

# Evaluación de la calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)

## INFORME EJECUTIVO



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



**Evaluación de la  
Calidad del servicio prestado por la  
Ventanilla Única para el  
Comercio Exterior de Canarias  
(VEXCAN)**

**INFORME EJECUTIVO**

Siendo voluntad del Gobierno el impulso de la evaluación de los resultados de los programas y políticas públicas, así como el desarrollo de la transparencia, la mejora del uso de los recursos y la calidad de los servicios a los ciudadanos, y en conformidad con el artículo 23 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, corresponde al Consejo de Ministros la aprobación de 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 su virtud, el Consejo de Ministros en su reunión de 4 de marzo de 2011, acordó los programas y políticas públicas objeto de evaluación en 2011, entre los cuales está la Evaluación de la calidad del servicio prestado por Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN).

Evaluación de la calidad del servicio prestado por la  
Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)  
INFORME EJECUTIVO

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

Edición 2012

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas  
Y la Calidad de los Servicios  
Departamento de Calidad

Equipo de Evaluación:  
Carmen Alcalá Sacristán, AEAT  
Ana María López Ansedé, AEVAL  
Joaquín Ruiz López, AEVAL (Dirección)

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-12-010-8

## **Informe Ejecutivo**

El presente informe ofrece un resumen de los resultados del estudio llevado a cabo en la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN). De conformidad con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por AEVAL en 2011, el estudio consiste en una evaluación de la calidad del servicio prestado por VEXCAN, que se ha centrado en valorar la medida en que este instrumento de colaboración ha mejorado los resultados del comercio exterior e incrementado la satisfacción de los obligados tributarios.

VEXCAN es el acrónimo de un procedimiento único y conjunto adoptado por Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias para la presentación de declaraciones por medios telemáticos. El procedimiento VEXCAN está basado, entre otros aspectos, en el establecimiento de un único punto válido de presentación de declaraciones telemáticas por los obligados tributarios para efectuar los despachos aduaneros y de importación y exportación relativos a los tributos derivados del Régimen Económico Fiscal de Canarias, que surta efecto ante la Administración Tributaria Canaria y ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria y que consiga una simplificación de trámites y de reducción de costes para los operadores económicos. El proyecto VEXCAN persigue, en definitiva, dar solución a las disfunciones generadas por la duplicidad de la gestión tributaria propia del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

La evaluación trata de identificar en qué medida VEXCAN ha mejorado los resultados del comercio exterior de Canarias en términos de simplificación administrativa, agilización del tráfico aduanero y lucha contra el fraude fiscal; de conocer el grado de satisfacción de sus usuarios; de valorar el nivel de cumplimiento de los objetivos del Convenio de Colaboración AEAT/CA de Canarias; y de identificar los elementos de mejora operativa en términos de reducción de tiempos de despacho y de costes.

El ámbito temporal de la evaluación es el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2010.

En cuanto a la utilidad de la evaluación se trata de analizar el papel de VEXCAN como instrumento de colaboración y coordinación interadministrativa; de valorar su contribución a los planes de simplificación administrativa, de alianzas y de lucha contra el fraude de la AEAT; de conocer la percepción de los grupos de interés y específicamente los beneficios que les ha reportado VEXCAN; y servir de buena práctica para el estudio de duplicidades –y sus soluciones- en el Estado Autonómico.

El enfoque metodológico de la evaluación tiene una doble perspectiva. Por una parte, considera el punto de vista de quienes utilizan y se benefician del servicio, analizando sus expectativas y su percepción, y, por otra, analiza la

estructura administrativa que moviliza distintos recursos a través de unos procesos y procedimientos en los que participan las personas de la/s organización/es, logrando un rendimiento determinado. Se han utilizado, por tanto, datos procedentes de registros administrativos e información obtenida mediante técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación social (encuestas, entrevistas en profundidad y grupos focales).

## **Conclusiones y recomendaciones**

Como fruto del análisis realizado en la evaluación, cabe extraer una serie de conclusiones sobre la calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN) y proponer unas correlativas recomendaciones con la finalidad de mejorar su rendimiento y explotar su máxima potencialidad. Las conclusiones y recomendaciones se han estructurado en función de los objetivos de la evaluación, antes mencionados.

### ***Sobre la pertinencia y coherencia de VEXCAN***

Por razones históricas y geográficas, Canarias disfruta de un Régimen Económico Fiscal excepcional con respecto al resto del territorio español, lo que, unido al reparto constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, ha obligado a las administraciones tributarias intervinientes a buscar soluciones de cooperación y coordinación que neutralizaran las disfunciones y sobrecargas administrativas que esa dualidad gestora producía en los operadores y en la economía y la sociedad canaria en general.

VEXCAN se inscribe en el marco de las políticas y estrategias de la AEAT e incluso del conjunto de la AGE, como son la coordinación interadministrativa, las alianzas, la simplificación administrativa y reducción de cargas y el impulso de la Administración Electrónica. No obstante, no se han encontrado evidencias suficientes para valorar en enfoque de la integración de VEXCAN en tales políticas y estrategias.

#### **RECOMENDACIÓN 1**

Las propias conclusiones de esta "Evaluación de la Calidad del Servicio de VEXCAN" sugieren la conveniencia de abordar una evaluación de impacto de VEXCAN que, con implicación de los distintos grupos de interés (incluida ATC), permita cuantificar sus logros y efectos y su contribución a los planes estratégicos de la AEAT (Simplificación administrativa, e-Administración, Lucha contra el fraude, Alianzas).

Este sistema de evaluación debería incluir comparaciones referenciales o benchmarking frente a otros países europeos con regiones ultraperiféricas (Francia, Portugal).

## ***Sobre la gobernanza/cooperación interadministrativa***

La *Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias* (VEXCAN) ha sido la fórmula adoptada, mediante el Convenio de 8 de julio de 2005, entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias. VEXCAN constituye una exitosa iniciativa de coordinación y cooperación interadministrativa que, con escrupulosa salvaguardia del reparto competencial entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, y con un coste mínimo de implementación, ha conseguido evitar duplicidades de gestión y simplificar los trámites aduaneros y de importación/exportación en beneficio de los obligados tributarios. Más allá de su eficacia directa, VEXCAN puede constituir un ejemplo de buena práctica para el análisis de disfunciones y duplicidades en el Estado Autonómico y las propuestas de mejora de la acción pública.

VEXCAN responde al enfoque fundamentado del Convenio de Colaboración suscrito entre la AEAT y la Comunidad Autónoma de Canarias y a un despliegue estructurado. El punto de partida de una definición consensuada de los objetivos públicos en los máximos niveles directivos (Presidente AEAT y Consejero de Economía y Hacienda, respectivamente) plasmado en el Convenio, se ha desplegado en una dirección operativa orientada al logro de los objetivos, articulada en los oportunos órganos de colaboración (Comité de Seguimiento y Grupos de Trabajo) que, finalmente ha posibilitado la eficacia del proyecto en términos de simplificación de trámites, de reducción de tiempos y de ahorro de costes, tanto a los operadores económicos como a los órganos gestores.

El logro de VEXCAN ha sido posible gracias al despliegue progresivo y estructurado de un proyecto tendente a implantar una solución de Administración Electrónica. La habilitación de la plataforma informática ha facilitado en la práctica la "desfragmentación" de dos procedimientos que incidían sobre un mismo hecho tributario. En este sentido, VEXCAN es más que una mera herramienta informática. La herramienta informática es sólo el soporte de un proyecto de cooperación interadministrativa orientado claramente a los ciudadanos.

No obstante, a lo largo de la evaluación, han podido detectarse ciertas carencias en las acciones de información, comunicación y difusión de la VEXCAN a los diferentes grupos de interés y de su implicación activa en el desarrollo de la misma.

## **RECOMENDACIÓN 2**

Se debería gestionar más proactivamente la implicación y participación de los grupos de interés y específicamente canalizar la comunicación al público objetivo para cada una de las funcionalidades y posibles mejoras de VEXCAN y asegurar que la información llega a todos los potenciales usuarios.

Asimismo, se debería regularizar la realización de estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los grupos de interés que permitan conocer de forma periódica sus necesidades y expectativas y su nivel de satisfacción, respectivamente, con VEXCAN.

## **RECOMENDACIÓN 3**

A fin de lograr sinergias de información, sería conveniente que desde las Ventanillas Únicas Empresariales (VUE) se diera difusión sobre VEXCAN. La VUE podría ser incluso un punto de información (previo proceso de formación), demostración o asesoramiento sobre VEXCAN.

### ***Sobre el logro de los objetivos del Convenio y la simplificación administrativa***

Los objetivos establecidos en el Convenio de Colaboración se han alcanzado en su totalidad e incluso puede afirmarse que en unos plazos muy breves teniendo en cuenta la complejidad de las actuaciones que demandaban.

Desde el punto de vista de la simplificación administrativa, se ha evitado la presentación duplicada de idéntica documentación ante dos administraciones (AEAT y ATC) para el despacho aduanero y/o de importación/exportación, y se ha permitido el pago de los tributos de ambas por un mismo sistema (bien a través de entidad colaboradora o bien a través de la plataforma VEXCAN), mediante el establecimiento de un único punto válido de presentación de declaraciones y el desarrollo de un sistema informático igualmente único.

Además, se han unificado numerosos procedimientos subsidiarios o relacionados con los procedimientos de despacho. La unificación de estos procedimientos ha supuesto, por una parte, una reducción de cargas para los operadores al tener el procedimiento único eficacia ante las dos administraciones y, por otra, una mejora en la eficiencia administrativa, al liberar a una de ellas de la gestión de dicho procedimiento.



Un indicador elocuente de la simplificación está constituido por el incremento del número de declarantes (fundamentalmente Transitarios y Autodespachantes) en los años inmediatamente posteriores a la implantación de VEXCAN, ya que pasó de 428 en 2006 a 921 en 2007 y 1.806 en 2008.

En lo que se refiere a los objetivos singulares de cada una de las administraciones signatarias, debe destacarse que, por su parte, la ATC ha visto cumplido su objetivo de mejora de la gestión recaudatoria y de modernización tecnológica a un coste muy reducido.

Por parte de la AEAT, la mejora de la integridad de la información en poder de ambas administraciones ha tenido una influencia directa en la prevención del fraude aduanero y fiscal, si bien, por la propia naturaleza de este fenómeno, es difícil mostrar evidencias empíricas al respecto.

### ***Sobre la agilización del tráfico aduanero y de importación y exportación y el ahorro de costes***

La implantación de VEXCAN ha permitido reducir drásticamente los tiempos medios de despacho. En este sentido, se han acortado los tiempos medios de despacho de las DUAs naranjas y rojos desde 1.636 minutos en 2005/2006 a 275 minutos en 2010. Más destacable aun es el caso de los DUAs verdes (97% del total), cuyo despacho es instantáneo.

Esta reducción de tiempos de despacho, que favorece fundamentalmente a los usuarios, también ha tenido una muy positiva repercusión en la gestión interna de ambas administraciones, al liberar tiempos de gestión que los funcionarios afectados pueden dedicar a otras actividades.

La eliminación de los modelos impresos de DUAs de importación (7,8 millones) y de exportación (680.000) ha supuesto un ahorro de costes estimado de 8,5 millones de euros.

Asimismo, aunque es de difícil cuantificación precisa, el ahorro de espacio por menores necesidades de archivo físico de documentos puede cifrarse en un 30%.

Por otra parte, VEXCAN ha posibilitado la utilización masiva de las tecnologías de la comunicación, como la presentación vía EDI (envío de la información en ficheros con síntesis EDIFACT) y el despacho mediante documentos escaneados. Dada la obligatoriedad de la presentación telemática, se han eliminado los DUAs en soporte papel, ahorrándose así tanto en tiempos de grabación en los sistemas informáticos como material impreso.

### ***Sobre la percepción de los grupos de interés***

Los usuarios directos e indirectos de VEXCAN (Agentes, Transitarios, Autodespachantes y Empresarios) tienen una percepción muy positiva sobre el funcionamiento de la plataforma VEXCAN, como demuestra la encuesta llevada a cabo en el transcurso de la evaluación. En el caso de los usuarios directos, el nivel de satisfacción con el funcionamiento general de VEXCAN alcanza 7,6 puntos en una escala de 0 a 10.

Este elevado grado de satisfacción con las ventajas reportadas por VEXCAN se ve corroborado por las opiniones recogidas en las entrevistas en profundidad y el Grupo Focal también celebrados en el proceso de la evaluación, que destacan en este sentido la presentación de una única declaración y la eficacia de la tecnología aplicada.

La satisfacción general con la plataforma VEXCAN también puede inferirse del escasísimo (por no decir nulo) volumen de las quejas recibidas sobre su funcionamiento en el Consejo de Defensa del Contribuyente.

#### **RECOMENDACIÓN 4**

Las quejas y sugerencias constituyen una fuente de información imprescindible para la mejora de los servicios, por lo que sería muy conveniente abrir un "Buzón de Quejas y Sugerencias" específico en la propia página web de VEXCAN.

Al analizar la percepción de los usuarios directos respecto de los distintos atributos de la plataforma VEXCAN, nuevamente se encuentra una valoración muy positiva, en un rango que oscila entre un mínimo de 6,9 (ausencia de errores de conexión) y un máximo de 8,1 puntos (rapidez de acceso). El resto de los atributos (lenguaje claro, información suficiente, formularios sencillos, facilidad de pago) se mueven en una media siempre superior a los 7 puntos sobre 10.

La percepción que tienen los usuarios directos e indirectos sobre los beneficios reportados por VEXCAN a sus operaciones es también netamente positiva, ya que la valoración media alcanza una puntuación de 8,2 en una escala de 0 a 10. Esta valoración no difiere mucho entre los distintos tipos de usuarios ni según la intensidad de uso (de los que presentan de 101 a 500 DUAs anuales y los que presentan más de 10.000).

En cambio, sí se manifiesta diferencia de percepción de la calidad del servicio según el tipo de circuito asignado a la mercancía (verde, naranja, rojo).

## RECOMENDACIÓN 5

La Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Administración Tributaria Canaria, que ya disponen de sus respectivas Cartas de Servicios, deberían elaborar y publicar una Carta de Servicios interadministrativa de VEXCAN que, por una parte, facilitara generar equipo de trabajo conjunto (AEAT y ATC) y, por otra, declarar los compromisos más relevantes para los usuarios.

La percepción de los usuarios de VEXCAN ha mejorado claramente a lo largo de los tres últimos años, como se constata al comparar los resultados de la encuesta realizada en el seno de esta evaluación (2011) con la que realizó la AEAT en 2008. En ésta el nivel de satisfacción fue del 7,2, casi un punto menos que la de 2011.

Entre los diez aspectos considerados para la valoración, cuatro obtienen una puntuación superior a 8 (Mejora DUA, Reducción tiempo, Simplificación pago, Simplificación trámites), mientras que dos de ellos (Reducción de costes financieros y Aumento del negocio) quedan por debajo de 7. Esta diferencia apunta a que, desde el punto de vista de los usuarios, VEXCAN aporta resultados directos pero que no se han traducido en efectos o impactos "comerciales", ya que en general los usuarios no estiman que la incidencia de VEXCAN haya sido muy significativa en la reducción de costes operativos y financieros ni, menos aun, en el incremento del negocio.

La percepción de los usuarios es muy positiva sobre la VEXCAN "realmente existente", aunque esto no oculta que también señalen insuficiencias del proyecto. En este sentido, un 87% de los encuestados afirmaron que debían realizar trámites que requerían su presencia en las dependencias administrativas (Reconocimientos físicos, Presentación de documentación adicional, Inspecciones sanitarias), formalidades éstas que, a su juicio, relativizan el alcance de VEXCAN y, a su vez, sugieren áreas de mejora y futuros desarrollo para hacer de VEXCAN una auténtica Ventanilla Única para el Comercio Exterior. VEXCAN es una iniciativa de Ventanilla Única que afecta sólo a una parte de los organismos y servicios que gestionan el comercio exterior de Canarias, por lo que la integración de otros organismos (fundamentalmente los servicios paraduaneiros, portuarios, etc.) en un proyecto similar al de la actual VEXCAN, incrementaría sus ventajas al coordinar y simplificar la actuación de todos ellos.

### ***Sobre la identificación de elementos de mejora***

VEXCAN ha alcanzado la totalidad de las metas establecidas en el Convenio de Colaboración, tanto en lo que se refiere a la ejecución en tiempo y forma de las actividades programadas, cuanto al logro de resultados tangibles en términos de simplificación, reducción de tiempos de despacho y ahorro de costes.

Además, VEXCAN ha dado lugar al desarrollo de diversos protocolos que recogen actuaciones conjuntas en diferentes ámbitos que, o bien no fueron originariamente contemplados, o bien pertenecen a procedimientos subsidiarios o complementarios al de despacho y cuya unificación previa se ha considerado necesaria para cumplir el objetivo principal, enriqueciendo así el proyecto inicial.

### **RECOMENDACIÓN 6**

No obstante la eficacia en el logro de los objetivos del Convenio AEAT-Gobierno de Canarias, sería conveniente, por una parte, introducir determinadas mejoras de la propia VEXCAN y, por otra, abordar nuevos desarrollos más allá del marco actual, en la línea apuntada por el análisis de la percepción de los grupos de interés de cara a una VEXCAN integral.

- Propuestas de mejora:
  - Posibilitar el uso intensivo de medios tecnológicos como, por ejemplo, la grabación de datos con dispositivos tipo PDA para evitar esperas innecesarias tras los controles.
  - Implantar el archivo electrónico de la totalidad de documentos y, de forma particular, en el caso del grupaje.
  - Generalizar el uso del levante sin papeles.
- Futuros desarrollos o ampliación de VEXCAN:
  - Extender el modelo VEXCAN de ventanilla única a todos los organismos implicados en el despacho aduanero y/o de importación, autoridades portuarias y organismos paraduaneros fundamentalmente, completando así la coordinación y colaboración ya iniciada entre la AEAT y la ATC y estos organismos, lo que permitiría unificar gestiones y controles que hoy en día dan origen a duplicidades en ámbitos relativos al suministro de información, movimientos de mercancías en los recintos, control, etc.; en definitiva, cargas y costes para los operadores económicos y organismos implicados susceptibles de reducción.
  - Extender la experiencia del Centro de Inspección Portuaria (CIP) de Santa Cruz de Tenerife a otros puertos del archipiélago.

No obstante, la drástica reducción de tiempos de despacho antes señalada ha incidido fundamentalmente en el comercio exterior de las grandes y medianas empresas pero no tanto en los particulares, pequeño comercio y

empresa, segmentos estos que, además de la reducción de tiempos, necesitan una clara disminución de costes. Resulta, por tanto, necesario apuntar mejoras con impacto directo en la ciudadanía.

### **RECOMENDACIÓN 7**

Para llegar a convertirse en una auténtica Ventanilla Única del Comercio Exterior de Canarias, VEXCAN debería abrirse a la ciudadanía incorporando a su ámbito de actuación el despacho postal por su impacto en los ciudadanos que no ostentan la condición de operadores económicos.

Una solución de este tipo facilitaría, por lo demás, el comercio electrónico, que en Canarias está sujeto a trabas administrativas inexistentes en la Península y que dificultan enormemente su desarrollo. En este sentido, deberían concluirse las gestiones/negociaciones con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos para que a corto plazo pueda operar con VEXCAN.

### **RECOMENDACIÓN 8**

Permitir el acceso al autodespacho de particulares y pequeños comercios, de forma fácil, simple y barata, sin necesidad de acudir a representantes aduaneros ni de disponer de especiales desarrollos de software, ahora necesarios y que su pequeño volumen de negocio no hace rentables.

Para ello sería muy conveniente extender la utilización de DUAs formularios VEXCAN, completos o simplificados, a la importación, directamente accesibles desde la web de la AEAT similares a los que ya existen para la exportación para pequeños envíos y paquetería, y arbitrar fórmulas para que este servicio pueda ampliarse a comerciantes o pequeñas empresas.

### ***Conclusión general***

VEXCAN es el producto de un Convenio de Colaboración que extendía su vigencia durante tres años (2005-2008), plazo en el que, como se ha visto, alcanzó la totalidad de sus objetivos.

Con independencia de sus logros inmediatos y de la prórroga automática del Convenio que prevé su cláusula sexta, la evaluación ha puesto de manifiesto la necesidad de que VEXCAN sea un proyecto "vivo" que no se agote con el cumplimiento de los objetivos del Convenio, sino que proyecte sus potencialidades incorporando a su ámbito las actuaciones conexas que, por una parte, el siempre cambiante comercio internacional y, por otra, las

nuevas necesidades de los ciudadanos y de las propias administraciones públicas demandan.

### **RECOMENDACIÓN 9**

Debería contemplarse la oportunidad de suscribir un nuevo Convenio entre el Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Consejero de Economía y Hacienda de Canarias que establezca para la colaboración entre ambas partes unos objetivos innovadores y abiertos, apoyándose para su desarrollo en estructuras flexibles, operativas y descentralizadas en Canarias (Dependencia Regional Aduanas, ATC, Consejo Territorial, Grupos de Trabajo ad hoc).

En definitiva, VEXCAN representa una experiencia con una proyección mucho mayor que la derivada de su estricto ámbito material. Ha demostrado cómo es posible llevar a la práctica el principio de cooperación y colaboración interadministrativa y obtener logros concretos y tangibles, cuando se actúa con voluntad de acuerdo y óptica en el servicio al ciudadano.

En el contexto de los retos que deben afrontar actualmente las administraciones públicas españolas, VEXCAN constituye un ejemplo transferible de buena práctica de gestión integrada, más pegada al territorio, en la que los enfoques sectoriales se incluyen en una perspectiva integral del territorio a gestionar, apuntando así a una especie de gobierno cooperativo con todas las administraciones competentes.





GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

