COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 17.12.2019
COM(2019) 636 final

2019/0279 (NLE)

eTIR Package

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Administrativo del Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR en lo que respecta a la propuesta de 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 Administrativo creado por el Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR[1] (en lo sucesivo, «Convenio TIR») en relación con la adopción prevista de enmiendas relativas a la introducción de las bases jurídicas del procedimiento TIR electrónico (eTIR).

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR

El Convenio Aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR de 14 de noviembre de 1975 («el Convenio TIR») tiene por objeto facilitar el transporte internacional de mercancías desde las aduanas de partida hasta las aduanas de destino y a través de todos los países por los que sea necesario transitar.

El Convenio TIR entró en vigor en 1978. A fecha de enero de 2019, hay 76 Partes en el Convenio: 75 Estados y la Unión Europea. La Unión Europea es Parte en el Convenio TIR[2] desde el 20 de junio de 1983. Todos los Estados miembros son también Partes en el Convenio TIR.

2.2. Comité Administrativo

El Comité Administrativo lleva a cabo su labor en el marco del Convenio TIR. Su papel es considerar y adoptar enmiendas al citado Convenio. Las propuestas se someten a votación, y cada Estado que sea Parte y esté representado en una sesión del Comité Administrativo tiene un voto. La Unión tiene competencia exclusiva en el ámbito aduanero regulado por el Convenio TIR. Sin embargo, la Unión, como organización internacional, no tiene derecho de voto. Todos los Estados miembros de la UE son Partes contratantes con derecho de voto.

Las enmiendas al Convenio TIR se aprueban por mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes. Para adoptar una decisión, es preciso un quórum de un tercio de los Estados Partes como mínimo.

2.3. Acto previsto del Comité Administrativo

Es probable que, en su sesión de febrero de 2020, el Comité Administrativo tome una decisión con respecto a la adopción de las enmiendas propuestas al Convenio TIR («el acto previsto»).

El objetivo del acto previsto es proporcionar la base jurídica necesaria para el procedimiento eTIR. Esta base jurídica estará constituida por un nuevo anexo 11 del Convenio TIR y por varias enmiendas conexas tanto al texto como al anexo 9 del Convenio.

El acto previsto tendrá carácter vinculante para las Partes de conformidad con el artículo 59 del Convenio TIR, que dispone lo siguiente: *«Salvo lo dispuesto en el artículo 60, toda enmienda propuesta que se comunique con arreglo a lo previsto en el apartado anterior entrará en vigor para todas las Partes Contratantes tres meses después de la expiración de un período de doce meses, contados a partir de la fecha en que se haya hecho la*

[1] TIR significa «Transports Internationaux Routiers» («Transporte Internacional por Carretera»).

[2] Reglamento (CEE) n.º 2112/78 del Consejo, de 25 de julio de 1978, referente a la celebración del Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR), fechado en Ginebra el 14 de noviembre de 1975 (DO L 252 de 14.9.1978, p. 1).

comunicación de la misma, si durante ese período ningún Estado que sea Parte Contratante ha comunicado al Secretario General de las Naciones Unidas una objeción a la enmienda.»

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

3.1 Descripción de las enmiendas propuestas al Convenio TIR

Dado que el Convenio TIR es competencia exclusiva de la Unión, esta debe adoptar una posición común a todos los Estados miembros que sean Partes Contratantes en el Convenio TIR sobre las enmiendas propuestas. La decisión que debe adoptarse es la de quedar o no obligado por el nuevo anexo 11 propuesto, que tiene por objeto proporcionar la base jurídica que haga posible la utilización de un procedimiento TIR electrónico en lugar del cuaderno TIR en papel. No obstante, cabe señalar que, aunque la Unión decida quedar obligada por el nuevo anexo 11 propuesto, ella y sus Estados miembros seguirían teniendo la facultad de decidir cuándo conectar sus sistemas informáticos al sistema eTIR gestionado por las Naciones Unidas.

Se recoge a continuación una explicación detallada del contenido del nuevo anexo 11 propuesto, así como de los cambios propuestos al texto del Convenio TIR, derivados de la introducción del nuevo anexo 11 propuesto.

Artículos del Convenio relacionados con el anexo 11

El nuevo anexo 11 no puede aplicarse sin modificar el texto y el anexo 9 del Convenio TIR.

La propuesta de insertar una nueva letra s) en el artículo 1 del Convenio TIR se formuló con el fin de dar una definición del «procedimiento eTIR», que es un procedimiento TIR aplicado mediante el intercambio electrónico de datos, que proporciona el equivalente funcional del cuaderno TIR. Este artículo también estipula que el «procedimiento eTIR» se define jurídicamente en el nuevo anexo 11 del Convenio TIR.

La propuesta de enmienda de la letra b) del artículo 3 del Convenio TIR es necesaria para precisar que el transporte TIR realizado mediante el procedimiento eTIR debe estar garantizado por una asociación autorizada.

La propuesta de enmienda del artículo 43 del Convenio TIR tiene por objeto tener en cuenta la nueva nota explicativa al anexo 11, parte II, que interpreta determinadas disposiciones del Convenio y sus anexos. Puede considerarse que esta enmienda reviste un carácter puramente editorial.

La propuesta de un nuevo artículo 58 *quater* del Convenio TIR se formuló con el fin de crear el Organismo de Ejecución Técnica. Este organismo se encargará de la adopción y modificación de las especificaciones técnicas eTIR, de conformidad con las especificaciones conceptuales y funcionales adoptadas por el Comité Administrativo.

La propuesta de enmienda del artículo 59, la inserción de un nuevo artículo 60 *bis* y la enmienda del artículo 61 del Convenio TIR contienen el procedimiento para la entrada en vigor del anexo 11 y de futuras enmiendas. El anexo 11 entrará en vigor con respecto a todas las Partes Contratantes, excepto aquellas que notifiquen su no aceptación al Secretario General de las Naciones Unidas. Así pues, esto conducirá a una situación en la que algunas Partes Contratantes en el Convenio TIR quedarán obligadas por este nuevo anexo y otras no.

La propuesta de inserción de un nuevo inciso xi) en el apartado 3 de la parte I del anexo 9 establece una nueva tarea para las asociaciones autorizadas en caso de que se produzca una situación de emergencia durante un procedimiento eTIR. A petición de las autoridades competentes, las asociaciones deberán confirmar que el transporte se lleva a cabo con arreglo

al procedimiento eTIR y que la garantía es válida, y proporcionar cualquier otra información pertinente relacionada con el transporte TIR.

Nuevo anexo 11

La primera parte del anexo 11 se compone de catorce artículos que describen detalladamente el funcionamiento del futuro procedimiento eTIR.

El artículo 1 subraya que las disposiciones de este anexo solo deben aplicarse a las Partes Contratantes obligadas por él, tal y como se establece en el nuevo artículo 60 *bis*, apartado 1, del Convenio TIR, y que el procedimiento eTIR no puede utilizarse para los transportes que tengan lugar en parte en el territorio de una Parte Contratante que no esté obligada por el anexo 11 y que sea un Estado miembro de una unión aduanera o económica con un territorio aduanero único.

El artículo 2 establece las definiciones necesarias para describir correctamente el nuevo sistema eTIR. En este artículo se definen los siguientes términos: «sistema internacional eTIR», «especificaciones eTIR», «datos TIR anticipados», «datos anticipados de la modificación», «datos de la declaración», «declaración», «documento de acompañamiento» y «autenticación».

La nota explicativa al artículo 2, letra h), subraya que, hasta que se establezca un enfoque armonizado que se describa en las especificaciones eTIR, las Partes Contratantes dispondrán de cierta flexibilidad para autenticar al titular del procedimiento eTIR de conformidad con su legislación nacional. También indican que se garantizará la seguridad de los datos intercambiados entre el sistema internacional eTIR y las autoridades competentes, tal como se define en las especificaciones técnicas eTIR.

El artículo 3 trata de la aplicación concreta del sistema eTIR, que exige que las Partes Contratantes conecten sus sistemas informáticos al sistema internacional eTIR. No obstante, este artículo, en consonancia con la formulación propuesta por la Unión, otorga a las Partes Contratantes obligadas por el anexo 11 la facultad de decidir la fecha en la que sus sistemas aduaneros se conectarán al sistema internacional eTIR. Este punto es crucial para la Unión, ya que tendrá un impacto en los sistemas informáticos aduaneros de todos los Estados miembros y en los componentes centrales alojados por la Comisión Europea (así como en las especificaciones del sistema común de la UE). Como consecuencia de ello, incluso si la Unión y sus Estados miembros estuvieran obligados por el anexo 11 y tuvieran voz en sus futuras enmiendas, seguirían siendo libres de elegir cuándo conectar sus sistemas al nuevo sistema internacional eTIR.

La nota explicativa al artículo 3, apartado 2, recomienda a las Partes Contratantes obligadas por el anexo 11 que actualicen sus sistemas aduaneros nacionales y que garanticen su conexión con el sistema internacional eTIR tan pronto como el anexo 11 entre en vigor. No obstante, en consonancia con la solicitud presentada por la Unión, concede a las uniones aduaneras o económicas la flexibilidad necesaria para decidir hacerlo en una fecha posterior, dándoles así el tiempo necesario para conectar los sistemas aduaneros nacionales de todos sus Estados miembros al sistema internacional eTIR.

El artículo 4 establece la composición, funciones y disposiciones del reglamento del nuevo Organismo de Ejecución Técnica creado por el nuevo artículo 58 *quater* del Convenio TIR. Es importante subrayar que solo las Partes Contratantes obligadas por el anexo 11 serán miembros de este organismo. Las Partes Contratantes que no hayan aceptado el Anexo 11 solo podrán asistir a las sesiones del Organismo de Ejecución Técnica en calidad de observadores.

El artículo 5 explica cómo el nuevo Organismo de Ejecución Técnica se preparará para la adopción y enmienda de las especificaciones conceptuales y funcionales del sistema internacional eTIR por el Comité Administrativo. Este artículo especifica también la forma en que el Organismo de Ejecución Técnica prepara y adopta o enmienda las especificaciones técnicas del procedimiento eTIR de conformidad con las especificaciones conceptuales y funcionales.

El artículo 6 describe la presentación de los datos TIR anticipados. Los operadores presentarán estos datos de forma anticipada por vía electrónica. Las autoridades competentes tendrán que publicar la lista de todos los medios electrónicos mediante los cuales se pueden presentar los datos TIR anticipados y los datos de la modificación. Este artículo debe leerse en relación con el proyecto de artículo 9 del anexo 11, en el que se describe cómo pueden añadirse requisitos complementarios en materia de datos, impuestos por la legislación, a los datos TIR anticipados. Este artículo estipula además que las Partes Contratantes deben facilitar la presentación de dichos datos complementarios junto con los datos TIR anticipados.

La nota explicativa al artículo 6, apartado 3, recomienda a la Parte Contratante obligada por el anexo 11 que reconozca los métodos indicados en las especificaciones eTIR para presentar los datos TIR anticipados.

El artículo 7 define los mecanismos necesarios para la autenticación del titular, o de su representante, que presente los datos TIR anticipados a las autoridades competentes. Es importante destacar que las Partes Contratantes obligadas por el anexo 11 tendrán que aceptar los datos de la declaración recibidos de las autoridades competentes del país de partida y del país en el que se solicita una modificación de dichos datos a través del sistema internacional eTIR.

La nota explicativa al artículo 7, apartado 2, garantiza que el sistema internacional eTIR puede confirmar la integridad de los datos TIR anticipados o de los datos anticipados de la modificación enviados por el titular.

La nota explicativa al artículo 7, apartado 4, garantiza que el sistema internacional eTIR puede confirmar la integridad de los datos de la declaración enviados por las autoridades competentes.

El artículo 8 recuerda un principio fundamental del Convenio TIR, que es el reconocimiento mutuo de la autenticación del titular realizada por las autoridades competentes de las Partes Contratantes obligadas por el anexo 11.

La nota explicativa al artículo 8 garantiza que el sistema internacional eTIR puede confirmar la integridad de la referencia al titular recibida de las autoridades competentes que hayan aceptado la declaración.

El artículo 10 introduce un procedimiento supletorio en caso de que un procedimiento eTIR se vea obstaculizado por razones técnicas y recuerda las obligaciones de las asociaciones garantes nacionales en esa situación.

El artículo 11 y el artículo 12 describen la forma en que se alojará, financiará y gestionará el sistema internacional eTIR. Desde el inicio del debate sobre esta cuestión, la Unión se ha mostrado a favor de la solución propuesta de disponer de un sistema eTIR alojado y gestionado directamente bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, a fin de garantizar la independencia del sistema internacional eTIR con respecto a la organización internacional (en la actualidad, la IRU).

La nota explicativa al artículo 11, apartado 3, aclara las normas para financiar los costes operativos del sistema internacional eTIR en caso de que el coste deba cubrirse mediante un

importe por transporte TIR. En este caso, las Partes Contratantes tienen la responsabilidad de decidir sobre los mecanismos de financiación adecuados y sus modalidades. El presupuesto deberá ser aprobado por el Comité Administrativo.

El artículo 13 establece las normas relativas a la publicación de las aduanas aptas para la manipulación de operaciones eTIR. Las autoridades competentes velarán por que la lista de las aduanas autorizadas para realizar operaciones TIR en el marco del procedimiento eTIR sea exacta y esté actualizada en la base de datos electrónica de las aduanas autorizadas desarrollada y mantenida por el Consejo Ejecutivo TIR.

El artículo 14 especifica que la presentación de datos para finalizar las operaciones TIR se considera cumplida mediante la aplicación del procedimiento eTIR.

3.2 Posición propuesta

La Unión comparte el objetivo del nuevo anexo 11 del Convenio TIR propuesto: tras más de quince años de trabajos preparatorios, ha llegado el momento de avanzar hacia un entorno TIR electrónico. Esto se ajusta plenamente a la política y la legislación de la UE en materia de aduanas electrónicas, que se basa en el paso de las aduanas a un entorno sin papel y totalmente electrónico e interoperable que reúna los valores básicos de sencillez, servicio y velocidad.

Las consultas sobre las propuestas de enmienda se llevaron a cabo con los Estados miembros en el marco del Grupo de Expertos en Aduanas en materia de TIR (coordinación de Ginebra). Se celebraron nuevas consultas durante las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Aduaneras relacionadas con el Transporte de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE). La Comisión Europea, en nombre de la Unión, y algunos de sus Estados miembros también participaron en el grupo de expertos creado bajo los auspicios de la CEPE a fin de redactar disposiciones legales y técnicas para el procedimiento eTIR.

La coordinación interna y los debates conjuntos con los Estados miembros pusieron claramente de manifiesto que existe un amplio apoyo al nuevo anexo 11 propuesto.

Por consiguiente, se propone que la Unión apoye la adopción de las enmiendas relativas a la introducción de la base jurídica del procedimiento TIR electrónico (eTIR).

4. 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) prevé 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 o no miembro del organismo, o Parte en el acuerdo en cuestión[3].

El concepto de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional que regulan el organismo en cuestión. Incluye asimismo aquellos instrumentos que, aunque no tengan fuerza vinculante

[3] Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, República Federal de Alemania / Consejo de la Unión Europea, asunto C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartado 64.

con arreglo al Derecho internacional, 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 Administrativo es un organismo creado en virtud de un acuerdo, a saber, el Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR.

El acto que debe adoptar el Comité Administrativo constituye un acto con efectos jurídicos. El acto previsto será vinculante con arreglo al Derecho internacional, de conformidad con los artículos 59 y 60 del Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR.

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 primordialmente del objetivo y el contenido del acto previsto con respecto al 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 es meramente 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 caso

El objetivo y el contenido principales del acto previsto se refieren a las aduanas.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 207 del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 207 del TFUE, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

5. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

Dado que el acto del Comité Administrativo modificará el Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR y sus anexos, procede publicarlo en el *Diario Oficial de la Unión Europea* tras su adopción.

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

2019/0279 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Administrativo del Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR en lo que respecta a la propuesta de modificación del Convenio

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR de 14 de noviembre de 1975 («el Convenio TIR») fue celebrado por la Unión mediante el Reglamento (CEE) n.º 2112/78 del Consejo[5] y entró en vigor en la Comunidad el 20 de junio de 1983[6].

(2) De conformidad con el artículo 59 del Convenio TIR, el Comité Administrativo podrá adoptar enmiendas por mayoría de dos tercios de las Partes Contratantes presentes y votantes.

(3) El Comité Administrativo, durante una sesión que se celebrará en febrero de 2020, adoptará un nuevo anexo 11 y las enmiendas conexas al Convenio TIR.

(4) Procede determinar la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Administrativo, habida cuenta de que las enmiendas al Convenio TIR serán vinculantes para la Unión.

(5) La Unión apoya el nuevo anexo 11 del Convenio TIR y las necesarias enmiendas al texto del Convenio TIR por cuanto se ajustan a la política establecida por el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo[7], según el cual, en principio, todas las comunicaciones con las autoridades aduaneras deben ser electrónicas.

(6) La nueva letra s) del artículo 1 del Convenio TIR tiene por objeto definir el «procedimiento eTIR» aplicable al intercambio electrónico de datos entre las autoridades aduaneras.

---

5 Reglamento (CEE) n.º 2112/78 del Consejo, de 25 de julio de 1978, referente a la celebración del Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR), fechado en Ginebra el 14 de noviembre de 1975 (DO L 252 de 14.9.1978, p. 1).

6 DO L 31 de 2.2.1983, p. 13.

7 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).

(7) El nuevo artículo 58 *quater* del Convenio TIR tiene por objeto establecer un Organismo de Ejecución Técnica que adoptará las especificaciones técnicas del sistema internacional eTIR.

(8) El nuevo artículo 60 *bis* tiene por objeto establecer el procedimiento especial para la entrada en vigor del nuevo anexo 11 del Convenio TIR y sus futuras enmiendas.

(9) Las enmiendas a los artículos 43, 59 y 61 incluyen las adaptaciones necesarias para la introducción del nuevo anexo 11.

(10) El nuevo anexo 11 del Convenio TIR tiene por objeto permitir a las Partes Contratantes obligadas por él utilizar las operaciones eTIR. Tiene asimismo por objeto permitir a la Unión y a sus Estados miembros elegir con flexibilidad el momento en que procederán a conectar sus sistemas al sistema internacional eTIR.

(11) La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Administrativo se basará, por lo tanto, en el proyecto de enmiendas adjunto a la presente Decisión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la septuagésima segunda sesión del Comité Administrativo o en una sesión posterior se basará en el proyecto de enmiendas adjunto a la presente Decisión.

Artículo 2

La posición a que se refiere el artículo 1 será expresada, de forma conjunta, por los Estados miembros de la Unión que formen parte del Comité Administrativo.

Artículo 3

Los futuros cambios introducidos en el proyecto de enmienda del artículo 1 de la presente Decisión deberán contar con el acuerdo del representante de la Unión en el Comité Administrativo, cuando así lo requieran las negociaciones.

Artículo 4

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
El Presidente