

Bruselas, 26.2.2014
COM(2014) 105 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

**Plan de actuación con vistas al control del funcionamiento
de los regímenes comerciales preferenciales**

La presente Comunicación de la Comisión al Consejo establece un plan de actuación con vistas al control del funcionamiento de los regímenes comerciales preferenciales.

Plan de actuación con vistas al control del funcionamiento de los regímenes comerciales preferenciales

ÍNDICE

1. Introducción
2. Marco jurídico, obligaciones y régimen de gestión en el sistema actual
3. Carencias del sistema actual
4. Remedios
5. Resumen

1. INTRODUCCIÓN

El adecuado control del funcionamiento de los acuerdos preferenciales tiene por objeto asegurar la correcta puesta en práctica del marco jurídico y velar por que las preferencias se apliquen únicamente a las importaciones que son efectivamente originarias del país o región socio/beneficiario en cuestión¹.

La Comisión posee importantes derechos y competencias en relación con su obligación de supervisar y controlar la correcta aplicación de las normas de origen y a la hora de examinar las solicitudes de devolución o condonación de los derechos de importación. Un control insuficiente puede acarrear graves consecuencias, por ejemplo la declaración de «situación especial»² en virtud del artículo 239 del Código Aduanero.

El control contribuye, por tanto, a la protección de los intereses financieros de la UE y propicia un comercio justo entre la UE y sus socios comerciales.

La Comisión sugirió en el punto 3.2.1 de la Comunicación COM(2005) 100 final, de 16 de marzo de 2005, que deben determinarse el fundamento jurídico de este ejercicio de control, así como sus modalidades técnicas y la financiación de los gastos que lleve aparejado en su fase inicial, y que debe crearse un punto central al que se enviará la información relativa a la utilización práctica de los regímenes preferenciales (véase el punto 2.2.). Desde entonces, la Comisión ha creado un grupo de trabajo³ para controlar la aplicación de las normas de origen, que actúa como «punto central».

2. MARCO JURÍDICO, OBLIGACIONES Y RÉGIMEN DE GESTIÓN EN EL SISTEMA ACTUAL

2.1. Marco jurídico

2.1.1 Regímenes preferenciales autónomos y bilaterales

El sistema de preferencias generalizadas (SPG)⁴ ofrece el marco jurídico para la actividad de control, incluidas las inspecciones efectuadas por la Comisión o por las autoridades aduaneras de los Estados miembros.

La Decisión sobre los países y territorios de ultramar (PTU)⁵ no contempla un marco jurídico para la actividad de control, como sí lo hará la futura «Decisión sobre la asociación de ultramar» (DAU)⁶.

A la espera de la conclusión y aplicación de una versión revisada de los acuerdos de asociación económica (AAE) con los países de África, el Caribe y el Pacífico, desde el 1 de enero de 2008 está en

¹ Se hace referencia a los países que se benefician de medidas comerciales autónomas como «países beneficiarios», y a aquellos con los que la UE ha acordado regímenes preferenciales bilaterales, como «países socios».

² Una situación especial es resultado de circunstancias que no implican ni maniobra ni manifiesta negligencia por parte del interesado.

³ El grupo de trabajo se creó mediante la modificación del organigrama de la DG TAXUD en septiembre de 2013.

⁴ Actual artículo 97 *duodecies* y, a partir del 1 de enero de 2017, artículos 68 y 69 del Reglamento (CEE) nº 2454/93 (disposiciones de aplicación del Código Aduanero), modificado por el Reglamento (UE) nº 1063/2010.

⁵ Decisión 2001/822/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Europea (DO L 314 de 30.11.2001).

⁶ Artículo 51 del anexo VI de la propuesta DAU [COM(2012) 362 final, 16.7.2012].

vigor un régimen unilateral temporal en virtud del Reglamento sobre el acceso a los mercados (RAM)⁷. El anexo I del RAM contiene una lista de regiones o Estados que han concluido negociaciones a tenor del artículo 2, apartado 2, y en el artículo 4, apartado 3, se establece el marco jurídico para el control de la aplicación de las normas de origen en relación con el comercio con dichas regiones y Estados. Ahora bien, a partir del 1 de octubre de 2014, la lista quedará restringida a los países con los que existe un AAE, y se limitará el alcance del control previsto en el RAM. Como consecuencia de ello, los países ACP beneficiarios del RAM serán únicamente los países socios de AAE cubiertos por esos acuerdos bilaterales.

Ningún otro régimen autónomo o preferencial (aparte del SPG, la Decisión PTU y el RAM) contiene disposiciones explícitas en materia de control.

2.1.2 Cláusula de gestión de errores administrativos (GEA)

Si las actividades de control con los países socios/beneficiarios ponen de manifiesto que los errores en la gestión de los regímenes preferenciales han provocado la pérdida de derechos de importación de la UE, puede invocarse la cláusula de gestión de errores administrativos. Al amparo de esta cláusula, que la UE propone incluir en los nuevos acuerdos comerciales preferenciales en curso de negociación, la parte contratante que se enfrenta a estas pérdidas puede pedir que el organismo competente al efecto según el Acuerdo examine posibles medidas para poner remedio a la situación.

2.1.3 Cooperación aduanera, asistencia administrativa mutua y retirada temporal de las preferencias

Los regímenes comerciales preferenciales suelen incluir disposiciones de cooperación aduanera y asistencia administrativa mutua⁸, que se refieren al intercambio de información regular y a mecanismos de enlace con objeto de asegurar la correcta aplicación de la legislación aduanera, en particular mediante la prevención, investigación y persecución de las operaciones ilícitas.

Estas disposiciones prevén, en ciertas condiciones, la retirada temporal o la suspensión de las preferencias en caso de que el país socio/beneficiario:

- haya dejado de verificar en repetidas ocasiones el carácter de originario⁹;
- se haya negado reiteradamente a realizar la verificación subsiguiente de la prueba de origen —y/o a comunicar sus resultados—, o haya incurrido en retrasos injustificados al hacerlo; y
- se haya negado reiteradamente a autorizar las inspecciones (por iniciativa de la OLAF o de los Estados miembros) para comprobar la autenticidad de los documentos o la exactitud de la

⁷ Reglamento (CE) nº 1528/2007 del Consejo.

⁸ De estos últimos cometidos se encarga la OLAF.

⁹ Es decir, que el producto o productos realmente son originarios de la región o el Estado a que se ha concedido la preferencia.

información pertinente para la concesión del trato preferencial, o haya incurrido en retrasos injustificados al hacerlo;

Estas disposiciones figuran en el Reglamento SPG¹⁰ y en la futura DAU¹¹, y se propone su inclusión en los nuevos regímenes preferenciales.

2.1.4 Procedimientos de infracción contra los Estados miembros

La existencia de irregularidades graves en el funcionamiento de los regímenes comerciales preferenciales también puede provenir del incumplimiento de la legislación de la UE por parte de un Estado miembro. Cuando detecte un fallo de esta naturaleza, la Comisión puede incoar el procedimiento por incumplimiento de una obligación previsto en el artículo 258 del TFUE.

2.2. Obligaciones de la Comisión

Incumbe a la Comisión velar por la correcta aplicación de los regímenes comerciales preferenciales.

Aun cuando los regímenes no hagan referencia explícita al control, pueden comportar ciertas opciones para la Comisión, por ejemplo:

- diálogo en los comités mixtos o de cooperación;
- solicitudes generales de información; y
- advertencia a los importadores de la UE, en caso de dudas, en cuanto a la correcta aplicación del régimen.

A fin de garantizar la eficacia y la eficiencia de las normas de origen preferenciales, es preciso abordar y corregir las deficiencias. Garantizar el cumplimiento de las normas de origen preferenciales, incluidas las normas sobre cooperación administrativa, es fundamental para asegurar la credibilidad durante las negociaciones de cualquier futuro acuerdo de libre comercio, así como en su puesta en práctica.

2.3. Cuestiones relativas a la gestión

2.3.1 Sistema de información periódica

La información presentada por los Estados miembros y recopilada a través del sistema de información periódica de la Comisión se centra principalmente en el número de verificaciones solicitadas por cada país beneficiario, las respuestas recibidas y el cumplimiento de los plazos de respuesta.

¹⁰ Artículo 21 del Reglamento (UE) nº 978/2012 (DO L 303 de 31.10.2012).

¹¹ Artículo 46 de la propuesta DAU (COM(2012) 362 final, 16.7.2012).

Se evalúan los datos y se seleccionan los países socios/beneficiarios para las reuniones de control, en las que participan los expertos de los Estados miembros correspondientes en cada caso concreto. La Comisión está estudiando la idea de crear una base de datos de control.

2.3.2 Base de datos del Sistema de Gestión de Muestras (SGM)

Los acuerdos que prevén preferencias comerciales suelen incluir, en el capítulo consagrado a la cooperación administrativa, una disposición que obliga a los países socios/beneficiarios a comunicar a la Comisión muestras impresas de los sellos que utilizan sus autoridades al expedir los certificados de circulación o los certificados de origen.

La Comisión guarda estas muestras impresas, así como los nombres de las autoridades facultadas para expedir y controlar las pruebas de origen, en la base de datos de su Sistema de Gestión de Muestras (SGM). La base de datos se actualiza de forma continua y puede ser consultada por las autoridades aduaneras de los Estados miembros cuando despachan en aduanas las mercancías o cuando evalúan la necesidad de enviar solicitudes de verificación a los países socios/beneficiarios.

2.3.3 Avisos a los importadores

En caso de que existan dudas fundadas sobre el origen de los bienes importados al amparo de regímenes arancelarios preferenciales, la Comisión puede publicar avisos a los importadores en el Diario Oficial¹². Las personas que tengan deudas aduaneras en casos de pruebas de origen incorrectas no pueden alegar buena fe si la Comisión ha publicado un aviso indicando por qué alberga dudas en cuanto a la correcta aplicación de los regímenes por parte del país de que se trate¹³.

2.3.4 Sistema de registro de exportadores (REX)

La Comisión está poniendo a punto la TI necesaria para el sistema de registro de exportadores registrados (REX), que abarcará a los países beneficiarios del SPG y a los PTU exportadores a partir del 1 de enero de 2017 y que, posteriormente, se aplicará en el contexto de los acuerdos de libre comercio.

En lugar de que las autoridades competentes expidan pruebas de origen, los exportadores de los países beneficiarios del SPG expedirán declaraciones de origen como:

- i) exportadores registrados, si el valor del envío es superior a 6 000 EUR; o
- ii) exportadores no registrados, si el valor del envío no excede de 6 000 EUR.

¹² Véase la Comunicación 2012/C 332/01 (DO C 332 de 30.10.2012, p. 1).

¹³ Véase el artículo 220, apartado 2, letra b), del Código Aduanero.

El sistema constará de una base de datos central con la información facilitada por las autoridades de los países beneficiarios (y las autoridades de los Estados miembros que utilicen el mismo sistema de certificación para la acumulación bilateral).

Para garantizar el cumplimiento de las normas de origen, los países beneficiarios verificarán el carácter originario de las mercancías a petición de las autoridades aduaneras de cada Estado miembro y llevarán a cabo con regularidad controles y auditorías de los exportadores, por iniciativa propia.

3. CARENCIAS DEL SISTEMA ACTUAL

Las actividades de control actuales adolecen de las siguientes deficiencias:

- el sistema de información periódica se centra principalmente en recopilar información cuantitativa sobre los trámites de cooperación administrativa y, solo en menor medida, en garantizar el cumplimiento de las normas de origen como tales;
- hoy por hoy no existe ningún sistema de información periódica sobre la gestión de los países beneficiarios y el control del origen preferencial;
- los datos que se utilizan actualmente a efectos de control son facilitados básicamente por los Estados miembros y, en algunos casos, por otros servicios de la Comisión. No se explotan otras fuentes y aún no se han empezado a llevar a cabo las visitas de control a que hace referencia la Comunicación COM(2005) 100;
- las deficiencias detectadas se consignan por escrito o se abordan durante las reuniones de control entre la Comisión, los Estados miembros y los países socios/beneficiarios de que se trate; en la actualidad, estas reuniones se organizan caso por caso y se suman a las reuniones de los comités creados en el marco de acuerdos bilaterales; por el momento no se utilizan otros medios para subsanar las deficiencias;
- la actividad de control de la Comisión no comprende las medidas de los Estados miembros encaminadas a garantizar el cumplimiento de las normas de origen, en particular cuando expiden pruebas de origen; y
- el sistema común de gestión del riesgo¹⁴ no incluye perfiles de riesgo de las normas de origen.

El efecto acumulativo de estas debilidades sirve de incentivo para que la Comisión mejore el sistema actual.

¹⁴ La Comisión Europea aprobó el 8 de enero de 2013 una Comunicación sobre la gestión de los riesgos y la seguridad de la cadena de suministro [COM(2012) 793]. En ellas se presenta una estrategia para que las aduanas puedan hacer frente apropiadamente a los riesgos asociados a las mercancías que se comercializan en las cadenas internacionales de suministro.

4. REMEDIOS

Para hacer frente a las carencias del sistema actual es importante centrarse en los siguientes objetivos.

4.1 Mejora de la recogida de datos y detección de fallos en la puesta en práctica

4.1.1 Recopilación y análisis de datos

La información pertinente para el control debe completarse con datos procedentes de la base de datos estadística integrada (ISDB), COMEXT y COMTRADE, los datos TARIC y la información procedente de los Estados miembros.

Como primer paso, la Comisión ha de llevar a cabo una evaluación general de los datos disponibles para los 89 países beneficiarios del SPG, centrándose en los riesgos potenciales derivados de los flujos comerciales y de las diferencias en los niveles de los derechos, y teniendo en cuenta la información facilitada por los Estados miembros.

En una fase posterior, podría evaluarse la información sobre otros países socios/beneficiarios.

4.1.2 Selección de países que deberán someterse a un control más en profundidad

Basándose en su evaluación, la Comisión seleccionará un número limitado de países socios/beneficiarios para un control en profundidad. Cuando se trate de un país socio en cuyo régimen preferencial no existen disposiciones explícitas en materia de control, tendría que dar su consentimiento explícito para someterse a dicho control.

A partir de 2014, la Comisión propondrá un plan anual de control centrado en los países y productos para los que se considera conveniente un control más en profundidad, con un cierto grado de flexibilidad para cubrir las necesidades y los riesgos a corto plazo .

4.1.3 Cuestionarios

La Comisión enviará a los países seleccionados cuestionarios detallados sobre la administración práctica de las normas de origen y la expedición de pruebas de origen preferencial.

Las preguntas se adaptarán a las circunstancias y operaciones particulares , en particular una vez que esté implantado el sistema REX.

Las respuestas se evaluarán y se emplearán para preparar las reuniones e inspecciones.

4.2 Adopción de medidas correctoras

4.2.1 Reuniones de control, inspecciones y comités conjuntos o de cooperación

Una vez evaluados los datos (véase el punto 4.1.1) y las respuestas al cuestionario (véase el punto 4.1.3), la Comisión decidirá caso por caso si deben organizarse:

- reuniones de control;
- inspecciones en el país de que se trate; o
- debates a nivel de un comité conjunto o de un comité de cooperación

para despejar cualquier duda en cuanto a la correcta aplicación de las normas de origen preferenciales y dar explicaciones detalladas con fines de concienciación u orientación.

En cada caso, la Comisión elaborará un informe detallado, que compartirá con el país socio/beneficiario y cuyos resultados se incluirán en el plan de control del año siguiente.

4.2.2 Utilización de mecanismos correctores y de salvaguarda

En función de los resultados obtenidos en el marco de este procedimiento de control reforzado (véase el punto 4.2.1), la Comisión debe tomar una decisión sobre la acción que se vaya a adoptar, si es posible en cooperación con el país socio/beneficiario, a fin de hacer frente a los riesgos detectados. Las medidas podrán incluir:

- la prestación de formación específica o asistencia técnica adicional a los funcionarios responsables;
- la emisión de avisos a los importadores (véase el punto 2.3.3); o
- cuando así se prevea en el acuerdo preferencial en cuestión, la retirada temporal o la suspensión de preferencias.

4.2.3 Perfiles de riesgo

La Comisión también evaluará si deben desarrollarse e implementarse perfiles de riesgos comunes en relación con el origen y, en caso afirmativo, de qué forma. Seguirán los trabajos encaminados a establecer y mantener al día normas comunes eficaces en materia de auditoría¹⁵ y controles *a posteriori* mediante la convergencia del proyecto sobre normas de control y la guía de auditoría aduanera.

¹⁵ Los controles aduaneros se consideran prioritarios en virtud del artículo 5, letra b), del Reglamento (UE) nº 1294/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de acción para la aduana en la Unión Europea para el periodo 2014-20 (Aduana 2020) y por el que se deroga la Decisión nº 624/2007/CE.

4.2.4 *Control de las actividades de los Estados miembros*

La necesidad de aplicar de manera correcta y uniforme la legislación aduanera de la UE no se limita a las disposiciones relativas a los recursos propios, sino que atañe igualmente a todos los aspectos de dicha legislación. Puesto que se trata de una cuestión que afecta a la credibilidad de las relaciones de la Unión con los países socios/beneficiarios, la Comisión también debe supervisar los regímenes de emisión de pruebas de origen de los Estados miembros. Esta cuestión es especialmente relevante cuando se trata de garantizar la trazabilidad del origen preferencial a efectos de acumulación. Las mercancías que salen de un Estado miembro pueden utilizarse en la fabricación de productos en un país socio/beneficiario, desde el que luego regresan al amparo de regímenes de acumulación.

La Comisión va a enviar **cuestionarios** sobre la administración práctica de las normas de origen y la emisión de pruebas de origen preferencial a todos los Estados miembros. Sobre la base de sus respuestas y de cualquier otra información disponible, la Comisión adoptará una decisión sobre la actuación adecuada.

4.2.5 *Modificación de las disposiciones de ejecución del Código Aduanero¹⁶, regímenes autónomos y acuerdos preferenciales bilaterales*

Al evaluar la retirada temporal o la suspensión del trato preferencial en virtud del Reglamento SPG, la Comisión ha de examinar si estas medidas pueden aplicarse exclusivamente a códigos NC específicos en determinadas circunstancias. Esta posibilidad está prevista en los artículos 15, 19 y 21 del Reglamento sobre el sistema de preferencias generalizadas. En lugar de ir contra todas las importaciones preferenciales de uno o más países beneficiarios, la retirada o suspensión podría ser un medio más eficaz y eficiente de abordar específicamente los ámbitos problemáticos cuando estos atañan exclusivamente a determinados códigos NC.

También podría analizarse la conveniencia de introducir un marco jurídico para el control en otros regímenes autónomos bilaterales o de negociarlo en el marco de un régimen preferencial. En este último caso, el planteamiento podría requerir una minuciosa evaluación posterior.

Además, la Comisión debería evaluar con más detalle la manera en que el sistema de información periódica sobre gestión de los países beneficiarios y control del origen preferencial [como se indica en el punto 3.2.1 de la Comunicación COM(2005) 100] puede integrarse en los distintos regímenes preferenciales.

¹⁶ Reglamento (CEE) nº 2454/93.

4.3 Medios y actividades de seguimiento

4.3.1 Financiación

Las actividades de control mencionadas anteriormente contribuirán a lograr los objetivos del programa plurianual Aduana 2020¹⁷ y se propondrán para su financiación por lo que se refiere a:

- i) los costes de viaje para la participación de los expertos de los Estados miembros en las reuniones y en las misiones de control; y
- ii) el desarrollo de programas de TI y bases de datos.

Las actividades de formación para los países socios/beneficiarios podrán financiarse en el marco de los programas de ayuda exterior de la UE 2014-20¹⁸.

4.3.2 Informes e información compartida

Al final de cada año civil, la Comisión publicará un informe sobre su actividad de control. También compartirá con los Estados miembros cualquier información pertinente que haya recopilado.

5. RESUMEN

Una mejor control del funcionamiento de los regímenes comerciales preferenciales debería lograrse mediante:

- sistemas de información periódica relacionada con los países socios/beneficiarios y los Estados miembros;
- una mejor recogida de datos; y
- el análisis de la información disponible y la determinación de los países y productos para los que parece necesario un control.

Este control se emprenderá a continuación mediante:

- contactos con los países interesados;
- la cumplimentación de cuestionarios; y
- en caso necesario, reuniones de control o inspecciones.

¹⁷ Reglamento (UE) n° 1294/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo el que se establece un programa de acción para la aduana en la Unión Europea para el período 2014-20 (Aduana 2020) y por el que se deroga la Decisión n° 624/2007/CE.

¹⁸ Instrumento de Cooperación al Desarrollo, Fondo Europeo de Desarrollo (2014-20), Instrumento Europeo de Vecindad, Instrumento Panafricano. Las propuestas legislativas para la financiación de estas medidas se hallan aún en fase de preparación.

Basándose en el resultado de las citadas medidas, la Comisión evaluará la necesidad de adoptar nuevas medidas.

La aplicación del presente plan de actuación debería empezar inmediatamente tras la adopción de la presente Comunicación.

La Comisión invita al Consejo a que apoye plenamente a las acciones establecidas en la presente Comunicación.