,76	0,00	0,00	0,00	2,51	0,00	8,12
ÁLAVA	PIF HG	FAR	2,77	1,48	0,00	0,00	0,00	1,74	2,10	8,10

Fuente: Elaboración propia.

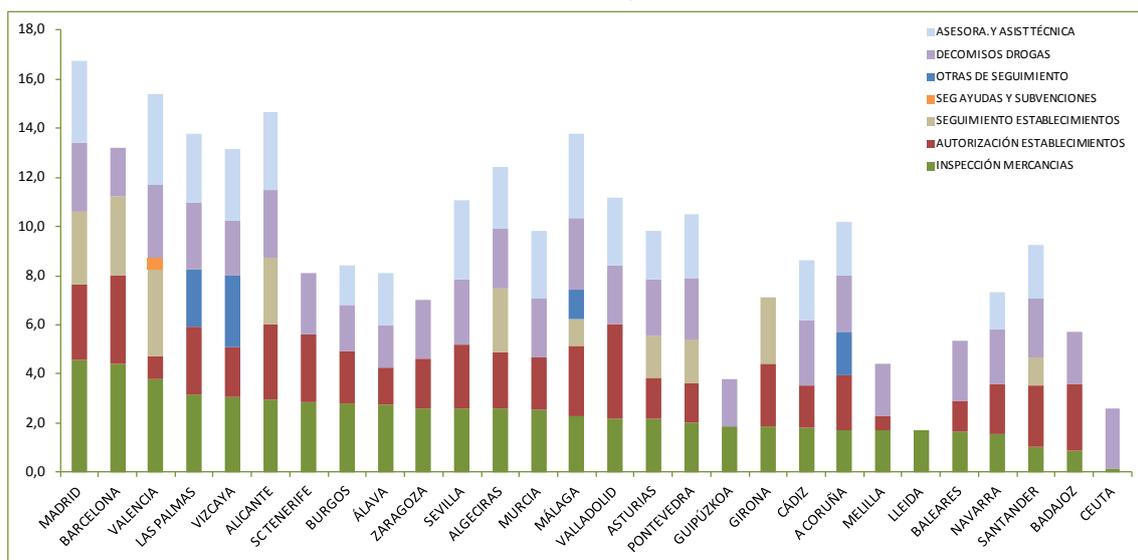
La posición de las provincias, si se ordenan por el peso de la actividad relacionada con la inspección de mercancías en frontera, es la siguiente: Madrid, Barcelona, Valencia y Las Palmas.

En este caso, ni siquiera cabe considerar las posibles diferencias por horarios, ya que ninguno de ellos tiene ampliación horaria. Esta cuestión también ha sido analizada en el momento de tener en cuenta la incidencia en la prestación del servicio de los acuerdos de jornada y horarios.

En el gráfico siguiente se puede observar la relevante diferencia que en el perfil del servicio de inspección de farmacia imprime la subfunción de decomisos de drogas y la de asesoramiento y asistencia técnica debido, como se ha indicado, a la asistencia a juicios como peritos de sus inspectores.

Además, el desempeño de estas funciones es independiente de la actividad inspectora y autorizadora, que también tiene sus matices diferentes en el caso de este servicio, en el que el seguimiento de establecimientos (farmacéuticos, cosméticos) tiene un mayor peso que en otros servicios (véase, por ejemplo, el servicio anteriormente analizado, el de sanidad vegetal, en el que sólo existe en tres de las provincias estudiadas).

Gráfico 40. Perfil de complejidad del servicio de farmacia (FAR) ordenado por la función de inspección de mercancías, de mayor a menor.



Fuente: Elaboración propia.

Casos especialmente significativos, por su diferente perfil, son Ceuta, en el que prácticamente toda su actividad se ciñe a los decomisos, Lleida, que prácticamente sólo realizan inspecciones de mercancías, y Madrid, que tiene todas las subfunciones con un reparto prácticamente homogéneo.

Relación entre la plantilla y la complejidad

En las organizaciones se distinguen distintas dimensiones que las caracterizan, tales como recursos humanos, recursos materiales, funciones que desempeñan, entorno en el que actúan, recursos económicos... En esta evaluación el interés se centra en dos de ellas, la complejidad de las funciones y la dotación de personal para su desempeño.

Identificada y medida la complejidad de los servicios de control en frontera, el siguiente paso es analizar la relación entre ambas dimensiones y posicionar los servicios para su comparación.

A continuación se presentan la posición de cada uno de los servicios de los PIF¹¹⁵ objeto del Plan¹¹⁶ respecto de la media de la plantilla y de los valores medios de la complejidad total de dichos PIF. Como se observa en el gráfico siguiente, existe una fuerte dispersión, aunque, y especialmente en el servicio de sanidad exterior (figuras azules), parece que existe una cierta relación entre ambas variables, de manera que a una mayor complejidad le correspondería una mayor plantilla.

En el eje horizontal se ha representado la complejidad (es decir, cuanto más a la izquierda del gráfico, menos complejidad; cuanto más a la derecha, mayor complejidad), y en el vertical, la plantilla total (cuanto más abajo, menos personal; cuanto más arriba, más personal del servicio).

Así, en este caso, si se observa el cuadrante superior derecho, el que agrupa los servicios con mayor complejidad y plantilla, se ve que predominan servicios de sanidad exterior. Entre ellos, el servicio de sanidad exterior de Algeciras, por ejemplo, que con una complejidad muy parecida al mismo servicio de Vizcaya, tiene mucho más personal. De igual forma, con complejidades semejantes, los servicios de sanidad exterior de Tenerife, Pontevedra y Barcelona, tienen personal muy diferente.

Y en otro sentido: servicios con parecidas plantillas tienen complejidades muy diferentes: véase, por ejemplo, los casos que se alinean a lo largo del eje horizontal: Barcelona SV, Algeciras SV, Murcia SE, Algeciras SA, Alicante SE, Pontevedra SA...

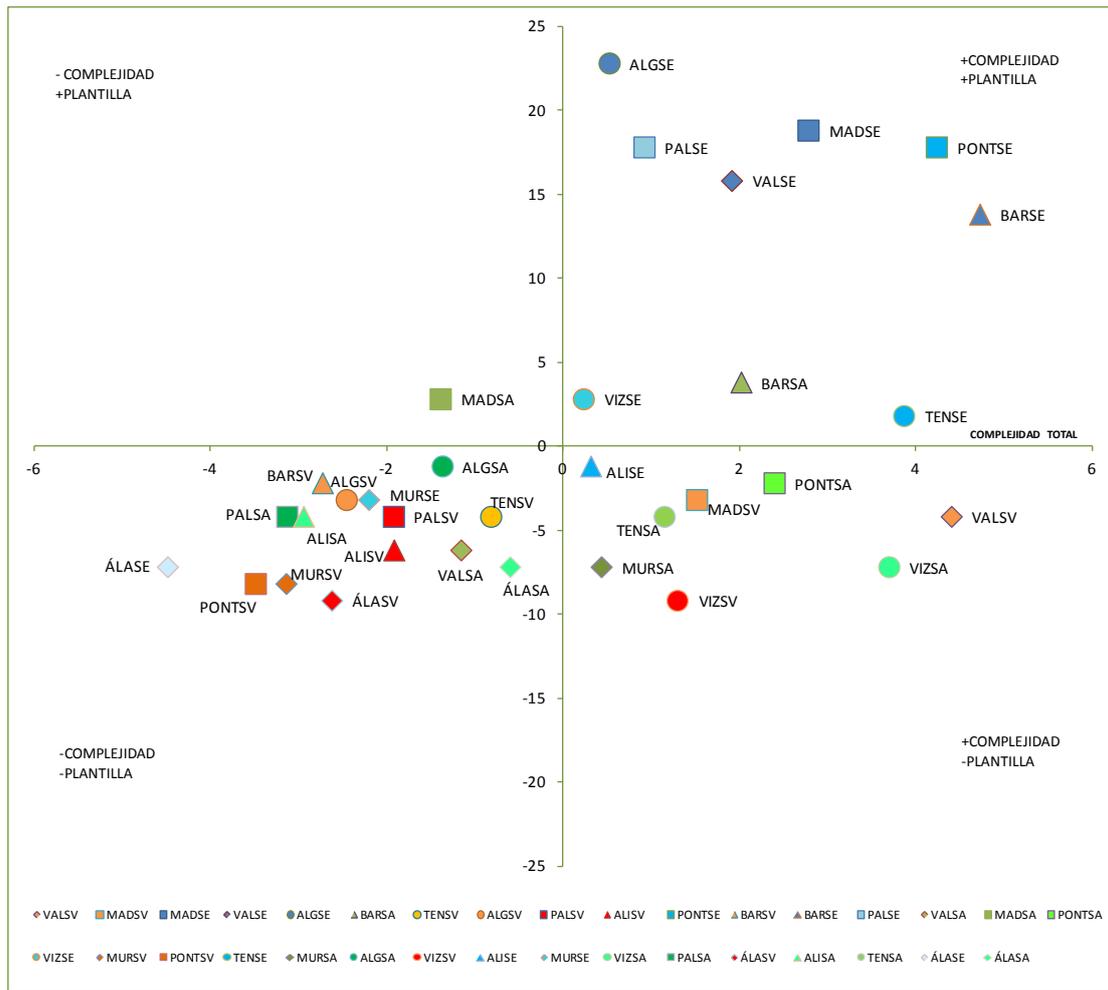
También se puede concluir que la dispersión es mayor en el cuadrante de mayor complejidad y mayor plantilla que en el de menor complejidad y menor plantilla, donde las posiciones de los servicios están más agrupadas.

Destaca asimismo que en el cuadrante de menor complejidad y más plantilla sólo hay un servicio, el de sanidad animal de Madrid.

¹¹⁵ Para profundizar en el perfil de los diferentes servicios de inspección al relacionar la plantilla con la complejidad de cada uno, ver el Anexo 1. Se ha obviado aquí para agilizar la lectura.

¹¹⁶ Se ha dejado, por tanto, fuera de este análisis el servicio de farmacia.

Gráfico 41. Diferencia a la media de complejidad total y de plantilla total en los PIF H24 y H12. Sin servicio de inspección de farmacia.



Fuente: Elaboración propia.

Si se circunscribe el análisis a la función de inspección de mercancías y a la dotación de inspectores en los PIF del Plan, se agudiza la relación entre ambas variables, destacándose aún más la posición en el cuadrante derecho superior de buena parte de los servicios de sanidad exterior y coincidiendo muchas de las posiciones del anterior gráfico. El servicio de sanidad animal de Madrid, que se situaba en el gráfico anterior en otro cuadrante, también se ha desplazado a este de mayor complejidad y mayor plantilla. Los resultados se reflejan en el gráfico siguiente.

Definición de un modelo de estimación de la dotación de personal

Hasta ahora, se ha realizado un análisis descriptivo de la relación entre la complejidad y el personal. Es necesario profundizar e intentar determinar si la dotación del personal de cada servicio, una vez terminada la implementación del Plan, se corresponde con la complejidad de sus funciones; es decir, si son excedentarios o deficitarios de personal.

La metodología empleada para obtener estos resultados se describe pormenorizadamente en el Anexo 1. El modelo de estimación se ha aplicado a todos los servicios de sanidad exterior, sanidad animal y sanidad vegetal con funciones de control en frontera con independencia de su pertenencia al PMMSSE, para poder establecer comparaciones tanto a nivel general como por servicios o tipología de PIF. No se aplica al servicio de farmacia por considerar que requiere un tratamiento particular por la especial significación que tiene la complejidad de la función de decomisos de drogas en el índice de complejidad total del servicio.

Los resultados de la aplicación del modelo a los servicios de control en frontera se presentan en dos bloques para facilitar la comprensión y visualización de los datos. En primer lugar, se analizan los resultados para los servicios pertenecientes a los PIF que entran en las medidas de mejora del Plan y, en segundo lugar, los resultados en el resto de los servicios de control.

Resultados en los servicios donde existen PIF que entran en las medidas de mejora del Plan

En este bloque está constituido por 33 servicios distribuidos en las provincias en las que se atiende, al menos, a un PIF beneficiario de las medidas de mejora del PMMSSE, y por tanto todos ellos con horario ampliado, bien a 12H o a 24H. Los resultados se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 19. Personal ocupado y pronosticado por el modelo de estimación en los servicios de los PIF del Plan. Ordenados de mayor a menor complejidad en inspección de mercancías.

Serv	Servicio	TIPO	COMPLEJIDAD INSPECCIÓN MERCANCÍAS	COMPLEJIDAD TOTAL	TOTAL PERSONAL OCT2012	PRONOSTICADO TOTAL PERSONAL	TOTAL INSPECTORES OCT2012	PRONOSTICADO INSPECTORES
SV	VALENCIASV	PIF H12	4,69	11,38	6	9,77	5	5,98
SV	MADRIDSV	PIF H24	4,66	8,49	7	8,33	6	5,34
SE	MADRIDSE	PIF H24	4,66	9,75	29	11,30	15	7,22
SE	VALENCIASE	PIF H12	4,63	8,89	26	9,44	15	6,05
SE	ALGECIRASSE	PIF H24	4,62	7,50	33	11,05	16	7,33
SA	BARCELONASA	PIF H24	4,59	9,00	14	9,88	12	6,34
SV	SC TENERIFESV	PIF H12	4,54	6,16	6	9,12	2	6,16
SV	ALGECIRASSV	PIF H24	4,52	4,52	7	9,38	6	6,53
SV	LAS PALMASSV	PIF H12	4,50	5,05	6	10,19	6	7,03
SV	ALICANTESV	PIF H24	4,49	5,06	4	6,35	4	4,39
SE	PONTEVEDRASE	PIF H24	4,42	11,21	28	7,41	15	4,37
SV	BARCELONASV	PIF H24	4,25	4,25	8	5,40	7	3,83
SE	BARCELONASE	PIF H24	4,16	11,70	24	6,21	14	3,49
SE	LAS PALMASSE	PIF H12	4,00	7,90	28	3,77	13	2,27
SA	VALENCIASA	PIF H12	3,88	5,82	4	3,04	3	2,02
SA	MADRIDSA	PIF H24	3,86	5,58	13	3,18	10	2,15
SA	PONTEVEDRASA	PIF H24	3,86	9,37	8	4,00	4	2,26
SE	VIZCAYASE	PIF H24	3,84	7,21	13	3,11	7	1,90
SV	MURCIASV	PIF H24	3,84	3,84	2	1,86	2	1,45
SV	PONTEVEDRASV	PIF H24	3,49	3,49	2	0,68	2	0,69
SE	SC TENERIFESE	PIF H12	3,48	10,84	12	3,44	3	1,69
SA	MURCIASA	PIF H24	3,47	7,41	3	2,29	2	1,31
SA	ALGECIRASSA	PIF H24	3,41	5,61	9	1,58	6	1,05
SV	VIZCAYASV	PIF H24	3,33	8,27	1	2,29	0	1,21
SE	ALICANTESE	PIF H24	3,32	7,29	9	2,02	5	1,15
SE	MURCIASE	PIF H24	3,19	4,77	7	1,03	5	0,77
SA	VIZCAYASA	PIF H24	3,06	10,67	3	2,90	1	1,34
SA	LAS PALMASSA	PIF H12	2,80	3,84	6	0,47	4	0,50
SV	ÁLAVASV	PIF H24	2,72	4,35	1	0,52	1	0,47
SA	ALICANTESA	PIF H24	2,53	4,03	6	0,51	3	0,50
SA	SC TENERIFESA	PIF H12	2,43	8,12	6	1,91	4	0,97
SE	ÁLAVASE	PIF H24	2,24	2,49	3	-0,20	3	0,20
SA	ÁLAVASA	PIF H24	2,23	6,37	3	1,21	1	0,70

Los servicios se muestran ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.

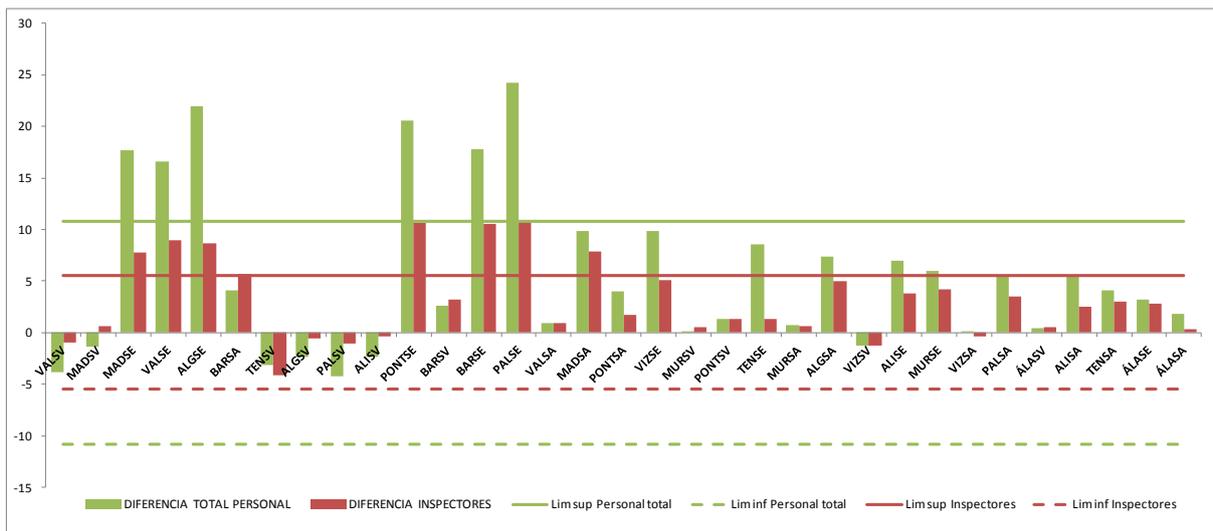
Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, y con carácter general, la aplicación del modelo de estimación evidencia que la dotación de personal de los servicios con un PIF incluido en el Plan no parece ser deficitaria en relación a la complejidad de sus funciones. Los valores que estima el modelo para cada servicio, en su mayoría son inferiores a la dotación existente en diciembre de 2012, tanto en personal total como en inspectores. Las mayores dotaciones estimadas tanto para personal total como para inspectores, se corresponden con los servicios de sanidad exterior de Madrid y Algeciras, ambos PIF H24, seguidos del servicio de sanidad vegetal de Las Palmas (PIF H12).

Hay que indicar que, aunque se considera para la estimación el tipo de horario que tienen los servicios, el modelo no tiene en cuenta qué dotación de personal mínima requiere cubrir un horario ampliado (12 o 24 horas) en cuanto a la distribución de la jornada de trabajo. Por ello, los datos estimados no pueden considerarse como valores absolutos sino como indicación de un exceso o defecto.

Existen siete servicios con dotaciones inferiores a las estimadas, pero las diferencias entre éstas y la dotación real no son significativas. En el gráfico inferior, que muestra la diferencia entre los valores de la dotación de personal a diciembre de 2012 y la estimada, se puede observar que los valores de estos seis servicios deficitarios se encuentran muy próximas al valor “cero”, es decir a la dotación estimada. Sí cabe destacar que en este grupo se encuentran los servicios de SV de Valencia y SV de Madrid, que son los que tienen mayor complejidad de la inspección de mercancías son los más ajustados en sus dotaciones de personal.

Gráfico 43. Diferencia entre el personal existente en 2012 con los valores estimados por el modelo en los PIF del Plan ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.



Fuente: Elaboración propia.

Lo más relevante de los resultados es la situación de seis servicios de sanidad exterior que presentan una dotación de personal total muy por encima del resto del grupo, superando con amplitud la línea superior de confianza; es decir, claramente están “sobre dimensionados” en personal en relación con sus complejidades y en comparación con el resto de servicios con ampliación horaria. Se trata de los servicios de sanidad exterior de Madrid, Valencia, Algeciras, Pontevedra, Barcelona y Las Palmas.

No obstante, hay que tener en cuenta en la cuantificación de la dotación de personal total de los servicios de sanidad exterior la influencia de los técnicos de inspección A2 (específicos de este servicio) y del personal de apoyo adscrito a su RPT (jefes de negociado y administrativos). En los servicios de sanidad animal y sanidad vegetal, no se descarta la existencia de personal de apoyo, principalmente administrativo, como personal adscrito a las Secretarías Generales de las Delegaciones del Gobierno y asignados al PIF para el desempeño de sus funciones, que no han entrado en la cuantificación de su personal por no aparecer en la RPT como tales.

Si se toma en particular al grupo de inspectores, vuelve a repetirse la situación excedentaria de los seis servicios de sanidad exterior y se incorporan como excedentarios los servicios de sanidad animal de Madrid y Barcelona, aunque este último en menor medida (roza la línea superior de confianza para inspectores, línea roja del gráfico).

Resultados de la aplicación del modelo en los servicios de control que no entran en las medidas de mejora del Plan

En este bloque se integran el resto de servicios a nivel nacional que tienen actividad de control de mercancías en recintos aduaneros, excepto el servicio de inspección de farmacia. Son servicios con complejidades diversas que prestan servicio dentro del horario general de la AGE, aunque existe algún caso particular en el que se ha establecido algún tipo de horario ampliado por acuerdo local y fuera de las medidas del Plan.

Los resultados de la dotación de personal existente y la pronosticada en función de su complejidad se recogen en el cuadro siguiente. En general, la dotación de personal está más ajustada a la complejidad de sus funciones que los incluidos en el PMMSSE. Los valores que estima el modelo difieren menos con el personal existente que en el bloque de ampliación horaria, aún cuando sus complejidades en inspección de mercancías son en algunos casos mayores que los PIF del Plan. En el gráfico siguiente, de diferencias de valores entre la dotación real y la estimada, se observa que ningún servicio supera los límites de confianza superior e inferior (por lo tanto la diferencia no puede considerarse estadísticamente significativa) y que los servicios con mayor complejidad en la inspección de mercancías, como los de SV de Almería, SV de Girona o SE de Melilla se sitúan en dotaciones inferiores a las estimadas (con valores por debajo de la línea horizontal).

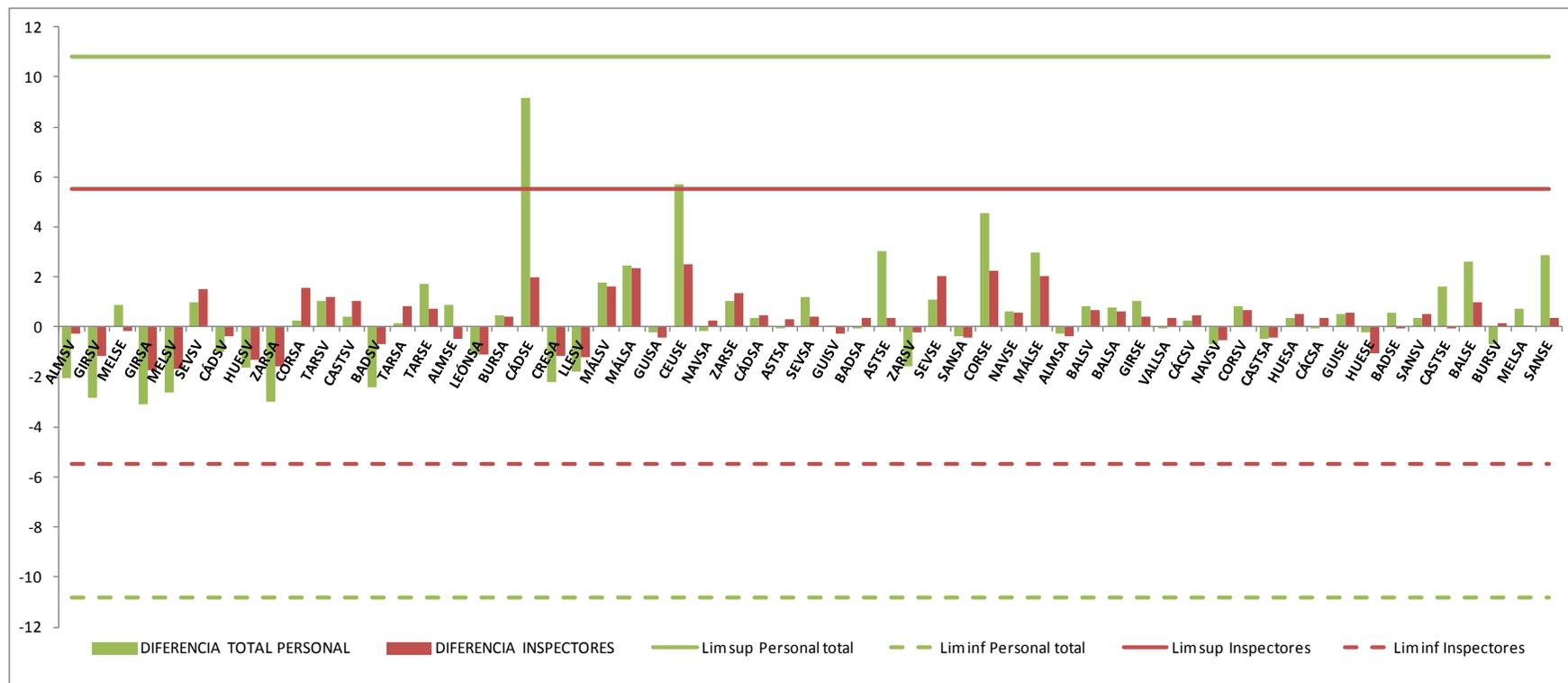
Por otra parte, no se aprecia una diferenciación clara de comportamiento entre los servicios que sean de PIF de los que no lo son. Su distribución en el cuadro de resultados es diversa tanto en complejidades como en personal estimado, situándose en todos los tramos del cuadro. Por servicios, sanidad exterior nuevamente se significa en comparación con el resto, por contar con dotaciones más altas que las estimadas por el modelo, con independencia de la complejidad que tengan.

Cuadro 20. Personal ocupado y estimado por el modelo de estimación en los servicios de control que no entran en el Plan, ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.

Serv	SERVICIO	TIPO	COMPLEJIDAD INSPECCIÓN MERCANCÍAS	COMPLEJIDAD TOTAL	TOTAL PERSONAL OCT2012	PRONOSTICADO TOTAL PERSONAL	TOTAL INSPECTORES OCT2012	PRONOSTICADO INSPECTORES
SV	ALMERÍASV	PIF HG	4,36	7,11	3	5,05	3	3,25
SA	GIRONASV	PIF HG	4,16	4,16	3	5,83	3	4,14
SV	MELILLASE	NO PIF	3,96	5,09	4	3,12	2	2,17
SV	GIRONASA	PIF HG	3,94	6,06	1	4,12	1	2,73
SA	MELILLASV	NO PIF	3,84	6,22	0	2,62	0	1,69
SV	SEVILLASV	PIF HG	3,84	4,41	3	2,00	3	1,48
SV	CÁDIZSV	PIF HG	3,75	5,30	1	1,99	1	1,36
SA	HUELVASV	PIF HG	3,66	3,66	0	1,61	0	1,30
SA	ZARAGOZASA	PIF HG	3,56	9,36	0	2,99	0	1,56
SV	A CORUÑASA	PIF HG	3,48	8,85	3	2,72	3	1,44
SV	TARRAGONASV	PIF HG	3,41	3,99	2	0,94	2	0,80
SV	CASTELLÓN SV	PIF HG	3,41	6,64	2	1,60	2	0,93
SA	BADAJOSV	NO PIF	3,41	10,86	1	3,41	1	1,67
SV	TARRAGONASA	PIF HG	3,38	6,32	2	1,87	2	1,16
SA	TARRAGONASE	PIF HG	3,32	7,78	4	2,27	2	1,26
SE	ALMERÍASE	PIF HG	3,28	10,65	4	3,09	1	1,48
SE	LEÓN SA	NO PIF	3,18	8,12	1	2,09	0	1,09
SA	BURGOSSA	NO PIF	3,15	3,15	1	0,51	1	0,60
SE	CÁDIZSE	PIF HG	3,12	7,30	11	1,82	3	1,00
SE	CIUDAD REALSA	PIF HG	3,08	8,30	0	2,21	0	1,15
SA	LLEIDASV	NO PIF	3,07	5,50	0	1,78	0	1,19
SE	MÁLAGASV	PIF HG	3,05	3,05	2	0,20	2	0,40
SV	MÁLAGASA	PIF HG	3,05	3,05	3	0,56	3	0,65
SA	GUIPÚZKOASA	NO PIF	3,03	3,03	0	0,21	0	0,41
SE	CEUTASE	NO PIF	2,98	2,98	6	0,29	3	0,48
SE	NAVARRASA	NO PIF	2,94	5,76	1	1,17	1	0,74
SA	ZARAGOZASE	PIF HG	2,90	5,25	2	0,93	2	0,64
SA	CÁDIZSA	PIF HG	2,88	4,48	1	0,62	1	0,52
SE	ASTURIASSA	PIF HG	2,87	5,39	1	1,01	1	0,68
SV	SEVILLASA	PIF HG	2,86	5,01	2	0,79	1	0,57
SV	GUIPÚZKOASV	NO PIF	2,74	2,74	0	-0,06	0	0,26
SA	BADAJOS SA	NO PIF	2,70	5,48	1	1,00	1	0,66
SE	ASTURIASSE	PIF HG	2,66	5,53	4	0,98	1	0,64
SV	ZARAGOZASV	PIF HG	2,62	10,05	1	2,57	1	1,19
SA	SEVILLASE	PIF HG	2,55	8,28	3	1,91	3	0,95
SE	SANTANDERSA	PIF HG	2,54	4,06	0	0,39	0	0,42
SA	A CORUÑASE	PIF HG	2,53	6,96	6	1,42	3	0,77
SA	NAVARRASE	NO PIF	2,52	3,95	1	0,40	1	0,43
SA	MÁLAGASE	PIF HG	2,52	8,48	5	2,00	3	0,99
SE	ALMERÍASA	PIF HG	2,49	3,72	0	0,29	0	0,39
SE	BALEARESSV	PIF HG	2,40	3,55	1	0,17	1	0,32
SV	BALEARESSA	PIF HG	2,36	3,36	1	0,19	1	0,36
SV	GIRONASE	PIF HG	2,33	5,57	2	0,93	1	0,60
SA	VALLADOLIDSA	NO PIF	2,30	6,05	1	1,07	1	0,64
SE	CÁCERESSV	NO PIF	2,18	5,19	1	0,76	1	0,53
SA	NAVARRASV	NO PIF	2,18	5,08	0	0,71	0	0,51
SV	A CORUÑASV	PIF HG	2,14	3,69	1	0,19	1	0,32
SE	CASTELLÓN SA	PIF HG	1,93	4,43	0	0,47	0	0,42
SA	HUELVASA	PIF HG	1,91	4,92	1	0,63	1	0,47
SE	CÁCERESSA	NO PIF	1,85	6,17	1	1,08	1	0,63
SV	GUIPÚZKOASE	NO PIF	1,78	4,57	1	0,49	1	0,42
SE	HUELVASE	PIF HG	1,70	9,29	2	2,21	0	1,03
SA	BADAJOSSE	NO PIF	1,68	1,68	0	-0,55	0	0,06
SE	SANTANDERSV	PIF HG	1,64	5,02	1	0,65	1	0,48
SE	CASTELLÓN SE	PIF HG	1,57	1,57	1	-0,60	0	0,03
SA	BALEARESSA	PIF HG	1,29	1,57	2	-0,61	1	0,03
SV	BURGOSSV	NO PIF	1,27	7,80	1	1,66	1	0,84
SV	MELILLASA	NO PIF	1,17	1,17	0	-0,75	0	-0,02
SA	SANTANDERSE	PIF HG	0,19	6,36	4	1,13	1	0,65

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 44. Diferencia entre el personal existente en 2012 con los valores estimados por el modelo en los servicios que no entran en el Plan, ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.



Fuente: Elaboración propia.

Resultados de la aplicación del modelo por servicios de control

Resulta interesante mostrar los resultados del modelo en cada servicio de control y su diferente comportamiento.

En el caso de sanidad exterior, las dotaciones de personal, como ya se ha indicado, son más elevadas en comparación con el resto de servicios, con independencia de que sean PIF o tengan horario ampliado, simplemente por el hecho de ser de sanidad exterior.

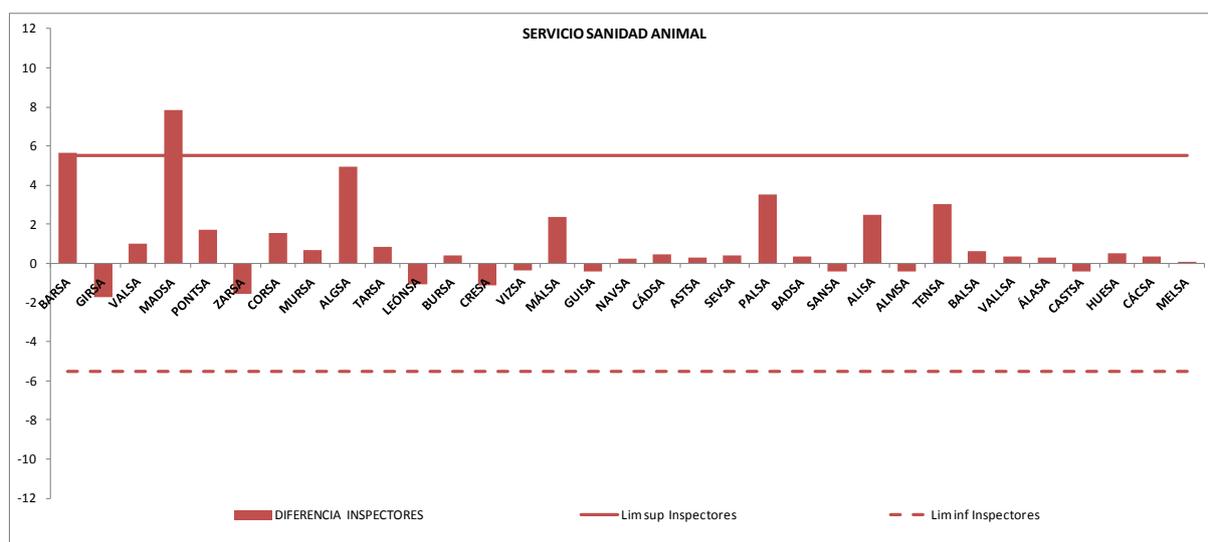
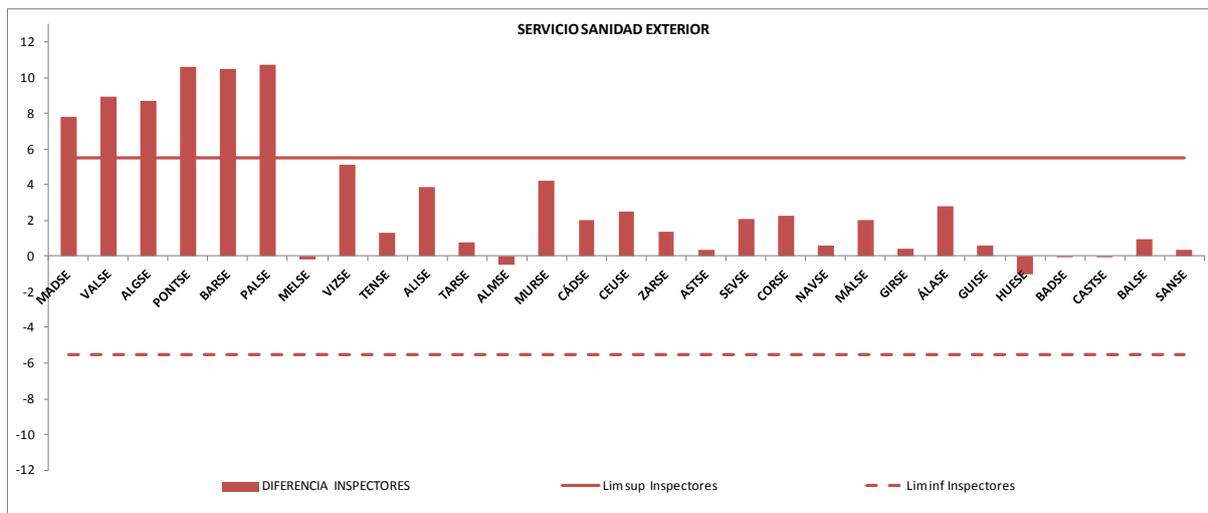
El modelo estima las mayores dotaciones de personal e inspectores para Madrid, Algeciras, ambos con H24, y Valencia, con H12. Estos tres servicios están dentro de los cinco con mayor complejidad de inspección de mercancías del total de servicios analizados, pero no así en complejidad total.

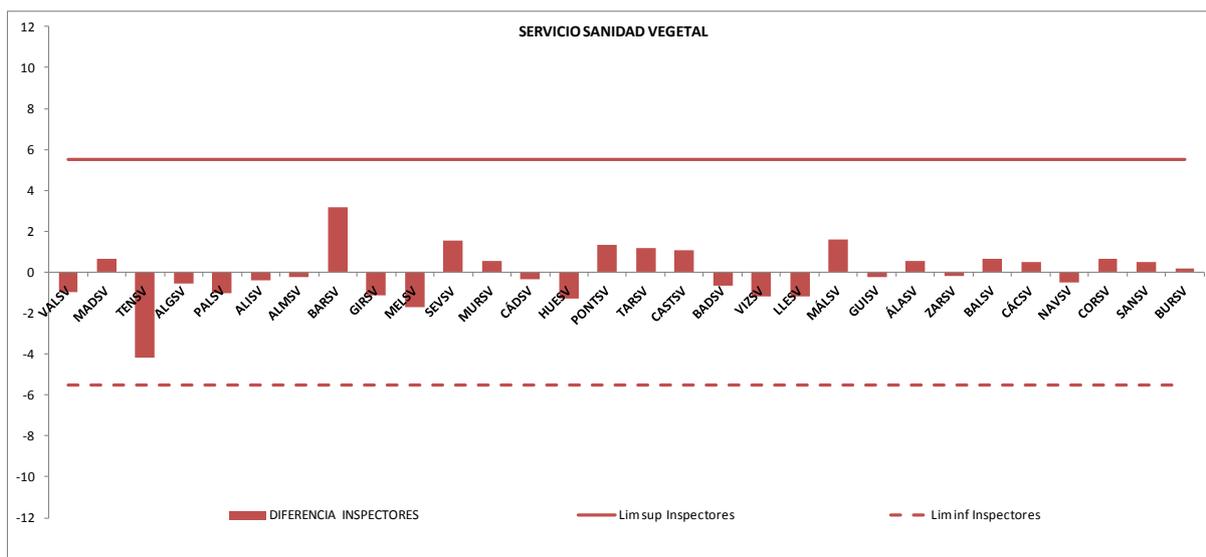
Si se observa el gráfico de diferencias entre la dotación real y la estimada, los servicios de sanidad exterior se distribuyen en dos grupos. El primero está formado por seis servicios de un PIF con horario ampliado, y tienen una dotación de inspectores que exceden la línea superior de confianza, es decir que estarían “*sobredimensionados*” en comparación con sus complejidades y con el resto de servicios, tanto en sanidad exterior, como sanidad animal y sanidad vegetal. El segundo grupo lo constituye el resto de servicios de sanidad exterior. Su ajuste entre los inspectores dotados y los estimados es menor que en los servicios de sanidad animal y vegetal, aunque hay que indicar que las diferencias entre los inspectores existentes en diciembre de 2012 y los estimados no se consideran estadísticamente significativas.

El servicio de sanidad animal presenta mejor ajuste con el modelo que sanidad exterior, aunque con algún servicio destacado. Madrid, y Barcelona, en menor medida, se considerarían *sobredimensionados*. Ambos son PIF H24 con complejidades en inspección de mercancías medias en el conjunto de servicios, pero dentro de las cinco primeras posiciones en inspección de sanidad animal. Algeciras es el siguiente, en cuanto a diferencia con la estimación y en relación a su posición media de complejidad (3,41) respecto al resto de servicios.

Sanidad vegetal es el servicio que muestra el mayor ajuste de su personal inspector de los tres analizados. Ninguno presenta diferencias significativas, con independencia de sus complejidades totales y al tener en cuenta la inspección de mercancías. Destacan los servicios de SV de Valencia y SV de Madrid, con el mayor nivel de complejidad en la inspección de mercancías de todos los estudiados y un buen ajuste con el modelo.

Gráfico 45. Diferencias entre la dotación de inspectores en octubre de 2012 y la pronosticada por el modelo en cada servicio, con los servicios ordenados de mayor a menor complejidad de la función de inspección de mercancías.





Fuente: Elaboración propia.

El resultado de la aplicación del modelo de estimación de personal evidencia que en ninguno de los PIF del Plan existe déficit de personal en relación a la complejidad de sus funciones. Sí se identifican ciertos servicios con dotaciones significativamente mayores a las estimadas, en especial en seis casos de sanidad exterior en los que se observa una plantilla más “sobredimensionada”, en relación con los valores estimados.

4.4. OTRAS MEDIDAS DEL PMMSSE

Actividades de dirección y apoyo técnico en los servicios centrales: Medida 3ª

El objetivo de esta medida era que, una vez llevada a cabo la ampliación de los horarios de servicio en los PIF del Plan, los ministerios funcionales pusieran en marcha en sus servicios centrales “los medios necesarios para dar apoyo a las actividades de inspección que se realicen en los PIF”. Según todas las evidencias recogidas, esta medida no se ha desarrollado en su totalidad, al menos en la práctica, ya que, salvo los responsables de los servicios centrales que, por su cargo deben estar disponibles para cualquier consulta de importancia, no se ha habilitado personal que cubra esa ampliación horaria en los servicios centrales.

Desarrollo de nuevas actividades relacionadas con los procedimientos de inspección: Medida 4ª

Esta medida tiene dos vertientes diferentes, aunque ambas de contenido técnico, desarrolladas en los dos párrafos que componen esta medida 4ª.

En el primero se hace referencia a la entrada en vigor del *Paquete de Higiene* comunitario, ya mencionado en otros capítulos de este informe, particularmente del Reglamento 882/2004. La medida prevé, como consecuencia de la nueva normativa, el establecimiento de **“un Plan de Calidad sobre los controles oficiales con el fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente”**.

Esta medida se ha abordado de forma diferente por los ministerios funcionales. El Ministerio de Agricultura encargó en 2011 a su inspección general de servicios la realización de estos informes de calidad. Comenzaron a realizarse en 2012 bajo el *“paraguas”* del Programa de control de importaciones de animales, productos de origen animal no consumo humano y productos destinados a la alimentación animal 2011-2015¹¹⁷, Hasta ahora sólo contemplaban el servicio de sanidad animal, no el de sanidad vegetal. Es un documento de contenido técnico que no se centra sólo en los PIF sino en todos los recintos aduaneros.

Por su parte, en el Ministerio de Sanidad se elaboró en 2010 un protocolo *“para recoger un procedimiento normalizado en el ámbito del control de las condiciones higiénico-sanitarias de las instalaciones fronterizas de control sanitario de mercancías”*¹¹⁸. La recogida de información se realiza mediante visitas-inspección de los servicios centrales (de personal de la Subdirección General de Sanidad Exterior) a una muestra de recintos de en frontera (no sólo a los PIF). El objetivo de estas visitas-inspección es *“garantizar que se encuentran en condiciones adecuadas para evitar que se produzca la contaminación de los productos que se controlan en ellas”*¹¹⁹. Asimismo, en cumplimiento del *Paquete de Higiene*, ha implementado el Programa coordinado de controles de sanidad exterior, que tiene como objetivo *“establecer criterios adecuados para los controles oficiales de productos alimenticios originarios o procedentes de terceros países, realizados por los servicios de sanidad exterior, con el fin de garantizar el cumplimiento de la legislación alimentaria y, en consecuencia, proteger la salud de los consumidores”*¹²⁰. Estos controles se realizan asimismo por los propios servicios de sanidad exterior.

El segundo párrafo de la medida establece el **refuerzo del control de animales de compañía y de los productos de origen animal incluidos en los equipajes personales**, realizados por el resguardo fiscal de Aduanas con las instrucciones de Agricultura. A partir del Plan, la parte *competencial* referida a

¹¹⁷ Como producto de este programa, la inspección general de servicios del MAGRAMA elaboró en 2012 el documento *“Programa de control oficial de importaciones de animales, productos de origen animal no para consumo humano y productos destinados a la alimentación animal”*. En él se aborda el control de calidad de diferentes subprogramas del ministerio, aunque últimamente se amplía un poco el espectro de inspección y se están empezando a comprobar también cuestiones organizativas.

¹¹⁸ Memoria de actividades de Sanidad Exterior. 2011. Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior.

¹¹⁹ En 2011 se realizaron supervisiones a (entre otros recintos) los PIF de Cartagena, Bilbao puerto y Madrid aeropuerto, según la memoria citada.

¹²⁰ Sanidad Exterior, 2011. *Op. cit.*

los productos de origen animal pasa a Sanidad, aunque los controles de equipajes siguen realizándose por la guardia civil.

La cuestión está en que parte de las plazas creadas como consecuencia del PMMSSE, como se ha visto en el epígrafe dedicado a los recursos humanos, estaban destinadas a cubrir este mayor esfuerzo en el control de equipajes personales y de animales de compañía, por lo que no sería necesario el mantenimiento de la contratación externa realizada en su momento¹²¹.

La incentivación del rendimiento: Medida 6ª

Coherencia de la medida

La incentivación del rendimiento de los servicios de control de sanidad exterior estaba basada en un sistema de cumplimiento de objetivos y reconocimiento a través de una bolsa específica de productividad. La medida, dirigida en su esencia a mejorar la calidad del servicio que se presta en los PIF, es complementaria a la medida de ampliación horaria en 13 PIF, y su vocación era ser aplicada a todos ellos. Así se desprende del Plan al encuadrar la medida en el apartado 3, *“Medidas que se adoptan para la mejora del servicio prestado por los PIF”*.

Como medida de mejora de la calidad de la prestación de servicios de las organizaciones, la definición de indicadores y la fijación de objetivos asociados, así como su incentivación con una prestación económica es coherente con su finalidad.

Sin embargo, a lo largo de esta evaluación no se ha hallado constancia de que se haya desarrollado e implantado un modelo de actuación basado en cumplimiento de objetivos en los PIF. Solo la hay de que se creó y aplicó una bolsa de productividad que debería dar soporte económico a la incentivación del rendimiento y, por tanto, no es posible una valoración del resultado, aunque sí de su parcial implementación.

Implementación de la medida

Los complementos de productividad se aprobaron, según se indica en el Plan, para *“incentivar el rendimiento del personal destinado en los servicios de inspección en los PIF”*. Se consideró, para fijar su cuantía, *“el número de expedientes de inspección tramitados, su grado de dificultad y el tiempo dedicado”* así como *“la realización de actividades fuera del horario de trabajo y durante los fines de semana y festivos”*, tanto del personal del PIF como de los servicios centrales correspondientes.

Varios son los ámbitos que quiere cubrir esta medida: por un lado, se desprende que la intención del Plan es establecer una productividad ligada a un modelo de cumplimiento de objetivos, con el fin de incentivar al personal al objeto de mejorar la calidad del servicio prestado en los PIF (como tal, al menos,

¹²¹ Con anterioridad al Plan, en 2005, se efectuaron contratos externos para prestar este servicio a causa del déficit de personal.

se pone de manifiesto en las reuniones de la CICAPE, cuando se habla de la necesidad de homogeneizar y normalizar, mediante *productividad por objetivos*). Por otro, cubrir cierta flexibilidad horaria en horarios y días concretos y, finalmente, establecer una productividad en los servicios centrales para cubrir el apoyo que requiere la ampliación horaria en los PIF en cuanto a realización de guardias u otras actividades fuera del horario general de la AGE.

El complemento de productividad que se percibía en los PIF con anterioridad al PMMSSE adolecía¹²² de una falta de percepción regular de retribuciones por este concepto de productividad, con rangos muy amplios, que iban desde los 300 a los 1.400 euros anuales, y sin que supusiera en algunos casos la prestación del servicio siquiera en jornada de tarde. Todo lo cual, según ya se indicaba en los documentos previos al Plan, hacía “*aflorar agravios comparativos*”.

En consecuencia, mientras se abordaba la redacción del plan se asignaron los primeros módulos de productividad a algunos de los PIF que entrarían en la ampliación horaria. La propuesta se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro 21. Propuesta de asignación de módulos de productividad para cubrir ampliaciones de horario. Plan de actuaciones urgentes en puestos de inspección fronterizos (PIF). Junio 2005.

PIF	USO/CONSUMO HUMANO			SANIDAD VEGETAL			SANIDAD ANIMAL			TOTAL
	Inspectores	Ayudantes	Adminstrat.	Inspectores	Ayudantes	Adminstrat.	Inspectores	Ayudantes	Adminstrat.	
ALGECIRAS puerto	0	0	0	4	3	0	4	0	0	11
ALICANTE puerto	3	3	0	0	0	0	0	0	0	6
BARCELONA aeropuerto	0	0	0	2	0	0	3	0	0	5
BARCELONA puerto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BILBAO puerto	5	4	0	0	0	0	0	0	0	9
HUELVA puerto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LAS PALMAS puerto	6	3	0	0	0	0	0	0	0	9
MADRID aeropuerto	4	3	0	0	0	0	0	0	0	7
VALENCIA puerto	10	2	0	3	0	0	0	0	0	15
VIGO puerto	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
TOTAL	30	16	0	9	3	0	7	0	0	65

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan. MAP, 2005.

Aprobado el Plan de 2006, la implantación de la productividad ha pasado por diversas fases en las que se han ido diluyendo los objetivos a cubrir:

En un primer momento, se autorizó una asignación de productividad para actuar de forma **urgente** y dar prioridad a la ampliación horaria sin esperar al completo desarrollo del Plan. Las cuantías variaban en función del horario de prestación del servicio en los PIF: 4.000 euros anuales para los efectivos de los PIF H12 y 6.000 euros anuales para los de los PIF H24. En el momento de la adecuación de plantillas de la medida 5ª del Plan estas cantidades se incluyeron como complemento de ampliación horaria.

Esta asignación se destinaba al personal de algunos PIF y se prolongó hasta 2007. El objetivo de la productividad, según se argumentaba a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas en 2006, era “*compensar a los funcionarios afectados por la ampliación horaria en 13 PIF¹²³*”. En concreto, incentivar con productividad al 50% de los inspectores y ayudantes de inspección que actualmente prestan servicio en los PIF mencionados y un administrativo en cada uno de ellos.

¹²² Así se manifestaba en el Plan de Actuaciones Urgentes de 2005.

¹²³ Alicante puerto, Algeciras puerto, Barcelona aeropuerto y puerto, Bilbao puerto, Cartagena puerto, Madrid aeropuerto, Vigo puerto, Vitoria aeropuerto, Las Palmas aeropuerto y puerto, Santa Cruz de Tenerife puerto y Valencia puerto.

La asignación aprobada tenía la **pretensión de ser provisional** para cubrir la urgencia, para posteriormente reconducirla a su objetivo principal de incentivar el servicio por un modelo de basado en indicadores objetivos y otras medidas que resulten procedentes.

A partir de esta primera asignación, en los años sucesivos se fueron aprobando nuevas bolsas de productividad que se han ido destinado a otros fines, distintos del cumplimiento de objetivos por parte del personal de los PIF. En el cuadro siguiente se detalla la evolución, por CCAA, de este complemento de productividad.

Cuadro 22. Productividad de las áreas de sanidad y agricultura 2006-2013.

PIF/CCAA	AGO-DIC 2006	2007	2008 (9)	2009 (10)	2010 (11)	2011 (11)	2012 (11)	2013 (11)	TOTAL
ANDALUCÍA	38.320 (4)	93.807 (4)	83.037		80.258	81.417	80.941	81.539	539.319
ARAGÓN			10.422		9.242	7.433	6.575	5.640	39.312
ASTURIAS			7.765		8.950	8.240	8.001	9.152	42.108
BALEARES			9.200		8.434	7.553	8.886	9.524	43.597
CANARIAS	36.320 (5)	88.911 (5)	36.560		40.611	39.957	44.059	44.404	330.822
CANTABRIA			13.520		12.753	11.531	11.503	12.319	61.626
CASTILLA-LA MANCHA			8.420		8.524	7.902	5.837	5.499	36.182
CASTILLA Y LEÓN			18.638		16.520	16.186	13.310	14.100	78.754
CATALUÑA	24.280 (3)	59.437 (3)	45.654		49.225	47.182	49.245	50.351	325.374
EXTREMADURA			7.818		7.593	6.997	6.218	6.807	35.433
GALICIA	30.000 (6)	73.440 (6)	46.538		46.892	42.496	44.919	44.519	328.804
LA RIOJA			2.683		3.768	2.540	3.515	4.435	16.941
MADRID	15.920 (1)	71.692 (1)	30.673		39.737	37.046	39.254	38.840	273.162
MURCIA	5.640 (8)	13.807 (8)	12.272		14.513	14.845	11.417	11.498	83.992
NAVARRA			4.958		4.834	4.523	5.297	4.628	24.240
PAÍS VASCO	6.840 (7)	16.744 (7)	28.538		30.192	28.927	28.562	26.291	166.094
COM. VALENCIANA	26.320 (2)	64.432 (2)	49.868		56.336	51.019	49.786	48.621	346.382
CEUTA			7.376		6.348	6.169	5.481	4.948	30.322
MELILLA			6.234		5.451	5.537	4.793	4.384	26.399
TOTAL	183.640	482.270	430.174	450.000	450.181	427.500	427.599	427.499	3.278.863

(1): PIF Madrid Aeropuerto. (2): PIF Valencia puerto: 20.680 (2006) y 50.625 (2007); PIF Alicante puerto: 5.640 (2006) y 13.807 (2007). (3): PIF Barcelona Puerto y aeropuerto. (4): PIF Algeciras Puerto. (5): PIF Las Palmas puerto y aeropuerto: 20.560 (2006) y 50.331 (2007), y PIF S. Cruz de Tenerife puerto: 15.760 (2006) y 38.580 (2007). (6): PIF Vigo Puerto. (7): PIF Bilbao Puerto. (8): PIF Cartagena Puerto. (9): Cuantía manteniendo vinculación a las áreas de Sanidad y Agricultura, pero no se especifica que sea para los servicios de inspección. (10): Cuantía teniendo en cuenta la plantilla ponderada por niveles de las áreas de Sanidad y Agricultura, pero sin especificar que estuviera sólo destinada a dichas áreas. Sin datos por CCAA ni por PIF. (11): Cuantías específicas de Sanidad y Agricultura (también se puede asignar a personal de otras áreas para evitar remanentes). Reserva en función del número de efectivos por grupos y niveles de las delegaciones y subdelegaciones. En 2011, 2012 y 2013 se refleja la bajada del 5%.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Subdirección General de Personal de la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado.

Como se observa en el cuadro, el devenir de esta medida ha causado que el incentivo, en su sentido primigenio, se haya ido desvirtuando y los criterios de autorización de las “bolsas” modificándose para irse haciendo cada vez más generales.

En 2006, la distribución se realizó, directamente, a los PIF afectados por las medidas de ampliación horaria. En 2007, la cuantía autorizada se incluyó en la autorización inicial de la productividad ordinaria (aunque haciendo mención al concepto “PIF” y su cuantía) y la distribución se realizó entre las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno que tenían PIF afectados.

En 2008 la autorización inicial de productividad ordinaria aumenta en una cantidad similar a la correspondiente a los servicios de inspección de años anteriores, pero no se especifica que deba ser destinada a ese fin, y se mantuvo la vinculación en la cantidad distribuida a las delegaciones y

subdelegaciones de Gobierno a las áreas de Sanidad y Agricultura (a las que pertenecen los PIF). En 2009 se distribuyó una cuantía similar, de nuevo, teniendo en cuenta la plantilla ponderada por niveles de las áreas de Sanidad y Agricultura, pero no se especificó que estuviera destinada sólo a esas áreas.

En los cuatro años siguientes, se comunican cuantías específicas de productividad de Sanidad y Agricultura, sin bien, con el fin de lograr el máximo aprovechamiento de las cuantías autorizadas y evitar que queden remanentes de crédito sin gastar, se matiza que si se considera oportuno se puede asignar a personal de otras áreas; es decir, se unifica esta bolsa de productividad con la “normal” de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno. Las autorizaciones de Costes ya no vienen diferenciadas, pero se realiza una reserva y se distribuye en función del número de efectivos por grupos y niveles a las Delegaciones. En 2011 y 2012 se consolida la rebaja del 5% de mediados de 2010, con una cantidad global inferior.

La medida de incentivación al rendimiento no parece haber surtido el efecto deseado, dado que su razón de ser ha ido modificándose, separándose progresivamente de la intención inicial, que era la de premiar el cumplimiento de objetivos. Sin embargo, se fue diluyendo hasta unificarse en la bolsa “normal”.

La mejora de la organización de los PIF: Medida 7ª

La mejora de la organización de los servicios¹²⁴ en los recintos de inspección en frontera era una asignatura pendiente desde hacía tiempo, ya que es una de las cuestiones mencionadas reiteradamente (en los documentos manejados, en las entrevistas y en la encuesta realizada a los operadores económicos) como necesarias a la hora de abordar mejoras¹²⁵. Para ello, se centra esta medida en la creación de dos figuras: la primera, para conseguir mejorar la coordinación a nivel general (con los agentes, con los ministerios, dentro del propio PIF): el jefe de PIF; y la segunda, el coordinador del servicio de inspección del área de sanidad, puesto éste que ya existía en su homóloga de Agricultura, para mejorar la organización en dicho servicio.

El puesto de **jefe de PIF** se crea como un nivel 28 de específico *normalizado*. Sin embargo, y pese al consenso en el diagnóstico de la necesidad, la solución propuesta por el Plan ha sido una de las decisiones más controvertidas desde el inicio¹²⁶. De hecho, el principal escollo a salvar fue el de asegurar que la nueva figura no entraría a cuestionar las decisiones técnicas de los ministerios funcionales, en materia de procedimientos, por ejemplo.

Por su parte, la creación del coordinador del servicio de inspección del área de sanidad se estableció a consecuencia de las solicitudes de sanidad en el debate de los diferentes borradores del Plan¹²⁷, justificándolas en la existencia de dicho puesto en el área de Agricultura. La propuesta fue aceptada por todos los consultados, ya que no consta crítica alguna en los documentos examinados.

¹²⁴ Relacionada además con la coordinación en general, cuestión que se aborda en el epígrafe siguiente.

¹²⁵ Los resultados de la encuesta se detallan en el Anexo 3.

¹²⁶ Se producen observaciones por el Ministerio de Fomento, reclamando aclaraciones sobre su papel, y también los funcionales preguntan reiteradamente por sus competencias y funciones.

¹²⁷ Acta de reunión de la CICAPE del 13 de septiembre de 2005, por ejemplo.

Así que la medida 7ª incluyó dos vertientes principales. Por un lado, la creación de los puestos de Jefe de PIF y de **coordinador del servicio de inspección** del área de sanidad; y, por otro, la exigencia de la realización de un estudio que permitiera evaluar, en primer lugar, las necesidades, demandas y cargas de trabajo, incluidas las nuevas, derivadas de la implementación del Plan, y, en segundo, realizar un seguimiento de las repercusiones del Plan en el número y características de las unidades afectadas.

Los jefes de PIF

La implementación de la medida se realizó en 2007, con la creación de los 15 puestos. Como se ha indicado más arriba, se trata de un puesto de nivel 28, con complemento específico de 12.777,26 euros, de libre designación y sin titulación exigida acotada, aunque se “*pueden valorar*” los conocimientos en materia de inspección. Además, a los jefes de PIF con ampliación horaria se añadió un complemento de 6.000 (H24) o 4.000 euros (H12), según el cuadro siguiente:

Cuadro 23. Puestos de Jefe de PIF a los que se asignaron complementos H24 y H12 en aplicación del Plan de Medidas (2007).

PIF	JEFE PIF	
	24H	H12
ALGECIRAS puerto	1	
LAS PALMAS aeropuerto/puerto		1
SC TENERIFE puerto		1
BARCELONA aeropuerto/puerto*	1	
VITORIA aeropuerto	1	
BILBAO puerto	1	
VIGO puerto	1	
VALENCIA puerto		1
ALICANTE puerto	1	
MADRID aeropuerto	1	
CARTAGENA puerto	1	
TOTAL	8	3

* El PIF del puerto de Barcelona tiene H12.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado.

El jefe de PIF está ubicado dentro de las secretarías generales de las áreas funcionales de las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno. Esta figura se sitúa por debajo de los puestos de directores de las áreas funcionales (niveles 29) y al mismo nivel de los jefes de dependencia (aunque tienen un complemento específico mayor que éstos).

Este puesto sigue siendo en la actualidad una figura un tanto polémica. En general, existe la sensación de que no está siendo reconocido ni por los ministerios funcionales ni por los directores de área, que cuestionan su función. Tanto es así que se han hecho varios intentos de **resolver las dudas acerca de este puesto** con acuerdos, primero informalmente (2007), y luego a través de una instrucción¹²⁸, entre los ministerios afectados.

En esa instrucción (fecha en 2010) se aclara que la creación del puesto se aprobó en un grupo de trabajo creado a tal efecto, cuyos resultados se plasmaron “*en un documento de consenso*”, que ya contenía el contenido de las principales dudas aludidas:

¹²⁸ Resolución conjunta del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, por la que se concretan determinados aspectos del contenido de las principales funciones del Jefe de Puesto de Inspección Fronterizo.

- Las funciones han de llevarse a cabo en coordinación con las direcciones de área correspondientes, sin entrar en conflicto con la normativa vigente y sin perjuicio de las competencias reservadas a cada departamento.
- Los jefes de PIF deberán ser informados de todos los asuntos técnicos funcionales (e instrucciones de los dos ministerios funcionales al personal del PIF); este procedimiento es imprescindible para poder coordinar las dos dependencias funcionales con eficacia. Asimismo, el jefe de PIF mantendrá informados a éstos de los asuntos organizativos que lleve a cabo. Los jefes de PIF deben canalizar la información desde las dos dependencias funcionales dentro del PIF, a través de la secretaría general, a la delegación o subdelegación del Gobierno y a la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado del MINHAP¹²⁹. Este flujo de información debe tener doble dirección: el jefe de PIF debe informar a los responsables funcionales de todas las medidas organizativas que lleve a cabo para garantizar la prestación del servicio, por un lado y, por otro, la información remitida desde las unidades competentes de los funcionales deberá ser trasladada al jefe de PIF a través del director de área o jefe de dependencia.
- El jefe de PIF es el encargado de la unificación de los criterios de atención a los agentes económicos. En este punto, la instrucción explica que entre las funciones del jefe de PIF está el seguimiento de las inspecciones para garantizar ese criterio único. Para ello, *“podrá interesarse por la tramitación de aquellas inspecciones que impliquen tratamientos distintos a situaciones análogas”* (aunque debe respetar el criterio técnico del inspector marcado por el Ministerio funcional). Y también debe velar por que *“la actividad de inspección se desarrolle con la debida agilidad y coordinación”*. Para ello también puede *“interesarse por aquellos procedimientos de inspección cuyo tiempo de resolución exceda de los plazos habitualmente registrados”*. En ambos casos debe ponerlo de *“manifiesto ante el coordinador responsable del servicio, y, en su caso, ante el director de área o jefe de dependencia y subdirectores generales competentes”*.
- Es el encargado de la interlocución frente a la autoridad portuaria, asociaciones y representaciones de operadores para asuntos administrativos y de interés común de los servicios integrados relacionados con el funcionamiento de los PIF. En este sentido, la instrucción indica que cualquier modificación sobre las instalaciones existentes, así como la realización de nuevos proyectos, debe vehicularse a través del jefe de PIF, quien en coordinación con los responsables de áreas/dependencia de Sanidad y Agricultura deberá garantizar que no se ejecuta ningún proyecto sin informe favorable de los ministerios funcionales.
- Se encarga de la organización y planificación de los recursos humanos y materiales de los PIF y el seguimiento de adecuación de infraestructuras y medios técnicos a las necesidades del PIF. Para poder llevar a cabo esa organización y planificación es preciso conocer con antelación el volumen y características concretas de las inspecciones previstas en cada turno. Es por ello que dispondrá, según dice la instrucción, de un perfil de acceso a las aplicaciones informáticas utilizadas por los servicios de inspección sanitaria (excepto TRACES, que sólo puede ser utilizado por los inspectores).

¹²⁹ En 2010, *“a la Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica del MAP”*.

- También organiza los turnos y rotaciones y supervisa los mismos garantizando la cobertura de los horarios que marcha el Plan. También debe priorizar otras actividades (cursos, jornadas) garantizando las necesidades del servicio y los horarios de los PIF.
- El jefe de PIF participará en todas las iniciativas destinadas a mejorar la coordinación de todos los servicios de la AGE implicados en la gestión del PIF.

De esta instrucción se desprende la existencia de dificultades en el desarrollo de la labor de los jefes de PIF, especialmente difícil en algunos puestos concretos según las impresiones recogidas en las entrevistas, tanto a los ministerios funcionales y orgánico, como a los operadores económicos y agentes sociales.

En algunas de estas entrevistas se ha afirmado que la función del jefe de PIF es cuestionada por diferentes colectivos, en una estructura que, según el sentir mayoritario, incluso en los ministerios, tiene *demasiados “jefes”*. En la práctica, se ha constatado en las entrevistas y reuniones que el ejercicio de la función de jefe de PIF depende tanto de la persona que ocupa el puesto como del PIF y los operadores económicos concretos. Normalmente, se reconoce que es el coordinador de cada inspección el que se relaciona con los ministerios. En no pocas de estas reuniones y entrevistas se ha reconocido que no ha habido “nunca” ninguna relación con el jefe de PIF. Los resultados de la encuesta, que se describen en un epígrafe aparte, también recogen esta valoración.

Los coordinadores de sanidad

Como ya se ha dicho, esta figura vino a sumarse a otras de mandos intermedios en la compleja estructura de la delegación del Gobierno, lo cual dificulta aún más las relaciones entre ellos. En total, se crearon 15 puestos de coordinador según el cuadro siguiente:

Cuadro 24. Puestos de coordinador de SE creados en el área de sanidad en aplicación del Plan, con y sin ampliación horaria.

PIF	A1 COORDINADOR SE N26 (C.E. 11.066,12)		
	Nueva creación NO AH	Nueva creación AH	Total
ALICANTE		1	1
ALGECIRAS		1	1
BARCELONA	2		2
BILBAO	2		2
CARTAGENA		1	1
LAS PALMAS	1	1	2
MADRID	1		1
S.C. TENERIFE	1		1
VALENCIA	1		1
VIGO		1	1
ÁLAVA	1		1
HUELVA	1		1
TOTAL	10	5	15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Personal. Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado.

Esta medida mantiene las carencias que se vienen arrastrando durante toda la formulación del Plan, y es intentar conseguir objetivos generales con medidas parciales, sin entrar al fondo del problema. Era evidente la necesidad de una dirección que coordinara tanto hacia el exterior (el interlocutor único) como hacia el interior (la organización de los nuevos turnos para cumplir el horario ampliado), pero la solución ofrecida, el jefe de PIF, no parece haber conseguido ese objetivo. Por causas diferentes, todas ellas relacionadas con la estructura estanca y paralela de la que ya se ha hablado. De este modo, los escasos resultados en esta medida apoyan la necesidad de una actuación más profunda en esta materia.

La mejora de la coordinación: Medida 8ª

La Medida 8ª del PMMSSE se refiere a *“la mejora de la coordinación entre los Ministerios competentes y los organismos Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) y Puertos del Estado”*.

La mejora en la coordinación es una de las cuestiones más invocadas por todos los actores institucionales desde 1991. Desde las primeras reuniones de la COMINPORT y la AERCOM ya se señalaba *“la necesidad de coordinación entre todos los actores implicados en esta política”*. Cuestión que vuelve a recogerse en la Memoria de servicios periféricos de 2003, y en 2005 por el Ministerio de Fomento, que por su parte, seguía reclamando *“la necesidad de coordinación con los demás ministerios en materia de PIF”*.

Conviene aclarar que la coordinación se refiere, en unos casos, a un nivel interdepartamental, con un significado más estratégico, y otras, a un nivel organizativo, más operativo.

Desde el punto de vista **estratégico**, la desaparición de la COMINPORT y la AERCOM ha debilitado tanto el liderazgo como la coordinación de esta política. Se han hecho esfuerzos por parte de las instituciones implicadas, pero basados más en el voluntarismo que en sólidas estructuras de coordinación, cuestión que no ha pasado desapercibida en la auditoría de la UE en 2012, que indica que *“la ineficaz coordinación entre los ministerios funcionales, el MINHAP y los organismos públicos que participan en los controles de las importaciones y la gestión de las instalaciones socaba la eficacia de los controles (reducción de las actividades de verificación e instalaciones inadecuadas), lo cual incrementa el riesgo de que se produzca un fallo en el sistema”*. La cuestión apunta a la necesidad de resolver el propio modelo de control en frontera.

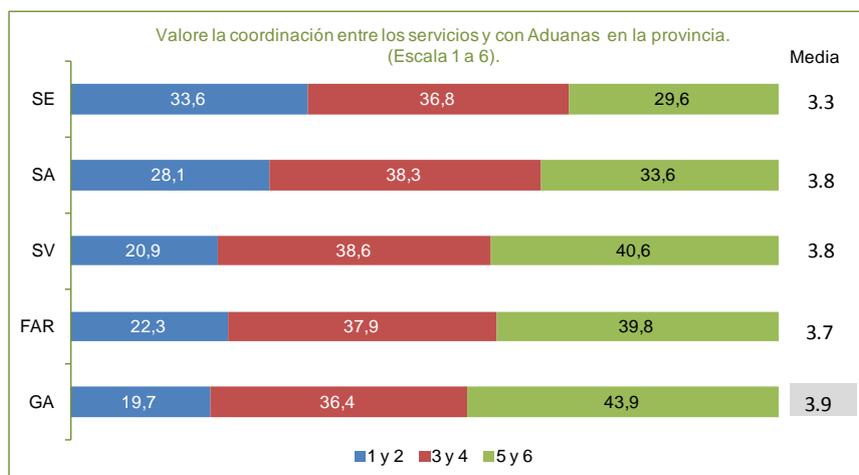
El PMMSSE elude la cuestión estratégica y se limita a favorecer medidas concretas en el **nivel operativo**. La medida 8ª es una de ellas, en la cual la mejora de la coordinación se aborda estableciendo una serie de pautas de funcionamiento sobre la emisión de instrucciones (de carácter organizativo y técnico) o protocolos que favorezcan la correcta coordinación de los servicios. El conjunto de pautas a las que hace referencia la medida evidencia las dificultades de establecer límites y clarificar funciones de cada uno de los actores dentro de la compleja situación competencial que afecta los servicios.

En ningún caso se habilita un instrumento sólido que articule la coordinación y refuerce su diseño en los distintos niveles. Precisamente, la falta de liderazgo y refuerzo en el nivel estratégico lleva a la opinión de la mayoría de los actores, de que los logros se deben sobre todo a un esfuerzo voluntarista.

En todo caso, el necesario diálogo interdepartamental y el establecimiento de ciertos cauces de actuación por parte de cada actor, no resuelve el problema de la coordinación en el nivel crítico que

incide en la valoración del servicio. Como se ve en cuadro siguiente, los usuarios encuestados muestran un amplio margen de mejora.

Gráfico 46. Valoración de los operadores económicos de la coordinación en los PIF.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta a operadores económicos realizada por AEVAL.

Como se aprecia la valoración media más alta corresponde al servicio de gestión aduanera (3.9) y entre los servicios de control sanitario, los de sanidad animal y sanidad vegetal alcanzan la misma valoración (3.8) siendo algo menor la del servicio de sanidad exterior. En cualquier caso, hasta alcanzar el máximo de 6 hay un margen de mejora en la coordinación por todos los servicios.

De lo anterior se desprende que, desde la perspectiva de los usuarios, la coordinación apunta sobre todo a una cuestión de otro calado: la unificación de controles sanitarios. Y efectivamente, *“mejorar en la coordinación para realizar una inspección simultánea y única”* es la primera cuestión que señalan en la encuesta el 66,7% de los usuarios de estos servicios como necesidades a abordar.

En el nivel operativo la coordinación se asimila a la propia eficacia organizativa en cuanto a flexibilización de horarios, disponibilidad de personal y mejoras en la tramitación telemática y en la solución de incidencias y dilaciones, cuestiones que no han quedado resueltas a pesar de las medidas adoptadas. Prueba de ello es que la mejora de coordinación está en la base de la mayor parte de los grupos de trabajo sobre agilización de trámites y mejoras llegando hasta el actual proyecto **VUA** (Ventanilla Única Aduanera) dentro de la CORA.

Algunos de los objetivos de este proyecto revelan la toma de conciencia del problema por parte de la Administración al afrontar la coordinación entre los servicios como la incidencia que tiene en los objetivos finales: mejorar los tiempos de inspección y evitar costes a los usuarios proponiendo como meta *“ver la mercancía en un solo momento por todos los servicios de inspección”*, al tiempo que se sigue mejorando la tramitación electrónica.

En definitiva, la coordinación era una necesidad en 2006 que, aunque ha mejorado gracias a la voluntad de todos los actores, sigue siendo un reto pendiente.

Medidas de dotación de infraestructuras y de medios técnicos e informáticos: Medidas 9ª y 10ª

Complementarias a las medidas analizadas anteriormente, más relacionadas con los recursos humanos, se encuentran las de dotación de medios, en este caso de infraestructuras y medios técnicos e informáticos. Las primeras, para asegurar la calidad de las actuaciones, y muy relacionadas con las auditorías de la UE sobre los PIF en los años precedentes al Plan, y la recomendación de sus inspectores de subsanar errores a una fecha de terminada para evitar el cierre de los PIF deficientes. Las segundas, para la mejora en la eficiencia y la modernización de los medios técnicos, sobre todo a la hora de incorporar los datos de los sistemas de información comunes a la UE (TRACES y SISAEX) y poder desarrollar con calidad el previsto aumento de actividad en los PIF.

Dotación de infraestructuras

Estas medidas de mejora en los PIF se justifican, en general, en la mejora de la calidad de la prestación del servicio, como se ha dicho, y corren a cargo de los responsables de los recintos donde se ubican. En el caso de los aeropuertos, por AENA¹³⁰ u otros operadores y, en el de puertos, por Puertos del Estado¹³¹ y las autoridades portuarias. El sistema para oficializar estas mejoras y hacerse cargo de los gastos de “*adecuación, mejora y mantenimiento*” era, siguiendo el PMMSE, “*a través del protocolo adecuado*”, como se ha visto¹³².

La propia medida del Plan parecía detallar la justificación de la intervención, aunque con prioridad únicamente en puertos: “*Con el fin de adecuar y mejorar las instalaciones conforme a la normativa europea se acometerán obras de alta prioridad en los PIF de Algeciras puerto, Alicante puerto, Barcelona puerto, Bilbao puerto, Huelva puerto, Las Palmas puerto, Santa Cruz de Tenerife puerto y Valencia puerto*”¹³³. Es decir, los de los puertos de los PIF de ampliación horaria y el puerto de Huelva.

Sin embargo, tanto en los puertos como en los aeropuertos se han realizado inversiones en el periodo, aunque no siempre con la cobertura indicada en el Plan. En el caso de AENA, en 2011 se elaboró el convenio de colaboración con el objeto de precisar el alcance de los compromisos de cada parte, así como para unificar procedimientos. Algo parecido a lo que ha sucedido con Puertos del Estado si bien de modo más informal. En el fondo de la cuestión está la crisis económica de 2008 y las restricciones presupuestarias de todos los implicados, que tratan en esas negociaciones de firma de convenio de colaboración disminuir en todo lo posible sus obligaciones. A continuación, se detallan las inversiones realizadas por AENA y Puertos del Estado en el periodo de estudio.

¹³⁰ El artículo 9.4 del Real Decreto-ley 13/2010, establece que AENA tiene la obligación de ceder gratuitamente los espacios necesarios para la prestación de los servicios públicos no aeroportuarios, tales como los servicios aduaneros y sanidad exterior.

¹³¹ Real Decreto Ley 2/2011 de Puertos del Estado y Marina Mercante.

¹³² Todas estas menciones se realizan en la medida 8ª, la relativa a coordinación.

¹³³ Medida 9ª del plan.

Cuadro 25. Inversiones de AENA en los PIF de aeropuertos, tanto del Plan como del resto de España. 2007-2012.

PIF DEL PLAN	2007		2008		2009		2010		2011		2012		TOTAL	
	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan
AEROPUERTO BARCELONA (H24)	22.940,00	28,01%	25.472,00	24,69%	38.052,00	24,86%	211.215,00	91,83%	16.500,00	50,95%	16.730,00	49,09%	103.194,00	16,26%
LAS PALMAS AEROPUERTO (H12)**													38.141,00	6,01%
MADRID AEROPUERTO (H24)*														
VITORIA AEROPUERTO (H24)	10.032,30	12,25%	18.305,00	17,74%	11.287,00	7,38%	12.621,60	5,49%	10.850,00	33,51%	12.663,00	37,15%	75.758,90	11,94%
BILBAO AEROPUERTO (HG)	48.919,00	59,74%	59.383,00	57,56%	103.704,00	67,76%	6.164,00	2,68%	5.032,00	15,54%	4.690,00	13,76%	227.892,00	35,91%
%/ TOTAL DE INVERSIÓN (PIF DEL PLAN)/ TOTAL INVERSIÓN EN PIF DE AEROPUERTOS		4,41%		10,96%		35,44%		45,20%		8,91%		23,20%		14,93%
TOTAL PIF DEL PLAN	81.891,30		103.160,00		153.043,00		230.000,60		32.382,00		34.083,00		634.559,90	
TOTAL RESTO INVERSIÓN EN PIF Y % SOBRE TOTAL INVERSIÓN EN PIF DE AEROPUERTOS	1.776.451,00	96%	837.866,00	89%	278.844,00	65%	278.826,00	55%	331.156,00	91%	112.818,00	77%	3.615.961,00	85%
TOTAL INVERSIÓN EN PIF	1.858.342,30		941.026,00		431.887,00		508.826,60		363.538,00		146.901,00		4.250.520,90	

* En las instalaciones de control sanitario de mercancías de Madrid, la parte PIF corresponde a operadores privados, y por lo tanto no ha sido tenida en cuenta. AENA asume las oficinas de los servicios de inspección. ** No se especifica anualidad, sino el total de inversiones desde 2006 a 2013.

Fuente: AENA.

Cuadro 26. Inversiones de Puertos del Estado en los puertos, tanto del Plan como fuera del Plan. 2007-2012.

PIF DEL PLAN	2007		2008		2009		2010		2011		2012		TOTAL	
	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan	Invers. (€)	% del total PIF del Plan
ALICANTE (H24)					1.911.920,43	13,70%							1.911.920,43	4,99%
BAHÍA DE ALGECIRAS (H24)	140.448,03	15,53%	3.532.718,28	46,51%	5.305.449,91	38,02%	1.161.255,73	18,04%	678.706,64	11,06%	2.374.941,12	72,50%	13.193.519,71	34,44%
BARCELONA (H12)			984.045,42	12,95%	79.106,82	0,57%	3.244.057,04	50,39%	2.889.452,56	47,08%	10.000,00	0,31%	7.206.661,84	18,81%
BILBAO (H24)	453.487,35	50,15%											453.487,35	1,18%
CARTAGENA (H24)														
HUELVA (HG)	79.550,67	8,80%							611.655,33	9,97%	104.000,00	3,17%	795.206,00	2,08%
LAS PALMAS (H12)					1.041.780,77	7,47%	1.272.313,48	19,76%	160.878,50	2,62%	384.355,84	11,73%	2.859.328,59	7,46%
SANTA CRUZ DE TENERIFE (H12)	208.783,57	23,09%	1.776.543,24	23,39%	3.787.945,39	27,14%	377.021,68	5,86%	589.664,69	9,61%	395.829,80	12,08%	7.135.788,37	18,63%
VALENCIA (H12)							360.632,02	5,60%	1.206.328,63	19,65%	5.370,00	0,16%	1.572.330,65	4,10%
VIGO (H24)	21.916,90	2,42%	1.302.642,26	17,15%	1.828.512,62	13,10%	22.715,03	0,35%	1.078,00	0,02%	1.200,00	0,04%	3.178.064,81	8,30%
%/ TOTAL DE INVERSIÓN (PIF DEL PLAN)/ TOTAL INVERSIÓN EN PIF DE PUERTOS		76,23%		79,12%				52,66%		83,06%		91,46%		73,93%
TOTAL PIF DEL PLAN	904.186,52		7.595.949,20		13.954.715,94		6.437.994,98		6.137.764,35		3.275.696,76		38.306.307,75	
TOTAL RESTO INVERSIÓN EN PUERTOS Y % SOBRE TOTAL INVERSIÓN	281.939,23	24%	2.004.710,55	21%	3.874.553,33	22%	5.787.542,39	47%	1.252.126,44	17%	305.869,47	9%	13.506.741,41	26%
TOTAL INVERSIÓN EN PIF DE PUERTOS	1.186.125,75		9.600.659,75		17.829.269,27		12.225.537,37		7.389.890,79		3.581.566,23		51.813.049,16	

Fuente: Puertos del Estado.

Como se observa en los cuadros, Aena invirtió en el periodo 634.559 euros en los PIF del Plan, casi un 15% del total invertido en España en PIF de infraestructuras aeroportuarias. Estas inversiones incluyen proyectos, obras, mantenimiento de instalaciones y suministros corrientes. La mayor inversión se ha destinado al aeropuerto de Bilbao (con un 35% del total invertido en los PIF del Plan), según los datos facilitados. En este caso hay que tener en cuenta que en Madrid Aeropuerto las instalaciones del PIF son de gestión privada, por lo que no se han contabilizado.

En cuanto a los puertos, la inversión ha supuesto 38,30 millones de euros, un 73,93% de la inversión total en PIF de infraestructuras portuarias. Aquí el mayor presupuesto a lo largo del periodo se lo ha llevado el puerto de Algeciras, con el 35% de la inversión efectuada, seguido de Barcelona y Santa Cruz de Tenerife (ambos con el 19%). El resto de la inversión está más repartido. Es destacable el caso del puerto de Huelva, que al carecer de ampliación horaria parece justificar su presencia entre los PIF del Plan a causa de las obras necesarias, que se han revelado, finalmente, de escasa cuantía con respecto a las de los demás PIF afectados, ya que suponen un 2% del total, repartido en dos partidas: una en 2007, de 79.000 euros, y una segunda en 2011 de 104.000 euros. También destaca el puerto de Cartagena, donde Puertos del Estado no ha invertido ninguna cantidad en el periodo estudiado.

Medios técnicos e informáticos

Al igual que en el caso anterior, se trataba de poner al día los medios técnicos que existían en los PIF, donde, en muchos casos, el instrumental y los medios para análisis y para prestar el servicio estaban obsoletos o fuera de uso, por lo que su renovación y sustitución era necesaria. En cuanto a los equipos informáticos, no cumplían los requisitos actuales necesarios para el funcionamiento de las nuevas aplicaciones informáticas.

Las inversiones previstas fueron las que se recogen en el cuadro siguiente, que suman 425.000 euros.

Cuadro 27. Renovación y sustitución de medios técnicos e informáticos. Inversión.

OBJETO	NÚMERO	INVERSIÓN (€)
Frigoríficos para la conservación de muestras	39	48.750
Dotaciones de instrumental para toma de muestras	130	78.000
Fotocopiadoras	30	54.000
Equipos microondas	39	17.550
Básculas de precisión	39	46.800
Sierras radiales	39	31.200
Ordenadores	100	120.000
Impresoras láser	34	19.040
Equipos fax	39	9.750
TOTAL	489	425.090

Fuente: MAP.

Como se ve en el cuadro, la mayor partida se destinó a ordenadores, seguida de las dotaciones de instrumental para la toma de muestras. En general, se trata de equipamiento básico para los PIF, que con toda seguridad se llevaría a cabo, con o sin el Plan.

Se puede concluir que, en comparación con las de ampliación horaria y adecuación de personal, el resto de las medidas contempladas en el apartado 3 del PMMSSE tienen mucha menor entidad, al menos en su diseño e implementación, ya que aparecen más desdibujadas y, al carecer de objetivos concretos e indicadores para realizar su seguimiento, resulta difícil el establecer una conclusión acerca de su contribución a la consecución de los objetivos del Plan.

4.5. VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONTROL POR LOS OPERADORES ECONÓMICOS

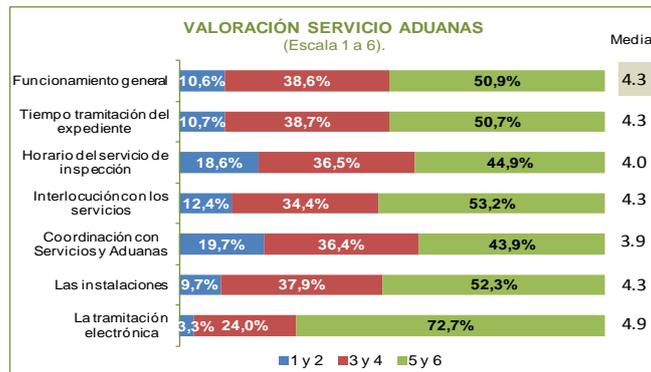
El funcionamiento general de los servicios de control en frontera es valorado por los operadores económicos¹³⁴, en una escala de 1 a 6, con una puntuación media en torno a 4, con diferencias entre los servicios, tanto en la valoración general como en los aspectos concretos de funcionamiento que se han preguntado.

Los servicios de **gestión aduanera** y **sanidad vegetal** son los mejor valorados, con **4.3** puntos de media, destacando que más de la mitad de los encuestados valoran el funcionamiento general de ambos servicios con puntuaciones altas, entre 5 y 6. También son los que reciben mejores valoraciones en cada aspecto de forma individual.

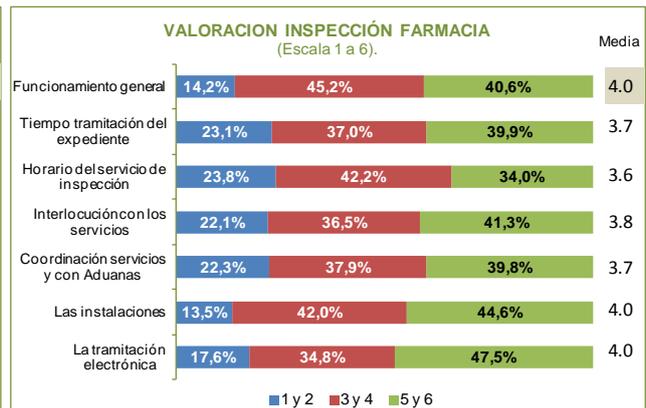
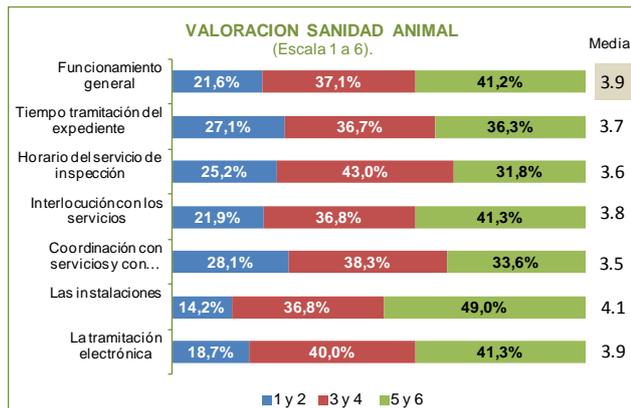
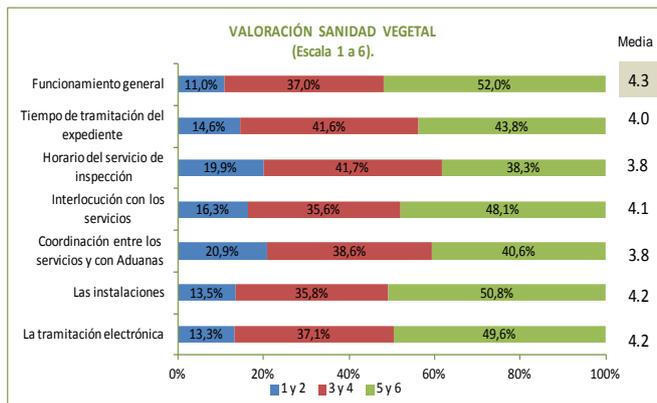
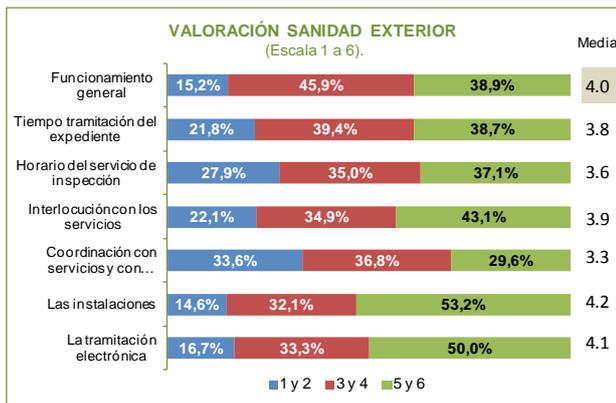
Los operadores son algo más críticos con el funcionamiento de **sanidad exterior**, aunque la puntuación media sea de 4. Así, sólo el 38,9% de los encuestados otorga puntuaciones altas de 5 y 6, el menor porcentaje entre todos los servicios; y a eso se añade que el 15,2% de encuestados lo valora muy negativamente (puntuación 1 y 2). Hay que tener en cuenta que el servicio de sanidad exterior ha sido el más beneficiario de las medidas del Plan y, a pesar de ello, la valoración de los operadores indica la existencia de cierto descontento con el funcionamiento de este servicio, siendo además uno de los servicios con mayor actividad.

La valoración más baja la recibe **sanidad animal**, con un 3.9 de puntuación media, e incluso un 21,6 % de los encuestados lo valoran muy negativo, con puntuaciones de 1 y 2. **Farmacia** se posiciona en el centro de las valoraciones a pesar de no ser beneficiaria de las medidas del Plan.

Gráfico 47. Valoración de los aspectos principales del funcionamiento de los servicios.



¹³⁴ Todos los resultados de la encuesta se pueden ver en el Anexo 3.



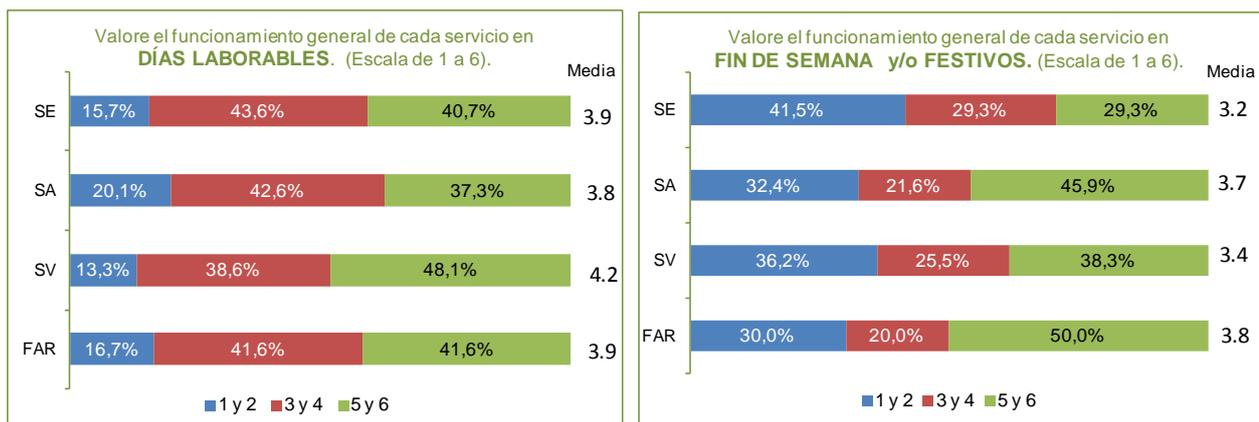
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta a operadores económicos realizada por AEVAL.

Se observa en los gráficos que la tramitación electrónica es el aspecto mejor valorado en todos los servicios excepto en sanidad animal. Responde a la interconexión de las aplicaciones informáticas de cada servicio con la Aduana y con los agentes, que se han ido desarrollando en los últimos años y que facilitan y agilizan el procedimiento. Le siguen las instalaciones y los aspectos relacionados con los horarios y los tiempos de tramitación.

El aspecto peor valorado es la coordinación entre los servicios y de éstos con la aduana, lo cual refleja, como ya se ha dicho en epígrafes anteriores, la demanda de los operadores de inspección única o simultánea.

Las valoraciones del funcionamiento en fines de semana y festivos son más bajas que la valoración general y en días laborables. Los operadores con actividad en estos días son más críticos con el servicio prestado, especialmente por sanidad exterior y sanidad vegetal, lo cual parece indicar que la organización en estos días no satisface las necesidades de los usuarios. Los resultados estarían en línea con lo indicado en las entrevistas sobre las dificultades para pasar los controles en algunos PIF, entre otras causas por exigencias de notificación previa con gran antelación de tiempo.

Gráfico 48. Valoración de los servicios en fines de semana y festivos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta a operadores económicos realizada por AEVAL.

Como medidas de mejora, las más demandadas, con el 66,7% de referencias, se dirigen precisamente a la mejora de la coordinación en las inspecciones simultáneas. En segundo lugar aparece la mejora de los horarios de atención, lo cual resulta cuanto menos sorprendente con la ampliación horaria de la prestación de los servicios. Esta cuestión tendría mejor explicación si se consideran las disfunciones que la organización interna de los horarios de las inspecciones físicas puede estar produciendo en el tiempo de despacho aduanero de las mercancías.

Gráfico 49. Mejoras sugeridas por los operadores económicos para los servicios de inspección.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta a operadores económicos realizada por AEVAL.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se ofrecen las conclusiones sobre las evidencias halladas en la evaluación y las recomendaciones que de ellas se derivan, al objeto de mejorar la planificación futura y la calidad de los servicios que se prestan en los servicios de control en frontera.

Se presentan en tres grandes bloques temáticos: Cuestiones estratégicas (apartado 5.1.), relacionadas con el diseño del Plan y su pertinencia (apartado 5.2.) y las relativas a las medidas (apartados 5.3. – ampliación horaria-, 5.4. –adecuación de plantillas- y 5.5. -otras medidas-.

5.1. ASPECTOS ESTRATÉGICOS A CONSIDERAR EN RELACIÓN CON LOS CONTROLES DE MERCANCÍAS A SU PASO POR FRONTERA

Los controles sanitarios que se realizan a las mercancías dentro de los controles aduaneros en frontera se incluyen en el concepto de “sanidad exterior”, que es un campo de acción pública que viene determinado por los diferentes objetos a los que se aplica: salud pública, sanidad animal y sanidad vegetal. Esto determina también que su definición sea un agregado del enfoque que propone cada uno de estos objetos. Competencialmente hablando es una política transversal, que afecta a tres ministerios directamente (Sanidad, Agricultura y Administraciones Públicas) e indirectamente a otros dos (Hacienda y Fomento), además de a una multiplicidad de actores.

Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, los controles de mercancías en frontera no pueden perder el foco de los dos ejes principales de la acción pública en este ámbito material, el sanitario y el comercial, a lo que se sumaría la coordinación con los controles aduaneros, de naturaleza totalmente distinta.

La actividad inspectora sanitaria en frontera, debe tener conciencia de este doble cometido y en consecuencia, de la necesidad de compaginar la seguridad con la mejora comercial que revierte en el conjunto del país.

En definitiva, cada inspección no es un fin por si mismo sino un medio para conseguir un fin común y compartido de mejora de la competitividad del país.

El análisis de la intervención pública del control de mercancías en frontera efectuado en el desarrollo de esta evaluación, ha permitido el hallazgo de ciertas disfunciones que deberían ser objeto de atención dentro de un enfoque estratégico integral que mejore el funcionamiento y efectividad de estos servicios públicos.

- El liderazgo en esta política.
- El reparto competencial y la estructura organizativa: Un modelo más eficaz de la Sanidad Exterior.
- La estrategia del diseño del mapa de PIF: Autorización y suspensión de los puestos de inspección fronteriza (PIF).

El liderazgo en esta política

Hay que resaltar en la intervención evaluada que, a pesar del amplio conjunto de actores implicados, se evidencia una falta de liderazgo. Entre los actores institucionales resultan relevantes los departamentos funcionales (Sanidad y Agricultura), el departamento orgánico (MAP), el Ministerio de Fomento (Puertos del Estado y AENA) y el Ministerio de Hacienda (AEAT) integrantes todos ellos (entre otros) de las comisiones interministeriales COMINPORT y AERCOM, que por acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (CDGAE) actuaron como impulsoras de esta política desde 1991 hasta 1995.

La historia del funcionamiento de la COMINPORT y la AERCOM está salpicada de apariciones y desapariciones, hasta su *inexistencia* en el momento actual, lo que ha producido un déficit de liderazgo progresivo y una responsabilidad difusa respecto a algunas decisiones importantes y, en particular, en las autorizaciones de nuevos PIF.

Cada uno de los implicados percibe los problemas y plantea las soluciones desde su posición e intereses; por eso no son pocas las contradicciones que se detectan en el PMMSSE y que siguen afectando a la buena marcha de los servicios.

La ausencia de un liderazgo claro puede llevar, además, a la tentación de su asunción por alguno de los actores que, en el marco actual, no son más que *pares inter pares*. Independientemente de esta cuestión, habría que potenciar al máximo las actuaciones *en red* como elemento de eficacia, dadas las peculiaridades y naturaleza de esta política, sumamente compleja por los diversos departamentos competentes y el número de actores implicados.

RECOMENDACIÓN 1:

Esta **política requiere un liderazgo claro, participativo y transparente** para que las decisiones adoptadas sean las más adecuadas para el conjunto y para los objetivos que se persiguen de forma común.

Sólo de esta forma se conseguirán resultados óptimos, rebajando la tensión que se percibe entre diferentes colectivos y logrando una mayor implicación de todos.

Se considera necesario para resolver los problemas que persisten sobre los controles de la sanidad en frontera, reforzar el liderazgo de esta política y recuperar instrumentos como fueron en su día COMINPORT y AERCOM para impulsar las mejoras estructurales que siguen pendientes.

El modelo competencial y la estructura organizativa: Un modelo más eficaz de la Sanidad Exterior

El PMMSSE deja sin resolver el problema nuclear que planea sobre esta política desde hace décadas: abordar un modelo más eficaz, racional e integral de los servicios de la sanidad exterior, que es lo que está en la base de todas las demandas que expresan los distintos actores, unas veces bajo la fórmula de una *“interlocución única”*, otras bajo la de *“una mejor coordinación”* o la de *“control de inspección simultáneo y único”*.

El 66,7% de los operadores económicos encuestados en esta evaluación sitúa estos aspectos como la principal mejora a introducir por los servicios de inspección.

En los países del entorno de la UE, los servicios de control en frontera presentan una amplia variedad de diseños organizativos imbricados con aspectos particulares de las políticas fiscales o comerciales de cada país sobre los que no es fácil pronunciarse. Lo que está admitido por todos los actores es que el modelo español parece situarse entre los de mayor complejidad, al estar los controles sanitarios atomizados en distintos servicios de inspección, diferenciándose según el tipo de productos inspeccionados y al depender los servicios funcionalmente de distintos departamentos y todos orgánicamente del MAP.

A esto hay que sumar el reparto competencial español, con base en la propia Constitución, sumamente complejo, que dificulta aún más la organización de un servicio multisectorial como éste. La complejidad competencial se da incluso a *nivel interno*, cuando se trata de una competencia exclusiva del Estado, pero con un desarrollo administrativo (a partir de la LOFAGE) que ha complicado en exceso la estructura, con departamentos paralelos y estancos de las áreas funcionales en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno a semejanza de la distribución competencial de los departamentos ministeriales. Esto produce duplicidades e ineficiencias por la duplicación de estructuras y puestos.

Reconocida esta complejidad, sigue sin encontrarse una solución. A lo largo del tiempo se ha intentado solucionar el problema parcialmente, a través de actuaciones operativas frente a coyunturas concretas. Así se enfoca el problema de los PIF en el Plan urgente de 2005 o en el propio PMMSSE.

Además, debe considerarse la influencia de la “*cultura administrativa*” existente y la necesidad de un cambio que integre la visión específica de la función de inspección sanitaria en el conjunto del proceso, que no es otro que el paso de una mercancía por una frontera, es decir, una actividad comercial.

RECOMENDACIÓN 2:

Sería conveniente **abordar la remodelación de la estructura organizativa actual** de los servicios de control en frontera, sanidad animal, sanidad vegetal, sanidad exterior, inspección de farmacia y SOIVRE, todos ellos con una actuación equivalente sobre el mismo objeto pero con diferente aseguramiento, sanitario y comercial, según el caso.

El paso a un **modelo integrado de los servicios de control en frontera** requiere el compromiso por parte de todos los actores y un firme liderazgo para definir el modelo más acorde con una administración eficaz, eficiente y en consonancia con los tiempos.

Una posibilidad sería, en el marco de la LOFAGE, su **integración en una misma estructura organizativa** con dependencia orgánica de las delegaciones del Gobierno. Esta unidad debería tener capacidad para la organización de los controles y la asignación más adecuada de personal en función de las necesidades en cada caso y aprovechando al máximo su polivalencia. Tendría la dependencia funcional de los ministerios competentes en razón del ámbito sectorial, sanitario y comercial, y unificaría la estructura de mando actual.

Entre otras ventajas, evitaría las duplicidades y disfunciones en las inspecciones de mercancías y mejoraría la coordinación con los actores clave del proceso. Todo ello con la consiguiente mejora en la eficacia y eficiencia de los recursos públicos y una mejora en la calidad del servicio a los usuarios.

La estrategia del diseño del mapa de PIF: Autorización y suspensión de PIF

La presencia de un PIF en un puerto o aeropuerto no es sino un refuerzo a las condiciones de competitividad de esas instalaciones que, así, cuentan con un reclamo más a la hora de competir por líneas de transporte internacional.

Definir un mapa de PIF es una cuestión estratégica, que debe ser abordada de forma integral, considerando todos los enfoques, por su contribución a la política económica. Todo ello con la característica añadida de que, salvo en lo concerniente a las infraestructuras y los gastos corrientes de las mismas, no tiene mayores costes para AENA y Puertos del Estado, y ninguno en absoluto, *stricto sensu*, para las CCAA ni las entidades locales, ni mucho menos para los operadores económicos, que pueden verse favorecidos por efectos positivos de economías de escala. Es decir, que tiene todas las ventajas y escasos inconvenientes.

Sin embargo, sí supone importantes costes para la AGE, que tiene que poner en marcha el procedimiento de aprobación del PIF y dotarlo de recursos técnicos, instrumentales y personales, y mantenerlos en el tiempo. La conclusión parece clara: tanto es comprensible la petición por parte de los interesados de aumentar el número de PIF por las causas mencionadas como obligatoria debiera ser la cautela de la AGE a la hora de asentir a dichas pretensiones dadas las consecuencias que esa acción tiene.

La autorización y suspensión de los PIF no es objeto de esta evaluación. No obstante, el análisis del liderazgo de esta política ha evidenciado varias cuestiones de importancia. Por un lado, el hecho de que a lo largo de los años, el proceso de autorización de nuevos PIF se haya convertido en un mero formalismo exento de estudios en profundidad, sin una posición estratégica de la Administración, ni una valoración conjunta de la oportunidad de la petición o sus consecuencias. Por otro lado, la falta de adecuación del proceso de autorización de los PIF al aprovechamiento de oportunidades comerciales que no esperan a la culminación de dicho proceso; y, por otro, las diferentes posiciones con respecto a las autorizaciones de los PIF. Estas posiciones diferentes van desde la consideración de autorizaciones sin límite por parte de Puertos del Estado, con el apoyo de las Cámaras de Comercio y las CCAA, a la posición, más restrictiva, de los ministerios funcionales y el MAP, que asume los costes de personal. Es una cuestión importante que merecería mejorarse y ser transparente bajo un claro liderazgo con criterios bien definidos.

La suspensión de PIF en 2012 por falta de actividad, a iniciativa del MAP, ha sido una de las medidas más criticadas por Puertos del Estado, AENA y los usuarios. La base de la crítica está en no haber sido consultados y en que, una vez realizadas las inversiones en los PIF y el mantenimiento de la misma dotación de personal, la medida sólo tenía un efecto negativo respecto a la competitividad comercial.

Parece existir un relativo consenso acerca de estos efectos “*perversos*” en momentos de crisis, cuando es necesario combinar la austeridad en los costes con la necesidad de mantener las potencialidades que ofrezcan competitividad a la economía española. Estos efectos comenzaron a percibirse cuando se implementó el Plan, y ya fueron descritos en 2010 y 2012, en los informes de seguimiento del PMMSSE, así como en los informes realizados por la Inspección General de Servicios.

RECOMENDACIÓN 3:

Debiera abordarse la definición de un **mapa de PIF** de forma integral, estratégica, plural y participativa, debido a su contribución a la competitividad de los puertos y aeropuertos españoles.

Dentro de esa labor conjunta sería importante reformular y clarificar el liderazgo en los procesos de **autorización y suspensión de los PIF**, que deben ser estudiados en profundidad como corresponde a una cuestión estratégica para el país, con un procedimiento más transparente, participativo y con criterios definidos, garantizando la equidad en todos los casos. Las soluciones, en todo caso, deben ser más acordes con el ritmo comercial y con la flexibilización de los recursos humanos.

Es recomendable considerar la posibilidad de realizar **encomiendas de gestión a las CCAA** para resolver el equilibrio de las demandas y los costes que ocasiona la autorización de estos servicios en aquellos casos en los que la existencia del PIF responda a criterios de interés económico territorial o local.

5.2. PERTINENCIA DEL PLAN

Identificación de problemas y necesidades

Acumulados a lo largo del tiempo y a pesar de los esfuerzos y los recursos invertidos, los servicios de Sanidad Exterior presentaban en 2006 una serie de problemas que justifican la intervención, aunque su abordaje por parte del PMMSSE podría haber sido más efectivo si se hubiesen afrontado en el nivel estratégico y bajo una visión integral de todos los servicios que intervienen en el control de mercancías en frontera, como se ha expuesto en el apartado anterior.

Se identifican problemas y necesidades que afectan a distintos ejes de políticas públicas, con responsables específicos: los servicios de sanidad exterior, sanidad animal y sanidad vegetal, que participan en el control y garantía de las mercancías (*eje sanitario*); en el *eje comercial*, cuestiones específicas de la actividad comercial, la calidad de los productos y la competitividad económica, así como problemas que afectan a la coordinación con la gestión aduanera de la AEAT en relación al *levante* de mercancías.

Además, unos problemas son de índole estructural, y se derivan de la concepción y organización de los servicios de control sanitario en frontera, como la doble dependencia funcional y orgánica, la falta de visión integrada del proceso de paso por frontera por parte de los servicios, o la falta de coordinación entre departamentos ministeriales competentes y entre los servicios. Otros son de tipo coyuntural, derivados de la combinación de factores y circunstancias conocidas en los años de referencia del Plan, como los cambios de tendencia del tráfico comercial.

El PMMSSE no aborda los problemas estructurales y se centra en los problemas coyunturales, sobre los que actúa, paradójicamente, con medidas estructurales, y en cierto sentido *irreversibles*, sin tener en cuenta su sostenibilidad.

En consecuencia, la intervención acaba afectando más a la periferia de los problemas que a su núcleo, focalizándose, predominantemente, en una visión operativa.

La formulación del Plan y la necesaria planificación integral

El Plan tiene como objetivo general la mejora de los servicios de la sanidad exterior prestados por la AGE, reforzando los controles sanitarios en las fronteras, el tránsito internacional de viajeros y la mejora de los servicios de vacunación internacional.

En lo referente a los controles de mercancías, objeto de esta evaluación, la principal debilidad de la formulación del Plan es que deja sin desarrollar lo más interesante de su enunciado, que apuntaba al nivel estratégico, la mejora de los servicios de la sanidad exterior, y acaba focalizándose en la mejora de solo una parte de ellos (determinados PIF), por importante que sea su papel en el paso de mercancías por frontera procedentes de países terceros. Al dejar al margen la mejora de otros servicios (el resto de servicios en diversas instalaciones de control sanitario y al servicio de farmacia), sólo puede contribuir parcialmente al objetivo general de la mejora de los controles de la sanidad exterior.

El tomar los PIF, una pieza más de los servicios de control de frontera, por el todo, evidencia una categorización errónea que además toma como referencia el concepto *“recinto o instalación”* -limitado exclusivamente a las actividades de importación- y no la *“función inspectora en conjunto”*, que actúa sobre actividades de importación y exportación al margen de cuál sea el recinto en el que se lleve a cabo. Esta distinción artificial que plantea el Plan, incidiendo en el recinto y no tanto en la función inspectora en frontera, se ha revelado como un error de categorización con importantes consecuencias.

Y todo ello en parte debido al *“concepto PIF”* del PMMSSE, que resulta ambiguo y plantea deficiencias en la implementación de las medidas. Para unos actores, este concepto se refiere a la prestación de actividades exclusivas del recinto *“PIF”*, para otros, dependiendo de los servicios o de las provincias, se entiende por todo tipo de control sanitario, incluidas las actividades de exportación.

RECOMENDACIÓN 4:

Lo más importante para futuros diseños es que la categoría base para mejorar los servicios de la sanidad exterior sea *“la función inspectora en frontera”* y no los diferentes recintos o centros en los que la inspección actúa. Estos servicios deberían tener, en todo caso, su propia planificación operativa teniendo en cuenta la polivalencia inspectora para actuar en un recinto y otro y en actividades de importación o exportación.

Los objetivos operativos del plan se desarrollan en medidas organizativas (siendo la principal los horarios ampliados en ciertos PIF y la correspondiente adecuación de la dotación de personal), de coordinación, de refuerzo de infraestructuras y medios técnicos. No obstante, una carencia del diseño del Plan es la falta de correspondencia clara entre las medidas y los objetivos a los que van dirigidas, así

como la ausencia de definición de indicadores y cuantificación de los objetivos que se pretenden alcanzar.

Por último, se puede advertir que en el Plan, a través de sus medidas prioritarias, está implícito el objetivo de solucionar otros problemas, como la mejora de los colectivos implicados en la sanidad exterior, bajo la base argumental de la ampliación horaria.

En definitiva, el plan atendiendo a su valoración técnica, es un instrumento confuso en el que se mezcla un enfoque estratégico en la formulación con un desarrollo operativo que, en ocasiones, se limita a medidas parciales con escasa correspondencia con los objetivos declarados y en otras ocasiones se exceden en su articulación comprometiendo la eficacia de los recursos públicos puestos a disposición de dichas medidas.

RECOMENDACIÓN 5:

Sería recomendable en una futura planificación que se clarifiquen todos los términos que dejan margen a la confusión o a la ambigüedad en el ámbito de actuación en el que se pretenda actuar, como es el caso del “concepto PIF”.

Una mayor calidad técnica de la planificación futura debería **diferenciar la planificación estratégica de la operativa** y, en consecuencia, los distintos objetivos, medidas e indicadores para medir su logro.

En cuanto a las medidas operativas destinadas a los PIF, deberían planificarse diferenciando en función de puertos o aeropuertos, al ser sus necesidades bien distintas.

5.3. MEDIDA DE AMPLIACIÓN HORARIA EN LOS PIF

La evolución del tráfico comercial internacional, así como el horario limitado de los servicios de control sanitario en frontera en los años previos al Plan, requería una actuación por parte de la AGE para conseguir una prestación de servicio público eficaz y acorde con las necesidades de los usuarios, que no lastrara la competitividad de nuestros puertos y aeropuertos respecto a otros de nuestro entorno, y que al mismo tiempo cumpliera con los objetivos de protección sanitaria a los consumidores.

La ampliación del horario de inspección se configura como la medida estrella del Plan sobre la que pivotan el resto de actuaciones. En sí misma es una mejora importante en el contexto en que se produce, aunque desproporcionada en su desarrollo. Se articula a través del establecimiento de tres modalidades de horario en los PIF (general, ampliado a 12 horas y horario de inspección 24 horas todos los días del año) y de la selección de los PIF para cada categoría de horario.

Modalidades de horario en los PIF

En la determinación de los horarios de los PIF y, en general, de los servicios de control de sanidad exterior, es necesario considerar los distintos factores que influyen en la prestación del servicio de inspección, tales como la diversa tipología del tráfico de mercancías, la existencia de líneas regulares, los horarios de los distintos actores que intervienen en el proceso, principalmente los servicios portuarios y aeroportuarios y, por último, el horario y sistema de despacho del servicio de aduanas.

El diseño de las modalidades de horarios de los PIF no ha tenido en cuenta todos estos factores en su articulación.

No hay una correlación entre los horarios de los PIF con el de otros actores que intervienen en el proceso y, particularmente, con el del servicio de aduanas, con la consiguiente disfunción y pérdida de eficacia de la medida establecida.

El diseño de la medida de ampliación horaria excede a las necesidades de los actores, más orientada a la ampliación horaria a parte de la tarde y una flexibilización en la prestación del servicio (para atender tráfico de mercancías que se presentaran fuera de esa franja horaria), que a la prestación continuada y presencial del servicio en un horario 24 horas.

Por último, la relación entre la oferta y demanda de prestación del servicio de inspección, antes y después del Plan, es desproporcionada en las franjas horarias de tarde y noche, tanto si se analiza de forma global como por servicios de inspección. Todo lo cual se traduce en una dotación de recursos públicos en franjas horarias de nula actividad de tráfico comercial que cuestiona la eficacia y eficiencia de la medida.

Necesidad de un marco normativo que regule los horarios de los PIF

Los horarios ampliados que se pretendían implantar no aseguraban la prestación continuada del servicio de inspección, al no estar recogidos ni a nivel central ni local en las normas de calendario laboral, jornada y horarios de trabajo establecidas para la AGE. El PMMSSE sería la resolución necesaria para regir el horario y jornada de trabajo general u ordinario del personal de los servicios de inspección.

En definitiva, estaba justificado, y era coherente, desde el punto de vista de la normativa en materia de personal de las administraciones públicas, disponer de una regulación específica que recogiera el horario general u ordinario de prestación de servicio por los PIF como centros de trabajo, que asegurara esa prestación por el personal de los servicios de inspección. Así, el personal quedaría fuera del ámbito de aplicación de la Resolución general (siguiendo su apartado undécimo, de excepciones), y dejaría abierta la posibilidad de disponer además de servicios especiales de carácter excepcional.

Para el desarrollo de la medida de ampliación horaria era preceptivo, mediante negociación colectiva, la determinación de los horarios de trabajo y jornada en los servicios de control sanitario. El Acuerdo Marco de fecha 17 de abril de 2007 suscrito entre la Administración y los sindicatos en el seno del grupo de trabajo constituido por mandato de la Mesa Departamental del MAP, contiene los criterios generales para que, con dichas bases, las delegaciones y subdelegaciones de gobierno negociaran su aplicación en su ámbito de actuación.

Este Acuerdo Marco es un documento poco sólido en su concepción y estructura, que en algunas partes traslada fragmentos de otros acuerdos para colectivos asimilados, como el personal de establecimientos sanitarios (apertura y rotaciones) sin llegar a adecuarlos a la especificidad del servicio de los PIF, o definiendo cómputos de trabajo efectivo para las compensaciones horarias que no tienen un ajuste adecuado según la jurisprudencia consultada.

Las carencias técnicas del Acuerdo Marco se trasladan a los acuerdos locales, originando diversas interpretaciones tanto en las rotaciones de personal como en el sistema de compensación o la naturaleza de la disponibilidad. Con ello, su implementación a nivel territorial ha producido disfunciones en la prestación de los servicios en dos ámbitos.

Por un lado, se evidencian disfunciones en la organización de la distribución de la jornada en el personal del PIF y en el sistema de compensaciones horarias. Ambos están incidiendo de forma negativa en el servicio que se presta en los tramos horarios de mayor tráfico de mercancías (por la mañana, sobre todo, y por las tardes hasta las 20 horas).

Desde el punto de vista de personal esta disfunción se traduce en agravios comparativos en materia de personal, ocasionados por las ventajas laborales asociadas a la ampliación horaria, y que tiene su traducción en la calidad del servicio prestado con un retardo en el proceso de inspección en algunas ocasiones.

La medida de ampliación horaria en determinados puertos y aeropuertos, y como efecto no deseado, pudiera ser causa de una dilación en el tiempo de paso de las mercancías por los sistemas de compensación del personal establecidos en aplicación del Acuerdo Marco.

Criterios de selección de los PIF en horario ampliado

Por los documentos revisados y la propia exposición de motivos del PMMSSE, el criterio que ha primado en la selección de los PIF donde actuar en primer lugar ha sido el volumen de actividad. Aunque este criterio es válido para adecuar la plantilla a las necesidades derivadas del aumento de actividad (y pese a que se quiebra en algunos casos, como Cartagena y Bilbao), es cuestionable que sea el único aplicable para la determinación de la modalidad de horario que debe tener un PIF.

La selección de los PIF a los que se aplican las distintas modalidades de horario (general o ampliado) no responde a una lógica clara, sin que se haya podido determinar en todos los casos los criterios que llevaron a determinados PIF a estar en una u otra categoría.

Resultados de las medidas de ampliación horaria

Los resultados de la ampliación horaria se analizan en relación a la eficacia del plan para cubrir la demanda de prestación del servicio de inspección en las nuevas franjas horarias ampliadas y en la recuperación de los desvíos de las mercancías a otros PIF europeos.

Los datos obtenidos de la distribución de la actividad en tramos horarios (mañana, tarde y noche) y su evolución temporal permiten establecer conclusiones sobre la existencia real de una demanda de prestación de servicio de inspección en los horarios ampliados y sobre si la medida de ampliación horaria (a 12 horas o a 24 horas) ha cubierto esa demanda.

*El 19,8% de los operadores económicos encuestados ha declarado que en los últimos dos años han tramitado algún DUA a partir de las 20 horas y, entre estos últimos, la mayoría (el 77%) indica que esta actividad nocturna únicamente **representa hasta el 5% de su actividad general.***

Ampliación horaria en los PIF H24

En los PIF H24, excepto en Madrid aeropuerto y Algeciras puerto, se puede concluir que la actividad predominante se lleva a cabo en horario de mañana (entre el 80% y 90% de la actividad total), residual en horario de tarde (15% al 20%) y prácticamente inexistente en horario nocturno. Esta distribución de actividad se ha mantenido tras la ampliación horaria, aunque sí se aprecia en varios PIFH24 cierta transferencia de la actividad de mañana hacia el horario de tarde. La casi nula actividad nocturna antes del plan se ha mantenido sin cambios en todo el periodo analizado (2005-2012).

En Madrid aeropuerto y Algeciras puerto se aprecian cambios en la distribución de la actividad con la ampliación horaria, principalmente en el incremento de la actividad en tarde y algo en el tramo nocturno, aunque habría que valorar la necesidad de prestación de servicio a partir de cierta hora dentro de este tramo de noche. En ambos casos se evidencia la existencia de una demanda de servicios previa al PMMSSE. Sólo se reconoce una necesidad de apertura las 24 horas en el aeropuerto de Madrid, y básicamente por su condición de primer aeropuerto de tráfico internacional del país.

Las partidas inspeccionadas en fin de semana y festivos nacionales tomando en conjunto los PIF H24 suponen un 15% de las partidas anuales totales, y la mayoría corresponden a mercancías objeto de control por parte del servicio de inspección de sanidad exterior.

De forma individual, la actividad en fines de semana y festivos supone menos del 1% en la mayoría de los PIF H24, e incluso ha sido inexistente en algunos años posteriores a la ampliación horaria.

Los datos obtenidos indican que la demanda en fines de semana y festivos es muy residual, excepto en Algeciras puerto (donde representa el 25% de su actividad anual), Madrid aeropuerto (en torno al 3,5%) y Barcelona aeropuerto (2% de su actividad anual). En el caso de Madrid se observa no sólo el aumento de actividad en fines de semana y festivos sino, además, un trasvase hacia los domingos.

En Madrid, considerando cada uno de los servicios de inspección, sanidad exterior es el que presenta mayor actividad (casi representa el 80% de la realizada en fin de semana y festivos), seguido de sanidad vegetal. El servicio de sanidad animal apenas ha tenido actividad en dichos días a partir del PMMSSE, por lo que no estaría justificado el prestar este servicio de inspección en los PIF H24 en los días no laborables.

Ampliación horaria en los PIF H12

En los PIF H12, los datos de la distribución de la actividad en franjas horarias indican que ésta tiene lugar principalmente por la mañana y que por la tarde es residual, excepto en Barcelona puerto y Las

Palmas puerto. En ambos casos ya tenía cierto peso dicha actividad de tarde antes de la ampliación de horarios y se ha mantenido con la implementación de la medida.

En el resto de los PIF H12, la medida de ampliación horaria no parece haber tenido efecto, pues a pesar de disponer de horario ampliado hasta las 20 horas, la tramitación a partir de las tres de la tarde no es significativa e incluso ha descendido a favor del horario de mañana.

Los datos de la actividad en fin de semana y festivos para los PIF H12 reflejan la existencia de cierta demanda de prestación de servicio los sábados, principalmente de partidas de sanidad exterior, con algunas excepciones. En Barcelona puerto no se presta servicio en fin de semana y festivos, aunque exista la posibilidad en el PMMSSE. En Valencia puerto la demanda era muy residual antes del PMMSSE y ha ido descendiendo desde 2005 a 2012. Según parece, la existencia de determinados requisitos de los servicios de control para efectuar inspecciones los sábados pudiera estar condicionando esta demanda.

Destaca por su actividad total el PIF de Las Palmas puerto para los tres servicios (exterior, animal y vegetal), seguido de Las Palmas aeropuerto y Santa Cruz de Tenerife puerto. Incluso, la actividad en estos PIF H12 es mayor que algunos de los PIF H24.

Recuperación de los desvíos de tráfico a otros PIF europeos

No se pueden establecer conclusiones muy robustas acerca de la recuperación de desvíos. La falta de datos sobre dichos desvíos, cuya existencia no parece cuestionable, no permite valorar la importancia de éstos y, sobre todo, su relación con la carencia o la existencia de unos horarios de inspección en los PIF más o menos amplios. Tampoco se puede confirmar la relación entre la ampliación de los horarios y la recuperación de esos desvíos negativos, ya que, según la opinión de los actores interesados, no depende de ello. En definitiva, no parece que el Plan haya logrado ese objetivo, incluso si se deja al margen su consideración como problema efectivo que precisaba del Plan para su solución.

Como conclusión final, los datos evidencian la falta de proporcionalidad de las medidas de ampliación horaria tanto de H24 como H12, al ampliar horarios en los PIF en tramos de nula actividad, así como su falta de adecuación a las necesidades del tráfico comercial y de los operadores. Todo ello resta eficacia y eficiencia a la medida de ampliación horaria en relación a los recursos públicos, en particular de dotación de personal, puestos a su disposición.

RECOMENDACIÓN 6:

Con todo lo anterior, y en aras de mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, sería conveniente **redefinir los horarios de inspección** de los servicios de control en frontera de forma que se adecuaran a las necesidades reales y a los factores que caracterizan el tráfico comercial internacional en cada recinto aduanero en el que se actúa (tanto en los PIF como en el resto de instalaciones), incluyendo a todos los servicios de inspección y contemplando la flexibilidad horaria como herramienta adecuada para cubrir demandas coyunturales y puntuales de prestación del servicio en determinados casos.

RECOMENDACIÓN 7:

Por las deficiencias técnicas del Acuerdo Marco actual, las disfunciones que está produciendo y teniendo en cuenta el necesario replanteamiento de las modalidades de horarios en los servicios de control sanitario en frontera, sería necesario un **nuevo Acuerdo Marco de horarios y jornada** que defina claramente el ámbito de aplicación, la jornada ordinaria en estos centros de trabajo y un sistema de compensaciones proporcionado que garantice la calidad del servicio en cualquier franja horaria.

5.4. MEDIDA DE ADECUACIÓN DE PLANTILLAS

La adecuación de plantillas en el Plan obedece a cuestiones diferentes: 1) la intervención que debe atender a los déficits de personal detectados en auditorías e informes previos al Plan, tanto del personal de las inspecciones en frontera como de otros colectivos de sanidad exterior; 2) la aceptación de las demandas de mejoras en las condiciones laborales de la plantilla; 3) la necesidad del refuerzo de las actuaciones en animales de compañía y equipajes personales, y 4) la consecuencia inmediata de la ampliación horaria de las medidas 1ª y 2ª .

Las dos primeras, bien conocidas en el momento de redacción y negociación del Plan, contenían entidad suficiente como para ser necesario su abordaje, pero no quizás en un plan de carácter general como tiene vocación de ser el PMSSE, al menos en su origen, sino en uno operativo o con una simple decisión de los departamentos competentes para ello. Quizás es por ello por lo que no aparecen explícitamente en el Plan como base de la medida, salvo por una mención general a la *“calidad del servicio de los PIF”*.

Las dos segundas sí se mencionan en la redacción final del Plan. La más importante, la ampliación horaria, razón principal que se invoca en el Plan para la intervención en las RPT de las áreas funcionales de sanidad y agricultura. Y la otra, un refuerzo a las inspecciones de animales de compañía y equipajes personales debido al déficit de personal, que obligó a una contratación externa por parte del ministerio de agricultura, competente de estas inspecciones en ese momento.

Las medidas de adecuación de plantilla consistieron en la reclasificación de los puestos de trabajo asignados a los PIF y los centros de vacunación internacional (CVI), la creación de puestos y la asignación de un complemento de ampliación horaria a determinados puestos asignados a los PIF.

Hay que indicar que, al ser la adecuación de plantilla consecuencia básicamente de las medidas de ampliación horaria, las deficiencias encontradas en esta última medida tienen su traducción en el diseño de la medida de personal, en cuanto a los servicios de control y a los PIF en los que se actúa (no se incluyen todos los servicios de control de sanidad exterior en frontera ni todos los PIF).

La implementación de las medidas de personal del Plan no ha sido homogénea, con un alcance distinto entre PIF, entre los servicios de inspección sobre los que se actúa y en comparación con la actuación en el personal de los CVI. Se actuó sólo en los servicios de inspección de los PIF, dejando fuera el resto de servicios que actúan en otras instalaciones. En los PIF, de los 42 existentes, sólo se actuó en los 15 de

ampliación horaria y no afectó a todo el personal. Esta definición del alcance de la medida de personal en los PIF contrasta con el criterio seguido para los CVI en los que se optó por la reclasificación de la totalidad del personal técnico (médicos y ATS).

Dejando esto al margen, así como el que, a pesar de formar parte de los servicios de inspección en frontera, el servicio de farmacia quedara fuera del PMMSSE (ambas cuestiones sobrepasan el objetivo de esta evaluación), incluso dentro de los servicios de inspección en los PIF (sanidad animal, vegetal y sanidad exterior) también hubo diferencias de alcance en las diferentes modalidades de actuación en el personal.

La cuantificación de las necesidades por parte de los ministerios funcionales, aunque en algunos casos se basó en un análisis de cargas de trabajo, no tenía una solidez adecuada, con diferentes criterios para la asignación de los complementos de ampliación horaria según el ministerio funcional. Por ejemplo, el que uno repartiera determinado complemento a la totalidad del personal de inspección donde se ubicara un PIF con ampliación horaria; y el otro, solamente a una parte del personal, el que aceptó voluntariamente los puestos de ampliación horaria en el momento de implementación del Plan. Y dentro de la misma categoría existe personal con complemento horario y sin él, como en el caso de los coordinadores.

Los datos indican que el esfuerzo de la AGE en personal (capítulo 1) se centró sobre todo en el área de sanidad, que concentra las tres cuartas partes de las modificaciones y creaciones de puestos realizadas en aplicación del Plan y, dentro de dicha área, en el servicio de sanidad exterior. Los servicios de sanidad vegetal y sanidad animal, con plantillas más pequeñas, recibieron mucho menos personal.

RECOMENDACIÓN 8:

Deben realizarse estudios exhaustivos de las necesidades de personal a largo plazo, con elementos de flexibilidad suficientes como para atender picos cíclicos de mayor o menor actividad. Esto requiere una **planificación cuidada, ajena a tensiones coyunturales** para no dar respuestas inadecuadas que luego no se pueden sostener en el tiempo, sin primar unos colectivos sobre otros ni unos servicios sobre otros.

Especial mención debe realizarse al **servicio de farmacia**, que quedó fuera del Plan, lo cual carece de justificación en una planificación integral y que, además, presenta altos niveles de complejidad las funciones que desarrolla.

Por otro lado, la **asignación de complementos de ampliación horaria** debe ser repensada para que, en la práctica, no se den situaciones como las existentes, en las que los propios responsables de los servicios alertan de la acumulación de “compensaciones” en determinados puestos en detrimento de otros.

Complejidad de las funciones y su relación con la dotación de personal de los servicios de control de sanidad exterior

Dentro de las competencias de las áreas funcionales en las Delegaciones del Gobierno, los servicios de control en materia de sanidad exterior ejercen distintas funciones y no sólo la inspección de mercancías en frontera. Para la toma de decisiones sobre estos servicios y, en particular para valorar los resultados del Plan en lo referente a la dotación de plantilla, es necesario conocer la tipología de funciones y la complejidad en su desempeño basándose en criterios objetivables. A partir de su valoración se pueden comparar unidades entre sí y entre sus dotaciones de personal.

Del estudio de la complejidad de las funciones desempeñadas en los servicios de inspección en los PIF se puede concluir que, pese a la dispersión de los resultados obtenidos, existe una relación entre la complejidad de las funciones desempeñadas por los servicios y la función concreta de inspección de mercancías. Esta relación es especialmente determinante en los servicios de inspección de sanidad exterior, y no lo es tanto en los de sanidad vegetal y sanidad animal. No obstante, parece no haber relación entre la complejidad de los servicios y la existencia o no de ampliación horaria, ya que la dispersión de los valores de complejidad se mantiene independientemente del horario de prestación del servicio.

En el caso de la inspección de farmacia, la complejidad de sus funciones se relaciona principalmente con sus competencias en los decomisos de drogas y no en la inspección en frontera de mercancías.

El análisis comparado de la complejidad de los servicios y su dotación de personal, muestra una fuerte variabilidad, aunque, y especialmente en el servicio de sanidad exterior, parece que existe una cierta relación entre ambas variables, de manera que a una mayor complejidad le correspondería una mayor plantilla. Los servicios con mayor complejidad y plantilla se corresponden con servicios de sanidad exterior.

Para intentar determinar si la dotación del personal de cada servicio, una vez terminada la implementación del Plan, se corresponde con la complejidad de sus funciones; es decir, si son excedentarios o deficitarios de personal, se ha definido un modelo de estimación que sobre la base del nivel de complejidad de las funciones que realiza, estima la dotación de personal que le correspondería.

Con carácter general, la aplicación del modelo de estimación evidencia que la dotación de personal de los servicios con un PIF incluido en el Plan no parece ser deficitaria en relación a la complejidad de sus funciones.

En los PIF no afectados por el plan, la dotación de personal está más ajustada a la complejidad de sus funciones que los incluidos en el PMMSSE. Los valores que estima el modelo difieren menos con el personal existente que en el bloque de ampliación horaria, aún cuando los niveles de complejidad en inspección de mercancías son en algunos casos mayores que los PIF del Plan.

Por servicios, el de sanidad exterior es el que, al tener un mayor personal, registra un mayor “sobredimensionamiento”, en función de la complejidad de sus funciones y con respecto al resto de servicios, sobre todo en seis PIF concretos. El que mejor ajuste presenta es el servicio de sanidad vegetal.

RECOMENDACIÓN 9:

Dado que **no se ha demostrado que exista déficit de personal en los PIF** parece que la mejor solución a una necesidad puntual puede venir de **la polivalencia del personal**, que se ha revelado como una herramienta eficaz para atacar estos problemas, mientras no se aborde la cuestión principal de redefinición del modelo organizativo de los servicios de control en frontera.

Por otro lado, para una optimización del seguimiento de las unidades, se recomienda incluir los datos y los indicadores de complejidad utilizados para este análisis, así como la hora de realización de la inspección, dentro del **sistema CRETA** (el sistema de seguimiento de actividad de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno). Esto permitiría obtener series históricas y mejorar la planificación de recursos humanos según las funciones efectivamente desarrolladas por los servicios en cada momento.

5.5. OTRAS MEDIDAS DEL PLAN

Medida de incentivación al rendimiento

La medida de incentivación al rendimiento o productividad no parece que haya surtido el efecto deseado, dado que su razón de ser ha ido modificándose, separándose progresivamente de la intención inicial, que era la de premiar el cumplimiento de objetivos.

Desde el inicio esa concepción fue modificada, ya que la primera bolsa aprobada se utilizó como compensación para la puesta en marcha urgente de la ampliación horaria. Posteriormente, se fue diluyendo hasta unificarse en la bolsa “normal” de productividad sin acometerse la labor de definición de los indicadores que permitieran implantar un verdadero sistema de evaluación del desempeño e incentivación por cumplimiento de objetivos.

RECOMENDACIÓN 10:

Es recomendable, para modernizar definitivamente la actuación de la AGE en este sector, el incorporar criterios de **evaluación del rendimiento** y de excelencia en la prestación del servicio para la asignación de la productividad, tal y como estaba planteada en el momento de gestación del Plan. No tiene sentido el disponer de una bolsa de productividad, orientada al cumplimiento de objetivos, y asignarla con otros requisitos.

Medida de mejora de la organización de los PIF

Con el Plan se quiso atacar otro problema persistente también en el tiempo y de carácter estructural: el de la falta de colaboración entre los competentes a la hora de abordar la organización en los PIF, incluida la existencia de un único interlocutor hacia el usuario del servicio. Esto se concretó en la creación de dos figuras, una *interna*, el coordinador de sanidad exterior, y otra *externa*, el jefe de PIF, que también tendría funciones internas, al ser el responsable de la organización del PIF en materia de establecimiento de turnos para cumplir el horario.

La creación del puesto de jefe de PIF tenía el objetivo de mejorar la coordinación a nivel general (con los agentes interesados, con los ministerios, dentro del propio PIF), pero ha sido una de las decisiones más controvertidas desde el inicio. De hecho, el principal escollo a salvar fue el de asegurar que la nueva figura no entraría a cuestionar las decisiones técnicas de los ministerios funcionales, en materia de procedimientos, por ejemplo.

El coordinador de sanidad exterior se crea con la única justificación de la existencia de un puesto del mismo tipo en el área de agricultura. La labor de ambos es coordinar su área competencial y son en la actualidad los referentes de los operadores económicos, en la mayoría de los casos.

RECOMENDACIÓN 11:

La reestructuración de los servicios de inspección en frontera incluiría esta cuestión, agrupando, esta vez sí, todos los servicios e incorporando **una figura directora y organizadora** (cuyo intento fallido es el jefe de PIF) que permita un aprovechamiento óptimo de los recursos y una verdadera organización de los horarios que permitan la inspección única que tanto reclaman los usuarios.

Existen ya experiencias en este sentido, aunque las unidades afectadas también estuvieran en el ámbito de aplicación de la LOFAGE: el ejemplo más cercano es el de las oficinas de extranjería.

Medida de coordinación

Esta medida se limita a la definición de determinados protocolos de carácter técnico y se deja pendiente una mejora directa de la coordinación entre servicios y entre competentes en la inspección en frontera. Hasta el punto de que los operadores económicos citan la mejora en la coordinación como la primera a considerar en un 66,7% de los casos, con un objetivo claro que no se ha abordado en el PMMSSE: *“realizar una inspección simultánea y única”*.

RECOMENDACIÓN 12:

En primer lugar, una reformulación del Plan debiera considerar la coordinación como elemento principal de sus objetivos a nivel estratégico, y no limitarse a cuestiones operativas de carácter técnico. En segundo lugar, esta coordinación debe ofrecer resultados concretos en la agilización y mejora de la prestación del servicio, considerado este como un proceso integral. La coordinación es uno de los aspectos que se verían muy mejorados con la reestructuración orgánica de los servicios de inspección.

Finalmente, el **resto de medidas del Plan** aparecen un tanto desdibujadas, formuladas de forma genérica y sin indicadores que permitan valorar su contribución a la consecución de los objetivos del Plan. Además, la mayoría contienen indicaciones de carácter técnico en las que la evaluación no entra.

RECOMENDACIÓN 13:

Siendo como son medidas que, en muchos casos, tienen una importancia central en la consecución de las principales demandas existentes para la mejora de los servicios de sanidad exterior, se debería abordar una mayor profundización entre los objetivos que persiguen estas medidas y cómo articularlas de forma clara y que permitan un mayor avance.

Bibliografía

AENA, *Memoria 2011, 2012*.

Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, *Plan Estratégico general 2009-2012*.

Cámara de Comercio de Campo de Gibraltar y Fundación Campus Tecnológico Algeciras, *Análisis del tiempo de tránsito de las mercancías sujetas a inspección en el PIF del puerto Bahía de Algeciras*, 2011.

Comisión Europea, *Informe Final de una auditoría realizada en España del 4 al 15 de junio de 2012 con el fin de evaluar el cumplimiento de los requisitos de autorización por parte de los puestos de inspección fronterizos. DG(SANCO) 2012-6500-MR final*, 2012.

Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, *Análisis de actividad de las instalaciones fronterizas de control sanitario de mercancías (IFCSM)*, 2012.

Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior, *Memoria de actividades de sanidad exterior*, 2011.

Inspección General de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, *Informe*

Ministerio de Administraciones Públicas, *Memoria de la Administración Periférica*, 2003.

Ministerio de Administraciones Públicas, *Plan de actuaciones urgentes en Puestos de Inspección Fronterizos (PIF)*, 2005.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Informe anual 2012. Plan Nacional de Control Oficial de la cadena alimentaria 2011-2015*, 2012.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Plan Coordinado Estatal de alerta sanitaria veterinaria*, 2004.

Ministerio de Fomento, *El transporte de carga aérea en España. Condiciones y perspectivas. Trabajos de prospectiva y estudios del transporte*, 2008.

Ministerio de Fomento, *Informe del Observatorio del transporte intermodal terrestre y marítimo*, 2011.

Ministerio de Fomento, *Observaciones al Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior*, 2005.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Informe de evaluación sobre el funcionamiento de los servicios de la Administración Periférica del Estado en 2011, 2012*.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, *Informe de evaluación sobre el funcionamiento de los servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010, 2011*.

Observatorio del tráfico aéreo de Barcelona, *Informe especial de carga aérea*, 2012.

Palomar Ojeda, A., *Códigos con jurisprudencia de función pública*. Función Pública, 4ª edición. Legislación, Doctrina y jurisprudencia. Thomson Aranzadi, 2012.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

