

CAPÍTULO OCTAVO	
EL ORIGEN EN LA UNIÓN EUROPEA	187
I. Introducción	187
II. Antecedentes	187
1. Mercado único	188
2. Tratado de la Unión Europea	188
3. Tratado de Ámsterdam	189
4. Tratado de Niza	190
III. Instituciones	196
1. Comisión Europea	196
2. Consejo Europeo	198
3. Parlamento Europeo	200
4. Tribunal de Justicia	201
5. Tribunal de Cuentas Europeo	201
6. Comité Económico y Social	202
7. Comité de Regiones	203
8. Banco Central Europeo	203
IV. Régimen de origen	203
1. Origen preferencial	204
2. Origen no preferencial	207
V. Las reglas de origen en el TLCUEM	211
1. Criterios de origen	213
2. Disposiciones complementarias para la determinación del origen	218
3. Pruebas de origen	220
4. Verificación de las pruebas de origen y solución de controversias	220

CAPÍTULO OCTAVO

EL ORIGEN EN LA UNIÓN EUROPEA

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los procesos de integración económica más significativos para el entorno económico-comercial en el mundo es la Unión Europea (UE), que constituye el proceso más avanzado al respecto.

En consecuencia, es de gran interés para este estudio analizar la regulación sobre reglas de origen establecida por la UE. Dilucidar los problemas futuros a los cuales se podría enfrentar permite a los países que apenas conforman las primeras etapas de integración, prevenir o anticipar soluciones a problemas de origen venideros.

En este capítulo se expone un panorama general de la UE que incluye temas como antecedentes, instituciones, regulación del origen preferencial y no preferencial, etcétera.¹⁸⁵

II. ANTECEDENTES

El 18 de abril de 1951, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y la República Federal Alemana firmaron el Tratado de París para formar la primera de las tres comunidades europeas: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Su objetivo fue constituir un mercado común de estos productos para asegurar su abastecimiento en la región.

En 1957 estos seis países firmaron el Tratado de Roma, que instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Esta última con el objetivo de favorecer el uso de la energía nuclear con fines pacíficos en Europa.

¹⁸⁵ Véase Cruz Miramontes, Rodolfo, *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Iberoamericana, 2003.

La CEE estableció una unión aduanera y desmanteló las barreras comerciales para el libre flujo de mercancías entre los Estados miembros; además, aseguró la libre circulación de personas, capitales y servicios.

1. *Mercado único*

A comienzos de la década de los ochenta el ritmo de la integración económica había disminuido. En 1985 la Comisión y su presidente lanzaron la idea de un mercado único sin fronteras interiores; es decir, un objetivo más ambicioso que el del Tratado de la CEE, que sólo concebía una unión aduanera.

Los fines y medios de acción se precisaron en el llamado *Libro blanco* y en el acta única. El libro expuso el programa para llegar al mercado único eliminando los obstáculos físicos, técnicos y fiscales que justificaban los controles fronterizos. Su importancia radicó en la fijación de un calendario y 282 propuestas legislativas para llegar al mercado unificado el 10. de enero de 1993.

El acta entró en vigor el 10. de julio de 1987 y modificó el Tratado de Roma, remplazando para el mercado único la regla de unanimidad por el voto de la mayoría. También fortaleció la colaboración entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, otorgando a este último mayores poderes de codecisión en las normas del mercado interno y en las relaciones de la comunidad con terceros países a través de la cooperación política. Además, otorgó al Parlamento Europeo autoridad para determinar el presupuesto de la comunidad.

2. *Tratado de la Unión Europea*

El año 1993 no sólo marcó la entrada en vigor del mercado único, sino también el comienzo de una fase más ambiciosa de integración mediante su transformación hacia la Unión Europea y monetaria.

Estos objetivos fueron plasmados en el Tratado de la Unión Europea suscrito en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992 y puesto en vigor desde el 10. de noviembre de 1993.

El tratado de la UE planteó una nueva unión sostenida en tres pilares: el primero, conformado por la Comunidad Europea, incluye temas como

el Tratado de Roma revisado por el acta única, democratización de instituciones, ciudadanía y competencias nuevas y reforzadas, además del tema de la unión económica y monetaria.

El segundo pilar está integrado por la política exterior y de seguridad común, que incluye cooperación sistemática, posiciones y acciones comunes, además de la política de defensa común apoyada en la Unión Europea Occidental.

El tercer pilar, compuesto por los asuntos interiores y de justicia, incluye políticas de asilo, reglas sobre cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros, política de inmigración, lucha contra la drogadicción y el fraude internacional, y cooperación aduanera, policiaca y judicial.

3. Tratado de Ámsterdam

Fue firmado el 2 de octubre de 1997 y en él se revisan los tratados en que se fundamenta la UE; entró en vigor el 1º. de mayo de 1999.

Persigue cuatro grandes objetivos:

- Empleo y derechos de los ciudadanos;
- Libre circulación y seguridad;
- Proyección de la UE al exterior;
- Reforma institucional con miras a la adhesión de nuevos Estados.

Uno de los temas más relevantes del Tratado de Ámsterdam es la reforma institucional para las nuevas adhesiones. Al respecto, el tratado:

- Aumenta considerablemente las competencias del parlamento haciendo del procedimiento de codecisión regla casi general, y amplía la posibilidad de que el consejo adopte decisiones por mayoría calificada a nuevos ámbitos de actuación política de la UE. La unanimidad seguirá siendo la regla para los asuntos de naturaleza constitucional y para un núcleo de temas muy sensibles como la fiscalidad;
- Otorga poder de decisión al parlamento para elegir al presidente de la comisión, ya que éste será designado por los jefes de Estado y de gobierno, pero su nombramiento se hará efectivo hasta que el parlamento lo apruebe, y

- Modifica el peso relativo de los Estados miembros en las instituciones para la adhesión de nuevos países. La comisión incluirá a un nacional de cada Estado miembro y los países mayores renunciarán a su segundo comisario. En paralelo, se reequilibrará el peso relativo de los Estados miembros en el consejo mediante un nuevo sistema de doble mayoría (de Estados y de población) que redefine los votos de cada Estado miembro conforme a su población.

4. Tratado de Niza

Con la firma del Tratado de Niza concluye la conferencia intergubernamental iniciada el 14 de febrero de 2000. Esta conferencia tenía por objetivo adaptar el funcionamiento de las instituciones europeas para permitir la acogida de nuevos Estados miembros. El nuevo tratado abrió así el camino a la mayor ampliación prevista en la historia de la unión.

El Tratado de Niza marca un nuevo paso en la preparación de la apertura de la UE a los países de Europa central, oriental, mediterránea y báltica. Este acuerdo, que modifica los tratados existentes, entrará en vigor después de su ratificación por todos los Estados miembros, ya sea por votación de los parlamentos nacionales o por referéndum.

La composición y funcionamiento de las instituciones y órganos europeos fueron concebidos en los años cincuenta cuando la unión sólo contaba con seis miembros (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos). Desde entonces la unión se ha ampliado cuatro veces. Ahora cuenta con 15 Estados miembros (los seis fundadores y Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido).

Desde la creación de la Comunidad Europea no se ha emprendido ninguna reforma de gran magnitud de las instituciones pese las realizadas por el Tratado de Ámsterdam, con la notable excepción de la elección directa del Parlamento Europeo en 1979.

En la actualidad, 12 Estados negocian su adhesión a la unión (Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Rumanía). Turquía también ha sido reconocida como candidata a la adhesión.

La Conferencia Intergubernamental (CIG) que preparó la revisión de los tratados concluida en el Consejo Europeo de Niza el 11 de diciembre

de 2000, debió responder a una importante pregunta: ¿cómo puede funcionar eficazmente Europa si casi se duplica el número de sus miembros? El reto de esta CIG era implantar algunas mejoras en el actual marco institucional.

A. Contribución del Tratado de Niza

Los tratados en los que se funda la Unión pueden ser modificados por una CIG que reúna a los representantes de los gobiernos de los Estados miembros para aprobar, de común acuerdo, dichas modificaciones. La última CIG se abrió el 14 de febrero de 2000 y llegó a un acuerdo en el Consejo Europeo de Niza (7-11 de diciembre de 2000). Como en la CIG anterior (que desembocó en el Tratado de Ámsterdam), un grupo integrado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión Europea realizó los trabajos preparatorios. También asistieron a estas reuniones dos miembros del Parlamento Europeo.¹⁸⁶ Algunas semanas después, el 26 de febrero de 2001, los jefes de Estado firmaron el Tratado de Niza.

Ahora sigue la *ratificación* del tratado por todos los Estados miembros, que la realizarán de acuerdo con sus normas constitucionales respectivas (por vía parlamentaria y/o por referéndum). El nuevo tratado sólo entrará en vigor después de esta ratificación.

B. ¿Cuáles son las principales reformas institucionales del Tratado de Niza?

Las instituciones europeas son cinco: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas Europeo. A estas instituciones se añaden dos órganos comunitarios de carácter consultivo: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. En el ámbito de la política económica y monetaria, el Banco Central Europeo (BCE) desempeña un gran papel.

¹⁸⁶ Los ministros de Asuntos Exteriores de los distintos Estados miembros pudieron discutir el tema en varias ocasiones. La Comisión participaba también en los trabajos de esta instancia. Los jefes de Estado o de gobierno, reunidos en Consejo Europeo, tomaron las decisiones finales sobre las modificaciones introducidas en los tratados por los Estados miembros. El presidente de la Comisión Europea participaba en esta reunión.

a. El Parlamento Europeo¹⁸⁷

El Tratado de Niza reforzó el papel colegislador del Parlamento Europeo. Creó un nuevo fundamento jurídico para permitir al consejo determinar *el estatuto de los partidos políticos a nivel europeo*; en particular, las normas sobre su financiamiento. En la perspectiva de la ampliación de la unión, el tratado limitó a 732 el número máximo de diputados de la zona. También previó la distribución de escaños entre los Estados miembros y los países candidatos (a partir de las próximas elecciones, véase el siguiente cuadro). Por supuesto, los diputados previstos para los países candidatos sólo ocuparán su escaño en el Parlamento Europeo a partir de la fecha de adhesión del país en cuestión a la UE.

b. El Consejo Europeo¹⁸⁸

La reforma descrita reduce los casos en los que un Estado miembro puede imponer su voto.

La ratificación del Tratado de Niza permitirá tomar por mayoría cualificada decisiones sobre una treintena de disposiciones del tratado que hasta la fecha se regían por la unanimidad. Respecto a las políticas

¹⁸⁷ El Parlamento Europeo es la institución en la que están representados los ciudadanos de los Estados miembros. En numerosos ámbitos el parlamento tiene un papel de colegislador (junto con el consejo). Es la autoridad presupuestaria junto con el Consejo y ejerce el control político de la Comisión. Los miembros del Parlamento Europeo, elegidos por sufragio directo desde 1979, no se dividen por delegación nacional, sino en grupos políticos.

¹⁸⁸ El consejo es la institución de la Unión en la que están representados los gobiernos de los Estados miembros. Es, con el Parlamento Europeo, el legislador comunitario y una de las dos ramas de la autoridad presupuestaria. Es la institución preponderante para tomar decisiones en materia de política exterior, de seguridad común y de cooperación policiaca y judicial en materia penal. El consejo está formado por un representante de cada Estado miembro a nivel ministerial (por ejemplo, los ministros de Agricultura para el consejo que debe tomar decisiones en el ámbito de la política agrícola común). Lo preside el ministro del Estado miembro que asume la Presidencia de la Unión. Todos los países miembros de la Unión ejercen esta presidencia durante seis meses, según un orden establecido (en 2001, Suecia y Bélgica; en 2002, España y Dinamarca; en 2003, Grecia e Italia; en 2004, Irlanda y Países Bajos; en 2005, Luxemburgo y Reino Unido; en 2006, Austria y Finlandia).

comunitarias, una decena de disposiciones permitirá, a partir de la entrada en vigor del tratado, tomar decisiones por mayoría cualificada para el conjunto o, cuando proceda, para una parte de las materias cubiertas por la disposición correspondiente. Así ocurre con las decisiones en el ámbito de la cooperación judicial civil. Los acuerdos comerciales sobre servicios o propiedad intelectual también podrán, en principio, ser definidos por el consejo, que decidirá por mayoría cualificada. El nuevo tratado también prevé modificaciones sobre la ponderación de votos a partir del 1º. de enero de 2005. Ya fue modificado el número de votos asignados a cada Estado miembro y ya se tiene previsto el que se asignará a los países candidatos a partir de su entrada en la unión.

En adelante, se alcanzará la mayoría cualificada cuando:

- La decisión obtenga un determinado *número de votos*. Este límite máximo se revisará en función de las adhesiones sucesivas, y
- Cuando la decisión obtenga el voto favorable de la *mayoría de los Estados miembros*.

Además, un Estado miembro puede solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada abarca al menos 62% de la población total de la unión. Si no es así, no se adopta la decisión.

El Tratado de Ámsterdam había previsto la posibilidad de “cooperaciones reforzadas” en el marco institucional único, con el fin de permitir a algunos Estados miembros cooperar juntos, en aras de la unión, aunque no todos los Estados quisieran o pudieran hacerlo por ahora, entendiéndose que podrían incorporarse posteriormente al grupo. Este mecanismo de cooperación reforzada se completaba sin embargo con condiciones rigurosas que limitaban las posibilidades prácticas de aplicarlo. Para hacerlo más operativo, el Tratado de Niza suprime la posibilidad, prevista actualmente en los tratados para cada Estado miembro, de vetar el inicio de una cooperación reforzada. Fija en ocho el número mínimo de Estados miembros necesario para instaurar una cooperación reforzada y prevé la posibilidad de instaurarla en política exterior y seguridad común (PESC), excepto en el ámbito de la defensa. Garantiza que estas cooperaciones reforzadas se sitúan en el marco de la unión, respetan el cometido de las instituciones y permiten a los Estados

miembros que no participan inmediatamente incorporarse a ellas en cualquier momento.

c. La Comisión Europea¹⁸⁹

El día en que los 12 países que negocian su adhesión se hayan incorporado a la unión, el sistema actual se traducirá en una comisión integrada por 33 miembros, lo que equivale a casi cuatro veces más que en sus inicios.

El Tratado de Niza limita la composición de la comisión a partir de 2005 a un comisario por cada Estado miembro. Cuando la unión cuente con 27 Estados miembros, se limitará el número de comisarios. El consejo deberá decidir en ese momento, por unanimidad, su número preciso (que debe ser en cualquier caso inferior a 27); la nacionalidad de los comisarios dependerá en ese momento de un sistema de rotación completamente igualitario entre los países.

El Tratado de Niza también refuerza los poderes del presidente, medida indispensable para garantizar la coherencia de un órgano colegiado ampliado a más de 20 miembros. El presidente de la comisión decidirá la distribución de las carteras y podrá alterar estas responsabilidades durante el mandato. También tendrá derecho, después de la aprobación de esta medida por el órgano colegiado, a solicitar la dimisión de los comisarios.

¹⁸⁹ La comisión se creó con objeto de representar, con total independencia, el interés europeo común a todos los países miembros de la unión. Es el motor en el ámbito legislativo que propone las “leyes” que pasan a continuación al Parlamento Europeo y al consejo para que se adopte una decisión. La Comisión se encarga de aplicar las políticas comunes (como la política agrícola común, por ejemplo), administra el presupuesto y los programas comunitarios. Para la ejecución concreta de las políticas y programas comunitarios, la comisión se basa en gran medida en las administraciones nacionales. A nivel exterior, representa a la comunidad y realiza las negociaciones internacionales (por ejemplo las desarrolladas en el marco de la Organización Mundial del Comercio, OMC). Por último, vela por la correcta aplicación de las disposiciones del tratado y de las decisiones tomadas por las instituciones comunitarias, por ejemplo, en el ámbito de la competencia. Es responsable colegialmente ante el Parlamento Europeo y toma sus decisiones por mayoría simple de sus miembros. Desde su origen, la comisión siempre ha estado compuesta por dos nacionales de los Estados miembros más poblados y uno de cada uno de los otros Estados miembros.

*d. Tribunal de Justicia*¹⁹⁰

En la actualidad, el tribunal experimenta una sobrecarga de asuntos cuyo número irá en aumento, obviamente, con la adhesión de nuevos miembros. Esta sobrecarga demora excesivamente sus resoluciones y es inaceptable para el funcionamiento de la comunidad e insatisfactoria para la persona justiciable. Con el fin de reducir el trabajo del tribunal, el Tratado de Niza se esfuerza por distribuir mejor las competencias entre el tribunal de justicia y el tribunal de primera instancia, y prevé la posibilidad de crear salas jurisdiccionales especializadas en algunos ámbitos específicos (por ejemplo, para los litigios en los que se implique a funcionarios europeos). El tratado establece que el tribunal, que en la unión ampliada se compondrá —como hoy— por un número de jueces igual al de Estados miembros, podrá reunirse en sala grande de 13 jueces en vez de reunir cada vez a todos los jueces en pleno.

*e. Tribunal de Cuentas Europeo*¹⁹¹

El tratado establece que el Tribunal de Cuentas se integrará con un nacional de cada Estado. El consejo determinará el nombramiento de estos miembros por mayoría cualificada y no por unanimidad, para un mandato de seis años. El Tribunal de Cuentas podrá, por otra parte, crear salas para adoptar algunas categorías de informes o dictámenes. En este contexto, el tratado exhorta al tribunal y a los organismos de control nacionales a mejorar su cooperación. El presidente del Tribunal de Cuentas

¹⁹⁰ Esta institución se encarga de garantizar la observancia del derecho comunitario. Sus competencias abarcan los litigios entre los Estados miembros, los litigios entre la unión y los Estados miembros, entre las instituciones, y entre los particulares y la unión. Es también competente para responder a cuestiones de interpretación del derecho comunitario planteadas por un juez nacional en el marco de un litigio pendiente ante una jurisdicción nacional. Esta última competencia, “prejudicial”, es esencial para garantizar una interpretación uniforme del derecho comunitario en todo el territorio de la unión. Junto con el Tribunal se instituyó, en 1989, un tribunal encargado de ejercer, en primera instancia, algunas de las competencias conferidas a esa institución.

¹⁹¹ El Tribunal de Cuentas ejerce el control de la contabilidad de la Comunidad: examina la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos del presupuesto comunitario y vela por la buena gestión financiera. Actualmente tiene 15 miembros, nombrados por seis años renovables por el Consejo, que decide por unanimidad. Dirige las actividades de control de los agentes del Tribunal y redacta informes y dictámenes.

Europeo facilitará la consecución de este objetivo instaurando un comité de contacto con los presidentes de las instituciones nacionales.

*f. Comité Económico y Social*¹⁹²

El tratado precisa que el comité debe estar compuesto por representantes de los distintos sectores de la sociedad civil organizada. El número de miembros del Comité Económico y Social se limitó a un máximo de 350, lo que permite mantener a los Estados miembros el número de miembros actual.

*g. Comité de las Regiones*¹⁹³

El número de sus miembros se limita a 350, de cara a la ampliación de la unión. El Tratado de Niza exige que los miembros del comité estén vinculados con las colectividades a las que representan por un mandato político electivo.

III. INSTITUCIONES

La ejecución de las tareas de la Unión Europea son competencia de varias instituciones:

1. *Comisión Europea*

Entre sus competencias se incluye la de velar por la correcta aplicación de los tratados o textos constitutivos de la UE, así como la de elaborar propuestas legislativas, redactar informes y preparar políticas comunes y demás medios de acción de la comunidad, entre ellas el presupuesto de ingresos y egresos.

¹⁹² El Comité Económico y Social (CES), compuesto por representantes de las distintas categorías de intereses económicos y sociales, emite dictámenes consultivos dirigidos a las instituciones, en particular en el marco del procedimiento legislativo. Actualmente está formado por 222 miembros (entre 6 y 24 miembros por Estado miembro, según el tamaño respectivo).

¹⁹³ El Comité de las regiones también tiene carácter consultivo y está integrado por representantes de las colectividades regionales y locales. Expresa a nivel europeo los intereses de las regiones. Su número de miembros es idéntico al del CES.

En virtud de esas atribuciones, la comisión realiza las siguientes funciones:

- Adoptar reglamentos, según lo dispuesto en los tratados y actos aprobados por el consejo para la aplicación de las políticas comunes.
- Aplica la normatividad de los tratados o casos relativos a distintos gobiernos, sectores, empresas y particulares.
- Se ocupa de la gestión de las cláusulas de salvaguardia y de las medidas de excepción aplicables de forma temporal.
- Gestiona los fondos comunitarios, así como los créditos destinados a intervenciones públicas de la comunidad.
- Negocia, en nombre de la comunidad, los acuerdos relativos a materias de competencia comunitaria y, cuando así está establecido, la representa en los organismos internacionales.

Los miembros de la comisión deben actuar en interés exclusivo de la comunidad. Sus cargos están sujetos al control del Parlamento Europeo.

Actualmente la comisión cuenta con 20 comisarios,¹⁹⁴ nombrados por unanimidad cada cinco años por los países miembros de la UE.

El presidente y el vicepresidente son elegidos entre sus miembros. Para sus tareas administrativas, la comisión se divide en 23 direcciones generales.

DIRECCIONES GENERALES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Relaciones exteriores
2. Asuntos económicos y financieros
3. Mercado interior y asuntos industriales
4. Competencia
5. Empleo, relaciones laborales y asuntos sociales
6. Agricultura
7. Transporte
8. Desarrollo
9. Personal y administración
10. Información, comunicación y cultura
11. Medio ambiente, seguridad nuclear
12. Ciencia e investigación, desarrollo y protección civil
13. Telecomunicaciones, industria de la información e innovación
14. Pesca

¹⁹⁴ Dos por cada uno de los siguientes países: Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido, y uno por cada uno de los otros Estados miembros.

15. Mercado interior e instituciones financieras
 16. Políticas regionales
 17. Energía
 18. Crédito e inversiones
 19. Presupuesto
 20. Control financiero
 21. Unión aduanera e impuestos indirectos
 22. Coordinación de políticas estructurales y Secretaría general
 23. Política de la empresa, comercio, turismo y economía social
-

FUENTE: Secretaría de Economía.

2. Consejo Europeo

Los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, asistidos por sus ministros de asuntos exteriores y el presidente de la Comisión Europea, se reúnen al menos dos veces por año en las sesiones del Consejo Europeo.

Éste es un órgano político encargado de dar a la unión los impulsos necesarios para su desarrollo y para definir las orientaciones políticas generales. La unión sólo puede tomar decisiones en el marco de las competencias que le atribuyen los tratados, que a su vez son ratificados por los Estados miembros mediante referéndum o por vía parlamentaria.

Para decidir una acción comunitaria en alguno de los ámbitos previstos en los tratados, existen varios procedimientos de decisión. Destacan dos esquemas principales, presentados aquí de manera muy simplificada:

En el procedimiento llamado de “codecisión”, que se aplica por ejemplo a las decisiones en los ámbitos del mercado interior, transportes, política de medio ambiente o programas de investigación, el proceso de toma de decisiones es el siguiente: la comisión, a menudo tras consultar con los medios interesados, presenta una propuesta. Si ésta procede, se consulta al Comité de las Regiones y/o al Comité Económico y Social. El texto se adopta si obtiene el acuerdo tanto del Parlamento Europeo como del consejo, que se manifiesta por mayoría cualificada.

En el procedimiento denominado de “consulta”, la comisión propone y se consulta al Parlamento Europeo y a los Comités Económico y Social y de las Regiones. El consejo decide, en estos casos, por mayoría cualificada (por ejemplo, en el ámbito de la agricultura) o por unanimidad (por ejemplo, en el ámbito de la fiscalidad).

El consejo desempeña un papel primordial en el impulso y la orientación política en todos los ámbitos de acción de la unión. Aunque la tarea de gestión recae en la comisión, el consejo se reserva la aprobación o rechazo de las decisiones a adoptar.¹⁹⁵

Está formado por ministros de cada uno de los Estados miembros, reunidos según afinidad de competencias. Así, por ejemplo, hay un Consejo de Ministros general, uno de economía y de finanzas (Ecofin), otro de agricultura y otro de industrias.¹⁹⁶

Cada Estado miembro ejerce la presidencia del consejo, y a la vez de la UE, de manera rotativa por un periodo de seis meses. A partir del primer semestre de 1999 y hasta el primer semestre de 2003 la UE ha estado y estará presidida por los siguientes países:

<i>Año</i>	<i>Primer semestre</i>	<i>Segundo semestre</i>
1999	Alemania	Finlandia
2000	Portugal	Francia
2001	Suecia	Bélgica
2002	España	Dinamarca
2003	Grecia	

¹⁹⁵ El consejo toma sus decisiones según lo establezcan los tratados, por unanimidad, por mayoría cualificada de votos o por mayoría simple para las decisiones de procedimiento. En el primer caso, que se aplica hoy en algunos ámbitos importantes para el desarrollo de la Unión, como política exterior y de seguridad común, cooperación policial y judicial en cuestiones penales, política de asilo e inmigración, política de cohesión económica y social, fiscalidad, etcétera, es necesario el acuerdo (o la abstención) de todos los Estados miembros; en otros términos, cada Estado miembro dispone de voto contra la aprobación de medidas europeas en estos sectores. En el segundo caso (mayoría cualificada), que ha pasado a ser la norma en la toma de decisiones en las políticas más importantes de la unión, tales como la plena realización del mercado interior, se asigna a cada Estado miembro un número de votos (la “ponderación de votos”), que tiene debida cuenta de que los Estados miembros son al mismo tiempo todos iguales como miembros de la Unión y diferentes en cuanto a su población. En el sistema actual, el número total de votos es de 87 (los cuatro países con más habitantes tienen diez votos, el menos poblado, dos); la mayoría cualificada se alcanza si la decisión recibe al menos 62 votos a favor (o sea 71.26% del total de votos).

¹⁹⁶ Por otro lado existe el Comité de Representantes Permanentes (Coreper), formado por los representantes o embajadores de los Estados miembros ante las instituciones comunitarias. Su tarea es preparar la agenda de los consejeros y revisar los temas a tratar, buscando acuerdos previos entre los distintos Estados miembros o sometiéndolos a la decisión política de los ministros si es que no existe consenso previo.

Existe una composición particular del consejo para temas de política exterior. Se trata de la denominada *troika* comunitaria, que busca dar mayor continuidad a los temas de política exterior y seguridad común que la proporcionada por el turno semestral reservado para cada país en la presidencia del Consejo Europeo.

Las votaciones en el consejo son ponderadas, asignadas a cada Estado miembro en función de su población, aunque de forma no estrictamente proporcional.¹⁹⁷ En general, las aprobaciones se dan por mayoría.

3. Parlamento Europeo

Es un órgano de control. Está conformado por 626 diputados elegidos cada cinco años por sufragio universal directo. Cada Estado miembro tiene una cuota asignada de acuerdo con su población. Cuenta con un presidente y 14 vicepresidentes.

Los eurodiputados no actúan como representantes de sus países, sino como integrantes de grupos políticos organizados a escala comunitaria.¹⁹⁸ Trabajan en 19 comisiones encargadas de preparar la sesión plenaria.

Sus principales funciones son, entre otras:

- Dar seguimiento al acto legislativo desde sus orígenes, es decir, desde que es propuesto por la comisión hasta que es definitivamente aprobado por el consejo. De hecho, puede intervenir sugiriendo modificaciones a las propuestas legislativas de la comisión y votar *a posteriori* para ver si acepta o no la posición común establecida por el consejo en un determinado tema.
- Convenir una posición común con el consejo respecto de algunos ámbitos específicos, pues su poder legislativo ha sido ampliado mediante el proceso de codecisión.

¹⁹⁷ Los votos que le corresponden a cada Estado miembro son: diez votos a Alemania, Francia, Italia y Reino Unido; ocho votos a España; cinco votos a Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal; cuatro votos a Austria y Suecia; tres votos a Dinamarca, Irlanda y Finlandia; dos votos a Luxemburgo.

¹⁹⁸ Los grupos de partidos políticos que integran el Parlamento son: Grupo del Partido de los Socialistas Europeos; Grupo del Partido Popular Europeo; Grupo del Partido Europeo de los Liberales Demócratas y Reformistas; Grupo Unión por Europa; Grupos Confederados de la Izquierda Unida Europea-Izquierda Verde Nórdica; Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo; Grupo de Coalición Radical Europeo y Grupo de Independientes por la Europa de la Naciones.

- Hacer dimitir a la comisión por una mayoría de dos tercios.
- Manifestarse en torno de programas y control de la gestión de las políticas comunes por medio de preguntas orales y escritas tanto a la comisión como al consejo.
- Crear comisiones de encuesta y estudiar las peticiones de los ciudadanos.
- Elaborar y controlar el presupuesto comunitario.

4. Tribunal de Justicia

Es el órgano jurisdiccional de la UE. Constituye una autoridad independiente que vela por la aplicación uniforme del derecho comunitario y por la creación de las normas necesarias para el cumplimiento de los tratados constitutivos de la unión.

Lo integran tantos jueces como Estados miembros existan, más otro juez elegido por turno rotatorio entre los cinco países más grandes de la unión, y por los abogados generales designados de común acuerdo entre los Estados miembros. Son nombrados por un periodo de seis años, renovable por tres años más.

Las tareas del tribunal son:

- Anular los actos de las instituciones que sean incompatibles con los tratados constitutivos de la unión, y fallar sobre aquellos emitidos por los Estados miembros que no sean compatibles o que violen dichos tratados.
- Manifestarse, a petición de los tribunales nacionales, sobre la interpretación o validez del derecho comunitario (consulta prejudicial), que una vez emitida pasa a ser obligatoria en todos los Estados miembros. Contra estas sentencias sólo cabe recurso ante el propio tribunal de justicia.
- Sus jueces constituyen la más importante fuente del derecho comunitario, pues mediante sus fallos e interpretaciones crean un ordenamiento jurídico que prevalece sobre el de los Estados miembros (jurisprudencia).

5. Tribunal de Cuentas Europeo

Es una institución colegiada cuya misión consiste en la fiscalización y el control presupuestario de la comunidad.

Está formado por un representante de cada Estado miembro elegido por un periodo de seis años por unanimidad del consejo y en consulta con el parlamento.

Entre sus tareas se encuentran:

- Examinar los ingresos y gastos de las instituciones y controlar la documentación contable, en caso necesario, en las propias dependencias de las instituciones o de los Estados miembros.
- Presentar al parlamento y al consejo una declaración sobre la confiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes, y colaborar con estas instituciones en las tareas presupuestarias.
- Garantizar una buena gestión financiera de la comunidad y aprobar, por mayoría de sus miembros, los correspondientes informes de cuentas.

6. Comité Económico y Social

Es un órgano consultivo integrado por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social de los Estados miembros provenientes de tres grupos: asociaciones patronales, sindicatos y otros representantes. Éstos son designados por los gobiernos de los Estados miembros.

<i>Países</i>	<i>Representantes</i>
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	24
España	21
Bélgica, Países Bajos, Portugal y Grecia	12
Austria y Suecia	11
Dinamarca, Irlanda y Finlandia	9
Luxemburgo	6

Esta institución se limita a emitir dictámenes con carácter no vinculante, lo que reduce sus funciones a un papel deliberante y consultivo.

7. Comité de Regiones

También es una institución de carácter consultivo compuesta por representantes de los entes regionales y locales de los Estados miembros.

El tratado de la UE señala determinados casos en los que el Comité de Regiones debe ser consultado, y éste emite dictámenes por iniciativa propia.

8. Banco Central Europeo

Durante la segunda etapa de la unión monetaria y económica (1º. de junio de 1998) se estableció el Banco Central Europeo (BCE), que sustituye al Instituto Monetario Europeo.

El nuevo banco cuenta con un consejo de gobierno formado por los miembros del comité ejecutivo del propio BCE y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales. El comité ejecutivo lo conforman un presidente, un vicepresidente y otros cuatro miembros nombrados por el consejo y el parlamento europeos.

Entre las principales funciones del BCE se encuentran:

- El derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la UE, que serán los únicos billetes de curso legal en la unión y podrán ser emitidos tanto por el BCE como por los bancos nacionales.
- La posibilidad de imponer multas y penalizaciones a los agentes económicos que no cumplan con sus obligaciones respecto a los reglamentos y decisiones emitidas.
- Celebrar acuerdos formales relativos al establecimiento de un sistema de tipos de cambio para el euro respecto de monedas de países no pertenecientes a la UE.

IV. RÉGIMEN DE ORIGEN

Las reglas de origen en la Unión Europea se aplican en dos contextos diferentes: dentro de los ámbitos preferencial y no preferencial. En este entendido, pese a que las reglas de origen son las mismas, el tipo de régimen sobre el cual se ejerzan trae como consecuencia determinados efectos, así como la aplicación de diversas medidas complementarias.

1. Origen preferencial

En el ámbito preferencial, las reglas que observa la Unión Europea dependen del tipo de acuerdo comercial; es decir, si se trata de acuerdos bilaterales o multilaterales, llamados por la OMC “regímenes de comercio contractuales”, o autónomos o unilaterales.

Como ejemplo de los regímenes de comercio contractuales se puede citar el acuerdo que la UE firmó con México, ya analizado en el capítulo anterior, mientras que de los regímenes autónomos destacan los otorgados a:

- Ceuta y Melilla.
- Los territorios ocupados por Israel (Gaza y Cisjordania).
- Los Estados beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).¹⁹⁹

Es quizá el SGP²⁰⁰ el principal ejemplo del trato preferencial concedido de forma unilateral que se otorga a los países en vías de desarrollo.

¹⁹⁹ El sistema generalizado de preferencias se aplica a la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia y Macedonia), Rumanía, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Sudán, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, República de Cabo Verde, Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benín, Nigeria, Camerún, República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Gabón, Congo, Zaire, Ruanda, Burundi, Angola, Etiopía, Djibouti, Somalia, Kenia, Uganda, Tanzania, Seychelles y dependencias, Mozambique, Madagascar, Mauricio, Comoras, Zambia, Zimbabwe, Malwi, Botswana, Zwanilandia, Lesotho, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Cuba, San Cristóbal y Nieves, Haití, Bahamas, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente, Barbados, Trinidad y Tobago, Granada, Colombia, Venezuela, Guayana, Surinam, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina, Chipre, Líbano, Siria, Irak, Irán, Jordania, Arabia Saudita, Kuwait, Bahrain, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Omán, Yemen, Afganistán, Pakistán, India, Bangladesh, Maldivas, Sri Lanka, Nepal, Bután, Birmania, Tailandia, Laos, Vietnam, Kampuchea, Indonesia, Malasia, Brunei, Singapur, Filipinas, China, Corea del Sur, Papúa, Nueva Guinea, Nauru, Islas Salomón, Tuvalu, Kiribati, Fiji, Vanuatu, Tonga, Samoa Oriental, Gibraltar, Santa Elena y dependencias, Territorio Británico del Océano Índico, Mayotte, Groelandia, Bermudas, Anguila, Islas Turcas y Caicos, Indias Occidentales, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Islas Vírgenes Británicas y Montserrat, Islas Caimán, Aruba, Antillas Neerlandesas, Islas Falkland y dependencias, Hong-Kong, Macao, Oceanía Australiana, Oceanía Americana, Nueva Caledonia y dependencias, Islas Wallis y Futuna, Islas Pitcairn, Oceanía Neozelandesa, Polinesia Francesa, Regiones Polares, Estonia, Letonia, Lituania y Albania.

²⁰⁰ Para mayor información del SGP, consultese el capítulo primero de este libro.

Las reglas dentro del origen preferencial se aplican por lo general tomando en cuenta los mismos conceptos, principios y criterios ya analizados. De hecho, esto no debe extrañar, pues el Convenio Kyoto, que establece la formulación actual de las reglas, fue firmado primero por la Comunidad Europea, antes que México.

Vale la pena resaltar dos comentarios sobre el trato preferencial:

- La aplicación del principio de *nación más favorecida* (NMF), especie del principio-género de no discriminación comercial establecido en el artículo 1o. del GATT de 1994, de la OMC, y
- El concepto de *la puesta en libre práctica*, establecido en el párrafo 1o. del artículo 10 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Actualmente las diferencias de trato entre los Estados para efectos tributario-aduaneros tiende a eliminarse. Figuras como el principio de NMF, por ejemplo, han hecho que el trato conferido a multitud de Estados se haya unificado. En este sentido, por ejemplo, la Comunidad Europea ha extendido ese trato no sólo a los miembros del GATT, sino a todos los Estados en sus relaciones comerciales. Ello ha hecho que en la Comunidad Europea no se considere el trato de NMF como preferencial, dado que es otorgado a cualquier Estado.²⁰¹

El segundo comentario versa sobre el concepto de la puesta en libre práctica establecido en el artículo 10 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea,²⁰² el cual señala: “Se considerarán en libre práctica en un Estado miembro los productos procedentes de terceros países respecto de los cuales se hayan cumplido, en dicho miembro, las formalidades de

²⁰¹ La proliferación de acuerdos comerciales preferenciales en las relaciones exteriores de la Unión Europea, en cuanto contraría el principio de NMF del artículo 1o. del GATT, ha suscitado la preocupación de los defensores del multilateralismo en las relaciones internacionales comerciales. De todos modos ningunos de los 80 acuerdos preferenciales notificados a la OMC, con base en su artículo XXIV, ha sido rechazado por inconsistentes con las obligaciones del GATT. Lo cierto es que entre las partes contratantes del GATT, la UE sólo aplica el tratamiento NMF a las importaciones procedentes de un puñado de países: EUA, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda. García López, Julio y Ma. Isabel García Catalán, “La expansión del Derecho Comunitario Europeo: los acuerdos preferenciales y las reglas de origen en las relaciones comerciales exteriores de la Unión Europea”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Cumplutense*, Madrid, núm. 89, 1998, p. 88.

²⁰² Actualizado hasta la fecha, de acuerdo con el Tratado de Ámsterdam.

importación y percibido los derechos de aduana y cualesquiera otras restricciones de efecto equivalente exigibles, siempre que no se hubieren beneficiado de una devolución total o parcial de los mismos".²⁰³

La puesta en libre práctica es otra noción que aparece a menudo ligada al origen en el contexto de las importaciones en la CE. Los productos originarios de terceros países, al ser importados por un Estado miembro de la CE, deben satisfacer los aranceles correspondientes para circular libremente en territorio comunitario. Este procedimiento no altera el origen de los bienes, de forma que si un Estado miembro A es autorizado a introducir restricciones cuantitativas (al amparo del artículo 115 del tratado de la CE respecto de un determinado producto originario del Estado tercero X) aun habiendo satisfecho los aranceles requeridos en el Estado miembro B, y habiendo sido puesto por tanto en libre práctica, el producto con origen en X se verá sometido a las restricciones impuestas por el Estado miembro A respecto de los productos de X.²⁰⁴

La regulación del origen preferencial se incluye en el Código Comunitario Aduanero,²⁰⁵ que en su artículo 27 dispone:

Las normas de origen preferencial establecerán las condiciones de adquisición del origen de las mercancías para beneficiarse de las medidas contempladas en las letras d) o e) del apartado 3 del artículo 20.

Dichas normas son:

a) para las mercancías incluidas en los acuerdos contemplados en la letra d) del apartado 3 del artículo 20, se determinarán en dichos acuerdos,

b) para las mercancías que disfruten de las medidas arancelarias preferenciales contempladas en la letra e) del apartado 3 del artículo 20, se determinarán con arreglo al procedimiento del Comité.

La letra d) del apartado 3 del artículo 20 establece:

3. El arancel aduanero de las comunidades europeas comprenderá:

²⁰³ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea Actualizado, <<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/es/estoc29.htm>>, consulta realizada el 8 de agosto de 2001.

²⁰⁴ Navarro Varona, Edurne, *op. cit.*, nota 12, pp. 35 y 36.

²⁰⁵ El Código Comunitario Aduanero se establece con el Reglamento 2913/92 del Consejo del 12 de octubre de 1992, el cual sustituyó al Reglamento núm. 2913/92. Dicho código se publicó en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, núm. 302, de fecha 19 de octubre de 1992. Entró en vigor el 10. de enero de 1994. Se fundamenta en los artículos 26 (antes artículo 28), 94 (antiguo artículo 100-A) y 133 (antes artículo 113) del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

- a) la nomenclatura combinada de las mercancías;
- b) cualquier otra nomenclatura que recoja total o parcialmente la nomenclatura combinada, o añadiendo en su caso subdivisiones, y que haya sido establecida por disposiciones comunitarias específicas para la aplicación de medidas arancelarias en el marco de los intercambios de mercancías;
- c) Los tipos y demás elementos de percepción normalmente aplicables a las mercancías contempladas por la nomenclatura combinada en lo referente a:
 - los derechos de aduana, y
 - los (2) gravámenes a la importación creados en el marco de la política agrícola común o en el de los regímenes específicos aplicables a determinadas mercancías derivadas de la transformación de productos agrícolas;
 - d) las medidas arancelarias preferenciales contenidas en acuerdos que la Comunidad haya celebrado con determinados países o grupos de países y que prevean la concesión de un tratamiento arancelario preferencial;
 - e) las medidas arancelarias preferenciales adoptadas unilateralmente por la Comunidad en favor de determinados países, grupos de países o territorios;
 - f) las medidas autónomas de suspensión que prevean la reducción o exención de los derechos de importación aplicables a determinadas mercancías;
 - g) las demás medidas arancelarias previstas por otras normativas comunitarias.

2. *Origen no preferencial*

El Código Comunitario Aduanero dispone también el régimen aplicable por la UE al origen no preferencial, y en él se establece lo siguiente:

En los artículos 23 al 26 se define el origen no preferencial de las mercancías a efectos de:

- La aplicación del arancel aduanero de las comunidades europeas, excepto las medidas previstas en las letras d) y e) del apartado 3 del artículo 20;
- La aplicación de medidas distintas de las arancelarias establecidas por disposiciones comunitarias específicas en el marco de los intercambios de mercancías;
- El establecimiento y expedición de los certificados de origen.²⁰⁶

²⁰⁶ Artículo 22 del Código Aduanero Comunitario de la Unión Europea.

Por jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se ha determinado “que una definición común de la noción de origen de las mercancías constituye un medio indispensable para asegurar la aplicación uniforme del arancel de aduanas común, de las restricciones cuantitativas, así como de todas las medidas adoptadas para la importación o exportación de las mercancías por la Comunidad o por los Estados miembros”.²⁰⁷

Serán originarias de un país las mercancías obtenidas enteramente en dicho país, entendiéndose por éstas:²⁰⁸

- a) los productos minerales extraídos en dicho país;
 - b) los productos vegetales 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 de la caza y de la pesca practicadas en él;
 - f) los productos de la pesca marítima y los demás productos extraídos del mar fuera de las aguas territoriales de un país por barcos matriculados o registrados en dicho país y que enarbolen su pabellón;
 - g) las mercancías obtenidas a bordo de buques factoría a partir de productos contemplados en la letra f) originarios de dicho país, siempre que dichos buques estén matriculados o registrados en dicho país y enarbolen su pabellón;
 - h) los productos extraídos del suelo o subsuelo marino situado fuera de las aguas territoriales, siempre que dicho país ejerza derechos exclusivos de explotación sobre dicho suelo o subsuelo;
 - i) los desperdicios y residuos resultantes de operaciones de fabricación y los artículos en desuso, siempre que hayan sido recogidos en dicho país y sólo puedan servir para la recuperación de materias primas;
 - j) las que se obtengan en dicho país exclusivamente a partir de las mercancías contempladas en las letras a) a la i) o de sus derivados, cualquiera que sea la fase en que se encuentren.
3. A efectos del apartado 2, la noción de país incluye igualmente el mar territorial de dicho país.

Los artículos 23 y 24²⁰⁹ del tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) no establecen, como así lo hace notar el tribunal mediante sentencia emitida en el asunto C-237/96, indicación con respecto a los

²⁰⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 de enero de 1977. Materia: Determinación del origen de las mercancías.- Concepto de “Transformación sustancial”. Asunto 49/77.

²⁰⁸ Artículo 23 del Código Aduanero Comunitario de la Unión Europea.

²⁰⁹ Antiguamente artículos 9o. y 10 del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

medios de prueba o a la carga de la prueba del carácter comunitario de una mercancía y dejan al derecho comunitario derivado la tarea de regular estos extremos.²¹⁰

Una mercancía en cuya producción hayan intervenido dos o más países será originaria del país en el que se haya producido la última transformación o elaboración sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada para este efecto, y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante.²¹¹

Respecto de la transformación sustancial, la sentencia del tribunal de justicia en el asunto 49/76 sobre la interpretación del artículo 5º. del reglamento de la CEE núm. 802/68 determina que:

No es suficiente buscar los criterios definitorios del origen, ya que el arancel de aduanas común está concebido en función de exigencias propias y no en función de la determinación del origen de los productos.

Por el contrario, la determinación del origen de las mercancías, pese a responder a las finalidades y exigencias del reglamento, debe fundarse en una distinción objetiva y real entre el producto de base y el producto transformado, atendiendo esencialmente a las cualidades materiales específicas de cada uno de estos productos;

²¹⁰ Así, por ejemplo, en lo que se refiere a los medios prueba, los reglamentos números 222/77 del Consejo, del 13 de diciembre de 1976, relativo al tránsito comunitario (DO 1977, L 38, p. 1; EE 02/03, p. 91), y 223/77 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1976, por el que se establecen disposiciones de aplicación y medidas de simplificación del régimen de tránsito comunitario (DO 1977, L 38, p. 20; EE 02/03, p. 110), establecen que la norma según la cual la prueba del carácter comunitario de una mercancía debe aportarse, salvo disposición en contrario, debe ser exclusivamente mediante el documento T2 o el documento T2L , según se trate de mercancías en tránsito comunitario externo, o en tránsito comunitario interno. El reglamento 222/77 prevé dos procedimientos de tránsito comunitario. El primero, denominado “procedimiento de tránsito comunitario externo”, se aplica esencialmente, tal como se desprende del apartado 2 del artículo 1º. de dicho reglamento, a las mercancías que no reúnan las condiciones previstas en los artículos 9º. y 10º del Tratado; a saber, las que procedan de países terceros y no se encuentren en libre práctica en la Comunidad. El segundo, conocido como “procedimiento de tránsito comunitario interno”, se aplica esencialmente, según el apartado 3 del artículo 1º. del mismo reglamento, a las mercancías que reúnan las condiciones previstas en los artículos 9º. y 10º del Tratado; a saber, las que sean originarias de los Estados miembros o se encuentren en libre práctica en la Comunidad, denominadas “mercancías comunitarias”.

²¹¹ Artículo 24 del Código Aduanero Comunitario de la Unión Europea.

A estos efectos, la “última elaboración o transformación” mencionada en el artículo 5 del reglamento no será “sustancial”, en el sentido de esa misma disposición, más que si el producto resultante presenta propiedades y composición específica propias que no poseía antes de esa transformación o elaboración.

Previendo que dicha transformación o elaboración, para poder conferir origen particular, debe dar lugar a la fabricación de un producto nuevo o que represente una fase importante de fabricación, el artículo 5 citado establece que las operaciones que afecten a la presentación del producto a efectos de su utilización, pero no supongan una modificación cualitativa importante de sus propiedades, no son susceptibles de determinar el origen de dicho producto.²¹²

Una transformación o elaboración respecto de la cual exista la certeza o sospecha fundada, sobre la base de hechos comprobados, de que su único objeto sea eludir las disposiciones aplicables a las mercancías de determinados países en la comunidad, no podrá en ningún caso, con arreglo al artículo 24, conferir a las mercancías que resulten de dichas operaciones el origen del país en el que se hayan efectuado.²¹³

La normativa aduanera u otras normativas comunitarias específicas podrán establecer que el origen de las mercancías debe justificarse con la presentación de un certificado de origen. En caso de duda fundada, las autoridades aduaneras podrán exigir cualquier justificante complementario para asegurarse de que el origen indicado en el certificado satisface realmente las reglas establecidas por la normativa comunitaria en la materia.²¹⁴

La normatividad comunitaria comprende, además de lo establecido en los tratados y códigos, una serie de reglamentos que, en el caso del régimen de origen, pueden regular la importación de determinados productos²¹⁵ o las importaciones de forma general de los productos originarios

²¹² Escuela de la Hacienda Pública, *Unión aduanera y libre circulación de mercancías. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CE*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1989, pp. 224 y 225.

²¹³ Artículo 25 del Código Aduanero Comunitario de la Unión Europea.

²¹⁴ Artículo 26 del Código Aduanero Comunitario de la Unión Europea.

²¹⁵ Reglamento 859/92 de la Comisión, de 3 de abril de 1992, por el que se fijan las disposiciones de aplicación para la importación de determinados productos del sector de la carne de vacuno originario de las Repúblicas de Croacia y de Eslovenia y de las Repúblicas yugoslavas de Bosnia y Herzegovina, de Macedonia y de Montenegro (DO L89, p. 26).

de países no miembros de la Comunidad.²¹⁶ Usualmente, en estos reglamentos se establecen los requisitos que debe satisfacer un certificado de origen, así como los organismos o autoridades que deben expedirlos.

Es así como el régimen del origen tanto preferencial como no preferencial se regula en la UE con fundamento en el Código Comunitario Aduanero.

V. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TLCUEM

Las relaciones comerciales entre México y la Unión Europea se formalizan con la celebración del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio

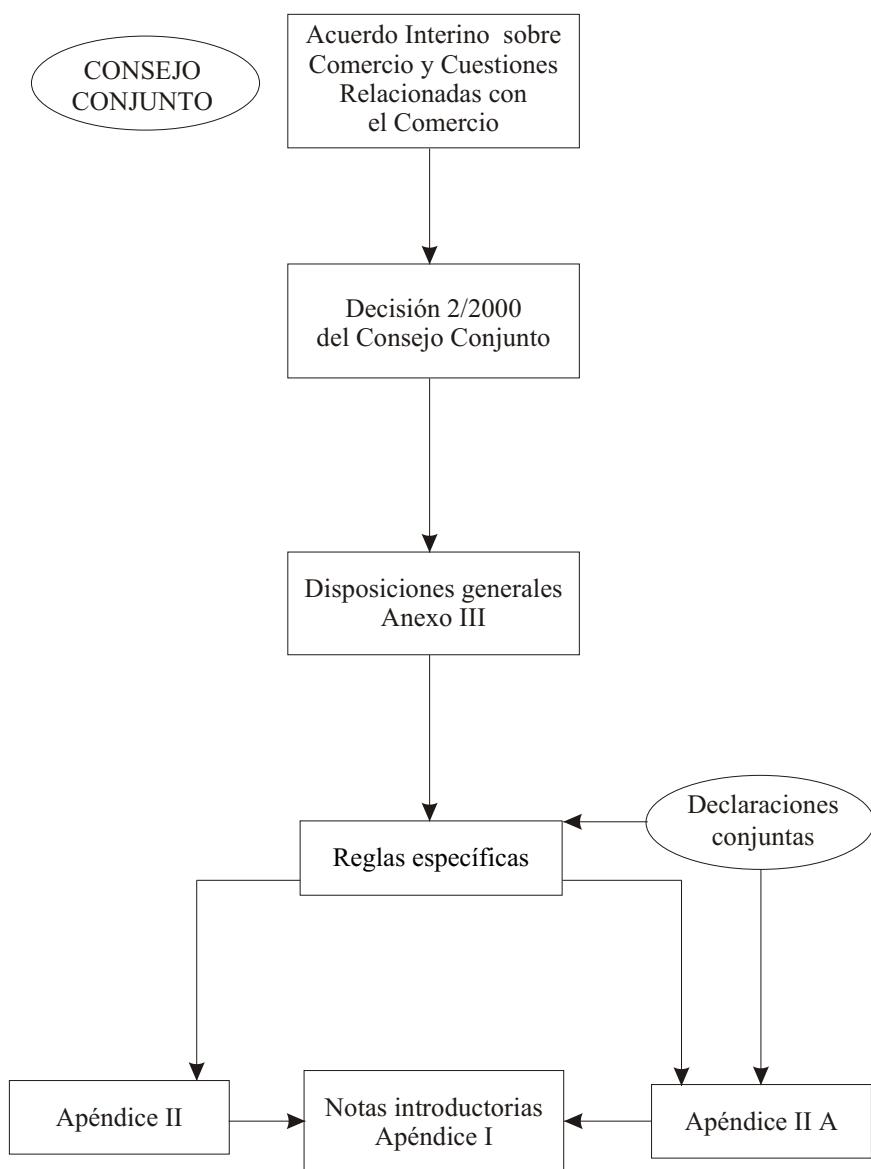
(En lo sucesivo Acuerdo Interino), acuerdo base para la suscripción y establecimiento de la decisión 2/2000 del Consejo Conjunto, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2000 y que entró en vigor el 1o. de julio de 2000.

La decisión 2/2000, con fundamento en los artículos 3o., 4o., 5o., 6o. y 12 del Acuerdo Interino, establece la regulación que deben observar tanto México como la Unión Europea en materia de origen.

Esta decisión se vincula con el artículo 5 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la CE y sus Estados miembros, el cual reconoce la competencia del Consejo Conjunto, y por tanto la validez del Acuerdo Interino al establecer que “el Consejo Conjunto decidirá las medidas y el calendario para la liberalización bilateral, progresiva y recíproca de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes, de conformidad con las normas pertinentes de la OMC... En esta decisión se incluirán, en particular, los siguientes temas: g) reglas de origen”.²¹⁷

²¹⁶ Reglamento (CEE) 545/92 del Consejo, de 3 de febrero de 1992, relativo al régimen aplicable a las importaciones en la Comunidad de productos originarios de las Repúblicas de Croacia y de Eslovenia y de las Repúblicas yugoslavas de Bosnia y Herzegovina, de Macedonia y de Montenegro (DO L 63, p. 1)

²¹⁷ Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, artículo 5o., pp. 3 y 4.



La decisión 2/2000, en su título II “libre circulación de bienes”, capítulo 1 “eliminación de aranceles aduaneros”, artículo 3, párrafo primero, establece: “Las disposiciones de este capítulo relativas a la eliminación de aranceles aduaneros sobre la importación, se aplicarán a los productos originarios del territorio de las partes. Para los propósitos de este capítulo, ‘originario’ significa que cumple con las reglas de origen establecidas en el anexo III”.

El anexo III complementa la regulación sobre el régimen de origen aplicable, a través de dos apéndices y unas notas introductorias, a las listas de los apéndice II y IIA.

El apéndice II establece una lista de las elaboraciones o transformaciones a aplicar en los materiales no originarios para que el producto transformado pueda obtener el carácter de originario. Por su parte, el apéndice IIA contiene reglas de origen transitorias para determinados productos. Asimismo, se establecen 11 declaraciones conjuntas relacionadas con la determinación del origen.

1. Criterios de origen

Los criterios para la determinación del origen dentro del TLCUEM son dos:

- Productos totalmente obtenidos en la Comunidad o en México, y
- Productos obtenidos en la Comunidad o en México que incorporen materiales que hayan sido totalmente obtenidos en ella, siempre que tales materiales hayan sido objeto de elaboración o transformación suficiente en la comunidad o en México.

A. Productos totalmente obtenidos

Los productos totalmente obtenidos en una de las partes son, de acuerdo con el artículo 4o. del anexo III:

- a) los productos minerales extraídos de sus suelos o del fondo de sus mares u océanos;
- b) los productos vegetales cosechados o recolectados en ellos;
- c) animales vivos nacidos y criados en ellos;

- d)* los productos procedentes de animales vivos criados en ellos;
- e)* los productos de la caza o la pesca practicadas en ellos;
- f)* los productos de la pesca marítima y otros productos extraídos del mar por sus barcos fuera de las aguas territoriales de la Comunidad o de México;
- g)* los productos fabricados en sus barcos fábrica a partir, exclusivamente, de los productos mencionados en el inciso *f*);
- h)* los artículos usados o recolectados en ellos, aptos únicamente para la recuperación de materias primas, incluyendo neumáticos usados que sólo sirven para recauchutar o utilizar como desecho, siempre que estos artículos estén bajo la supervisión de las autoridades aduaneras del país de importación;
- i)* los desperdicios y desechos derivados de operaciones de fabricación realizadas en ellos;
- jj)* los productos extraídos del suelo o subsuelo marinos fuera de sus aguas territoriales siempre que tengan derechos exclusivos para explorar ese suelo, y
- k)* las mercancías producidas en ellos a partir exclusivamente de los productos mencionados en los incisos *a) al j)*.²¹⁸

B. *Transformación suficiente*

Para que los productos no originarios se consideren originarios deben cumplir las condiciones establecidas en el apéndice II. Éstas indican, para todos los productos amparados por esta decisión, la transformación que se ha de efectuar sobre los materiales no originarios utilizados en la fabricación de esos productos, y se aplican únicamente en relación con esos materiales. Por tanto, si un producto que ha adquirido carácter originario al reunir las condiciones establecidas en el apéndice II para este producto se utiliza en la fabricación de otro, no aplican las condiciones relativas al producto en el que se incorpora, y no se tomarán en cuenta los materiales originarios que se hayan podido utilizar en su fabricación.²¹⁹

En el apéndice II, referente a reglas específicas permanentes, se aplican a los productos no originarios los siguientes criterios de calificación del origen a fin de considerarlos como tales:

²¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, novena sección, artículo 4o., pp. 65 y 66.

²¹⁹ *Idem*.

- Bienes totalmente obtenidos.
- Procesos productivos, o elaboraciones específicas.
- Cambio de clasificación arancelaria con base en el sistema armonizado.
- Participación del valor de las materias primas no originarias utilizadas en la elaboración de un producto en el precio franco fábrica de dicho producto,²²⁰ que consiste en definir una transformación suficiente a través de un monto máximo de uso de materias primas no originarias medido por un porcentaje del precio franco fábrica del producto elaborado. Con esta medición se pretende asegurar un monto mínimo de contenido regional o valor agregado.²²¹
- Participación minoritaria de materias primas no originarias en el total de materias primas empleadas en la fabricación de un producto, que consiste en definir una transformación sustancial a través de un uso minoritario (menor a 50%) de materias primas no originarias.²²²

Los *materiales no originarios* que no estén listados en el apéndice IIA serán considerados originarios o suficientemente transformados siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas en el apéndice IIA.

El apéndice IIA establece reglas de alcance parcial para ciertos productos. A continuación se describen esos productos y el tratamiento al que están sujetos:²²³

- Algunos productos alimenticios a base de cereales podrán elaborarse a partir de trigo duro y maíz *zea indurata* no originarios hasta el 31 de diciembre de 2002; a partir de ese año, dichas materias primas deberán ser totalmente obtenidas en los territorio de México o de la Unión Europea.

²²⁰ El precio ex fábrica del producto pagado al fabricante de México o de la Unión Europea, en cuya empresa haya tenido lugar la última elaboración o transformación, siempre que el precio incluya el valor de todos los materiales utilizados previa deducción de todos los gravámenes interiores devueltos o reembolsados cuando se exporte el producto obtenido.

²²¹ González Hernández, Adalberto, “Reglas de origen del Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea”, *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, sus aspectos fundamentales*, Lebrija, Alicia y Sbro, Stephan (coords.), México, Miguel Ángel Porrúa-IEIE-ITAM, 2002, p. 182.

²²² *Idem*.

²²³ *Ibidem*, pp. 188 y 189.

- Algunos productos químicos orgánicos tendrán que sufrir una mayor transformación dentro de los territorios de México o la Unión Europea a partir del 30 de junio de 2003. No obstante lo anterior, las partes se reservan el derecho de establecer una prórroga para la entrada en vigor de esta disposición, en la medida en que las condiciones económicas que le dieron origen no se modifiquen.
- Algunos tipos de cueros y pieles procesados no estarán sujetos a un requisito de contenido regional hasta el 31 de diciembre de 2002. No obstante lo anterior, las partes se reservan el derecho de ampliar ese periodo tomando en cuenta el estatus de las negociaciones multilaterales de la OMC.
- La Unión Europea podrá exportar a México una cuota anual de algunos tipos de tejidos textiles con una regla de origen relativamente laxa donde el proceso de estampado confiere origen.
- Las prendas de vestir compuestas de más de 50% de material sintético o artificial, para efectos de determinación de origen, podrán ser elaboradas a partir de fibra artificial o sintética no originaria hasta el 31 de diciembre de 2002; a partir de esa fecha podrán ser elaboradas con hilos sintéticos no originarios.
- En el caso de prendas de vestir no de punto, el proceso de estampado de tela no originaria con la que se elabora la prenda le conferirá origen a ésta a partir del 1o. de enero de 2003. Esto también aplicará a algunos textiles del hogar a partir del 1o. de enero de 2004.
- La Unión Europea podrá exportar a México una cuota anual de 865 mil partes de zapatos sin necesidad de satisfacer el requisito de contenido regional que establecen las reglas de origen de estos productos.
- Los elementos combustibles nucleares no estarán sujetos a un requisito de contenido regional hasta el 31 de diciembre de 2005.
- Las disposiciones especiales en materia de origen para el sector automotriz son las siguientes:
 - los materiales no originarios utilizados en la fabricación de los motores automotrices deberán representar no más de 50% del precio franco fábrica hasta el 31 de diciembre de 2004 y, a partir de esa fecha, 40 por ciento;
 - México podrá exportar a la Unión Europea una cuota anual de 2 mil 500 unidades de tractocamiones, camionetas y autobuses,

donde los materiales no originarios utilizados en su fabricación no representen más de 55% del precio franco fábrica de las unidades hasta el 31 de diciembre de 2002, y 50 por ciento hasta el 31 de diciembre de 2006. A partir de 2007 la cuota se elimina y el porcentaje máximo será de 40 por ciento;

- los materiales no originarios utilizados en la fabricación de automóviles deberán representar no más de 55% del precio franco fábrica hasta el 31 de diciembre de 2001, y 50 por ciento hasta el 31 de diciembre de 2004. A partir de esa fecha el porcentaje se reducirá a 40%.

C. Operaciones que no confieren origen

De acuerdo con el artículo 6o. del TLCUEM, las operaciones que no confieren origen son:

- a) Las manipulaciones destinadas a garantizar la conservación de los productos en buen estado durante su transporte y almacenamiento;
- b) La dilución en agua o en otra sustancia que no altere materialmente las características del producto;
- c) Las operaciones simples de desempolvado, cribado, selección, clasificación, preparación de surtidos (incluso la formación de juegos de artículos), lavado, pintura, descaramiento, desgrane o cortado;
- d) Los cambios de envase y las divisiones o agrupaciones de bultos; el simple envasado en botellas, frascos, bolsas, estuches y cajas, o la colocación sobre cartulinas o tableros, etcétera, y cualquier otra operación sencilla de envasado;
- e) La colocación de marcas, etiquetas y otros signos distintivos similares en los productos o en sus envases;
- f) La limpieza, inclusive la remoción de óxido, grasa y pintura u otros recubrimientos;
- g) La simple mezcla de productos, sean o no de diferentes clases, donde uno o más componentes de mezclas no reúnen las condiciones establecidas en el apéndice II para ser considerados originarios de la Comunidad o de México;
- h) El simple ensamblaje de partes para formar un producto completo;

- i) La combinación de dos o más de las operaciones especificadas en los incisos a) al h), y
- j) El sacrificio de animales.

2. Disposiciones complementarias para la determinación del origen

A. Acumulación

Cuando las materias primas no resulten suficientemente transformadas en una de las partes, deberán ser consideradas, para efectos de determinación de origen, como no originarias cuando se incorporen en un producto elaborado en una parte. En este sentido, el TLCUEM no permite acumular el valor agregado que se aplica a las materias primas no originarias en una de las partes cuando se exporte a la otra parte para una transformación ulterior.²²⁴

B. Principio de minimis

De acuerdo con el artículo 5O., párrafo tercero, los materiales no originarios que de conformidad con las condiciones establecidas para la determinación del origen no deberían utilizarse en la fabricación de un producto, podrán utilizarse siempre que su valor no supere 10% del precio franco fábrica del producto.

Tratándose de productos textiles, el principio *de minimis* es distinto y no se aplica a la totalidad de esos productos. En este caso, los materiales textiles que no deberían utilizarse en la fabricación de un producto textil podrán utilizarse siempre que estén clasificados en una partida distinta a la del producto elaborado y su valor no resulte superior a 8 por ciento del precio franco fábrica de ese producto.²²⁵

C. Separación contable

De acuerdo con el artículo 8o. del TLCUEM, cuando existen costos considerables involucrados en mantener inventarios separados de materiales originarios y no originarios idénticos o intercambiables, la autori-

²²⁴ *Ibidem*, p. 190.

²²⁵ *Idem*.

dad gubernamental competente o las autoridades aduaneras podrán, a petición escrita de los interesados, autorizar el uso del método denominado “separación contable” para administrar estos inventarios.²²⁶

Este método debe ser capaz de asegurar que, para un periodo de referencia específico, el número de productos obtenidos a ser considerados originarios es el mismo que habría sido obtenido si hubiese habido separación física de los inventarios.²²⁷

D. *Principio de territorialidad*

La adquisición del carácter originario de los productos deberá cumplirse sin interrupción en México o en la Comunidad.

En caso de que las mercancías originarias exportadas de México o la Comunidad a otro país sean devueltas, deberán considerarse no originarias a menos que pueda demostrarse, a satisfacción de las autoridades aduaneras, que:²²⁸

- Las mercancías devueltas son las mismas que fueron exportadas.
- No han sufrido más operaciones de las necesarias para su conservación en buenas condiciones mientras se encontraban en ese país, o al exportarlas.

E. *Transporte directo*

El trato preferencial dispuesto en la decisión 2/2000 se aplicará exclusivamente a los productos que satisfagan los requisitos del anexo III y que sean transportados directamente entre el territorio de la comunidad y el de México. No obstante, los productos que constituyan un único envío podrán ser transportados en tránsito por otros territorios con transbordo o depósito temporal en ellos, si fuera necesario, siempre que los productos hayan permanecido bajo la vigilancia de las autoridades aduaneras del país de tránsito o de depósito, y que no hayan sido sometidos a operaciones distintas a las de descarga, carga o cualquier otra destinada a mantenerlos en buen estado.

²²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, artículo 8o., párrafo 1, novena sección, 26 de junio de 2000, p. 66.

²²⁷ *Ibidem*, párrafo 2.

²²⁸ *Ibidem*, p. 67.

3. Pruebas de origen

Dos son las pruebas de origen previstas en el TLCUEM:

- El certificado de origen (certificado de circulación EUR 1), y
- Una declaración emitida por el exportador en una factura, una orden de entrega o cualquier otro documento comercial que describa los productos de que se trate con el suficiente detalle como para ser identificados.

La declaración en factura podrá extenderla un exportador autorizado o cualquier exportador para cualquier envío constitutivo por uno o varios bultos que contengan productos originarios cuyo valor total no supere los 6 mil euros.

Respecto del exportador autorizado, el TLCUEM define en el artículo 21 del anexo III:

Las autoridades aduaneras o la autoridad gubernamental competente del país de exportación podrán autorizar a todo exportador que efectúe exportaciones frecuentes del producto al amparo de la decisión 2/2000, a extender declaraciones en factura independientemente del valor de los productos de que se trate. Los exportadores que soliciten estas autorizaciones deberán ofrecer, a satisfacción de las autoridades aduaneras o de la autoridad gubernamental competente, todas las garantías necesarias para verificar el carácter originario de los productos.

4. Verificación de las pruebas de origen y solución de controversias

El anexo III establece que las pruebas de origen se revisarán al azar o cuando se tenga duda de su autenticidad. En caso de que se produzcan controversias en relación con los procedimientos de verificación que no puedan resolverse entre las autoridades aduaneras que soliciten una verificación y las autoridades aduaneras o la autoridad gubernamental competente encargada de realizar esta verificación, o cuando se planteen interrogantes en relación con la interpretación del anexo III, se deberá recurrir al Comité Especial de Cooperación Aduanera y de Reglas de Origen.