



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 10.9.2025
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el
28.º Congreso de la Unión Postal Universal**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión por los Estados miembros en el 28.º Congreso de la Unión Postal Universal (en lo sucesivo UPU) en lo relativo a un informe del Consejo de Administración de la UPU del que el Congreso tomará nota y su anexo I, que contiene una interpretación que considera que una Ley de la UE es incompatible con las normas de la UPU, así como proposiciones relativas a la seguridad y las aduanas presentadas al Congreso (proposiciones 9 y 15). Estas proposiciones también se refieren al trabajo futuro de los órganos de la UPU (Consejo de Administración, Consejo de Explotación Postal) en el ciclo de Dubái y a los posibles cambios a las Actas normativas de la UPU (Constitución, Convenio) que se propondrán en el 29.º Congreso Universal en 2029.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. La Unión Postal Universal

El objetivo del Convenio de la Unión Postal Universal (en lo sucesivo Convenio de la UPU) es regular los intercambios de correo internacionales y estandarizar y facilitar los procedimientos y las tasas pertinentes. El Acuerdo entró en vigor en 1874 y creó la Unión Postal Universal. En 1948, la UPU se convirtió en un organismo especializado de las Naciones Unidas. La Unión Postal Universal es el órgano de representación mundial que coordina las políticas postales entre los países miembros y facilita un sistema postal uniforme en todo el mundo.

Si bien la UE no es miembro de la UPU, todos sus Estados miembros lo son. Sin embargo, la condición de la Unión Europea como observador oficial (representada por la Comisión Europea) fue acordada en el Congreso de 2012 en Doha¹.

2.2. El Congreso de la UPU

El Congreso de la UPU es la autoridad suprema de la Unión Postal y está compuesto por los representantes plenipotenciarios de sus Países miembros. En principio, se reúne cada cuatro años. El Congreso ejerce todas las competencias dentro del ámbito de la UPU que no se hayan conferido expresamente a otro órgano mediante las Actas de la Unión. Entre ellas figura la capacidad de modificar la Constitución de la UPU, el Convenio Postal Universal y los Acuerdos especiales. El Congreso también puede adoptar resoluciones, decisiones, recomendaciones y dictámenes formales, que en su conjunto conforman las Decisiones del Congreso.

2.3. El acto previsto del Congreso de la UPU

En el 28.º Congreso de la UPU, se propone que se tenga en cuenta el informe preparado por el Consejo de Administración de la UPU y se conceda la aprobación para una proposición de carácter general en relación con el trabajo futuro para desarrollar la política aduanera y el marco normativo (proposición 9). Asimismo, los Estados Unidos de América han presentado otra proposición (proposición 15) que contiene elementos relacionados con la seguridad del transporte y las aduanas. El trabajo futuro de los órganos de la UPU se realizará sobre la base de estas proposiciones en el ciclo de Dubái, y puede que se propongan posibles

¹ Documento del Consejo 9341/12, de 8 de mayo de 2012; Resolución C 78 del Congreso Postal Universal (Doha 2012).

modificaciones a las Actas (Constitución, Convenio) para el 29.º Congreso Postal Universal en 2029.

El objetivo de la proposición 9 es abordar las preocupaciones expresadas por ciertos Países miembros de la UPU a través de la Secretaría de la UPU sobre una potencial contradicción del Código Aduanero de la Unión² con las Actas de la UPU en relación con las disposiciones que regulan el intercambio y la recopilación de información electrónica anticipada, es decir, en el contexto de la UE en relación con las disposiciones sobre las declaraciones sumarias de entrada (DSE).

Dichos Países miembros pretenden establecer una distinción legal entre «tránsito/transbordo» por una parte e «importación» (es decir, mercancías con destino final en la UE) por otra, lo que implica que el CAU y sus requisitos en materia de información electrónica anticipada respaldados por el Sistema de Control de la Importación 2 (ICS2) son «legalmente válidos/aplicables» solo para la importación. Estos miembros han insistido en que el principio de «Libertad de tránsito» como está consagrado en el artículo 1 de la Constitución de la UPU se considera, por lo tanto, infringido/violado en virtud de los requisitos legales del CAU para la presentación de DSE en ICS2, específicamente el artículo 113 *bis*, apartados 2 y 4, del Reglamento Delegado del CAU³.

En el 4.º Congreso Extraordinario de la UPU, celebrado en Riad en 2023, a results de una discusión sobre los retos planteados a los operadores designados de la UPU por los requisitos de los regímenes reguladores de la información electrónica anticipada, se creó un grupo de trabajo para analizar las cuestiones jurídicas, operativas, normativas y técnicas asociadas a los nuevos requisitos aduaneros y de seguridad en relación con la información electrónica anticipada, centrándose en particular en las medidas de la Unión Europea en el marco del ICS2.

El grupo de trabajo fue asistido por el asesor jurídico de la Oficina Internacional de la UPU, que ha realizado su propia valoración jurídica de la repercusión potencial de las medidas de la UE sobre los principios fundamentales de un territorio postal único y la libertad de tránsito en virtud de las Actas de la UPU, y de la coherencia con estos (en particular los principios de no discriminación entre los envíos nacionales e internacionales).

El asesor jurídico de la Oficina Internacional de la UPU opina que los requisitos en materia de información electrónica anticipada de la UE (en la forma de la DSE), específicamente aquellos relativos a las mercancías que nunca se destinan a la importación, sino a la circulación en la UE, se contradicen con estos principios fundamentales. El argumento planteado es que las disposiciones del CAU discriminan el tratamiento de los envíos postales internacionales en comparación con los envíos nacionales en el contexto de esta «circulación de tránsito», al requerir que los operadores postales en terceros países presenten DSE para paquetes enviados a través de la UE, mientras eximen de dicha obligación a los paquetes enviados mediante un operador postal en la UE a otro Estado miembro, Noruega o Suiza.

La proposición 15, presentada por los Estados Unidos de América, se refiere al comienzo del trabajo para mejorar la aplicación, el refuerzo y la actualización de las normas y protocolos dentro de la UPU en relación con las mercancías peligrosas y prohibidas con el fin de aumentar la protección y la seguridad del transporte y luchar contra la utilización de los flujos de correo internacionales para el transporte de artículos peligrosos y prohibidos.

² Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

³ Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

El objeto de las proposiciones que se presentarán en el próximo Congreso de la Unión Postal Universal (UPU) se inscribe claramente dentro del ámbito de competencia exclusiva de la Unión Europea. Todos los Estados miembros aplican los mismos aranceles y normas aduaneros. La legislación aduanera de la Unión (CAU) establece importantes medidas de seguridad aduanera destinadas a garantizar que las administraciones de aduanas puedan abordar los riesgos para la seguridad y la protección de la Unión y sus residentes o para las cadenas de suministro del transporte antes de que las mercancías entren en el territorio aduanero de la Unión. Esto se ve respaldado por el nuevo ICS2 y la información electrónica anticipada, que debe facilitarse a las autoridades aduaneras a través del ICS2 por los operadores comerciales, en particular los operadores postales. Por lo tanto, existe la necesidad de establecer una posición única con respecto al informe preparado por la Oficina Internacional de la UPU, y que cuestiona la compatibilidad de las medidas de la UE con respecto al Convenio de la UPU.

Estas medidas son coherentes con las reglas y normas internacionales desarrolladas en el marco de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y de la UPU.

La posición coherente de la Comisión Europea y de los Estados miembros ha sido que las disposiciones del CAU en relación con la presentación de la DSE para realizar el análisis anticipado de riesgos a los fines de la protección y la seguridad en caso de tránsito/transbordo no violan el principio de «libertad de tránsito» como está consagrado en el artículo 1 de la UPU. El hecho de que los envíos postales en virtud del Convenio de la UPU estén transitando por el territorio aduanero de la UE y, por tanto, estén sujetos a la vigilancia aduanera y puedan estar sujetos a controles aduaneros no significa que no sean «libres» de transitar.

Además, la «libertad de tránsito» con arreglo a las Actas de la UPU no significa que las normas de vigilancia aduanera o de control aduanero no se apliquen a esta circulación de mercancías. El CAU no establece ninguna exención de los controles aduaneros y de la vigilancia aduanera (definiciones respectivas en el artículo 5, apartados 3 y 27, del CAU), que deben realizarse para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera y de otros actos legislativos que regulan todos los tipos de circulación de las mercancías.

Asimismo, la «libertad de tránsito» no es un principio absoluto. El artículo 8 del Convenio de la UPU impone que los Países miembros y sus operadores designados deben adoptar y aplicar una estrategia de iniciativa en materia de seguridad, a todos los niveles de la explotación postal, con el objeto de mantener la seguridad durante el transporte y el tránsito de los despachos entre ellos. Por lo tanto, el tránsito no está excluido en virtud del Convenio de la UPU al aplicar medidas de seguridad. Eso, bajo su perspectiva, consiste en mantener y aumentar la confianza del público en los servicios postales prestados por los operadores designados. Además, no hay pruebas de que en la UPU haya existido nunca el entendimiento de que la «libertad de tránsito» o el «territorio postal único» limiten «expresamente» (artículo 23) el derecho soberano de los Países miembros a legislar sobre los controles aduaneros y de seguridad apropiados para la importación, exportación o tránsito de mercancías postales.

Por último, no existe discriminación entre los operadores postales de terceros países y los de la UE. Si bien la Unión Europea no es miembro de la UPU, su política aduanera común es una realidad fundamental aceptada por todas las partes de la UPU en la OMC, la OMA o las relaciones comerciales bilaterales. El mercado interior de la Unión y la Unión Aduanera implican que los reglamentos y requisitos conexos aplicados previamente entre sus Estados miembros se han eliminado sobre la base de la introducción de requisitos comunes aplicables

en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Los requisitos en materia de información electrónica anticipada impuestos mediante la aplicación por el Código Aduanero de la Unión del sistema para la protección de la seguridad se aplican a todas las mercancías entrantes sin excepción. Este es un requisito establecido por el Derecho de la UE, que debe cumplirse sin excepción. La distinción entre los Estados miembros de la Unión y terceros países está justificada debido a los controles armonizados establecidos a escala de la UE. Por lo tanto, los Estados miembros de la UE y los terceros países no se encuentran en la misma situación normativa.

El refuerzo de las normas y protocolos de la UPU relativos al suministro de información electrónica anticipada a efectos de la protección y la seguridad es una iniciativa bien acogida.

Dado que la UE no es miembro de la UPU por derecho propio y que son los Estados miembros de la UE quienes ostentan la membresía de la UPU, estos tienen la obligación de actuar conjuntamente en interés de la Unión.

La intención de la presente Decisión del Consejo es que los Estados miembros adopten una posición coordinada para afirmar que las medidas de seguridad aduanera de la UE en virtud del CAU son compatibles con las Actas de la UPU y sus principios fundamentales, y que la UE y sus Estados miembros apoyan el trabajo continuado para abordar las cuestiones prácticas y operativas en relación con los requisitos en materia de información electrónica anticipada, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de los requisitos en materia de DSE de la UE.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

El artículo 218, apartado 9, del TFUE es de aplicación independientemente de que la Unión sea miembro del organismo o Parte en el acuerdo en cuestión⁴.

La noción de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tienen fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «influyen de manera determinante [en] el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»⁵.

4.1.2. Aplicación al presente asunto

El Congreso de la UPU es un organismo creado por un acuerdo, a saber, el Convenio de la UPU.

El informe que el Congreso de la UPU debe aprobar constituye un acto que surte efectos jurídicos, dado que el acto previsto contiene interpretaciones jurídicas de conformidad con las

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartado 64.

⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, C-399/12, Alemania/Consejo, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

cuales determinada legislación de la UE adoptada en virtud del CAU es incompatible con el Convenio de la UPU. Por lo tanto, la adopción de dicho informe podría influir decisivamente en la legislación de la UE.

El acto previsto ni completa ni modifica el marco institucional del Acuerdo.

Por consiguiente, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las Decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solamente es accesorio, la Decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente asunto

El acto previsto persigue objetivos y tiene componentes en el ámbito de la cooperación aduanera en el marco de la Unión Aduanera, la política comercial común y el mercado interior. Estos elementos del acto previsto están vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio respecto del otro.

Por consiguiente, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 33 del TFUE.

4.3 Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 33 del TFUE, en relación con su artículo 218, apartado 9.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el
28.º Congreso de la Unión Postal Universal**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular sus artículos 33, 114 y 207, en relación con el artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Convenio de la UPU («el Acuerdo») entró en vigor en 1874. La UE no es miembro de la UPU, mientras que todos los Estados miembros de la UE son partes de la UPU.
- (2) Por medio del Reglamento (UE) n.º 952/2013 (el Código) junto con el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, la Unión garantiza la seguridad y la protección de sus fronteras exteriores al requerir la presentación de determinada información electrónica sobre todas las mercancías que entran en el territorio aduanero de la Unión, en particular las mercancías en envíos postales (información electrónica anticipada). Este requisito está justificado para mitigar la potencial amenaza para las cadenas de suministro del transporte, la seguridad y protección de la Unión y de sus residentes, para la salud pública, la sanidad animal o la fitosanidad, para el medio ambiente o para los consumidores.
- (3) De conformidad con el artículo 10, apartado 3, el artículo 13, el artículo 14, apartado 2, el artículo 16, el artículo 18 y el artículo 19, apartado 2, del Reglamento Interno de la UPU para el Congreso, la UPU puede tener en cuenta y aprobar las proposiciones presentadas, específicamente en este caso en el Comité 3 del Congreso de la UPU.
- (4) El 28.º Congreso de la UPU debe tener en cuenta un informe que contiene un dictamen jurídico escrito por un miembro de la Secretaría de la UPU, que cuestiona la compatibilidad del marco legislativo de la Unión sobre la información electrónica anticipada con determinados principios consagrados en la Constitución de la UPU, así como la naturaleza jurídica de la Unión Aduanera establecida internacionalmente. Asimismo, el 28.º Congreso de la UPU debe aprobar una resolución en forma de una proposición de orientación general (proposición 9), cuya intención es utilizar este informe y dictamen jurídico como base para continuar el trabajo de revisión de las cuestiones normativas de las aduanas.
- (5) El 28.º Congreso de la UPU también debe examinar una proposición presentada por los Estados Unidos de América para orientar el trabajo del ciclo político de la UPU y los grupos de trabajo y comités asociados hacia el refuerzo y la expansión de las normas de la UPU, la orientación y aplicación relacionadas con la protección y la seguridad del transporte y la lucha contra las mercancías peligrosas y prohibidas en el correo internacional.

- (6) Por consiguiente, resulta apropiado establecer la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el 28.º Congreso de la UPU, para preservar los derechos e intereses de la Unión y de sus Estados miembros.
- (7) Por lo tanto, se debe garantizar la adopción de una posición coordinada por los Estados miembros para apoyar activamente la compatibilidad del marco legislativo de la Unión en relación con los requisitos en materia de protección y seguridad para las mercancías que entren en el territorio aduanero de la Unión con la Constitución y las Actas de la UPU.
- (8) Dado que la UE no es miembro de la UPU, la posición de la Unión debe ser expresada conjuntamente por los Estados miembros de la Unión que son miembros del Congreso de la UPU.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el 28.º Congreso de la Unión Postal Universal se establece en la Adenda a la presente Decisión.

Artículo 2

La posición a la que se refiere el artículo 1 será expresada por los Estados miembros de la Unión que sean miembros del Congreso de la UPU, actuando conjuntamente.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente*

ANEXO

Posición que deben adoptar los Estados miembros en nombre de la Unión en el 28.º Congreso de la Unión Postal Universal sobre los requisitos aduaneros para la información electrónica anticipada.

Congreso-Doc 42

Punto 1 del orden del día: El Congreso debe tener en cuenta el informe (apartados 1 a 20 del informe y anexos 1 y 2)

La posición de la Unión sobre este punto del orden del día será votar en contra de tener en cuenta el informe.

Al hacerlo, mostrarán su desacuerdo con la valoración realizada por el asesor jurídico en relación con la compatibilidad de las disposiciones legislativas de la Unión para la presentación de información electrónica anticipada.

Los Estados miembros deben hacer hincapié en que existe plena coherencia de los requisitos en materia de seguridad aduanera de la UE con las Actas y los principios fundamentales de la UPU.

Los Estados miembros deben destacar las especificidades del mercado interior de la UE y detallar que los controles en las fronteras interiores dentro de la UE fueron suprimidos y que la UE debe ser tratada, desde un punto de vista postal, aduanero y de seguridad, como una entidad única. Asimismo, se debe poner de relieve que el Reino de Noruega y la Confederación Suiza han acordado aplicar las mismas medidas de seguridad y protección en vigor en la UE, en particular formar parte del ICS2, y, por tanto, el comercio entre estos

países y la UE está exento del requisito de presentar declaraciones sumarias de entrada y salida.

Los Estados miembros deben tener en cuenta que los principios de la UPU del territorio postal único y la libertad de tránsito no son obligaciones absolutas y sin reservas, que anularían cualquier otro objetivo de las políticas públicas como la protección y la seguridad.

Punto 2 del orden del día: El Congreso debe aprobar la proposición de carácter general relacionada con el trabajo futuro para desarrollar la política aduanera y el marco normativo (proposición 9 del informe):

La posición de la Unión será continuar expresando el compromiso de apoyar activamente el trabajo durante el siguiente ciclo político y declarar la disposición para participar en el tratamiento de las cuestiones de aplicación prácticas y operativas en relación con los procesos del ICS2 que afectan a los operadores postales de terceros países, sin dejar de respetar y defender plenamente los requisitos de la UE.

Los Estados miembros deben seguir manifestando su objeción a la inclusión en la proposición 9 de la valoración jurídica del miembro de la Secretaría de la UPU cuestionada por la UE y sus Estados miembros por su clasificación totalmente inexacta de los requisitos en materia de información electrónica anticipada de la UE como contrarios a la Constitución de la UPU y sus Actas normativas. Los Estados miembros deben tratar de modificar, en el 28.º Congreso de la UPU, la instrucción cuestionada con miras a eliminar la referencia de esta valoración jurídica para que sirva de base de la futura revisión de las cuestiones normativas de las aduanas.

En caso de que la proposición 9 fuera adoptada sin un cambio apropiado del apartado cuestionado, los Estados miembros deben expresar su desacuerdo por escrito al Congreso de la UPU, a la Oficina Internacional de la UPU y al Consejo de Administración de la UPU.

Posición que se debe adoptar con respecto a la proposición 15 presentada por los Estados Unidos de América

Los Estados miembros deben tomar nota de la proposición presentada por los Estados Unidos de América e indicar su apoyo a los principios generales contenidos en la proposición.

Los Estados miembros deben indicar su voluntad de analizar las líneas de trabajo específicas propuestas por los Estados Unidos de América con el fin de garantizar la protección y la seguridad de las mercancías en el correo internacional, sin crear un procedimiento de entrada excesivamente gravoso o imponer obligaciones para los operadores postales designados que sean superiores a las impuestas a otras partes interesadas en la cadena de suministro.