COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.10.2019
COM(2019) 482 final

2019/0234 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que deberá adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto establecido por el Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas a efectos de la modificación del Convenio

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 en el Comité Mixto del Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas (en lo sucesivo, «Comité Mixto del PEM»), en relación con la adopción prevista de una Decisión del Comité Mixto del PEM para modificar el Convenio

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas

El Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas establece disposiciones sobre el origen de las mercancías objeto de intercambio comercial en virtud de los acuerdos pertinentes celebrados entre las Partes contratantes.

El sistema de acumulación del origen paneuromediterráneo permite la aplicación de la acumulación diagonal entre las 26 Partes contratantes del Convenio: la Unión Europea, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, Palestina[1], Siria, Túnez, Turquía, Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Kosovo[2], las Islas Feroe, la República de Moldavia, Georgia y Ucrania. Establece un marco multilateral de normas de origen para una red de acuerdos de libre comercio, y se aplica sin perjuicio de los principios establecidos en dichos acuerdos. El Convenio entró en vigor en la Unión Europea el 1 de mayo de 2012.

La Unión Europea es parte en el Convenio[3].

2.2. Comité Mixto del PEM

El Comité Mixto del PEM, creado en virtud del artículo 3, apartado 1, del Convenio, adopta enmiendas al Convenio, y administra y vela por su correcta aplicación. De conformidad con el artículo 12 del Reglamento interno del Comité Mixto del PEM, las decisiones de dicho Comité se adoptan por unanimidad de las Partes contratantes para las que el Convenio ha entrado en vigor, presentes o representadas en la reunión del Comité Mixto del PEM.

Las Partes contratantes para las que el Convenio haya entrado en vigor tendrán derecho de voto. Cada Parte contratante tiene un voto.

2.3. Acto previsto del Comité Mixto del PEM

El proceso de modificación del Convenio se inició en 2012 y se ha llevado a cabo en el marco de un grupo de trabajo que se ha reunido al menos dos veces al año. Durante este proceso, los Estados miembros han participado regularmente en diferentes foros (Grupo de Expertos Aduaneros-Sección de Origen, Grupo «Unión Aduanera» del Consejo, Comité de Política Comercial).

---

1 Esta denominación no debe interpretarse como el reconocimiento de un Estado de Palestina y se utiliza sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros al respecto.

2 Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

3 DO L 54 de 26.2.2013, p. 4.

El 27 de noviembre de 2019, durante su noveno período de reuniones, el Comité Mixto del PEM deberá adoptar una decisión relativa a la enmienda del Convenio («acto previsto»).

El objetivo del acto previsto es modificar las normas de origen para que correspondan mejor a la realidad económica. El acto previsto tendrá carácter vinculante para las Partes de conformidad con el artículo 4, apartado 3, que dispone: «El Comité Mixto aprobará, mediante decisión las enmiendas del presente Convenio, incluidas las de sus apéndices». La última frase del artículo 4, apartado 3, letra a), dispone: «Las Partes contratantes pondrán en vigor las decisiones mencionadas en el presente apartado de acuerdo con su propia legislación».

Las enmiendas al Convenio deben entrar en vigor el 1 de enero de 2021. No obstante, la fecha de aplicación efectiva de las enmiendas puede tener que modificarse para tener en cuenta los procedimientos internos necesarios que otras Partes contratantes deben seguir antes de esa fecha.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

Las modificaciones propuestas del Convenio prevén varias flexibilidades adicionales y elementos de modernización, que son coherentes con los que ya ha acordado la Unión en otros acuerdos recientes (Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá, AECG; Acuerdo de Libre Comercio UE-Vietnam; Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón; Acuerdo de Asociación Económica UE-Sudáfrica, Acuerdo de Asociación Económica UE-Sudáfrica) o en regímenes preferenciales (SPG). Las mejoras consisten en la introducción de normas generalmente más flexibles y simplificadas que faciliten a la industria de la UE su cumplimiento y, por lo tanto, mejoren su competitividad de exportación. El texto modificado no altera las disposiciones institucionales del Convenio actual.

3.1. Detalles sobre las normas de origen modificadas

a) Excepciones

El Convenio modificado codifica e introduce más transparencia en la práctica actual según la cual las Partes contratantes pueden acordar bilateralmente normas que establecen excepciones a las normas comunes del Convenio, exigiendo la notificación de dichas excepciones (artículo 1, apartado 3). Las excepciones ya existentes seguirían en vigor y no se verían afectadas por la obligación de notificación (artículo 1, apartado 2).

b) Productos enteramente obtenidos – «condiciones de los buques»

Las denominadas «condiciones de los buques» incluidas en el conjunto alternativo de normas son más sencillas y ofrecen mayor flexibilidad (artículo 3, apartado 2). En comparación con el texto actual, se han suprimido determinadas condiciones (es decir, requisitos específicos relacionados con la tripulación); otras se han modificado para brindar una mayor flexibilidad (propiedad).

c) Elaboración o transformación suficiente - Base promedio

El conjunto alternativo de normas propuesto ofrece al exportador flexibilidad para solicitar a las autoridades aduaneras autorización para calcular el precio franco fábrica y el valor de las materias no originarias con arreglo a un promedio a fin de tener en cuenta las fluctuaciones de los costes y los tipos de cambio (artículo 4, apartados 3 a 6). Esto debería ofrecer a los exportadores una mayor previsibilidad.

d) Tolerancia

La tolerancia actual se fija en el 10 % en valor del precio franco fábrica del producto (artículo 5).

El texto propuesto prevé una tolerancia del 15 % del peso neto del producto para los productos agrícolas, y del 15 % del valor del precio franco fábrica del producto para los productos industriales (artículo 5).

La tolerancia en el peso introduce un criterio más objetivo, y un umbral del 15 % debería constituir un nivel de tolerancia suficiente. También garantiza que la fluctuación de los precios internacionales de las mercancías no repercuta en el origen de los productos agrícolas.

e) Acumulación

El texto propuesto (artículo 7) mantiene la acumulación diagonal para todos los productos. Además, prevé una acumulación plena generalizada para todos los productos, excepto los textiles y las prendas de vestir de los capítulos 50 a 63 del Sistema Armonizado (SA).

Por otra parte, en el caso de los productos de los capítulos 50 a 63 del SA, prevé la acumulación bilateral total. Por último, las Partes contratantes tendrán la opción de acordar la extensión total de la acumulación también a productos de los capítulos 50 a 63 del SA.

f) Separación contable

Con arreglo a las normas actuales (artículo 20), las autoridades aduaneras pueden autorizar la separación contable cuando ello dé lugar a costes considerables o dificultades materiales para mantener existencias separadas. La norma modificada (artículo 12) establece que las autoridades aduaneras podrán autorizar la separación contable «en caso de que se utilicen materias fungibles originarias y no originarias».

Al solicitar autorización para realizar una separación contable, el exportador ya no tendrá que justificar que el mantenimiento de existencias separadas provoca costes considerables o que da lugar a dificultades materiales; bastará con indicar que se utilizan materias fungibles.

En el caso del azúcar, al tratarse de una materia o un producto final, las existencias originarias y no originarias dejarán de tener que mantenerse separadas físicamente.

g) Principio de territorialidad

Las normas actuales (artículo 11) permiten que determinadas operaciones de elaboración o transformación se realicen fuera del territorio bajo determinadas condiciones, a excepción de las de los productos de los capítulos 50 a 63 del SA. Las normas propuestas (artículo 13) ya no contemplan la exclusión de los textiles.

h) No alteración

La norma de no alteración propuesta (artículo 14) permite mayor tolerancia en la circulación de productos originarios entre las Partes contratantes. Debería evitar situaciones en las que los productos cuyo carácter originario no deja lugar a dudas no pueden acogerse a un tipo preferencial en el momento de la importación debido a que no se cumplen los requisitos formales de la disposición relativa al transporte directo.

i) Prohibición de reintegro o exención de los derechos de aduana

En virtud de las normas vigentes (artículo 14), el principio general de prohibición de reintegro se aplica a las materias utilizadas en la fabricación de cualquier producto. En virtud de las normas propuestas (artículo 16), se elimina esta prohibición para todos los productos, excepto para las materias utilizadas en la fabricación de productos clasificados en los capítulos 50 a 63 del SA. No obstante, el texto también prevé algunas excepciones a la prohibición de reintegro de los derechos para estos productos.

j) Prueba de origen

Las normas modificadas (artículo 17, apartado 1) introducen un único tipo de prueba de origen (EUR.1 o declaración de origen), en lugar de las dos actuales, EUR.1 y EUR-MED, lo que simplifica considerablemente el sistema. Esta simplificación debería mejorar el cumplimiento de las normas por parte de los operadores económicos evitando errores debidos a la complejidad de las mismas, así como facilitar la gestión por parte de las autoridades aduaneras. Además, no debería afectar en principio a la capacidad de comprobación de las pruebas de origen, que se mantiene inalterada.

Las normas modificadas (artículo 17, apartado 3) también incluyen la opción de acordar la aplicación de un sistema de registro de exportadores (REX). Estos exportadores, registrados en una base de datos común, serán responsables de comunicar el origen sin tener que someterse al procedimiento de exportador autorizado. La comunicación sobre el origen tendrá el mismo valor jurídico que la declaración de origen o el certificado de circulación de mercancías EUR.1. Las normas modificadas prevén también la posibilidad futura de aplicar certificados de origen expedidos electrónicamente (artículo 17, apartado 4).

k) Validez de la prueba de origen

Se propone prorrogar el período de validez de la prueba de origen de cuatro a diez meses (artículo 23). Esta prórroga también debería incrementar la tolerancia con respecto a la circulación de productos originarios entre las Partes.

3.2. Detalles sobre las normas de la lista modificadas

3.2.1. Productos agrícolas

a) Valor y peso

El límite de materias no originarias solo se expresaba en valor. Los nuevos umbrales se expresan en peso para evitar fluctuaciones de precios y de divisas (por ejemplo, en el caso de los antiguos capítulos 19, 20, 2105 y 2106), y se elimina además el límite determinado para el azúcar (por ejemplo, en el capítulo 8 o la partida SA 2202).

El conjunto alternativo de normas aumenta el umbral del peso (del 20 % al 40 %) y establece la posibilidad de que con respecto a algunas partidas pueda elegirse entre el valor y el peso. Los capítulos y las partidas del SA afectados por el cambio son, en particular: ex 1302, 1704 (norma de alternancia entre peso y valor), 18 (1806: norma de alternancia entre peso y valor), 1901.

b) Adaptación a las pautas de suministro

En relación con otros productos agrícolas (como los aceites vegetales, los frutos de cáscara y el tabaco) se establecen normas más flexibles adaptadas a la realidad económica, en particular para los capítulos 14, 15, 20 (incluida la partida 2008), 23 y 24 del SA. El conjunto alternativo de normas establece un equilibrio entre el abastecimiento regional y el mundial (capítulos 9 y 12 del SA). También se han simplificado las normas (reducción de excepciones) en los capítulos 4, 5, 6, 8, 11 y ex 13 del SA.

3.2.2. Productos industriales (excepto los textiles)

El compromiso propuesto contiene importantes cambios en comparación con las normas actuales:

- en relación con una serie de productos, la norma actual del capítulo contiene una doble condición acumulativa, que ahora se ajusta a una única condición (capítulos 74, 75, 76, 78 y 79 del SA);

- se han suprimido numerosas normas específicas que establecen excepciones a la norma correspondiente al capítulo (capítulos 28, 35, 37, 38 y 83 del SA). Este enfoque más horizontal simplifica la situación para los operadores y las aduanas;

- la inclusión en la norma actual del Capítulo de una norma alternativa por la que se ofrece al exportador mayor posibilidad de elección para cumplir el criterio de origen (capítulos 27, 40, 42, 44, 70, 83, 84 y 85).

Todos estos cambios dan lugar a unas normas de la lista actualizadas y modernizadas que, en general, facilitan el cumplimiento del criterio para la obtención del carácter originario de un producto. Además, la posibilidad anteriormente mencionada de utilizar una base media durante un período podría ofrecer una mayor simplificación a los exportadores.

3.2.3. Materias textiles

Por lo que respecta a los textiles y las prendas de vestir, se han introducido nuevas opciones en relación con el perfeccionamiento pasivo y las tolerancias. Se han previsto también nuevos procesos de concesión del origen, especialmente para los tejidos, cuya disponibilidad podría verse facilitada. Por último, la acumulación bilateral plena se aplicará también a estos productos. Tal acumulación permitirá que la transformación que se haya llevado a cabo en materias textiles (es decir, trenzado, hilatura, etc.) sea tenida en cuenta en el proceso de producción en la zona de acumulación.

Las enmiendas al Convenio serán aplicables a partir del 1 de enero de 2021 (o en la fecha que acuerde el Comité Mixto del PEM) entre las Partes contratantes que hayan introducido efectivamente estas enmiendas al Convenio, o la referencia a ellas, en sus protocolos sobre normas de origen.

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 concepto de actos que surtan efectos jurídicos incluye los que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional que regulan el organismo en cuestión. 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[4].

4.1.2. Aplicación al presente caso

El Comité Mixto del PEM es un organismo creado por un acuerdo, a saber, el Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas.

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

El acto que debe adoptar el Comité Mixto del PEM constituye un acto con efectos jurídicos. El acto previsto será vinculante con arreglo al Derecho internacional, de conformidad con el artículo 4 del Convenio.

El acto previsto no completa ni modifica el marco institucional del Acuerdo.

Por lo tanto, 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 con respecto al cual se adopta una posición en nombre de la Unión.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo principal y el contenido del acto previsto están relacionados con la política comercial común.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 207, apartado 3, y el artículo 207, apartado 4, párrafo primero, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 207, apartado 3, y el artículo 207, apartado 4, párrafo primero, en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

5. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Las modificaciones del Convenio PEM se basan en un principio de modernización de las normas de origen para adaptarlas a las nuevas tendencias establecidas en los recientes acuerdos de libre comercio. Las normas modificadas en el Convenio PEM contienen principalmente elementos de simplificación de los procedimientos aduaneros y elementos de modernización, tales como:

- Elaboración o transformación suficiente: promedio: al calcular el precio franco fábrica y el valor medio de las materias no originarias sobre una base media, teniendo en cuenta las fluctuaciones del mercado; ofrece a los exportadores una mayor previsibilidad.
- Prueba del origen: está sujeta a simplificación, ya que solo se utilizará un certificado de origen de tipo, el EUR1.
- Validez de la prueba de origen: contempla más excepciones para el movimiento de productos originarios, al aumentar la validez de 4 a 10 meses.

Estas modificaciones del Convenio PEM no tienen ninguna repercusión mensurable en el presupuesto de la UE, puesto que su ámbito de aplicación se refiere principalmente a la facilitación del comercio y a la consolidación de prácticas modernas por parte de las autoridades aduaneras. Prevén la facilitación facultativa en ámbitos que siguen siendo competencia de las autoridades, sin que ello afecte al contenido de las normas (separación contable, pruebas de origen, promedio). Algunos aspectos de la simplificación (como la reducción de los criterios para los buques) ofrecen una mayor previsibilidad al eliminar condiciones que actualmente son difíciles de controlar por las autoridades aduaneras, mientras

que otras (no alteración) se refieren a la logística, sin que ello afecte al contenido de las normas.

Aunque se modifican las disposiciones sobre devolución de derechos, la prohibición de devolución de derechos se mantiene en el sector textil y de la confección, que sigue siendo uno de los principales sectores comerciales en la zona PEM. Las normas modificadas codifican el *statu quo*, manteniendo la prohibición que se aplica actualmente en algunas Partes contratantes. La propuesta de generalización de la acumulación completa en la zona PEM tiene por objeto reforzar las pautas comerciales existentes en la zona y su complementariedad, pero no debería afectar significativamente a los derechos de aduana cobrados en la UE, ya que los productos sujetos a acumulación tendrán que cumplir su propio requisito de valor añadido en la zona para beneficiarse de las preferencias, como ocurre actualmente.

Las modificaciones de las normas de la lista en el sector de los productos agrícolas y los productos agrícolas transformados consisten principalmente en una metodología adaptada, sin que ello afecte al contenido de las normas. Los umbrales actuales expresados en valor se expresarán en peso. Este criterio es más objetivo y fácil de controlar por las autoridades aduaneras. La simplificación de las normas sobre productos específicos para los productos industriales debería tener un impacto limitado en los ingresos aduaneros, ya que, en muchos casos, podrían producir más cambios en el abastecimiento que en el incremento de las importaciones preferenciales procedentes de los países PEM en sustitución de importaciones anteriormente sujetas a derechos de importación. Por lo tanto, el impacto de esos cambios en los ingresos por derechos de importación no es cuantificable.

En términos de comercio y sus repercusiones en el uso de las preferencias, las flexibilidades previstas en las nuevas normas hacen hincapié en la integración económica de toda la zona, por ejemplo en el sector textil, en el que el uso de las preferencias ya es muy elevado. La mejora de las normas sobre textiles y acumulación quiere principalmente mejorar la integración regional existente y la disponibilidad de materias dentro de la zona, en lugar de permitir la importación en la zona de más materias no originarias desde fuera de ella.

6. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

Debido a que el acto del Comité Mixto del PEM modificará el Convenio, es conveniente publicarla en el *Diario Oficial de la Unión Europea* una vez adoptado.

2019/0234 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que deberá adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto establecido por el Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas a efectos de la modificación del Convenio

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular el artículo 207, apartado 3, y el artículo 207, apartado 4, párrafo primero, leído en relación con el artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas (en lo sucesivo, «el Convenio») fue concluido en nombre de la Unión mediante la Decisión 2013/93/UE del Consejo[5] y entró en vigor con respecto a la Unión el 1 de mayo de 2012.

(2) El sistema de acumulación del origen paneuromediterráneo permite la aplicación de la acumulación diagonal entre las 26 Partes contratantes del Convenio: Unión Europea, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, Palestina[6], Siria, Túnez, Turquía, Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Kosovo[7], las Islas Feroe, República de Moldavia, Georgia y Ucrania.

(3) El Convenio prevé la modificación de las normas de origen para responder mejor a la realidad económica y establece procedimientos para su propia modificación. Las enmiendas al Convenio deben adoptarse por decisión unánime del Comité Mixto establecido por el artículo 3, apartado 1, del Convenio («el Comité Mixto»).

(4) El proceso de modificación del Convenio comenzó en 2012 y resultó en un conjunto nuevo y modernizado de normas de origen, que son coherentes con las que ya ha acordado la Unión en otros acuerdos recientes (Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá, AECG; Acuerdo de Libre Comercio UE-Vietnam; Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón; Acuerdo de Asociación Económica UE-Comunidad para el Desarrollo del África Meridional) o regímenes preferenciales (SPG).

---

5 Decisión 2013/93/UE del Consejo, de 14 de abril de 2011, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales panaeuromediterráneas, DO L 54 de 26.2.2013, p. 1.

6 Esta denominación no debe interpretarse como el reconocimiento de un Estado de Palestina y se utiliza sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros al respecto.

7 Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

(5) Se espera que el Comité Mixto adopte una decisión sobre la modificación del Convenio durante su reunión del 27 de noviembre de 2019 o en una fecha posterior.

(6) Procede determinar la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité permanente, habida cuenta de que la Decisión será vinculante para la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el marco del Comité Mixto creado por el Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas, se basará en el proyecto de Decisión del Comité Mixto anexo a la presente Decisión.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente