

## EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS

### DE LA UNIÓN EUROPEA

En la conferencia de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) de Nueva Delhi en 1968, ya se planteó que una de las causas de la situación económica de los países eufemísticamente llamados “en vías de desarrollo” era la falta de un mercado interno con suficiente capacidad de consumo como para potenciar el incremento de su producción. Tal situación sólo se podría corregir si la producción, tanto industrial como agropecuaria, de esos países pudiese acceder, en condiciones tributarias preferenciales, a los mercados de los países desarrollados. La conferencia de UNCTAD de Santiago de Chile, en 1972, supuso el establecimiento de un sistema de preferencias generalizadas (en adelante SPG.) por parte de casi todos los países desarrollados. Para entonces, la entonces llamada Comunidad Económica Europea (en adelante C.E.E.) hacía un año que aplicaba el –mejor digamos su- S.P.G.<sup>1</sup> que como, hemos dicho, consiste en reducir la presión fiscal que sufren las importaciones de los productos originarios de los países en vías de desarrollo. La forma como ha implementado la Unión Europea (en adelante U.E.) su S.P.G. desde el uno de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2011, está recogido en el Reglamento (C.E.) Nº 732/2008 del Consejo de 22 de julio de 2008- en adelante el Reglamento- (Diario Oficial de la Unión Europea –en adelante D.O.U.E.- número L 211, de 6 de agosto de 2008).<sup>2</sup>

Países o territorios beneficiarios.

---

<sup>1</sup> El S.P.G. que aplica la U.E. –como el que aplican otros países- no es fruto de un acuerdo o tratado entre la U.E. y los países beneficiarios (por ejemplo, Colombia), sino una medida unilateralmente adoptada por ella. Vid. al respecto CAPILLO GALVIN, Miguel Angel “La política comercial autónoma de la Comunidad Europea y el S.P.G. como instrumento de dicha política”. Tal criterio fue reconocido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la sentencia que puso fin al asunto 45/86, al señalar que la base jurídica de los reglamentos que regulan el S.P.G. no era el artículo 234 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (como entonces se denominaba), referido a las convenios que podía firmar tal Comunidad, sino el artículo 113 de aquél, referido a la política comercial autónoma de la misma.

<sup>2</sup> Sobre el funcionamiento del SPG que aplica la Unión Europea vid. Comisión de la Unión Europea “El sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea”, Dirección General de Comercio, Bruselas, 2004; PELECHÁ ZOZAYA, Francisco “El sistema de preferencias generalizadas”, El Fisco, número 119, 30 de abril de 2006, Barcelona; Comunidad Andina. Secretaria General “El sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea. El régimen de los países andinos”, Documento Informativo SG/di 911, de 16 de diciembre de 2008.

La lista de países o territorios beneficiarios aparece recogida en el Anexo I, debiendo entender (“a sensu contrario” de lo que dice el artículo tercero) por países beneficiarios aquellos que no hayan sido considerados durante tres años consecutivos por el Banco Mundial como países con ingresos elevados y cuyas importaciones, por su valor, en la U.E. estén poco diversificadas, entendiendo que están poco diversificadas si el valor correspondiente a los productos contemplados en cinco secciones del Arancel Aduanero Común de la U.E. (en adelante A.A.C.) supera el 75% del total de las importaciones en la misma de mercancías originarias del país o territorio de que se trate, y siempre y cuando el país o territorio en cuestión no tenga firmado un acuerdo preferencial o de asociación con la U.E. del que se derive un tratamiento más beneficioso que el que se deriva de la aplicación del S.P.G.. En el caso de que un país o territorio estuviese incluido en la lista del Anexo I por cumplir con las condiciones contempladas en el artículo tercero, y posteriormente dejase de cumplirlas, la Comisión (de la U.E., por supuesto), y a tenor de lo establecido en el número tres del artículo tercero, deberá comunicar al país o territorio de que se trate su exclusión de la lista de países o territorios beneficiarios contemplada en el Anexo I. Nada dice el Reglamento al respecto, pero es de suponer que tal exclusión deberá publicarse en el D.O.U.E. ya que, de otra forma, los importadores comunitarios no tendrían conocimiento de tal circunstancia y podrían continuar importando productos originarios del país o territorio en cuestión llevándose la desagradable sorpresa, en el momento de llevar a cabo el despacho de importación, de no poder beneficiarse del tratamiento preferencial.

La estructura del Anexo I del Reglamento es la siguiente: en la columna A figura el código alfabético del país o territorio beneficiario de que se trate según las estadísticas de comercio exterior de la U.E. (por ejemplo CO, en el caso de Colombia); en la columna B, el nombre del país o territorio beneficiario ( en el ejemplo señalado sería, obviamente, “Colombia”); en la columna C figuran, en su caso, las secciones del A.A.C. a las que se ha retirado el tratamiento preferencial ( en el caso de Colombia ninguna, pero, por ejemplo, a Brasil se le ha retirado el tratamiento preferencial respecto de los productos de las secciones IV y IX del A.A.C.); en la columna D figuran los países beneficiarios considerados como países menos desarrollados (por ejemplo Afganistán); en fin, en la columna E aparecen relacionados los países incluidos en el régimen especial de estímulo al desarrollo sostenible y la gobernanza. Es de destacar, respecto de esta última columna – la D- que, a pesar de que en el Reglamento está regulado el régimen especial de estímulo al desarrollo sostenible y la gobernanza no figura ningún país o territorio beneficiario en dicha columna – es decir, en la columna D-, aunque sí aparecían como tales distintos países o territorios en la anterior regulación del S.P.G., es decir, en la contemplada en el Reglamento (C.E.) Nº 980/ 2005 del Consejo de 27 de junio de 2005

(D.O.U.E número L 169 de 30 de junio de 2005), como, por ejemplo, Colombia, Bolivia y Costa Rica entre otros. El Reglamento, no obstante, contempla la posibilidad de que, con posterioridad a su entrada en vigor, distintos países o territorios beneficiarios puedan acogerse al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza si lo solicitan a la Comisión de la U.E. y cumplen con los requisitos de los que luego hablaremos. Si la U.E. denegase a un país o territorio beneficiario la aplicación del régimen especial de estímulo al desarrollo sostenible, deberá justificar los motivos de tal denegación, aunque el Reglamento no contempla la posibilidad de que se pueda interponer recurso alguno ante ningún órgano jurisdiccional, incluso en el caso de que la denegación no estuviese motivada.

#### Alcance de las preferencias.

El tratamiento preferencial no alcanza a todos los derechos de importación, sino sólo a los del A.A.C. tal y como está regulado en el anexo del Reglamento (C.E.E.) N°2658/87 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas ( en adelante D.O.C.E.) número L 256, de 7 de septiembre de 1987 (en febrero de 2003 el D.O.C.E. pasó a denominarse D.O.U.E.): en dicho anexo, que se establece por medio de un reglamento de la Comisión, figuran los derechos del A.A.C.; tal anexo se modifica con frecuencia; en el momento de escribir estas líneas está contenido en el Reglamento (U.E.) N° 861/2010 de la Comisión, de 5 de octubre de 2010 (D.O.U.E. numero L 284 de 29 de octubre de 2010). En consecuencia, los beneficios del S.P.G. no alcanzan ni al Impuesto sobre el Valor Añadido a la importación, ni a los Impuestos Especiales (accisas) a la importación, ni a los derechos antidumping, ni, a los derechos antisubvención o compensatorios, ni, en fin, a los componentes agrícolas. Los productos que se beneficiarán, con ocasión de su importación en la U.E., del régimen preferencial, siempre y cuando sean originarios de alguno de los países o territorios beneficiarios, por supuesto, aparecen recogidos en el anexo II del Reglamento, distinguiéndose en el mismo entre productos no sensibles y productos sensibles. Para los primeros se suspenden totalmente los derechos del A.A.C. -sin perjuicio de la clausula de salvaguardia, a la que luego haremos referencia-, en tanto que para los segundos - es decir, para los productos considerados sensibles, que, dicho sea de paso, son la mayoría, el tratamiento preferencial consiste en la reducción de 3,5 puntos porcentuales de los derechos del A.A.C. y en un 20% respecto de los productos correspondientes a las secciones XI (a) (capítulos 50 a 60 del A.A.C.) y XI (b) ( capítulos 61 a 63 del A.A.C.). Si respecto de algún producto ( y ello es frecuente en los primeros 24 capítulos del A.A.C.) el derecho que grava su importación en la U.E. específico ( es decir, que no es un porcentaje de su valor en aduana, o dicho de otra forma, no es un

derecho “ad valorem”) la reducción será del 30% del derecho una vez haya sido éste liquidado (por supuesto siempre y cuando el producto en cuestión sea considerado como sensible en el anexo II del Reglamento, ya que, si no lo fuese, se suspendería totalmente la aplicación de los derechos del A.A.C. ).

Como hemos señalado, en el A.A.C., especialmente respecto de los productos agropecuarios, son frecuentes los derechos específicos o los derechos mixtos, es decir, los que combinan un derecho “ad valorem” y un derecho específico. Así, por ejemplo, respecto de los animales vivos de la especie porcina, que no sean reproductores de raza pura, de las especies domésticas y de peso inferior a 50 kg. (subpartida 0103 91 10) el derecho del A.A.C. aplicable es 41,2 € por cada 100 kg. (peso neto). En consecuencia, para calcular los derechos a pagar en concepto de A.A.C. el valor en aduana es irrelevante (no así, por supuesto, para el cálculo del IVA a la importación) , y el beneficio no puede consistir en una reducción porcentual del mismo. Como hemos señalado antes, el beneficio será una reducción del 30 % de los derechos del A.A.C., una vez sean éstos determinados en función del peso de la mercancía considerada.

Tratándose de derechos mixtos, es decir, formados por un derecho “ad valorem” y otro específico, este último no se reducirá (también sólo en el caso de que se trate de productos sensibles a tenor de lo establecido en el anexo II del Reglamento, ya que , si se tratase de un producto no sensible, no se pagaría, con ocasión de su importación, en la U.E. ni la parte “ad valorem” ni la parte específica del correspondiente derecho del A.A.C.). Así, por ejemplo, respecto de los animales vivos de especies bovinas domésticas que no sean reproductores de raza pura, que se destinen al matadero y cuyo peso sea superior a 160 kg. no superando los 300 kg. (subpartida 0102 90 41) los derechos del A.A.C a aplicar son el 10,2 % del valor en aduana y 93,1 € por cada 100 kg (peso neto), se reducirá en 3,5 puntos porcentuales la parte “ad valorem”, pero la parte específica (los 93,1 € por cada 100 kg. en el ejemplo que hemos puesto) no se reducirá.

El régimen especial de estímulo al desarrollo sostenible y la gobernanza.

Determinados países o territorios beneficiarios gozan de un régimen preferencial más beneficioso que el descrito en el párrafo anterior. Se trata, por una parte, de los países acogidos al régimen especial de estímulo al desarrollo y la gobernanza (extraña palabra que, no obstante, está recogida en el diccionario de la Real Academia Española y cuyo significado, según el citado diccionario, es “acción y efecto de gobernar o gobernarse”). Para que un país beneficiario pueda acogerse al régimen especial de

estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza es preciso que haya ratificado y aplicado efectivamente los convenios contemplados en el Anexo III del Reglamento (como, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres etc. etc.), admitiendo la supervisión y revisión periódicas (por parte de la U.E. claro está) de la efectiva aplicación de tales convenios. Además deben tener la consideración de "países vulnerables", lo que supone el reunir todas las condiciones precisas para ser considerado país beneficiario del S.P.G. ( es decir, que no estén clasificados por el Banco Mundial como países con ingresos elevados durante tres años consecutivos y cuyas cinco principales secciones (del A.A.C.) de sus exportaciones a la U.E. acogidas al S.P.G. no representen más del 75% del valor total de sus exportaciones acogidas al S.P.G.) y, además, que el valor total de las importaciones en la U.E. de tal país o territorio beneficiario acogidas al S.P.G. supongan menos del 1% del valor total de las importaciones en la U.E. acogidas al S.P.G..

Para las mercancías originarias de estos países y territorios beneficiarios quedan totalmente suspendidos –es decir, se benefician de una exención– los derechos del A.A.C. tanto si se trata de productos no sensibles como si se trata de productos sensibles, con una excepción: los productos (chicles) correspondientes al código de la Nomenclatura Combinada 1704 10 90 ( es decir, la subpartida 1704 10 90) estarán sujetos, con ocasión de su importación en la U.E. a un derecho del 16 % del valor en aduana.

Para que un país beneficiario del S.P.G. se pueda acoger al régimen especial de estímulo al desarrollo sostenible y la gobernanza es preciso que lo haya solicitado a más tardar el 31 de octubre de 2008 para que se le conceda, en su caso, el régimen especial a partir del uno de enero de 2009, o, a más tardar, el 30 de abril de 2010 para que se le conceda, en su caso, el régimen especial a partir del uno de julio de 2010. Obviamente, deberá ser la Comisión de la U.E. la que constate si el país o territorio beneficiario que pretende acogerse al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza cumple con los requisitos para beneficiarse del régimen en cuestión. El hecho de que a un país o territorio beneficiario se le aplique el régimen a que nos referimos debe ser publicado en el D.O.U.E. al efecto de que los importadores comunitarios sepan a qué atenerse respecto de la importación de productos originarios de tales países o territorios beneficiarios, es decir, para que tales importadores sepan cual es el régimen arancelario a que quedan sometidas

las importaciones de mercancías originarias de los mismos. En el caso de que la Comisión de la U.E. deniegue la concesión del régimen que nos ocupa a un país o territorio beneficiario que lo haya solicitado deberá motivar la denegatoria, aunque el Reglamento no contempla que contra la decisión de la Comisión quepa ningún tipo de recurso ante ningún órgano jurisdiccional.

### **Régimen especial a favor de los países menos desarrollados.**

Además del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, existe un régimen especial para los países menos desarrollados de entre todos los países y territorios beneficiarios del S.P.G. La calificación de un país como menos desarrollado corresponde a la Organización de las Naciones Unidas, no al Banco Mundial, aunque, como es lógico, todos los países considerados como “menos desarrollados” cumplen, desgraciadamente, con creces las condiciones que establece el Banco Mundial para que un país pueda ser considerado país beneficiario del S.P.G.. Para tales países o territorios, que aparecen, como se comentó antes, relacionados en el Anexo I del Reglamento, se contempla en el mismo una exención total de los derechos del A.A.C., tanto si se trata de productos considerados no sensibles como si se trata de productos considerados sensibles. Existen sin embargo algunas excepciones al respecto:

- a) el régimen especial a favor de los países menos desarrollados no se aplica con ocasión de la importación en la U.E. de mercancías correspondientes al capítulo 93 del A.A.C.(armas);
- b) respecto de los productos correspondientes a la partida arancelaria 1701 (azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura en estado sólido), hasta el 30 de septiembre de 2012 su valor no podrá ser inferior al 90 % del precio de referencia (precio CIF) establecido en el artículo tercero del reglamento (CE) N° 318/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006 (D.O.U.E. número L 58, de 28 de febrero de 2006);
- c) respecto de los productos correspondientes a la partida arancelaria 1701 (azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura en estado sólido), hasta el 30 de septiembre de 2015, las importaciones de tales productos en la U.E., en el marco del S.P.G., estarán sujetas a un permiso de importación.

Cuando, con arreglo a los criterios de la Organización de las Naciones Unidas un país beneficiario del S.P.G. deje de ser considerado como “país

menos desarrollado”, dejará, obviamente, de beneficiarse del régimen preferencial antes descrito, estableciéndose un período transitorio de, al menos, tres años hasta aplicarle el régimen general del S.P.G. o, en su caso, el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y gobernanza. Aunque nada al respecto establece el Reglamento hay que entender que tales cambios deberán hacerse públicos en el D.O.U.E., al objeto de que los operadores económicos -concretamente los importadores comunitarios- puedan saber a qué régimen arancelario van a quedar sometidas las importaciones de los productos originarios de los países o territorios considerados inicialmente como menos desarrollados.

El régimen arancelario preferencial general se retirará respecto de los productos correspondientes a una determinada sección del A.A.C. y a un determinado país o territorio beneficiario cuando durante tres años seguidos, en base a los datos existentes en septiembre de 2007, si el valor medio de las importaciones en la U.E. de los productos correspondientes a tal sección suponen más del 15% del valor total de las importaciones en la U.E. de tales productos del conjunto de los países y territorios beneficiarios del S.P.G., salvo en el caso de los productos correspondientes a las secciones XI (a) y XI(b), en que ese porcentaje se reduce al 12,5%. No obstante no procederá tal retirada cuando, aun dándose las circunstancias antes mencionadas, el valor de las mercancías correspondientes a una determinada sección del A.A.C. supongan más del 50% del valor total de las importaciones en la U.E. del país o territorio beneficiario de que se trate acogidas al S.P.G.. Ni que decir tiene que, aunque el Reglamento no dice nada al respecto, si en relación con un país o territorio beneficiario, a las mercancías correspondientes a una determinada sección del A.A.C. se les retiran los beneficios del S.P.G. tal circunstancia, por las razones que ya se han expuesto varias veces, deberá publicarse en el D.O.U.E. aunque el número 3 del artículo 13 del Reglamento sólo se dice que “la Comisión notificará la retirada de una sección al país beneficiario afectado”.

### **Retirada temporal.**

Existen otros motivos por los que a un país o territorio beneficiario, y para uno o todos los productos originarios del mismo, puede (es decir, no “debe”) dejar de aplicarse temporalmente el S.P.G. en función del comportamiento subjetivo de las autoridades de tales países o territorios beneficiarios. Esos motivos son:

- a) el incumplimiento grave y sistemático de los principios establecidos en los convenios enumerados en la parte A del Anexo III, a tenor de las conclusiones de los órganos de supervisión pertinentes;
- b) la exportación de productos fabricados en prisiones;
- c) la existencia de deficiencias manifiestas en los controles aduaneros sobre la exportación y el tránsito de drogas (productos ilícitos y precursores) y el incumplimiento de los convenios internacionales sobre blanqueo de dinero;
- d) prácticas comerciales desleales graves y sistemáticas que tengan efectos negativos para la industria de la Comunidad y no hayan sido corregidas por el país o territorio beneficiario; para las prácticas comerciales desleales que están prohibidas o pueden ser enjuiciables en virtud de los acuerdos de la OMC [Organización Mundial de Comercio], la retirada temporal del S.P.G. respecto de un país o territorio beneficiario se basará en una resolución previa del órgano competente de la O.M.C.
- e) el incumplimiento grave y sistemático de las organizaciones regionales de pesca o los acuerdos relativos a la conservación y gestión de los recursos pesqueros de los que sea parte la U.E.
- f) fraude, irregularidades, incumplimiento sistemático o ausencia sistemática de garantías en el cumplimiento de las normas de origen y los procedimientos correspondientes por parte del país o territorio beneficiario.

Es de destacar, en este sentido, que el que las importaciones de uno o más productos de un país o territorio beneficiario del S.P.G. en la U.E. estén grabadas por derechos antidumping o por derechos compensatorios no implica que a aquel país o territorio beneficiario se le retire el régimen preferencial contemplado en el Reglamento: la razón parece obvia, ya que, como antes se señaló, los beneficios del S.P.G. se refieren sólo a los derechos del A.A.C., no a otros derechos de importación, como son, entre otros, los citados derechos antidumping y los derechos compensatorios o antisubvención.

### **Clausula de salvaguardia.**

El Reglamento contempla también la posibilidad de que, a pesar de que un país o territorio beneficiario no incurra en ninguno de los comportamientos señalados en el párrafo anterior, le sea retirado el tratamiento preferencial respecto de uno o varios productos originarios del mismo si la Comisión de la U.E. considera que –una vez que los interesados hayan podido alegar lo que tengan por conveniente a su derecho– sus exportaciones bajo régimen preferencial causen o pueden causar un



perjuicio grave a los productores comunitarios de productos similares o directamente competitivos. Para considerar que se produce o se puede producir tal perjuicio la Comisión –que puede actuar de oficio o a petición de un Estado miembro de la U.E. tendrá en cuenta, a tenor de lo establecido en el artículo 20 del Reglamento, los siguientes datos respecto del producto de que se trate:

- a) la cuota de mercado;
- b) la producción;
- c) las existencias;
- d) la capacidad de producción;
- e) las quiebras;
- f) la rentabilidad;
- g) la utilización de la capacidad;
- h) el empleo;
- i) las importaciones;
- j) los precios.

Para adoptar la cláusula de salvaguardia, que, como hemos señalado, consiste en el restablecimiento de los derechos de normal aplicación del A.A.C. respecto de uno o varios productos originarios de uno o varios países o territorios beneficiarios del S.P.G. la Comisión está obligada a publicar en el D.O.U.E. una nota poniendo en conocimiento de todos los interesados (ya sean los productores y/o exportadores del país o territorio beneficiario de que se trate, ya sean los importadores y/o consumidores de la U.E.) el inicio del procedimiento tendente a aplicar – o no- la cláusula de salvaguardia. Tal procedimiento no puede durar más de cuatro meses a partir de la publicación de la nota correspondiente en el D.O.U.E. El plazo que media entre que la Comisión, por propia iniciativa o a instancias de un Estado miembro, decide iniciar el procedimiento antes descrito no está regulado en el Reglamento: el número dos del artículo 20 habla sólo de un “periodo de tiempo razonable.

### **Medidas de control en el sector agrícola.**

El artículo 23 del Reglamento, y sólo respecto de los productos agropecuarios, es decir, los correspondientes a los capítulos 1 a 24 del A.A.C., contempla la posibilidad de que se pueda restringir la importación en la U.E. de los productos originarios de los países y territorios beneficiarios del S.P.G. No se trata en este caso, de que se retiren o se reduzcan las suspensiones de los derechos del A.A.C., sino que, simplemente, para evitar distorsiones en el mercado comunitario – es

decir, en el mercado de la U.E.- la Comisión, por propia iniciativa o a petición de uno de los Estados miembros puede adoptar “un mecanismo especial de control”. Resulta inútil resaltar los peligros que este artículo supone para los países y territorios beneficiarios del S.P.G. No se trata, como en el caso de la retirada temporal, contemplada en los artículos 15 al 19, de que el país o territorio beneficiario de que se trate incumpla determinadas normas, convenciones, tratados o de que adopte medidas que puedan ser consideradas desleales: en suma, de que, por acción u omisión, el comportamiento de sus autoridades y/o operadores económicos pueda ser considerada como condenable. Se trata, simplemente, del efecto objetivo que sobre el mercado de productos agropecuarios de la U.E. puedan tener sus exportaciones. Se trata de algo parecido a los efectos objetivos que sobre la producción de la U.E. podrían tener las importaciones en la misma de productos originarios de los países y territorios beneficiarios acogiéndose a los beneficios del S.P.G. y que, en aplicación del artículo 20, podrían dar lugar a que la Comisión restableciese los derechos de normal aplicación del A.A.C. Sólo que el artículo 23, al establecer y regular las medidas de control en el sector agrícola, no nos dice en qué consisten esas “distorsiones” del mercado de productos agropecuarios de la U. E.. El artículo 20, al regular la cláusula de salvaguardia, por lo menos nos dice, como antes hemos visto, qué factores hay que tener en cuenta a la hora de determinar si las importaciones de productos originarios de los países o territorios beneficiarios del S.P.G. en la U.E. están causando, o pueden causar, un perjuicio grave a los productores comunitarios, y, en base a tales factores, acordar - o no- el restablecimiento de los derechos de normal aplicación del A.A.C.

Pero es que, además, cuando el artículo 20 regula la cláusula de salvaguardia, ya nos dice qué medidas se adoptarán para proteger a los productos de la U.E. de los perjuicios -reales o potenciales- derivados de las importaciones de productos que se benefician del S.P.G.: el restablecimiento, como acabamos de decir, de los derechos de normal aplicación del A.A.C. respecto de determinados productos originarios de un - o unos- países o territorios beneficiarios del S.P.G. Sin embargo, cuando el artículo 23 habla de las medidas de control en el sector agrícola, además de no definir en qué consisten las “distorsiones” en el mercado de la U.E., tampoco nos dice en qué consistirá el “mecanismo especial de control”, con lo que la indefensión que se genera o que se puede generar, tanto para los productores y/o exportadores de los países y territorios beneficiarios de la U.E. como para los importadores y consumidores de la misma es, o podría ser, enorme. Además, el plazo que tiene la Comisión para acordar en, su caso, las medidas de control en el sector agrícola se reduce a dos meses - en lugar de los cuatro a que se refiere el artículo 20- cuando, presumiblemente, las autoridades competentes del país o territorio beneficiario de que se trate no garanticen el cumplimiento de las normas

de origen, o cuando, también presumiblemente, las importaciones en la U.E. del producto agropecuario de que se trate supere masivamente la capacidad exportadora habitual del país o territorio beneficiario de que se trate.

## **Efectos prácticos.**

Puede concluirse con que la presente normativa reguladora del S.P.G. no garantiza -al menos en teoría- un fácil acceso de los productos originarios de los países o territorios beneficiarios del mismo al mercado comunitario, toda vez que, según hemos visto, la aplicación del régimen general sólo supone una reducción no muy generosa de los derechos del A.A.C., en tanto que los regímenes más favorables ( es decir, el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza y el régimen a favor de los países o territorios menos desarrollados) sólo se otorgan a países cuya estructura económica hace que, con frecuencia, en la práctica, sea difícil o casi imposible que puedan aprovecharse de las ventajas inherentes a los mismos<sup>3</sup>, en tanto que, por otra parte, la estructura administrativa de tales países o territorios hace igualmente difícil el que puedan cumplir con las obligaciones que constituyen una “conditio sine qua non” para beneficiarse de tales regímenes más favorables: tales países o territorios beneficiarios difícilmente pueden conocer, y por tanto, aplicar la normativa de origen de la U.E. aplicable en el marco del S.P.G. ni si los convenios o tratados relacionados en el Anexo III son efectivamente aplicados en sus respectivos territorios.

## **El problema del origen.**

Las preferencias arancelarias<sup>4</sup> que la aplicación del S.P.G. supone se aplican, como ya se ha comentado al comienzo de este artículo, sólo a los productos originarios de los países y territorios beneficiarios. Ello

---

<sup>3</sup> Sobre una visión hasta cierto punto desencantada de los efectos prácticos del S.P.G. vid. OZDEN, C y REINHARDT, E “ The perversity of preference: GSP and Developing Country Trade Policy 1976-2000”, World Bank Policy Research, Paper number 2956, Washington D C, 2003; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) “The Economic Impact of Generalised System of Preferences”, Trade Comitte, Document 1, Paris, 2003; MOLLE, Graciela y ZAMORANO, Ana Laura “Argentina y el Sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea”, Revista de Comercio Exterior e Integración, págs 126-155; GUERRA, Maria, ROBACH, Silvina, VAZQUEZ, Vicente “Evolución y asimetrías del SPG. Análisis de caso: La Unión Europea”, VII Reunión de Economía Mundial, Universidad Complutense, Madrid.

<sup>4</sup> Tales preferencias, como ya se apuntó, se limitan, según los casos, a la supresión o reducción del A.A.C., no alcanzado nunca al I.V.A. a la importación o a otros tributos indirectos internos cuando gravan las importaciones, como son los impuestos que gravan el consumo de alcohol y bebidas alcohólicas, hidrocarburos, labores del tabaco etc. etc.

comporta, claro está, que exista alguna norma en que se regule qué se entiende por productos originarios de los países y territorios beneficiarios del S.P.G. Al ser el S.P.G. un régimen preferencial que unilateralmente aplica la U.E., tal norma es una norma de la propia U.E., concretamente el Reglamento (CEE) número 2454/93 de la Comisión (D.O.C.E. número L 253, de 11 de octubre de 1993), recientemente modificado por el Reglamento (UE) número 1063/2010, de la Comisión de 18 de noviembre de 2010 (D.O.U.E. número L 307 de 23 de noviembre de 2010)<sup>5</sup>.

En las páginas que siguen vamos a tratar de los temas clásicos en cualquier normativa de origen: qué se entiende por producto originario, qué se entiende por transporte directo, cómo se acredita documentalmente que un producto es originario de uno de los países o territorios beneficiarios, y cómo se acredita documentalmente la existencia de transporte directo y, en fin, como se verifica la autenticidad y regularidad de tales documentos. En cualquier caso no estará de más el adelantar ya aquí – pues es una cuestión que se suscita con mucha frecuencia- que el hecho de que un producto de un determinado país sea importado – pagando, como es lógico los tributos que sean precisos y cumpliendo, en fin, todos los trámites para llevar a cabo su lícita importación- en un país o territorio beneficiario del S.P.G. no lo convierte en producto originario del mismo, al objeto de ser exportado a la U.E. e importado en la misma bajo régimen preferencial. Dicho en otras palabras, el que un producto chino, por ejemplo, se nacionalice en Colombia, también por ejemplo, al haber sido lícitamente importado en este país, cumpliendo con todos los trámites tributarios y extratributarios precisos, no lo convierte en un producto originario de Colombia, al menos a los efectos de la aplicación del S.P.G.

### **Concepto de producto originario.**

Un producto sólo puede ser considerado originario de uno de los países o territorios beneficiarios si ha sido enteramente obtenido en los mismos, o si ha sido obtenido en los mismos a partir de materias primas, insumos y bienes intermedios de otro país, pero en el país o territorio beneficiario de que se trate han sido objeto de transformación sustancial o suficiente. Esos conceptos, claro está, están contenidos en el antes citado Reglamento (UE) número 1063/2010, de la Comisión. Establece el artículo 75 del

---

<sup>5</sup> Vid. al respecto, Subdirección General de Política Arancelaria y de Instrumentos de Defensa Comercial “Aprobación del nuevo reglamento de reglas de origen en el marco del sistema de preferencias generalizadas”, Boletín Económico de Información Comercial Española, número 3004, 1 a 15 de enero de 2011.

Reglamento que se considerarán enteramente obtenidos en un país beneficiario:

- a) los productos minerales extraídos de su suelo o del fondo de sus mares u océanos;
- b) las plantas y productos vegetales cultivados o recolectados en él;
- c) los animales vivos nacidos y criados en él;
- d) los productos procedentes de animales vivos criados en él;
- e) los productos procedentes de animales sacrificados nacidos y criados en él;<sup>6</sup>
- f) los productos de la caza y la pesca practicadas en él;
- g) los productos de la acuicultura consistentes en pescado, crustáceos y moluscos nacidos y criados en él;
- h) los productos de la pesca marítima y otros productos extraídos del mar por sus buques fuera de cualquier mar territorial;
- i) los productos elaborados a bordo de sus buques-factoría a partir exclusivamente de los productos contemplados en la letra h).

La lista es un poco más larga pero lo descrito hasta ahora ya permite al lector entender lo que se considera por productos enteramente obtenidos en un país o territorio beneficiario: en suma los productos que se obtienen en el mismo sin el concurso de materias primas, insumos o bienes intermedios originarios de otros países.

Los productos que se obtienen en un país o territorio beneficiario a partir de materias primas, insumos o bienes intermedios originarios de otro país - o de origen desconocido- serán originarios del país en que se obtienen siempre y cuando los productos no originarios utilizados sean objeto de transformación sustancial o suficiente, o, como dice el artículo 76 del Reglamento, “que cumplan las condiciones establecidas en la lista del anexo 13 bis para la mercancía de que se trate. En tal anexo aparecen tres o cuatro columnas: en la primera se da la clasificación arancelaria de la mercancía de que se trate; en la segunda se define la mercancía e cuestión, y en la tercera lo que se entiende por transformación sustancial o suficiente.

Así, por ejemplo, si vamos a la página 68 del D.O.U.E donde se publicó el Reglamento vemos en la columna (1), entre otros muchos productos, la

---

<sup>6</sup> En base a este literal, la lana, por ejemplo, obtenida en Colombia a partir de ovejas australianas importadas en Colombia podría ser exportada a la U.E. como originaria de Colombia (no así las ovejas por no haber nacido en Colombia). En otras normas de origen falta una norma equivalente al literal d) comentado, por ejemplo en el Trato de Libre Comercio de América del Norte, entre otros muchos; no obstante, si figura, afortunadamente una noema similar en el capítulo cuatro (artículo 4.23) del Tratado de Libre Comercio –que todavía no ha entrado en vigor- entre Colombia y Estados Unidos.

partida arancelaria 8711; en la columna (2) se describe la mercancía que corresponde a la citada partida arancelaria: en el caso concreto “Motocicletas, incluidos los ciclomotores, y velocípedos equipados con motor auxiliar, con sidecar o sin él; sidecares”; en fin, en la columna (3) se describe lo que es la transformación sustancial o suficiente. En este caso la columna (3) se subdivide en dos, una aplicable a los países menos desarrollados de entre los beneficiarios, y la otra al resto, es decir, la que sería aplicable a Colombia. Si leemos la columna (3) vemos que nos describe, alternativamente, dos posibles transformaciones sustanciales o suficientes:

“Fabricación a partir de materias de cualquier partida, excepto la del producto

o

Fabricación en la que el valor de todas las materias utilizadas no exceda del 50% del precio franco fábrica del producto”

Quiere ello decir, que si en Colombia obtenemos motocicletas fabricadas a partir de materiales chinos, por ejemplo, bastará con que tales materiales estén clasificados arancelariamente en una partida arancelaria distinta de la 8711 – la que corresponde a las motocicletas- para que las motocicletas obtenidas en Colombia se consideren originarias de Colombia a los efectos de la aplicación del S.P.G.: en suma, basta que se produzca lo que en la terminología aduanera latinoamericana se denomina “salto arancelario” o, en la europea, “cambio de partida arancelaria”.

Alternativamente, vemos que la columna (3) describe otra posible transformación sustancial o suficiente: si el valor de todos los materiales chinos<sup>7</sup> –retomando el ejemplo antes puesto- no supera el 50% del precio franco fábrica de las motocicletas obtenidas en Colombia, éstas se considerarán de origen colombiano a los efectos de la aplicación del S.P.G., incluso, y ahí estriba lo importante, si los materiales chinos importados se clasifican en la misma partida arancelaria que corresponde al producto obtenido. En un caso, para pronunciarse sobre si la transformación es sustancial o suficiente se atiende al criterio del salto arancelario; en el otro se atiende al valor de los materiales importados respecto del valor del producto final obtenido.

---

<sup>7</sup> Tal valor se calculará a partir del valor en aduana de los productos chinos importados en Colombia para obtener el producto de que se trate.

En la otra parte de la columna (3) – la referida a los países menos desarrollados- los criterios son los mismos, con la única diferencia de que el 50% pasa a ser el 70%, es decir, que el producto obtenido en uno de esos países puede ser considerado originarios del mismo aunque los materiales importados para su fabricación supongan el 70% del precio franco fábrica del producto obtenido.

A fin de potenciar la integración económica entre la U.E. y los países y territorios beneficiarios, los artículos 84 y ss. del Reglamento regulan la acumulación, en virtud de la cual, los productos originarios de la U.E. transformados en un país o territorio beneficiario dan origen a un producto originario de ese país o territorio – a efectos del S.P.G.- aunque tales productos de la U.E. no hayan sido objeto de transformación sustancial o suficiente en el país o territorio beneficiario de que se trate en el sentido del anexo 13 bis antes comentado; lo mismo puede decirse de los productos originarios de Suiza, Noruega y Turquía, en la medida en que apliquen un S.P.G. igual que el que aplica la U.E.; en fin, el artículo 86 del Reglamento contempla la acumulación entre distintos países o territorios beneficiarios; así el Grupo II está integrado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Quiere ello decir, que el producto obtenido en Colombia, por ejemplo, a partir de materias, primas, insumos y bienes intermedios de esos países tendrá origen colombiano – a efectos de la aplicación del S.P.G. de la U.E.-, aun cuando tales materias primas, insumos o bienes intermedios no sean objeto en Colombia de transformación sustancial o suficiente<sup>8</sup>, en el sentido del anexo 13 bis del Reglamento.

### **El transporte directo.**

En las reglas de origen de todos los regímenes preferenciales – tanto los que aplica la U.E. como los que aplican otros países- suele establecerse – con una u otra denominación- el principio del transporte directo<sup>9</sup>. Tal

---

<sup>8</sup> Eso sí, esas transformaciones deberán ser más complejas – aunque no sean sustanciales o suficientes- que las relacionadas en el artículo 78 del Reglamento, en el que figuran las transformaciones que siempre son insuficientes como para conferir el origen del país en el que tienen lugar: se trata de transformaciones muy simples, tales la pintura y pulido simples, el simple envasado en botellas, latas etc., la colocación de marcas, etiquetas, logotipos etc. etc.

<sup>9</sup> Con la denominación de “Tránsito y transbordo” aparece recogida en el artículo 4.13 del capítulo cuarto del T.L.C. entre Colombia y Estados Unidos; con la denominación de “transbordo” aparece en el artículo 4.11 del capítulo cuarto del T.L.C. de América del Norte; con la denominación de “transbordo y expedición directa” aparece en el artículo 5.17 del T.L.C. entre México y Costa Rica; con la denominación de “expedición directa”, aparece en el artículo 21 del Reglamento Centroamericano de Origen de Mercancías; en fin, y por no cansar más al lector, también con la denominación de “expedición directa” aparece en el artículo 9 del capítulo primero del anexo II del Tratado de Asunción, por el que se constituyó MERCOSUR.

principio –contemplado en el artículo 75 del Reglamento en su redacción original- implica que para que un producto originario de uno de los países beneficiarios del S.P.G. – por ejemplo, Colombia- pueda ser importado en la U.E. acogiéndose a los beneficios arancelarios que aquel implica, es preciso que tal producto o mercancía haya ido directamente de Colombia –en el ejemplo que hemos puesto- a la U.E.; de no ser así, y al transitar la mercancía en cuestión por el territorio de uno o varios países terceros cabría el peligro de que la mercancía que, en definitiva llegase a la U.E. no fuese precisamente la que se despachó de exportación en Colombia como originaria de Colombia.

Resulta evidente, sin embargo, que el principio de transporte directo – como “conditio sine qua non” para que las mercancías consideradas puedan beneficiarse del trato aduanero preferencial con ocasión de su importación en la U.E.- no puede llevarse a sus últimos extremos. Ya sea por razones meramente geográficas o ya sea por condicionamientos impuestos por las redes de comunicación, es posible que la mercancía colombiana a que nos referimos tenga que transitar por un país tercero, o deba tocar un puerto o aeropuerto de un país tercero. Posiblemente no exista una línea de navegación directa entre Barranquilla y Rotterdam –o, en su caso, existiendo, los fletes sean particularmente altos- siendo mucho más rentable embarcar la mercancía en Barranquilla con destino a Nueva York, por ejemplo, y de ahí – en el mismo barco o en otro- enviarla a Rotterdam.

La acreditación documental de que se ha cumplido con el principio del transporte directo, en el caso, claro está, de que las mercancías consideradas hayan transitado por el territorio de un tercer país (es decir, de un país distinto de Colombia y de la U.E.) consistirá en:

- a) bien un título justificativo del transporte único al amparo del cual se haya efectuado el paso por el país de tránsito ( por ejemplo el “bill of lading” que diga “Barranquilla- Nueva York\_ Rotterdam” cuando la mercancía no ha sido descargada y depositada en el país de tránsito);
- b) bien una declaración de las autoridades aduaneras del país de tránsito que contenga
  - i) una descripción exacta de las mercancías,
  - ii) la fecha de descarga y carga de la mercancía o, en su caso, de su embarque o desembarque, con identificación de los medios de transporte utilizados,
  - iii) la certificación de las condiciones en que las mercancías permanecieron en el país de tránsito ( es decir, que en el mismo no fueron objeto de ninguna manipulación más allá de las destinadas a garantizar su estado de conservación),



c) bien, den su defecto, cualesquiera documentos probatorios.

La letra c) bien merece un comentario. En los sistemas jurídicos latinos los medios de prueba suelen ser tasados, es decir limitados (normalmente relacionados en el Código de Procedimiento Civil o en la Ley de Enjuiciamiento Civil). Otros ordenamientos jurídicos (los que, obviamente, han influido más –para bien o para mal- en el artículo del Reglamento que estamos analizando) no contemplan unos medios de prueba limitados sino que, con carácter general, admiten cualquier medio de prueba, lo que, por supuesto da tanto a los operadores económicos como a las autoridades implicadas en valorar tales medios un inseguridad jurídica (para los operadores económicos) y una considerable discrecionalidad (para las autoridades). Es posible que tal letra c) aparezca en el Reglamento que nos ocupa teniendo en cuenta que en algunos países beneficiarios del S.P.G. que aplica la U.E. (pensemos, por ejemplo, en determinados países del África subsahariana) no existe, propiamente, una Administración aduanera, o, existiendo, actúa con tales limitaciones que no sea capaz de controlar los documentos a que se refiere la letra a) o de expedir el documento a que se refiere la letra b); en este contexto tendría cierta justificación la letra c): es curioso destacar que así como en la versión española del Reglamento que nos ocupa se habla de “cualquiera documentos probatorios”, en otras versiones lingüísticas<sup>10</sup> se habla de “cualquiera medios probatorios”.

No estará tampoco de más el hacer referencia a cómo hace ya bastantes años se suprimió en las reglas de origen de la entonces C.E.E. la necesidad de que las mercancías que se importaban en la misma acogiéndose a algún beneficio arancelario en función de su país de origen no sólo hubiesen sido objeto de transporte directo sino que, además, durante el transporte no hubiesen sido “objeto de comercio”: que hubiesen sido objeto de comercio implicaba que tales mercancías hubiesen sido objeto, en el país o países de tránsito, de cesión, alquiler, trueque etc. etc., con lo que, obviamente, tales mercancías habían quedado fuera del control de las autoridades aduaneras de los países de tránsito, y, en consecuencia, las mercancías que en definitiva se presentaban a despacho de importación en la C.E.E. no se podía saber si eran las mismas que se despacharon de exportación en el país de origen. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>11</sup>, sin embargo, entendió que cualquier operación comercial que se llevase a cabo con las mercancías de que se tratase durante el transporte y, en su caso,

---

<sup>10</sup> En la U.E. hay nada menos que veinticinco idiomas oficiales, y por tanto, veinticinco versiones lingüísticas de todos los actos que adoptan sus instituciones, con los problemas que ello implica no son difíciles de adivinar

<sup>11</sup> En su sentencia de de 7 de mayo de 1986 (asunto 156/85). Vid. Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1986, págs.. 1595 y ss.

depósito en el país de tránsito (por ejemplo, una nueva compra venta internacional) no implicaba que se hubiese vulnerado el principio de transporte directo si las mercancías consideradas nunca escaparon al control de las autoridades aduaneras del país o países de tránsito. De hecho la mención “que no hayan sido objeto de comercio”, desapareció hace ya mucho de las normas de origen de la U.E. al regular el transporte directo.

A raíz de la modificación del Reglamento (CEE) 2454/93 por el Reglamento (UE) 1063/10, la cuestión del transporte directo –que deja de recibir tal denominación- está recogida en el artículo 74 (concretamente ese artículo, a diferencia de otros muchos, entró en vigor el uno de enero de 2011), no en el 75, aunque el espíritu del mismo es el mismo. Se trata de que para que un producto pueda ser importado en la U.E. como originario de un país o territorio beneficiario del S.P.G. es preciso que sea exactamente el mismo producto que salió del país o territorio beneficiario de que se trate, sin que durante el transporte haya experimentado más manipulaciones que aquellas destinadas a garantizar su estado de conservación. Y todo ello podrá probarse “por cualquier medio” (aquí ya no se dice por cualquier documento), señalándose, a título meramente indicativo, documentos contractuales de transporte, marcado de la mercancía, numeración de los paquetes “o cualquier prueba relacionada con las propias mercancías”.

### **La acreditación documental del origen de las mercancías.**

No basta, claro está, que el declarante – ya sea el importador o ya sea su representante- declare ante la aduana de la U.E. que el producto que presenta a despacho de importación es originario –siguiendo el ejemplo que hemos adoptado- de Colombia. Tal declaración debe basarse en un documento expedido, en principio, por las autoridades competentes colombianas. A diferencia de lo que sucede en los diferentes T.L.C que han proliferado por el continente americano a imagen y semejanza, en mayor o menor medida, del T.L.C. de América del Norte, en las normas de origen de la U.E. – y con todas las matizaciones que luego se harán- el documento que acredita el origen colombiano de una mercancía que se va a exportar a la U.E. para ser importada en ésta acogiéndose a los beneficios arancelarios del S.P.G. debe ser una autoridad pública colombiana reconocida como tal por la U.E.. Es esa una gran diferencia con respecto a la mayor parte de los T.L.C vigentes en el continente americano, en los que el “certificado de

origen”<sup>12</sup> lo emite el propio exportador, y, si el exportador no es el fabricante de la mercancía de que se trate lo emite sobre la base de una “declaración de origen”<sup>13</sup> emitida por el fabricante de la misma.

En el Reglamento que nos ocupa, como en prácticamente todas las normas de origen de la U.E., el certificado de origen (en el caso del S.P.G., es el formulario “A”) lo emite, a petición del exportador, la autoridad pública competente del país de exportación, una vez que se haya asegurado de que el producto de que se trate cumple con los requisitos precisos para ser considerado originario de Colombia, siguiendo el ejemplo que hemos puesto. En el formulario “A” deberá describirse perfectamente la mercancía de que se trate, y declararse claramente que tal mercancía puede considerarse originaria de Colombia a tenor de lo establecido en el Reglamento que comentamos. A partir de su fecha de expedición, tal certificado de origen – el formulario “A”- tiene una validez de diez meses. Por supuesto que en casos excepcionales está prevista la posibilidad de que se emitan certificados “a posteriori” (es decir, cuando la mercancía ya ha sido exportada), o que se emitan duplicados de certificados extraviados o destruidos. En cualquier caso, el declarante –sea importador o no- que pretenda acogerse a los beneficios aduaneros del S.P.G. cuando importa una mercancía originaria de Colombia – o de cualquier otro país beneficiario- en la U.E. deberá disponer del correspondiente formulario “A” en el momento de presentar la correspondiente declaración de importación (cuestión distinta será la mayor o menor tolerancia que los funcionarios de las diferentes aduanas de la U.E., aunque, eso sí al margen de cualquier fundamento legal).

Decíamos antes que el Reglamento que regula las normas de origen en el S.P.G. que aplica la U.E., como en prácticamente todas las normas de origen de la U.E., no funciona el sistema de la “autocertificación”, es decir, que no es el interesado – el exportador- el que emite el certificado de origen, sino que tal certificado de origen – el formulario “A”- es emitido por una autoridad del país de exportación. Este aserto no es absolutamente cierto, ya que si los productos exportados no superan un valor de 6.000 euros, puede ser el propio exportador el que acredite documentalmente el origen mediante la correspondiente declaración en la factura o en otro documento comercial.

---

<sup>12</sup> Realmente hablar de “certificado de origen” es incorrecto – aunque es la expresión que se utiliza en esos tratados- ya que difícilmente un particular puede certificar nada (y menos aún cuando él es parte interesada): la idea de “certificación” va indisolublemente unida, por lo menos en español, a una autoridad pública.

<sup>13</sup> Esa expresión sí tiene más lógica.

Además de esto, y tal y como ha quedado redactado el Reglamento que nos ocupa por el Reglamento 1063/2010, el ámbito de la autocertificación del origen se ha visto considerablemente aumentado. Efectivamente, a tenor de lo señalado en el artículo 90 del Reglamento, en los diferentes países beneficiarios del S.P.G., y a medida que se vayan creando las autoridades competentes (cuya naturaleza, nombre y dirección deberán ser comunicados a la Comisión de la U.E.)<sup>14</sup> se creará un registro electrónico de exportadores, en el que, a petición de los mismos, se incluirán todos aquellos operadores económicos que exporten mercancías que puedan considerarse originarias del país beneficiario del S.P.G. de que se trate. En tal registro figurará el nombre o razón social, dirección y número del exportador registrado, así como el identificador del país o territorio (código del país ISO alfa 2), los productos que se haya previsto vaya a exportar a la U.E. acogiéndose al régimen preferencial, la fecha de inscripción - y, en su caso, de baja- en el registro, y en ambos casos los motivos correspondientes. En consecuencia, y a medida en que se vaya implementando en los diferentes países y territorios beneficiarios el citado registro, la acreditación documental del origen de las mercancías exportadas a la U.E. en el marco preferencial del S.P.G. será una comunicación de origen expedida por el propio exportador, a la que el declarante - importador o no- en la U.E. deberá hacer mención ante las autoridades aduaneras que, si lo consideran oportuno, podrán exigir que se presente a los efectos de la correspondiente comprobación; el plazo de validez de tal comunicación es de doce meses, a diferencia de los diez de los formularios "A". Habida cuenta de que el artículo 90 del Reglamento sólo se refiere a esa comunicación respecto de mercancías exportadas cuyo valor supere los 6.000 euros, habrá que entender, "a sensu contrario", que tratándose de la exportación de mercancías de un valor inferior al señalado no será preciso, para su importación en la U.E. bajo régimen preferencial, ninguna acreditación documental del origen declarado<sup>15</sup>, lo cual no impide que tal origen no pueda ser verificado, como lo prueba el hecho de que el artículo 94 señala todos los documentos que los exportadores deberán conservar a los efectos de una posible verificación del origen declarado, con independencia de que se trate de exportadores inscritos o no en el mencionado registro.

Valor probatorio de las pruebas documentales del origen declarado y verificación de las mismas.

---

<sup>14</sup> Es de suponer que, en principio, serán las mismas autoridades que actualmente son competentes para expedir - o denegar- los formularios "A", aunque, por supuesto, cada país o territorio beneficiario, podrá suprimir o crear nuevas autoridades competentes para ello.

<sup>15</sup> Ni que decir tiene que ello abre las puertas al fraude de ley: si se va a exportar una mercancía por valor de 18.000 euros, basta enviarla en tres fracciones para eludir la necesidad de obtener un formulario "A".

El formulario “A”, la declaración en factura, y la comunicación de origen (a medida que se vayan implementando los registros a que se acaba de hacer mención) suponen, simplemente, una presunción “iuris tantum” de que el país de origen declarado es, efectivamente, el país de origen de las mercancías despachadas de importación en la U.E. Efectivamente, las autoridades aduaneras de la U.E., ya sea porque tengan motivos fundamentados de duda, ya sea de forma aleatoria, remitirán a las autoridades competentes de los países beneficiarios, los formularios “A” (o una copia de los mismos), las declaraciones de origen en factura (o una copia de las mismas), o, en su momento, las comunicaciones de origen (o una copia de las mismas o una referencia de las mismas) para que tales autoridades, en un plazo, en principio, de diez meses, se pronuncien sobre si tales documentos acreditativos del origen son auténticos (es decir, si han sido - o no- expedidos por la autoridad o por el exportador competente para ello) y sobre si las mercancías de que se trate efectivamente podían ser consideradas - o no- como originarias del país o territorio beneficiario de que se trate. Téngase en cuenta que, como el lector habrá tenido ya la oportunidad de suponer, no siempre es fácil determinar si una mercancía puede ser considerada -o no- originaria de, por ejemplo, Colombia, en tanto que las autoridades o los exportadores competentes para ello, por motivos de tiempo en la mayoría de los casos, expiden tales documentos acreditativos del origen con sorprendente rapidez.

En las normas de origen de la U. E., y a los efectos de la verificación “ex post” o “a posteriori” del origen<sup>16</sup> funciona el llamado sistema de cooperación administrativa. Ello implica, que tales averiguaciones serán llevadas a cabo por las autoridades de país de exportación, no por las autoridades de la U.E., a diferencia del sistema mayoritariamente seguido en los T.L.C que se aplican en el continente americano<sup>17</sup>. Este sistema de cooperación administrativa que presupone, obviamente, un mínimo de confianza en las autoridades competentes del país de exportación tiene tres ventajas fundamentales: un ahorro de viáticos; el hecho de que las informaciones pertinentes serán obtenidas - en su caso- siguiendo las normas del país de exportación, normas que, por supuesto, los funcionarios de la U.E. probablemente ignorarán; en fin las autoridades del país de exportación son, precisamente en ese país, autoridades y están

---

<sup>16</sup> Piénsese que en el mismo momento del despacho de importación ya se pueden efectuar ciertas verificaciones respecto del origen declarado: si ha habido transporte directo o no, si el formulario “A”, la declaración en factura o la comunicación de origen han sido emitidos por la autoridad o persona competente para ello, si están en plazo -o caducados- tales documentos acreditativos del origen, si las mercancías presentadas a despacho de importación se corresponden - o no- con las que figuran en el formulario “A”, en la declaración en factura o en la comunicación de origen.

<sup>17</sup> Efectivamente, en tales T.L.C se contempla, en general, que las verificaciones “ex post” del origen declarado se llevan a cabo en el país de exportación por funcionarios del país de importación.

dotas de las competencias para exigir la información que consideren relevante, en tanto que los funcionarios de la U.E., en el país de exportación, no tienen el carácter de autoridad y, en consecuencia, no podrán obtener más información que la que buenamente quieran ofrecerles los interesados.

### **Consecuencias de una incorrecta acreditación documental del origen.**

Si como consecuencia de una verificación “ex post” del origen declarado resulta que el país de origen declarado con ocasión de la importación de una determinada mercancía bajo régimen preferencial en la U.E. no es el correcto ¿quién sufrirá las consecuencias?: aunque pueda resultar un poco duro, el declarante. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es tajante<sup>18</sup>. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha partido de la base de que siendo el A.A.C. un recurso propio de las instituciones de la Unión, el que éstas cobren – o no – los derechos arancelarios no va a depender de que una autoridad – o un particular – de un país extranjero emita equivocadamente un documento acreditativo del origen, ya sea por dolo o, lo que es con mucho lo más frecuente, por negligencia. Y ello a pesar de que el autentico perjudicado será el importador de la Unión, que deberá pagar unos derechos arancelarios (además de los intereses de demora y del incremento del I.V.A. a la importación) que pueden transformar una importación que se consideraba lucrativa en una operación económicamente desastrosa<sup>19</sup>.

Cabría plantearse si al declarante – sea importador o no-, es decir, a la persona que en la U.E. va a tener que pagar los derechos de importación (A.A.C. e I.V.A. a la importación, además de los correspondientes intereses de demora), le cabe alguna acción al respecto. A nuestro juicio le cabrían dos. En primer lugar podría demandar a las autoridades del país de exportación, obviamente ante los tribunales del propio país de exportación, que emitieron indebidamente el correspondiente certificado de origen (es decir el formulario “A”) por responsabilidad extracontractual; para ello se dan todos los requisitos: un comportamiento antijurídico de la Administración, ya sea por dolo o por negligencia, un perjudicado individualizado, y un daño cuantificable económicamente. En segundo lugar, cabría denunciar al vendedor del país de exportación –ante los

---

<sup>18</sup> Vid. al respecto la sentencia de 17 de julio de 1997 (asunto C-97/95). Sobre esta cuestión vid. PELECHÁ ZOZAYA, F: El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999.

<sup>19</sup> Lo normal en estos casos es que, al menos, al importador no se le imponen sanciones ya que, salvo que se demostrase lo contrario, se supone que actuó de buena fe: si declaró como país de origen el país X es porque las autoridades competentes de ese país emitieron el correspondiente certificado de origen.

tribunales de ese país, claro está- por responsabilidad contractual si en el contrato de compra venta internacional el vendedor se hubiese comprometido a entregar al comprador (importador) una determinada originaria de tal país, en el sentido de las normas de origen que regulan el S.P.G. de la U.E. Otra cuestión es que, en la práctica, recurrir ante tribunales extranjeros contra un particular o contra la propia Administración de ese país es algo tan costoso, como largo, y, en el mejor de los casos, de inciertos resultados... como dice el refrán “pleitos tengas y los ganes”. En un caso como el descrito lo mejor que podría hacer el importador de la U.E. es revestirse de la cristiana virtud de la resignación o desaparecer del mapa (cambiar la razón comercial, la dirección etc. etc.) antes de que la Administración aduanera pudiese hacer efectivo el cobro de las cantidades adeudadas.

Para concluir, no estará de más el resaltar aquí que si un operador económico de la U.E. quiere importar productos de un país o territorio beneficiario del S.P.G. - para acogerse al tratamiento arancelario preferencial- con ocasión de su importación en la U.E., debe asegurarse por sí mismo de si tales productos pueden considerarse enteramente obtenidos en ese país o territorio beneficiario del S.P.G., o si tales productos se obtienen en ese país o territorio a partir de materias primas, insumos, o productos intermedios de otro país, asegurarse de que tales productos han sido objeto de transformación suficiente - en el sentido del Reglamento- en el país o territorio de que se trate, no fiándose demasiado de los documentos acreditativos del origen que puedan expedir las autoridades del país de exportación o los propios exportadores, ya que tanto unas como otros pueden actuar de forma un tanto negligente, entre otras cosas porque si luego hay problemas, el problema será del importador de la U.E., no de ellos.

Francisco Pelechá Zozaya