

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



**LAS REGLAS DE ORIGEN Y LA EXTRANJERÍA
REFERIDA A LAS MERCANCÍAS: UNA
PERSPECTIVA ESPAÑOLA CONDICIONADA
INTERNACIONALMENTE**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

María Isabel García Catalán

Bajo la dirección de los doctores

Antonio Ortiz – Arce de la Fuente

Marc Maresceau

Madrid, 2001

ISBN: 84-669-2314-4

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

LAS REGLAS DE ORIGEN
Y LA EXTRANJERÍA REFERIDA A MERCANCÍAS
UNA PERSPECTIVA ESPAÑOLA CONDICIONADA
INTERNACIONALMENTE

Proyecto de tesis doctoral presentado por

M. Isabel García Catalán

Directores del proyecto

Dr. D. Antonio Ortiz-Arce de la Fuente y

Dr. D. Marc Maresceau

Madrid, 30 de enero, 2001

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Objeto
Método
Fuentes

PARTE I

EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS Y EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.....1

Capítulo 1: El origen de la mercancía: configuración técnica.....	9
1. Definición de origen de las mercancías y de reglas de origen.....	12
2. Tipología de las reglas de origen	19
2.1. Reglas de origen preferenciales / no preferenciales o Restrictivas / neutras / extensivas.....	19
2.2. Reglas de origen acumulativas / no acumulativas.....	21
3. Distinción respecto a otras figuras vecinas.....	29
3.1. Origen y procedencia.....	29
3.2. Denominaciones de origen, indicaciones de procedencia y marcas de origen.....	31
3.3. Reglas de origen y estándares de preferencia.....	38
4. Significado del origen de las mercancías.....	40
4.1. El origen como instrumento aduanero y de la política comercial: ¿una herramienta neutral o proteccionista?.....	41
4.2. Las reglas de origen como un instrumento regulador de las inversiones.....	43
4.3. “Aplicación extensiva” de los criterios de las reglas de origen.....	46

Capítulo 2. El origen de las mercancías y la extranjería: Desarrollo Histórico español	49
Sección 1. El tratamiento diferencial de la mercancía extranjera.....	49
1. La Edad Media.....	52
1.1. Régimen de la mercancía extranjera dentro del territorio.....	54
1.2. Régimen de la mercancía extranjera en frontera.....	59
1.3. La vinculación de las mercancías con un territorio: Posibilidades de determinación.....	62
2. La Edad Moderna.....	66
2.1. La mercancía extranjera más allá del hecho en frontera.....	70
2.1.1. Aplicación de la normativa de mercado a la mercancía extranjera.....	70
2.1.2. La compraventa de la mercancía extranjera dentro del reino.....	72
2.1.3. Prohibiciones y represalias.....	73
2.2. La mercancía extranjera y el tratamiento en frontera.....	76
2.3. La determinación del origen de los productos.....	79
3. La Edad Contemporánea.....	82
3.1. El tratamiento en frontera de la mercancía extranjera.....	83
3.1.1. Procedencias y derechos diferenciales de bandera.....	85
3.1.2. Derechos aduaneros, tratados de comercio y reglas de origen	90
3.2. El tratamiento de la mercancía extranjera dentro del territorio.....	102
Sección 2. La incidencia colonial en el tratamiento de la mercancía extranjera.....	105
1. El sistema prohibicionista (siglos XVI-XVII).....	105
1.1 Panorama general.....	105
1.2. Las primeras brechas en el sistema: los tratados de comercio.....	113

1.3. Las mercancías extranjeras en el mercado americano. La velada importancia del origen.....	116
2. La etapa proteccionista (siglos XVIII-XIX).....	120
2.1. La transformación del sistema colonial.....	120
2.2. El creciente papel del origen de las mercancías.....	124
2.2.1. Los aranceles de 1765 y 1778.....	124
2.2.2 El comercio de neutrales.....	133
3. Península-Antillas: el desarrollo de un mercado integrado.....	135

PARTE II

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LAS REGLAS DE ORIGEN.....	139
--	-----

Capítulo 1. El Convenio de Kyoto del Consejo de Cooperación Aduanera.....	149
1. Estructura de la regulación del Convenio.....	151
2. Determinación del origen: Aspectos sustantivos.....	151
2.1. Criterios de atribución del origen.....	151
2.1.1 Mercancías enteramente producidas en un país.....	151
2.1.2. Mercancías en las que han intervenido dos o más países en su producción.....	153
2.2. Operaciones insuficientes.....	162
2.3. Casos especiales.....	163
2.4. El transporte directo.....	163
3. Aspectos procedimentales.....	164
3.1. La publicidad de las normas de origen.....	164
3.2. las pruebas documentales del origen.....	164

Capítulo 2. EL GATT/OMC y las reglas de origen	169
1. De la Ronda Tokio a la Ronda Uruguay.....	173
2. El Acuerdo sobre reglas de origen.....	180
2.1. Estructura.....	180
2.2. Ambito material.....	181
2.3. Instituciones.....	182
2.3.1. El Comité técnico de reglas de origen.....	183
2.3.2. El Comité de normas de origen.....	183
2.4. Armonización.....	184
2.4.1. Fase transitoria.....	185
2.4.2. Fase final.....	188
2.5. Solución de diferencias.....	189
2.6. La declaración común sobre normas de origen preferenciales.....	190
2.7. El desarrollo del acuerdo.....	192
 Capítulo 3: Los informes de la CNUCED	 197
1. Los inicios del sistema: la fase preparatoria.....	200
1.1. Aspectos materiales.....	200
1.2. Aspectos procedimentales.....	206
2. La evolución del sistema.....	208
2.1. Aspectos materiales.....	209
2.2. Aspectos procedimentales.....	216
3. Los últimos progresos.....	217
3.1. Aspectos materiales.....	217
3.2. Aspectos procedimentales.....	221

PARTE III:

EL SISTEMA DE LA COMUNIDAD EUROPEA.....225

Capítulo 1: Las reglas de origen en el marco de una unión aduanera y el tratamiento de la mercancía extranjera.....231

1. Relaciones exteriores: Situación de las mercancías no vinculadas a un país comunitario.....235

1.1. El establecimiento del arancel aduanero común.....235

1.2. La política comercial común.....236

1.2.1. Sistema general o no preferencial.....237

1.2.2. Sistema preferencial.....241

2. Relaciones interiores: situación de las mercancías vinculadas a un Estado miembro: ¿Dos niveles de extranjería?.....244

2.1. Los elementos básicos de la construcción del mercado único.....245

2.2. Las excepciones al mercado único: la segunda extranjería.....248

2.2.1. El artículo 143 (ex art. 115).....248

2.2.2. Contratación pública.....253

2.2.3. Derechos antidumping intracomunitarios.....255

2.2.4. La trascendencia de la regla de reconocimiento mutuo.....256

Capítulo 2: El sistema general de las reglas de origen. Del R. (CEE) 802/68 al Código Aduanero261

1. Aspectos sustantivos.....262

1.1. Ambito de aplicación.....262

1.2. Determinación del origen.....265

1.2.1 Mercancías enteramente obtenidas en un país.....265

1.2.2. Mercancías en cuya producción han intervenido dos o más países.....274

1.3. El origen de los accesorios y piezas de recambio.....	289
1.4. Adquisición fraudulenta del origen.....	292
2. Aspectos procedimentales.....	295
2.1 La prueba documental del origen: los certificados.....	295
2.1.1 Justificantes de origen.....	295
2.1.2. Ambito de funcionamiento.....	296
2.1.3. Expedición.....	296
2.1.4. Falsos certificados de origen.....	299
2.2. Aplicación y desarrollo de la regulación sustantiva.....	300
 Capítulo 3: Reglas de origen específicas para productos concretos.....	 303
1. Justificación de la especialidad y productos incluidos.....	303
2. Contenido de la especialidad.....	306
2.1. Las piezas de recambio esenciales.....	306
2.1.1. Regulación sustantiva.....	306
2.1.2. Especialidad en el certificado de origen.....	309
2.2. Productos textiles de la sección XI de la Nomenclatura.....	310
2.2.1. Especialidades sustantivas.....	310
2.2.2. Especialidades documentales.....	315
2.3. El resto de los productos.....	316
2.3.1. Especialidades sustantivas.....	316
2.4. Comentarios.....	326
 Capítulo 4: Reglas de origen preferenciales.....	 331
1. Los regímenes autónomos de preferencias.....	336
1.1.Regulación sustantiva.....	341
1.1.1. Productos obtenidos enteramente del sistema autónomo.....	341
1.1.2. Productos transformados suficientemente en el sistema autónomo.....	342
1.1.3. La acumulación.....	351

1.2. Prueba documental.....	359
1.3. Singularidades respecto de Ceuta y Melilla.....	361
2. Los acuerdos con Países de Asia Caribe y Pacífico, los Países y Territorios de Ultramar y Sudáfrica.....	362
2.1. Regulación sustantiva.....	367
2.1.1 Productos obtenidos enteramente en un país beneficiario.....	367
2.1.2. Productos transformados suficientemente en un país beneficiario.....	368
2.1.3. Acumulación.....	370
2.2. La prueba documental del origen.....	388
3. Los Acuerdos Euromediterráneos.....	389
3.1. Regulación sustantiva.....	396
3.1.1 Productos enteramente obtenidos en un país mediterráneo o en la Comunidad.....	396
3.1.2. Productos suficientemente transformados en un país mediterráneo o en la Comunidad.....	397
3.1.3. Las reglas de acumulación.....	398
3.2. El caso particular de Israel.....	415
3.3. Turquía y la conformación de una unión aduanera.....	422
3.3.1. Aspectos sustantivos.....	424
3.3.2. Aspectos procedimentales.....	425
4. El bloque de los países europeos.....	427
4.1. Las reglas de origen del bloque europeo: las reglas paneuropeas.....	437
4.2. La acumulación Países del EEE.....	438
4.3. La acumulación diagonal EEE-Suiza-Países Bálticos-PECOs.....	439
4.3.1. En las relaciones entre los países EEE.....	439
4.3.2. En las relaciones Comunidad-PECOs, Comunidad-Suiza, Comunidad-Bálticos.....	443
4.4. La especial situación de Andorra y San Marino.....	448

4.4.1. Aspectos sustantivos.....	450
4.4.2. Aspectos procedimentales.....	452
4.5. Ceuta y Melilla.....	453
5. Grupo Americano: El Acuerdo México-CE.....	454
5.1. Aspectos sustantivos de la regulación sobre el origen.....	457
5.2. Funcionamiento de la Acumulación.....	459
5.2. Aspectos procedimentales.....	460
Capítulo 5: Reglas de origen, contenido local y contenido extranjero.....	461
1. Reglas de origen y reglas de contenido local.....	462
2. Las exigencias de contenido local en las reglas de origen no preferenciales.....	466
2.1. Reglas de origen especiales y contenido local.....	467
2.2. Aplicación extensiva del contenido local de las reglas de origen especiales.....	473
2.3. Ausencia de regla de origen especial y respeto al contenido local.....	477
3. Reglas de origen y contenido local en el derecho antidumping.....	484
3.1. La primera regulación antielusión.....	485
3.2. La nueva regulación antielusión.....	494
3.2.1. La elusión en territorio comunitario.....	495
3.2.2. La elusión en terceros Estados.....	499
3.3. El origen y la determinación de la industria comunitaria....	508
4. Medidas medioambientales. ¿Hacia una futura aplicación del origen?.....	511
Capítulo 6: La posición de los particulares frente a las reglas de origen..	523
1. La participación de los particulares frente a las reglas de origen.....	523
2. La aplicación de la normativa sobre el origen.....	525

2.1. La aplicación consultiva o voluntaria.....	526
2.2. La aplicación definitiva.....	528
3. La protección jurisdiccional.....	533
3.1. La protección jurisdiccional frente a la norma.....	533
3.2. La protección jurisdiccional frente a la aplicación de la norma.....	537
4. El origen y el contrato internacional de mercaderías.....	544
CONCLUSIONES.....	545
Conclusiones a la Parte Primera.....	547
Conclusiones a la Parte Segunda.....	549
Conclusiones a la Parte Tercera.....	551
BIBLIOGRAFÍA.....	559
ANEXOS.....	591

INTRODUCCIÓN

I. Objeto

Si la figura del comerciante extranjero ha recibido tradicionalmente una acogida favorable en el estudio del Derecho Internacional Privado, configurando una parte esencial de la extranjería, por el contrario la mercancía extranjera ha resultado ampliamente marginada, a pesar de su relevancia económica y su protagonismo en las actuales condiciones de liberalización comercial auspiciada por el GATT/OMC y la propia Comunidad Europea.

A través de este trabajo se ha tratado de contribuir a corregir el protagonismo de la mercancía en el estudio de las corrientes internacionales de comercio y producción, destacando los problemas y cuestiones relevantes de la extranjería referida a mercancías¹, planteada en términos de tratamiento en frontera, especialmente, pero teniendo en cuenta también su regulación discriminatoria dentro del mercado. El marco de estudio se sitúa en las relaciones comerciales internacionales, “verdadero y auténtico objeto del denominado tráfico externo”², en relación, por supuesto, con las necesarias consideraciones sobre la regulación del mercado.

Extranjería, frontera y mercado representan, así, los ejes subyacentes que vertebran el estudio que se afronta en estas páginas: La conformación de un espacio

¹ “En puridad (...) la extranjería sería predicable no sólo de las personas físicas y jurídicas mencionadas, sino también de los capitales e inversiones, y sobre todo de las mercancías o bienes implicados en el tráfico comercial ...” ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A. y GARCIA LOPEZ, J.: “La circulación de las personas físicas en la Unión Europea o el régimen jurídico de los extranjeros comunitarios y de los extranjeros no comunitarios. Una perspectiva española”, pp. 51- 139 , MIRALLES SANGRO, P.P (dtor.): *Derecho de Extranjería en España. Regulación jurídica, práctica administrativa y judicial*, Madrid, 1995.

² ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A. y GARCIA LOPEZ, J. (intr.): *Legislación Comercial Internacional*, Madrid, 1997, p. 39.

económico donde incide la propia regulación hasta los límites de la frontera³. A través de ella, como primer contacto con ese espacio y objeto de un determinado tratamiento, penetra el elemento extranjero, la mercancía, donde continúa con su singularidad en cuanto a su regulación, especialmente con normas de extranjería, y de forma muy residual, de conflicto. La evolución marca, de forma llamativa, una dualidad en el significado de la frontera: Por un lado se tiende, al menos de forma explícita, a la atenuación de la extranjería dentro del mercado, priorizando la regulación en frontera: se trata de los conceptos sucesivos de “nacionalización” o “despacho a libre práctica”. Por otro lado, la importancia de la frontera se atenúa, pues, en ocasiones, el elemento extranjero surge directamente dentro del propio mercado, apareciendo, así, una especie de independencia de la mercancía extranjera con el hecho de la importación, que cobra toda su amplitud con la figura de la antielusión de los derechos antidumping.

Tomando como punto de partida todas estas consideraciones, el objeto del trabajo se centra en la vinculación que se establece entre una mercancía y un país concreto, en función de la cual se hace depender el funcionamiento de todo el esquema anterior. Estamos hablando del concepto de origen, un auténtico *primum* de la extranjería referida a mercancías.

La aproximación a un análisis teórico de las vinculaciones posibles entre país y mercancía se desarrollan sólo a partir de la segunda mitad del s. XX, y desde una perspectiva eminentemente práctica, en la búsqueda de una respuesta inmediata en la aplicación de la figura para informar la legislación aduanera. La utilización progresiva, por otra parte, del origen, en aspectos que desbordan la mera aplicación de derechos aduaneros y que se extienden a su instrumentación en la política comercial e industrial ha acumulado el volumen de respuestas y su complejidad, ofreciendo el panorama legislativo de cualquier país en cuanto a reglas de origen, pero muy especialmente el de la Comunidad Europea, una dificultad técnica considerable. Debido a ello, las pocas iniciativas que se han registrado hasta el momento en el estudio de las reglas de origen en el ámbito académico, se abordan desde una perspectiva descriptiva, intentando

³ “Destinada a afirmar la identidad nacional frente al contacto de la sociedad mundial, la frontera es una discontinuidad jurídica que opone determinismo geo-histórico y contingencias sociopolíticas (...). Límite común, es el lugar de la diferenciación y de las prohibiciones, al mismo tiempo que el de la proximidad y del tráfico. Organismo de control de los flujos, la frontera se manifiesta como un filtro, o, más precisamente, como un vector de discriminación”. BOBILLIER-CHAUMON, Ch.Y.: « De la fin des distances aux nouvelles frontières de la globalisation : un syndrome maquiladoras dans le Jura Franco-Suisse ». *Economie Appliquée*, t. LII, 1999, n° 1, p. 147.

explicar el mecanismo de funcionamiento de las normas reguladoras del origen, aportando, en ocasiones, el punto de vista del Derecho Comparado, y en menos ocasiones intentando analizar sus efectos.

Nunca se ha propuesto un punto de partida teórico, contemplando en abstracto las posibles vinculaciones que pueden establecerse entre una mercancía y un país, en lo que es un análisis del concepto de origen y no sólo del contenido de las reglas de origen. Para este análisis, la perspectiva desde el Derecho Internacional Privado, bajo la consideración de “lo extranjero”, resulta básica. Nunca se ha abordado, tampoco, un seguimiento de la figura en su evolución histórica, conectando las respuestas ofrecidas a la necesidad de instrumentar un mecanismo de discriminación según las épocas, la situación y relaciones entre mercados, las técnicas de producción, con el elemento de extranjería siempre presente. Y sin embargo, ambos enfoques aportan una información muy valiosa para entender la figura, el sentido de la regulación actual y sus posibilidades de un desarrollo distinto en el futuro.

Teniendo todo ello en consideración, este trabajo se plantea como objetivo fundamental la demostración de que el concepto de origen de las mercancías ha estado presente en el derecho de extranjería desde sus inicios hasta hoy y que ese concepto, plasmado en unas reglas de origen específicas según las épocas, precisa hoy una revisión de planteamientos que redundaría en una mayor eficacia y técnica de regulación. La regulación del origen actual puede ser acusada de funcionar con categorías ancladas en procesos productivos que no se corresponden ya con la realidad. La práctica se expresa en fórmulas que desbordan las categorías jurídicas establecidas alrededor del origen, mostrando una necesidad de vincular a la mercancía con un país a través de nuevos mecanismos.

El estudio parte, por ello, tras concretar el concepto y el significado del origen y de las reglas de origen, de una Primera Parte centrada en la regulación española de la mercancía extranjera y de las formas correspondientes de vincular la mercancía con un país u organización política y económica, a lo largo de su evolución histórica hasta desembocar en la configuración actual. Se presta especial atención a la situación creada por el tráfico colonial, por el interés siempre presente de reservar el mercado americano al monopolio peninsular y la tardía aparición del origen como un instrumento para hacer efectivo ese monopolio. La Segunda Parte se sitúa alrededor de la escasa regulación

internacional, como marco normativo de referencia en la conformación actual de las reglas de origen. La Tercera Parte, tras considerar la situación de la mercancía extranjera en el ámbito extra e intra comunitario, desarrolla el análisis correspondiente al complejo sistema de las reglas de origen de la Comunidad Europea, no preferenciales y preferenciales, para considerar otros sectores donde la vinculación de una mercancía con un país también resulta relevante, aunque tradicionalmente no se relacionen con el origen, y que precisamente inciden en las perspectivas de futuro.

II. Método

Se ha optado por abordar el estudio desde tres planos, ya anunciados, alrededor de los cuales se articula la estructura de este trabajo: el plano estatal, el plano internacional general y el plano comunitario europeo. La determinación y orden de estos planos obedece a la necesaria consideración de las dependencias normativas que se establecen en el ámbito estatal en relación con el plano de integración o comunitario europeo, y en el ámbito comunitario, en relación con la normativa internacional general y en concreto del GATT/OMC⁴.

La consideración de los tres planos resulta básica por cuanto la regulación del origen, si bien, fuertemente vinculada a la soberanía estatal hasta finales del siglo XX, con un interesante desarrollo por la parte española, ha quedado, tras la incorporación de España en la Unión Aduanera de la Comunidad, completamente asumida por la regulación comunitaria, de la cual, las autoridades españolas son instrumentos de aplicación. De ahí que la conformación actual de la figura venga establecida desde el Derecho Comunitario. Aún así, el proceso progresivo de liberalización del comercio a escala mundial, que ha dado lugar a la configuración de una normativa internacional sobre los intercambios comerciales, en creciente importancia por su obligatoriedad y extensión, vincula la actuación de los Estados y, por supuesto, las zonas de integración como la Comunidad Europea. Esta situación resulta especialmente relevante en estos

⁴ “... se ha considerado conveniente polarizar el tratamiento del Derecho internacional privado en el ordenamiento español, teniendo en cuenta, que como tal precipitado histórico, es el resultado de una amplia evolución en el tiempo, debiendo ser valorado en la actual situación del mercado español. A la internacionalización de la economía española ha correspondido la asunción, por parte de los poderes públicos y de los operadores económicos españoles de la disciplina procedente de la Unión Europea y de las Organizaciones internacionales de carácter comercial y económico, básicamente de la Organización Mundial del Comercio ...”, ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A. (intr.): *Programa de Derecho Internacional Privado Español*. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

momentos, en los que se asiste a un desarrollo sin precedentes de la regulación sobre el origen, tendente a una armonización generalizada.

Por supuesto, la articulación en los tres planos señalados exige una diferente metodología: El régimen aplicable a la mercancía extranjera se relaciona casi exclusivamente con normas materiales especiales, en consideración al hecho diferencial extranjero, como se pone de relieve en el plano nacional. Destaca la aportación del comercio colonial, con su especial configuración de la extranjería. En el plano intracomunitario, debe tomarse en consideración, además, la importancia de las normas de mercado en el tratamiento de la mercancía extranjera, pues la configuración del espacio económico derivado de las mismas, y, por ende, de fronteras ideales en los límites de su aplicación territorial, conduce a la persistencia del fenómeno de la extranjería en supuestos de integración jurídica y económica, como la Comunidad Europea. Efectivamente, un proceso de integración requiere algo más que la eliminación de normas discriminatorias o de extranjería entre los elementos pertenecientes a los mercados integrados: la supervivencia de las diferentes normas de mercado de los Estados miembros conduce a situaciones paradójicas donde reaparece la necesaria consideración del elemento extranjero, bajo matices parecidos a los conflictuales. No es la única reflexión en relación con el plano comunitario: la conformación de espacios fuertes como la Comunidad tiende a provocar un fenómeno de extensión, en las relaciones extracomunitarias, de sus normas de mercado, en un proceso paralelo de reducción de la extranjería, al menos con sus partenaires habituales. El plano internacional multilateral, por su parte, insiste en reducir y armonizar las discriminaciones aplicadas a las mercancías extranjeras por las legislaciones estatales y los grupos integrados⁵. La aplicación del concepto de origen no puede por menos que tener en consideración estas diferencias como puntos de partida

La triple dimensión fuerza, por otra parte, la interdisciplinariedad para aproximarse al objeto definido. El plano estatal se analiza teniendo en cuenta consideraciones histórico-económicas, a través de las cuales se manifiesta la debilidad y

⁵ “ En las actuales circunstancias de la sociedad internacional, cobra aún más importancia el estudio del Sistema Multilateral de Comercio, cobijando a los acuerdos regionales como el de la Comunidad Europea, como una de las manifestaciones de ordenación de la extranjería.” ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A. y GARCIA LOPEZ, J., op. cit. (1997), p. 40

lagunas de la administración española⁶, especialmente en el ámbito colonial americano, lo que se traduce en un rudimentario control del origen. En el plano comunitario e internacional general, se hace necesario tener presentes consideraciones no sólo de comercio, en su significación de extranjería, y de política industrial, de mercado, sino también las estrategias empresariales que siguen la minuciosidad y complejidad de las reglas de origen.

III. Fuentes

Si bien se ha planteado un enfoque teórico desde la perspectiva del Derecho Internacional Privado, ello no significa que se haya abandonado un acceso directo a las fuentes legales. Justamente al contrario, es el estudio minucioso de éstas, tanto históricas como actuales, las que han permitido la constatación de la presencia del concepto de origen en la mente del legislador desde las épocas más remotas, de forma muchas veces más intuitiva que consciente, hasta el rigor y grado de detalle de las actuales. En realidad, sin que ello haya significado descuidar las fuentes doctrinales, el enfoque diferente del estudio exigía ese análisis directo. No podía descuidarse tampoco las ricas conclusiones derivadas de los problemas prácticos planteados en la aplicación de las normas. Ello ha conducido la investigación hacia la consulta de fuentes legales en diferentes archivos como el Archivo Histórico Nacional o Archivos Municipales de Gante, así como a las colecciones de dictámenes del Consejo de Estado, para el seguimiento de la evolución histórica, como a contactos con la Comisión de la Comunidad y diferentes oficinas aduaneras de Madrid y París en el análisis de la situación actual.

Dentro del plano nacional se ha tomado en consideración no solo fuentes internas sino también internacionales, pues si bien la regulación del origen se relaciona

⁶ “La falta de conocimiento de los tratados hacen que los agentes públicos en países extranjeros dejen de reclamar, o reclamen viciosamente las prerrogativas que competen a sus nacionales, y los alivios que deben gozar las embarcaciones y comercio de sus respectivos países. Entre los funcionarios del Gobierno en el interior soy testigo de la variedad con que obran por efecto de no conocer los pactos públicos. Hay provincias y aun pueblos, en que a los extranjeros se les exime de contribuciones extraordinarias, de cargas comunes y del servicio militar; y a otros extranjeros en iguales circunstancias se les equipara a los nacionales para lo útil lo mismo que para lo oneroso. Si se les pide razón de su conducta, se extravían lamentablemente en argumentos y razonamientos impertinentes, no sabiendo que son pocos los estados que no tengan arreglado de un modo positivo con España los privilegios, franquicias y restricciones que mutuamente corresponden a sus subditos y comercio”. CANTILLO, A. del : *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón desde el año de 1700 hasta el día*, Madrid, 1843.

básicamente con un elemento del derecho aduanero, lo que refuerza la soberanía de los Estados en su regulación, los acuerdos internacionales de comercio resultan un factor decisivo para el desarrollo de la figura. De esta forma se ha acudido a la consulta de colecciones legislativas y de tratados de comercio, así como a los estudios y comentarios de los pensadores de la época: arbitristas, mercantilistas y librecambistas, intentando conformar un panorama completo que justificara el desarrollo peculiar del origen de las mercancías.

Dentro del plano internacional general, se han abordado con exhaustividad las diferentes regulaciones aparecidas en forma de acuerdos internacionales, así como diversos informes y estudios destacando la relevancia de tres foros: el Consejo de Cooperación Aduanera u Organización Mundial de Aduanas, la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, como productor de modelos de pautas internacionales sobre reglas de origen preferenciales y el GATT/OMC, destacando los avances ofrecidos en el denso programa armonizador.

Por último desde el plano Comunitario se ha tenido en cuenta los numerosos Reglamentos, Acuerdos preferenciales y aportaciones jurisprudenciales sobre la materia, así como los comentarios doctrinales, más abundantes en este sector. Se ha tenido también en consideración aportaciones referentes a otros sistemas de integración, desde un punto de vista comparativo.

PARTE I

EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

Y EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

La noción de extranjería se encuentra íntimamente ligada al objeto del Derecho Internacional Privado. No en vano, los nebulosos orígenes de esta rama del Ordenamiento aparecen vinculados a la determinación del derecho aplicable a ese factor de extranjería, ese elemento extraño al ordenamiento propio y que no obstante plantea situaciones que deben ser reguladas por él o, al menos, a las que se deben ofrecer soluciones satisfactorias¹.

La extranjería como contrapunto de la nacionalidad² ha sido referida tradicionalmente a personas: el tratamiento del extranjero, o de otra forma dicho, del no nacional, que atraviesa las fronteras del territorio donde rige un ordenamiento distinto al suyo, y que por ese hecho diferencial o ausencia de “pertenencia” a ese ordenamiento, le va a ser atribuido una posición jurídica especial o diferente.

Desde las primeras disposiciones sobre extranjería se presta una especial atención a una categoría concreta de extranjeros: los comerciantes. En realidad la figura del comerciante y los problemas que presenta son tan importantes en los

¹ “El derecho de extranjería se manifiesta como pieza básica, punto de partida y elemento justificativo de la particular existencia del Derecho Internacional Privado”. MIRALLES SANGRO, P.P.: *Derecho de Extranjería en España. Regulación jurídica, práctica administrativa y judicial*. UNED, Madrid, 1995, p. 12.

² El extranjero ha sido concebido habitualmente de forma negativa: es extranjero para un Estado, la persona que no es nacional de ese Estado. En este sentido Real Decreto de Extranjería de 17 de noviembre de 1852, en relación con la definición de la Constitución Española de 23 de mayo de 1845, entonces vigente. Resulta reveladora la contraposición absoluta que se establece entre ambas normas, de forma que lo extranjero, claramente, se define por oposición a lo nacional. ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A.: *Derecho Español y Derecho Comunitario Europeo. Selección de textos de Derecho Internacional Privado*, Vol. 1, Madrid, 1988.

albores de la formación del derecho de extranjería, que pueden considerarse como el detonante de este sector, e incluso del propio Derecho Internacional Privado³. Lógicamente es el comercio el factor que provoca el mayor número de relaciones internacionales y, por ello, es la situación y posición jurídica de los comerciantes sobre la que más se va a incidir desde el principio⁴.

Pero a su vez, el comerciante está íntimamente relacionado con el objeto de su actividad, la mercancía que intercambia⁵. Comerciante extranjero y mercancía extranjera aparecen así como destinatarios de numerosos preceptos desde las épocas más remotas, donde es “lo extranjero”, ya sea persona o cosa, lo que se rechaza o se protege, en beneficio de la propia comunidad.

El estudio que pretende llevarse a cabo en estas páginas parte de esa constatación básica: La mercancía extranjera ha sido desde el principio objeto de un tratamiento diferencial, de la misma forma que lo han sido las personas, porque de hecho, en lo que puede considerarse los orígenes del derecho de extranjería, las mercancías podían conformar junto con el comerciante una unidad u objeto de

³ “... el tratamiento de la extranjería ofrece una adecuada oportunidad para señalar su relevancia y trascendencia en Derecho internacional Privado. En efecto, la anomalía que introduce la extranjería por la discontinuidad normativa que representa a través de sus flecos esencialmente comerciales, económicos y laborales, aunque también civiles con su peculiar procedimiento normativo conflictual de reducida trascendencia, no puede dejar indiferente a una disciplina que surgió precisamente para resolver las cuestiones suscitadas por el comercio de mercancías y por la situación de los comerciantes extranjeros, con base en una mutua o recíproca conveniencia de los pueblos o naciones, tal como aparece en los Tratados del siglo XVIII (como el de Versalles de 1783 entre España y Gran Bretaña, con sus declaraciones anejas), con el reconocimiento de autores holandeses anteriores, en los que el régimen del comercio se relacionaba con el Derecho de gentes (...)”. ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A. y GARCIA LOPEZ, J., op. cit. (1995), p. 54.

⁴ ALVAREZ VALDES Y VALDES, M.: *La extranjería en la Historia del Derecho Español*, Oviedo, 1991. Este autor realizando un vastísimo estudio de la extranjería en el Derecho español desde los tiempos más remotos hasta el Real Decreto de Extranjería de 1852, señala, a propósito del periodo correspondiente a la Época Antigua que “la primera forma de contacto entre indígenas y foráneos fue ante todo, el comercio basado en el intercambio de cosas mediante trueque (...) lo cual daría lugar a relaciones más o menos permanentes entre los nativos y los extranjeros (...)”, p. 517 y 518. “Desde que los pueblos se relacionan unos con otros, desde que el trato de sus individuos entre sí viene a ser un hecho, es indispensable un criterio legal o práctico para regular su vida jurídica. Por eso el Derecho Internacional Privado tiene su origen en la Antigüedad. El cristianismo y el comercio deben considerarse sus principales agentes”, p. 67.

⁵ “*Mercaderes son aquellos omes, que señaladamente mas usan entre si, vender, e comprar, e cambiar una cosa por otra (...) Mostramos quales son llamados mercaderes, e que es lo que han de fazer e guardar. E después hablaremos de los mercados, e de las ferias, como deuen ser guardados. E sobre todo diremos de los portazgos, e de todos los otros derechos, que han de dar los mercadores, por razon de estas cosas que pasan de unas tierras a otras (...)*”. “Las Siete Partidas”, V,VII, I en *Los Códigos Españoles*, T. III, Madrid, 1848. Todo el Tit.VII de la Partida V relaciona al comerciante y a la mercancía.

regulación único, como podían ser objeto también de tratamiento independiente. Esa afectación del comerciante a la mercancía y viceversa presenta, pues, excepciones muy pronto, pudiéndose encontrar una regulación separada de ambos ya en plena Edad Media⁶. Resulta evidente que la oposición o binomio nacional-extranjero alcanza, no sólo a las personas, sino también a los productos, ya desde el mismo origen del Derecho de Extranjería. Insistimos en la mercancía como objeto de este estudio, entendiendo por la misma los bienes puestos en el tráfico, en el comercio, frente al concepto mucho más estático de bien ligado a los derechos reales del ámbito civil⁷.

Cuando se está hablando del tratamiento de la mercancía extranjera hay implícitas dos cuestiones por orden sucesivo: por un lado el reconocimiento que esa mercancía no pertenece al ámbito propio, sino que es extraña a él, lo que supone la existencia de unos métodos para determinar la vinculación de la misma con un país, primero para poder definir si es o no una mercancía extraña, después, en caso positivo, para localizarla o relacionarla con un ordenamiento concreto en ese espacio exterior. Si existe el concepto de mercancía extranjera, es porque hay un instrumento que permite separarla de la equivalente nacional. Si además somos capaces de vincular a la mercancía con un Estado tercero concreto, es porque tenemos un método para diferenciar esa mercancía de las similares extranjeras. Ese método, ese instrumento, es lo que llamamos hoy regla de origen. Y, como se ha dicho ya previamente, si partimos de la constatación de que desde el principio del Derecho de Extranjería existe un tratamiento especial de la mercancía

⁶ Siendo ello así, como quedará demostrado, resulta sorprendente la postura de la doctrina de no conceder esa atención individualizada a la mercancía y atribuir al comerciante un régimen que presta solo atención al producto. Ejemplo de ello puede verse en ALVAREZ VALDES Y VALDES, M., op. cit., p. 286, donde menciona el listado de productos extranjeros que tenían prohibida la entrada en España a propósito de señalar los diferentes preceptos referidos a los comerciantes extranjeros en la Edad Moderna.

⁷ Sobre el concepto de mercancía detallado a través de textos legales, URBINO-SOULIER, F.: *L'entreprise et la douane face au grand marché européen*, Paris, 1992, p. 18. "Generalmente la mercancía se define como cosa material, pudiendo ser objeto de comercio". Desde un punto de vista histórico, puede mencionarse como el concepto de mercancía estaba tan íntimamente ligado al tráfico, al comercio, que de hecho, durante la Edad Media llegaba a utilizarse el mismo término para designar comercio y mercancía. V. Liber Iudicorum y Fuero Juzgo: la mercancía aparece como "commercium" en el primero y "mercaderías" en el segundo. La identificación en los términos en cuanto al comercio y al objeto del mismo se repite en el Derecho Francés: comercio y mercancía eran ambos denominados "marchandise". GARCIA CATALAN, M.I.: "L'évolution des termes *marché, commerce, commercant* et *marchandise* dans différents systèmes de droit". Conferencia presentada en el seno del CERLAC, Paris I, Panthéon-Sorbonne, 13 de junio, 2000.

extranjera, es porque desde el principio también existió el concepto de origen, un concepto aproximado a lo que sería la nacionalidad para las personas. En segundo lugar, estaría la regulación de la que la mercancía va a ser objeto una vez ha quedado determinado su origen extranjero: desde el tratamiento discriminatorio en frontera a su régimen especial una vez está introducida en el propio territorio.

Teniendo ello en cuenta, en esta Parte se va a proceder, en primer lugar, a una presentación de la figura del origen y de las reglas de origen, analizando su concepto y significación, de forma general y desde una perspectiva actual, para pasar a contextualizarla dentro del Derecho Internacional Privado desde una perspectiva evolutiva.

El primer problema que se plantea en un estudio histórico como el que aquí se pretende abordar es la pertinencia del empleo de determinados términos a los que estamos acostumbrados y sobre los que pivotan la mayoría de las teorías básicas. De esta forma, resulta imposible la utilización hasta la Edad Moderna de los términos de nacional y correspondientemente de extranjero, porque en sí el concepto de nación era inexistente. Habrá que indagar en los términos utilizados en la época para cubrir esas nociones de especial vinculación con un territorio y un ordenamiento, de frontera y de mercado, ya que van a resultar claves para construir la frontera entre lo propio y lo extraño tan importante en la extranjería⁸.

El estudio también tendrá necesariamente en consideración la situación del comercio y de los mercados de la época, sin intención de profundizar en exceso, a los solos efectos de poder comprender las respuestas que, al tema aquí planteado, el ordenamiento jurídico español ha ido dando a lo largo del tiempo. En el análisis de éste, se presenta el problema de la dispersión normativa y la escasez de documentación en los periodos más antiguos, a lo que se une la falta de

⁸ GONZALEZ CAMPOS, J.: *Lecciones de Derecho Internacional Privado. Derecho de la Nacionalidad. Derecho de Extranjería*, Oviedo, 1979, p. 3. “La conexión que es preciso establecer entre Nación y Estado nos revela que el término nacionalidad ha entrado en el lenguaje jurídico en un momento determinado –finales del s. XVIII y comienzos del XIX- (...) Este modelo de “nación” aparece como la base esencial y constitutiva del Estado. Pero este modelo no es más que el punto de llegada de una larga evolución que abre el camino hacia el sentido actual del término, pues la nacionalidad, como cualquier otro concepto jurídico, es una noción histórica moldeada en sucesivos periodos”.

maduración de la figura del origen. Un seguimiento de la evolución jurídica del problema y las respuestas dadas sirve, para poder apreciar como poco a poco la figura va clarificando sus contornos, lo que se manifiesta en una mayor abundancia normativa y su posible sistematización. Es por ello, que hemos entendido conveniente introducir un Anexo donde recogemos las disposiciones normativas especialmente reveladoras y que, por su extensión, no resultaba conveniente incluir en el texto.

En atención precisamente a estas consideraciones se ha dividido el análisis histórico en tres periodos: Edad Media, Edad Moderna, y principio de la Edad Contemporánea con los inicios del XX. Se es consciente de que los tres periodos abarcan cada uno un volumen de tiempo muy amplio y que, por tanto, la concreción resulta imposible. No obstante, no es el objetivo de este proyecto de tesis centrarse en un estudio histórico de la figura de las reglas de origen, sino demostrar con esta Parte la presencia y la importancia de la figura en nuestro Derecho histórico, la antigüedad del problema que resuelve, como plataforma sobre la que centrar la regulación en el presente. Puesto que si de forma más o menos velada, sí se reconoce en la doctrina la existencia del problema del origen desde el incipiente desarrollo del comercio, nunca se ha abordado un estudio sobre ello, centrándose todos los análisis sobre la figura en el s. XX. Con estas pocas páginas queremos dejar constancia de ese vacío doctrinal, que ha perjudicado la inclusión del régimen aplicable a la mercancía en el Derecho de Extranjería. Si ahora, con la armonización desde el plano internacional, resulta un tema de primerísima actualidad, no por ello dejó de estar presente desde la primera vez que se tuvo conciencia de producto extranjero.

Por último, hemos resaltado de forma especial la situación del comercio con América. A pesar de que este tráfico, cronológicamente, se encuentra en los dos últimos periodos anteriormente citados y que la evolución de ambos no se comprende sin este mercado americano, se ha optado por realizar un análisis aparte, para ofrecer un ejemplo privilegiado de un mercado integrado, tema recurrente sobre el que se centrará la Parte III de este trabajo. Básicamente se pretende reforzar la idea que acabamos de recoger: si en la actualidad asistimos a

un fenómeno de regionalización de mercados, no por ello podemos dejar de tener presente que los mercados coloniales creados a partir del s. XVI ofrecen buenas muestras de mercados integrados, con muchas de las características y problemas en relación con el régimen aplicable a las mercancías extranjeras y las reglas de origen que allí se verán.

Capítulo 1

El origen de la mercancía: configuración técnica

La determinación de cuáles son las mercancías propias, nacionales o domésticas, frente a las que se consideran mercancías extranjeras es una necesidad indiscutible, teniendo en cuenta que el régimen jurídico al que estarán sometidas unas y otras es diferente. El tratamiento diferencial otorgado por el legislador a las mercancías domésticas y extranjeras se refiere especialmente al recibido en frontera (derechos arancelarios, derechos antidumping, medidas de salvaguardia,...), pero también estará presente dentro del mercado de cada país (contratos públicos). No será la única distinción relevante: ni siquiera todas las mercancías extranjeras son objeto de la misma regulación, sino que en función de su vinculación con uno u otro país extranjero recibirán un tratamiento concreto.

Pues bien, esa vinculación que se establece entre mercancía y país, en consideración a la cual aquella va a gozar de un régimen jurídico concreto, es lo que se denomina origen de la mercancía. Esa vinculación se basa esencialmente en los elementos de conexión que surgen en el proceso de producción entre un país y una mercancía. Factores como el lugar donde una mercancía ha sido obtenida, los materiales que la componen, la mano de obra que participó en su producción serán valorables a la hora de determinar el país de origen de un producto.

Desde la perspectiva de la vinculación entre mercancía y país, el origen de una mercancía y la nacionalidad de las personas muestra un paralelismo que ayuda a comprender la importancia del origen. Las personas físicas y jurídicas están vinculadas a un determinado Estado a través de la nacionalidad. En función de la misma gozarán de un estatuto jurídico concreto tanto en el país del cual son nacionales como en otro país diferente. En este último caso, el tratamiento en frontera, así como el abanico de derechos y deberes del que gozarán dentro del territorio del mismo dependerá de la concreta nacionalidad atribuida a esa persona⁹.

De esta forma si la nacionalidad se define como el vínculo jurídico-político establecido entre un Estado y su población¹⁰, el origen puede ser conceptualizado, a falta de una definición comúnmente aceptada, como el vínculo jurídico-económico entre un Estado y su producción. Insistiremos más adelante en ello, pero de la misma forma que cualquier organización política se preocupa de determinar y proteger su población, también ejerce esa misma preocupación hacia su sector económico, su producción. Distinguir quién conforma la población de una organización política es tan importante como distinguir qué conforma el sector económico y ello está presente, desde el principio, en formas políticas muy anteriores al Estado.

⁹ De entre las múltiples definiciones de nacionalidad en este sentido, recogiendo esa doble acepción pública y privada, recogemos la de MAKAROV, A.N.: *Allgemeines Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, Stuttgart, 1962, según la cual, “la nacionalidad es bien una relación jurídica entre el individuo y el Estado, bien un status, una cualidad”. En el mismo sentido MOURA RAMOS, R.M.: *Dicionário jurídico da Administração pública*, Vol. VI, 1994, p. 4. “nacionalidade surge-nos pois assim como o termo que evoca, a um tempo, o vinculo que liga o indivíduo à particular formacao social que é o Estado, como outrossim o conjunto de direitos e deveres (o particular estatuto) daí decorrente”. Ambas definiciones encajan perfectamente en el paralelismo que pretendemos realizar entre la nacionalidad y el origen.

¹⁰ Nos interesa ahora destacar esa acepción de “vínculo” con el que se define la nacionalidad desde los múltiples sistemas de Derecho: WEISS: *Nationalité est le lien qui rattache une personne à une nation-Etat déterminé*”, ULLMANN: “Nationalität ist das publizistische Band zwischen Individuum und Staat”, en VERZIJL, *International Law in Historical Perspective*, P. V (Nationality and other matters relating to individuals), Leiden, 1972, p. 6. Igualmente MOURA RAMOS, R.M., op. cit., p. 4: “ (...) a noção de nacionalidade evoca preferentemente o vínculo, a ligação do indivíduo a uma das formas de agregação resultantes da humana sociabilidade: o Estado” y GONZALEZ CAMPOS, J.D., op. cit.: “(...) la nacionalidad constituye un vínculo entre una persona y el Estado al que se halla sometido, como componente de su población”.

E igualmente, si resulta relevante distinguir entre las personas extranjeras conforme a su nacionalidad, pues no todas ellas reciben el mismo tratamiento, también es necesario poder diferenciar entre las mercancías extranjeras para atribuirles uno u otro régimen jurídico. La práctica de tratar de forma diferente las personas extranjeras entre sí es también común, desde periodos históricos muy antiguos, con la práctica de que las mercancías extranjeras estén sujetas a un régimen jurídico distinto en función de su vinculación con uno u otro país.

No obstante podemos señalar una diferencia relevante entre nacionalidad de las personas y origen de las mercancías, vinculada a este segundo aspecto que acabamos de mencionar: la legislación de cada Estado determina las diferentes formas de adquirir la nacionalidad, y una vez atribuida ésta al individuo, conformando su *status personae*, es reconocida y respetada por las jurisdicciones de los demás Estados¹¹. En el caso de las mercancías, cada Estado determina cuáles forman parte de su producción y cuáles son extranjeras, y dentro de éstas últimas, cuál es el país en concreto con el que están más vinculadas, sin importar que, previamente otro país las haya reconocido como suyas. Dicho de otra forma, el origen lo determina el país de importación y no el país productor. Una mercancía, está sujeta a la legislación referente al origen de cada Estado en el que se encuentra. En definitiva, si tanto en el caso de las personas como en el de las mercancías, la legislación de cada Estado determina su vinculación y atribuye su nacionalidad y su origen, respectivamente, las jurisdicciones del mismo deben respetar la nacionalidad de las personas extranjeras determinada por otros Estados, pero no el origen de las mercancías determinado por otros Estados. Se trata, por tanto, de las reglas tradicionales de aplicación de la ley del Estado de destino o importación.

Teniendo en cuenta estos aspectos y, sobre todo, una perspectiva del origen apoyada en la dualidad “lo propio / lo extranjero” y las vinculaciones que pueden establecerse entre una mercancía y un país derivadas del proceso de

¹¹ Convenio de la Haya de 12 de abril de 1930: “Corresponde a cada Estado determinar por su legislación quiénes son sus nacionales. Esta legislación debe ser admitida por los demás Estados siempre que esté de acuerdo con las convenciones internacionales, las costumbres internacionales, y los principios de derecho generalmente reconocidos en materia de nacionalidad”.

producción, aportamos un enfoque diferente de la definición de origen y de reglas de origen, así como de su clasificación o tipología. Entendemos que ello permite una mejor comprensión de la figura y de sus efectos.

1. Definición de origen de las mercancías y de reglas de origen

No existe hasta el momento una definición común del origen de las mercancías, como acabamos de mencionar¹². No obstante, las definiciones doctrinales ofrecidas pueden agruparse bajo dos perspectivas: las que conceptúan el origen como “una relación geográfica de una mercancía con un país”¹³, y las que entienden el origen como “la nacionalidad económica” de una mercancía¹⁴. En el primer caso se resalta el carácter geográfico, en el segundo el carácter económico.

Tampoco existen definiciones generales de reglas de origen en textos jurídicos, remitiéndose las existentes al concepto de origen, sin explicaciones más detalladas, -“disposiciones específicas aplicadas por un país para determinar el origen de las mercancías”¹⁵-, o haciendo referencia a su utilidad -“reglas específicas atribuyendo un origen nacional a un producto para poder aplicar las reglamentaciones comerciales”-¹⁶.

¹² En todo caso, podemos encontrar en textos jurídicos internacionales la definición de “país de origen”: “el país en el cual las mercancías han sido producidas y fabricadas”. Convención Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros. Anexo D 1, Kyoto, 18 de mayo de 1973, documento del que nos ocuparemos más adelante.

¹³ BERR, C.J. y TREMEAU, H.: *Le Droit Douanier*, París, 1988, p. 124. Igualmente NAVARRO VARONA, E.: *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la CE, EEUU y el GATT*, Madrid, 1995. VERGARA, D.: *Manual práctico de Comercio Internacional*, Bilbao, 1999. Desde una perspectiva americana, el país de origen es aquel donde un artículo ha crecido, ha sido extraído, producido o fabricado”, SCAFFER, R., EARLE, B., AUGUST, F.: *International business law and its environment*, St. Paul, Minn, 1996, p. 450. URBINO-SOULIER, F., op. cit., p. 58.

¹⁴ ZAIMIS. *EC Rules of Origin*. Londres, 1992. Semejante definición tiene en consideración la vinculación entre nacionalidad y origen. Algunos autores directamente equiparan el origen de las mercancías a la nacionalidad de las mismas. JACKSON, J.H.: *World Trade and the Law of GATT*. University of Michigan, 1969, p. 463.

¹⁵ Convención Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros. Anexo D 1. El Acuerdo sobre normas de origen de 1994 en el marco del GATT, el más reciente texto jurídico de carácter internacional sobre el tema no ofrece una definición general de reglas de origen, sino parcial, dirigida a un determinado tipo de reglas de origen.

¹⁶ DEHOUSSE, F. Y VINCENT, Ph.: *Les règles d'origine de la Communauté européenne*, Bruselas, 1999. De forma muy parecida, relacionando, también las reglas de origen con el

En nuestra opinión, el origen de una mercancía debe ser contemplado, en primer lugar, como una *vinculación* que se establece entre una mercancía y un país. En segundo lugar, esa vinculación se refiere de forma exclusiva al *proceso productivo* que da lugar a esa mercancía. De esta manera, el país de origen de un producto sería el país con que ese producto presenta una mayor vinculación, pues su proceso de producción se relaciona total o mayoritariamente con ese país¹⁷.

Ahondemos en las posibilidades por las que una determinada mercancía puede relacionarse con un país a través de su proceso de producción. Uno de los factores más claros es el espacial: el lugar donde la mercancía se obtiene. Pensemos, por ejemplo, en cualquier producto agrícola, que es cultivado y cosechado en un país concreto, o en cualquier producto industrial, fabricado en las industrias establecidas en un país determinado. Evidentemente, la mercancía presenta una vinculación con el país donde ha sido obtenida. Pero existen otros posibles factores de vinculación con un país, distintos del lugar de obtención, como las materias primas, componentes o insumos que se incorporan en el proceso de producción a un determinado producto. Estas materias o componentes pueden estar relacionadas con un país, y al participar en el proceso de producción de otro producto, provocar una vinculación de este segundo producto con aquel país. Volviendo a los ejemplos anteriores, el producto agrícola que se relacionaba con un país por haber sido cultivado y cosechado allí, también puede relacionarse con otro país porque las semillas que se utilizaron se relacionaban con ese otro país. De la misma forma el producto industrial obtenido en las fábricas de un país, puede relacionarse con otro país, porque las materias primas que se utilizaron en su fabricación se relacionan con ese otro país. Otro factor de vinculación nos conduce a los elementos que, sin llegar a incorporarse a la mercancía, participan en el proceso de producción: es el caso de las máquinas, herramientas y energía utilizadas en el proceso de producción de un bien y que también podrían

comercio U.S. CONGRESS, USITC, *The impact of Rules of Origin on US Imports and Exports*, Report to the President on Investigation, n.º. 332-192, Washington, 1985

¹⁷ Estableciendo esa consideración del origen como vínculo, aunque desde una perspectiva más limitada, referida al ámbito preferencial, PRIESS, H.J. y PETHKE, R.: "The pan European rules of origin: the beginning of a new era in European Free Trade", *Common Market Law Review*, n.º 34, 1997, p. 773-809: "(...) su principal objetivo (de las reglas de origen) es, por un lado, establecer el necesario nexo entre la mercancía y la economía nacional de un Estado miembro".

relacionarse y, por ello, relacionar, a su vez, a la mercancía, con un país distinto a aquel en el que es obtenida o a aquel con el que se relacionan sus materias primas o componentes. Otro posible factor, y cercano al anterior, nos hace tener presente la mano de obra que ha participado en el proceso de producción. Por último, también podría tenerse en cuenta el capital de la empresa que produce la mercancía, la utilización de patentes, marcas y otros elementos de propiedad intelectual, o al productor, persona física o jurídica que, relacionándose con un país, transmitirían esa relación a la mercancía.

Salvo en el caso del factor espacial, para el resto de los factores, hemos hablado de una *relación* con un país concreto. Así, hemos dicho que los componentes o la maquinaria, por ejemplo, se relacionan con un país y que esa relación podría transmitirse a la mercancía en cuyo proceso de fabricación intervienen. Esa relación de la que estamos hablando no es otra que, para algunos casos, de nuevo, el origen, para otros casos, la nacionalidad. Ello obligaría a realizar un doble ejercicio de vinculaciones, de forma que para saber con que país está más vinculada una mercancía en cuanto a su proceso de producción, tendríamos que saber previamente con qué país están más vinculados sus materias primas o componentes, la maquinaria o la energía, la mano de obra, el capital o el productor o productores. A ello, añadir el lugar o lugares donde se ha realizado el proceso de fabricación y terminar haciendo un juicio de valor sobre cuál de todas esas vinculaciones resulta más importante o dominante y en función de ello, cuál es el origen de la mercancía.

Y esa es, precisamente la labor de las reglas de origen: determinar cuál es, de las diferentes vinculaciones que tiene una mercancía con un país, la más importante o relevante a los efectos de atribuir un origen a esa mercancía.

En realidad, semejante complejidad en la determinación del origen, no es sino el resultado del desarrollo de los métodos productivos, la internacionalización y por último la globalización de la producción. En periodos históricos precedentes a la segunda mitad del siglo XX, la determinación del origen era muy sencilla, como veremos, pues la práctica totalidad de las mercancías resultaba vinculada a un solo país: todos los factores que intervenían en la obtención de una mercancía

estaban relacionados de forma coincidente con el mismo país: un producto se obtenía en un país, a partir de materias primas, herramientas, capital y mano de obra de ese mismo país. Por supuesto, el productor tenía la nacionalidad también de ese país. Se acuña de esa forma, como manera de determinar el origen, esto es, como regla de origen, el lugar de producción, sin entrar en mayores indagaciones.

A medida que la producción se internacionaliza, las conexiones que un mismo producto puede tener con varios países simultáneamente se multiplican. La práctica pone de relieve que el lugar donde una mercancía haya sido obtenida puede resultar muy poco relevante cuando todos sus componentes, por ejemplo, están relacionados con otro país. La mercancía resulta más vinculada a un país que no es el país donde ha sido producida. Las reglas de origen necesitan tener en cuenta más factores, si realmente se quiere señalar como país de origen el país con el que presenta una mercancía mayor vinculación. En la actualidad, hablando de forma general, las reglas de origen tienen en consideración el lugar de producción de forma básica, pero también las materias primas, componentes, y mano de obra. Resultan irrelevantes a los efectos de atribuir el origen, la maquinaria, herramientas, energía, la nacionalidad del productor y del capital.

En función de la herencia histórica de los primitivos procesos de producción, las reglas de origen están redactadas hoy en día, siempre hablando en términos generales, dando una primacía al factor espacial. Lo que no impide que los otros elementos se tengan también en cuenta, pero guardando, de alguna forma, una conexión con ese factor espacial. Esto es, los componentes o materias primas aportan al producto final al que se incorporan, una vinculación con el país del que ellas son originarias. Y si dichos componentes o materias primas son originarios de un país es porque, a su vez, ellos han sido obtenidos *en* ese país. Ello viene a ser entendido como que una parte o porción hipotética de la mercancía, del producto final, ha sido obtenido en ese país. Con la mano de obra sucede algo semejante: se tiene en cuenta, en cuanto representa un indicio o una forma de medir si efectivamente la mercancía ha sido obtenida en un país. Todo ello lo veremos desarrollado a lo largo de este trabajo.

Es en función de este enfoque histórico tradicional por lo que el contenido e incluso la redacción de las reglas de origen se apoyan en el elemento espacial. Y así no es de extrañar que se ofrezcan definiciones del origen como la que veíamos al principio de este capítulo donde se hablaba de una “relación geográfica”. Entendemos, sin embargo, que la clave se encuentra en el proceso de producción y que la relevancia del factor espacial, existe solo en función de aquel.

Insistimos en el proceso productivo, más allá de consideraciones meramente geográficas, porque es en el proceso de producción donde se pone de manifiesto el sector económico como configurador de una parte de la noción de Estado o ente político en sus estadios previos, donde resulta crucial poder separar lo propio de lo ajeno para protegerlo y regularlo de diferente manera¹⁸. Hoy es perfectamente concebible que una mercancía haya sido producida en un país pero no pertenezca a su sector económico porque en el proceso de producción de esa mercancía han intervenido demasiados elementos extranjeros. Hablar hoy de una vinculación geográfica para conceptuar el origen resulta demasiado simplificador y cada vez más inexacto. Como veremos, en el concepto en sí de mercancía, empieza a verse necesario cada vez más, tener en cuenta factores como los elementos que participan en el proceso de producción sin formar parte de él, (energía, maquinaria)¹⁹. Por otro lado, en muchas ocasiones, las medidas de política comercial buscan la nacionalidad del productor, o la nacionalidad de los capitales invertidos, como el elemento realmente relevante para poder dirigirse contra una mercancía²⁰. Las reglas de origen deben ampliar sus miras, y el concepto de origen debe verse revisado²¹. No porque las reglas de origen sigan

¹⁸ Sobre este concepto ver Cap. 2

¹⁹ V. Cap. 5, Parte III

²⁰ C. Cap. 5 Parte III. En este sentido resulta relevante la aplicación de los derechos antidumping, donde la determinación de la “industria doméstica”, resulta reveladora de esa toma en consideración del origen más allá de las características del producto. Destacando la importancia de la nacionalidad del productor en relación con las reglas de origen, HOECKMAN, B.: “Rules of Origin for Goods and Services. Conceptual Issues and Economic Considerations”, *Journal of World Trade*, 1993, vol. 27, 4, p. 86.

²¹ Así, se ha llegado a proponer, desde un punto de vista económico, la posibilidad de sustituir las reglas de origen por una graduación de los aranceles de 0 a 100 en función del valor añadido en cada país. Independientemente de que tal proposición resulte excesivamente reduccionista, pues el origen no solo estará ligado a los aranceles, sino a muchas otras medidas, lo que está evidenciando el planteamiento es la consideración de que un producto ofrece vinculaciones con diferentes países medibles o cuantificables de alguna forma, esto es, diferentes grados de extranjería, apreciables

reflejando una situación que no se ajusta ya a la actual, dando una relevancia exagerada al lugar de producción, el concepto del origen debe verse constreñido a ese vínculo geográfico únicamente.

Desde esta perspectiva puede resultar más adecuado hablar de nacionalidad económica, como veíamos en la otra definición generalmente utilizada. El término “económico” evoca esa relación de la producción con el sector económico protegible, y permite tener en cuenta todos los factores del proceso de producción. Entendemos, no obstante, que el empleo del término nacionalidad no resulta tampoco totalmente preciso. Como hemos explicado previamente, aunque pueda establecerse un paralelismo entre nacionalidad y origen, existen diferencias que separan ambos conceptos: La nacionalidad conlleva unos matices políticos de los que carece el origen. Además, la nacionalidad de un país, una vez atribuida a la persona por ese país, la acompaña independientemente del lugar donde se encuentre. El origen de una mercancía, al contrario, puede ser cambiante según la mercancía se encuentre en uno u otro país. La nacionalidad goza de un carácter indiscutible del que carece el origen. Aplicando nociones de Derecho Internacional Privado, mientras la nacionalidad se integraría dentro del principio de personalidad, el origen tendría un carácter territorial. La cualidad de originaria de un país se atribuye a la mercancía en cuanto toma contacto con un país, en frontera especialmente, pero también dentro de su territorio, y su ámbito espacial de aplicación no va más allá del país del que emana esa determinación del origen, ya sea confiriendo a la mercancía el origen del país en el que se encuentra, ya sea confiriendo el de otro país cualquiera.

Por estas razones, consideramos conveniente eludir de la definición del origen el término “nacionalidad” y entendemos que resultaría más conveniente conceptualizar el origen como *el vínculo jurídico-económico que se establece entre una mercancía y un Estado, en virtud de la cual aquella se reconoce como producción de éste*. Hemos introducido en la definición el término “jurídico” y

por le legislador, que no tienen por qué centrarse en el lugar de producción. LLOYD, P.J.: “A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas”, *The World Economy*, nov. 1993, vol. 16 (6), pp. 699-712.

“económico”. Las razones de la inclusión del segundo están ya explicadas: la mercancía forma parte del sector económico de un Estado, objeto de regulación y protección. No obstante, conceptualizar el origen como vínculo económico exclusivamente resulta incompleto. El término “económico” atiende, como hemos visto, fundamentalmente al lado estatal del vínculo, el término “jurídico”, se refiera más bien a la mercancía. En concreto, se intenta recoger con ello, el sentido de “cualidad” de la mercancía, de status de la misma, en función del cual va a recibir un tratamiento jurídico determinado, factor que desde el punto de vista internacional privatista interesa especialmente.

En cuanto a la definición correspondiente a reglas o normas de origen y siguiendo la argumentación antes ofrecida, entendemos conveniente definir las como *las disposiciones que señalan los criterios y métodos relevantes para distinguir el país con el que una mercancía presenta mayor vinculación*. Con esta definición pretendemos resaltar que la función de las reglas de origen no es señalar cuál es el país con el que las mercancías están vinculadas, pues por la realidad de los hechos, en este caso del proceso de producción, la mercancía ya está vinculada con un país y, hoy en día, con varios generalmente. Su función es priorizar esas vinculaciones. Y porque la forma de priorizar las vinculaciones posibles pueden ser múltiples, según se pretenda resaltar un elemento de conexión u otro, las reglas de origen son diferentes en cada legislación y el origen de una mercancía varía según se aplique una u otra regla de origen, correspondiente a uno u otro país. Es más, la legislación de un país puede contener, a su vez, diferentes reglas de origen porque entienda que es conveniente resaltar uno u otro elemento de conexión entre país y mercancía, según la medida para la que sea necesaria la determinación del origen.

Por último debe destacarse que las reglas de origen no se ocupan solamente de estos aspectos, que llamaremos sustantivos, sino también de aspectos procedimentales²² dedicados a regular las pruebas en las que el origen queda explicitado. Estamos hablando, básicamente de los certificados de origen.

²² Siguiendo la distinción señalada por JACKSON, J.H., op. cit. (1969), p. 463.

2. Tipología de las reglas de origen

2.1. Reglas de origen preferenciales / no preferenciales o restrictivas / neutras / extensivas

Las reglas de origen suelen clasificarse en preferenciales y no preferenciales. Las primeras son aquellas que se encuentran ligadas a una medida de política comercial que supone la concesión de un beneficio o privilegio. Las segundas, aquellas que se encuentran relacionadas con cualquier otro tipo de medida que no va a suponer un tratamiento beneficioso. Las segundas se definen, pues, simplemente, por oposición a las primeras, pues no llegan a conformar un grupo homogéneo de características comunes²³.

En nuestra opinión, esta clasificación, aunque aceptada y útil, no resulta muy correcta. Las reglas de origen no son, en sí, preferenciales o no preferenciales, sólo lo es la medida a la que se asocian, la medida que las utiliza. Por ello, semejante clasificación dice muy poco de las reglas de origen y puede dar lugar a confusiones: Es posible que, como antes señalábamos, un mismo país defina diferentes reglas de origen para usos distintos, y así, que para una medida preferencial se utilice una regla de origen y para una medida no preferencial, otra. Pero también es posible que, exactamente la misma regla de origen sea utilizada en una medida preferencial y en otra que no lo es. Entender que tanto en el primer caso como en el segundo es válida la clasificación, y que en este segundo caso, la misma regla exacta sea preferencial y no preferencial a un mismo tiempo, no parece que tenga mucho sentido.

No obstante, es cierto que, en general, las reglas de origen conectadas con medidas preferenciales suelen presentar unos aspectos comunes, y se trata,

²³ NAVARRO VARONA, E.: *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la CE, EEUU y el GATT*, Madrid, 1995, p. 53. Opta también por esta clasificación: MUÑOZ ROYAN, J.A.: *El origen de las mercancías: legislación comunitaria*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1990, o desde la perspectiva norteamericana, LANASA III, J.A.: "Rules of Origin and the Uruguay Round's Effectiveness in Harmonizing and Regulating them". *The American Journal of International Law*, oct., 1996, 4, vol. 90, pp. 625-640.

especialmente, de su carácter restrictivo. Cuando se dice que una regla de origen es restrictiva se está indicando que disminuye las posibilidades de que una mercancía se vincule con un país concreto. Como se está hablando de una regla de origen asociada a una medida preferencial, el país concreto es el país beneficiario de la preferencia. Una regla de origen restrictiva, lo que está haciendo es exigir que muchos elementos de la producción de la mercancía, y en un grado elevado, estén relacionados con un país determinado para que éste pueda atribuir su origen a aquella. Que las reglas de origen preferenciales sean restrictivas tiene su lógica: se trata de que solamente las mercancías muy vinculadas con el país beneficiario gocen de la preferencia y no aquellas otras, que, teniendo una relación con el país beneficiario, la tienen también con otros países a los que el país donante no tiene ningún deseo de conceder una preferencia.

Podemos pensar, que, fuera del caso de las reglas de origen preferenciales, que están necesariamente diseñadas para estudiar la vinculación de una mercancía con un país concreto, el resto de las reglas de origen deberían ser neutras, pues en principio, no se construyen para analizar la relación entre una mercancía y un país determinado. Una regla de origen neutra es aquella que contiene unas exigencias de vinculación “normales” entre una mercancía y cualquier país. El problema es que las reglas de origen también pueden crearse para ser aplicadas a medidas concretas de política comercial, en este caso, no para otorgar un tratamiento preferencial, sino, al contrario, para hacerlo más oneroso. Y en este caso encontramos la misma tipología que antes, pero a la inversa. Las reglas de origen pueden volverse extensivas, de forma que cualquier relación, por mínima que sea con el país que se quiere penalizar, será suficiente para que la mercancía vea atribuirse su origen. De todas formas, las reglas de origen utilizadas por las medidas preferenciales no tienen por qué ser necesariamente restrictivas, de la misma forma que las reglas de origen aplicadas a medidas no preferenciales pueden ser perfectamente neutras.

Teniendo todo ello en cuenta, podría resultar más conveniente clasificar las reglas de origen en restrictivas, neutras y extensivas, clasificación que dice más de la propia regla de origen, que guiarse por una clasificación –reglas de

origen preferenciales, no preferenciales-, que nos describe la medida a la que van asociadas, pero no la propia regla de origen.

2.2. Reglas de origen acumulativas/ no acumulativas

Existe otro aspecto que sólo puede estar presente en las reglas de origen asociadas a sistemas preferenciales, y es la posibilidad de la acumulación. No obstante, ello no quiere decir que todas las reglas de origen aplicadas a medidas preferenciales contengan necesariamente el elemento de la acumulación. Por ello mismo, entendemos posible realizar esta segunda clasificación que vuelve a resultar descriptiva de la regla de origen, más que de la medida a ella asociada.

La acumulación es el mecanismo por el cual, las mercancías originarias del país donante de la preferencia, o de un tercer país concreto, se consideran como originarias del país beneficiario, si son utilizadas en el proceso de producción de la mercancía final, que se pretende importar después en el país donante como originaria del país beneficiario. En ocasiones la acumulación puede versar, no ya sobre productos originarios, sino también sobre procesos de producción realizados sobre una mercancía. De esta forma, los procesos realizados sobre una mercancía en el país donante, o en un tercer país concreto, se consideran como realizados en el país beneficiario, si esa mercancía es utilizada en el proceso de producción de la mercancía final que se pretende importar en el país donante como originaria del país beneficiario.

El mecanismo de la acumulación, como es evidente, sirve para que mercancías que no habrían alcanzado el estatus de originarias del país beneficiario, puedan obtenerlo y gocen de la preferencia. Para ello se establece la ficción de que determinados elementos del proceso de producción que no están realmente conectados con el país beneficiario, sino con otro país, se consideren como si lo estuvieran. Por supuesto, ese “otro país” no puede ser más que el país donante o un país especialmente vinculado al país donante y al beneficiario de forma simultánea.

Se pueden señalar varios tipos de acumulación, en función de los países que se ponen en contacto y en función también de los elementos del proceso productivo sobre los que se establece la ficción de asimilarlos al país beneficiario. Desde nuestra perspectiva resulta fundamental separar ambos criterios, lo contrario, imposibilita una buena comprensión del mecanismo de la acumulación.

Tradicionalmente se ha venido clasificando la acumulación mezclando ambos criterios, aunque teniendo en cuenta de forma principal el primero de ellos. De esta manera, se señalan tres tipos básicos de acumulación: bilateral, multilateral parcial y multilateral total²⁴. Algunos autores añaden un cuarto tipo: acumulación unilateral²⁵.

- a) Acumulación unilateral: este tipo de acumulación parte de la situación de algunos regímenes preferenciales, en los cuales, la preferencia no es recíproca sino unilateral. Esto es, en una preferencia recíproca cada país es donante y beneficiario, simultáneamente. En una preferencia unilateral, un país tiene el papel de donante y el otro solamente de beneficiario. Conforme a ello, la acumulación unilateral sería la que se produciría en este segundo caso, pues solamente uno de los países parte en el esquema preferencial, el beneficiario, puede utilizar los productos originarios del otro país, el donante, para acumularlos al proceso de producción y transferir su origen.
- b) La acumulación bilateral: tiene en consideración los regímenes preferenciales recíprocos en los que intervienen dos países. Su funcionamiento supone que todos los países parte en el sistema preferencial puedan gozar de la acumulación cuando desarrollen el papel de país beneficiario. En ese caso, el país que desempeñe el papel de beneficiario, podrá considerar como propias las mercancías originarias del país donante, cuando se incorporen

²⁴ BERR, C.J. y TREMEAU, H. : *Le Droit Douanier*, Paris, 1997, p. 125.

²⁵ ZAIMIS, op. cit, p. 143. Igualmente PRIESS, H.J. y PETHKE, R., op. cit., p. 785.

al proceso de producción de la mercancía final, a la que el país beneficiario atribuya su origen.

- c) Acumulación multilateral parcial o diagonal: Este tipo de acumulación supone la posibilidad de acumular productos originarios del país donante y de otro país, vinculado a ambos, a través de un régimen preferencial de características semejantes.
- d) Acumulación multilateral total: Conforme a este tipo de acumulación, se pueden acumular productos originarios y no originarios, sino simplemente transformados, en el país donante y en un tercer país vinculado.

Entendemos que existen algunos problemas en esta clasificación: en primer lugar, la distinción entre acumulación unilateral y bilateral, nos parece ficticia y se relaciona con el error, al que hemos hecho antes referencia, de que las reglas de origen son o no preferenciales. Ni las reglas de origen son preferenciales, ni la acumulación es unilateral o bilateral. Es el régimen preferencial el que goza de tales atributos. Cuando se analizan las posibilidades de acumulación en unas reglas de origen, aplicadas a una situación de importación, dentro de un régimen preferencial, existe un país donante, el importador y un país beneficiario, el exportador. Poco importa en esa situación de importación que se está analizando, que, en una situación paralela inversa, por que el régimen preferencial sea recíproco, que el país donante pueda convertirse en beneficiario y el beneficiario en donante, cuando aquel sea el exportador y éste el importador. La terminología, además, da lugar a error: Si se habla de acumulación bilateral, como aquella en la intervienen dos países, multilateral, cuando intervienen más de dos países, el término “acumulación unilateral”, puede hacer pensar que es aquella en la que interviene un solo país, lo cual, es imposible. En todo caso podría verse que la acumulación unilateral es un subtipo de la acumulación bilateral.

En segundo lugar, la clasificación expuesta mezcla de forma inadecuada los tipos de acumulación, de tal manera, que según la misma, solamente en la acumulación multilateral puede acumularse más allá de productos originarios y

tener en cuenta transformaciones (acumulación multilateral total). Según ello, ¿hay que entender que en una acumulación bilateral no se puede nunca tener en consideración las transformaciones y sólo los productos originarios?²⁶.

Teniendo todo ello en cuenta, entendemos más adecuado clasificar la acumulación siguiendo dos criterios claramente diferenciados²⁷:

1. En virtud de los países que se relacionan en la acumulación
 - a) Acumulación bilateral
 - b) Acumulación multilateral
2. En virtud del elemento de producción que se permite acumular
 - a) Acumulación simple o limitada
 - b) Acumulación total

Los características correspondientes a los dos criterios de clasificación pueden encontrarse simultáneamente en la misma norma de acumulación, de tal forma que podemos señalar la existencia de:

- acumulación bilateral simple
- acumulación bilateral total
- acumulación multilateral simple
- acumulación multilateral total

Pasamos a analizar cada uno de los grupos:

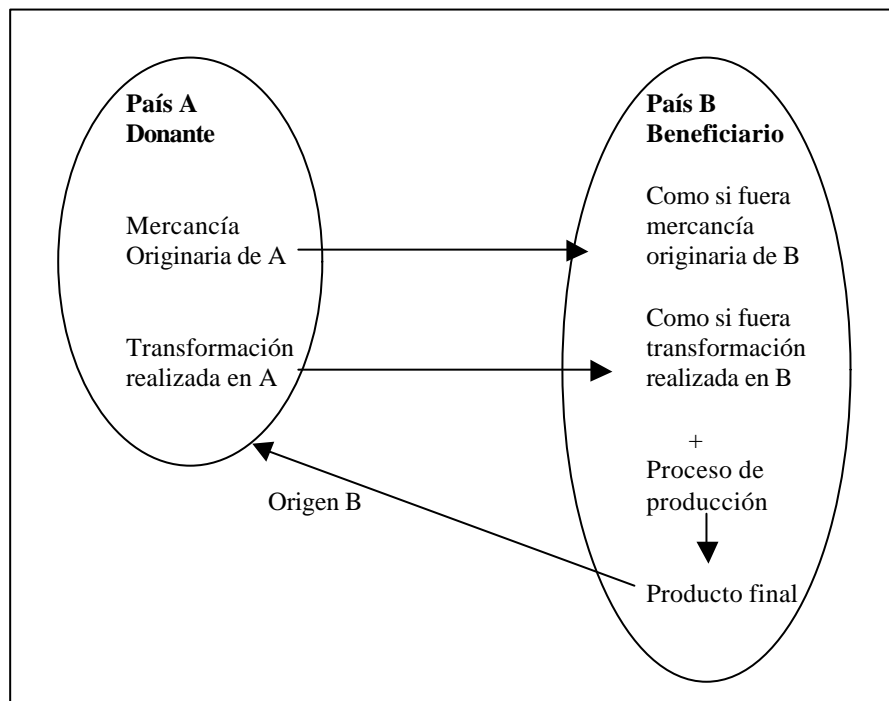
²⁶ En realidad, las deficiencias de esta clasificación se producen por tener en consideración únicamente los tipos de acumulación existentes en su momento, y no las posibilidades en sí de la acumulación, estén recogidas o no en alguna norma aplicable. El desarrollo de la legislación sobre el origen, ha puesto hoy en día sobre la escena jurídica nuevos tipos de acumulación que antes no funcionaban. Así, por ejemplo, la acumulación bilateral permitiendo la acumulación de transformaciones, que antes no estaba prevista en ninguna norma sobre el origen de la Comunidad Europea, se ha desarrollado para los países Mediterráneos en los últimos Acuerdos de Asociación entre la Comunidad y estos países. V. Cap. 4 Parte III

²⁷ Siguiendo parcialmente esta orientación, PRIESS, H.J. y PETHKE, R., op. cit.

1. En virtud del número de países que intervienen

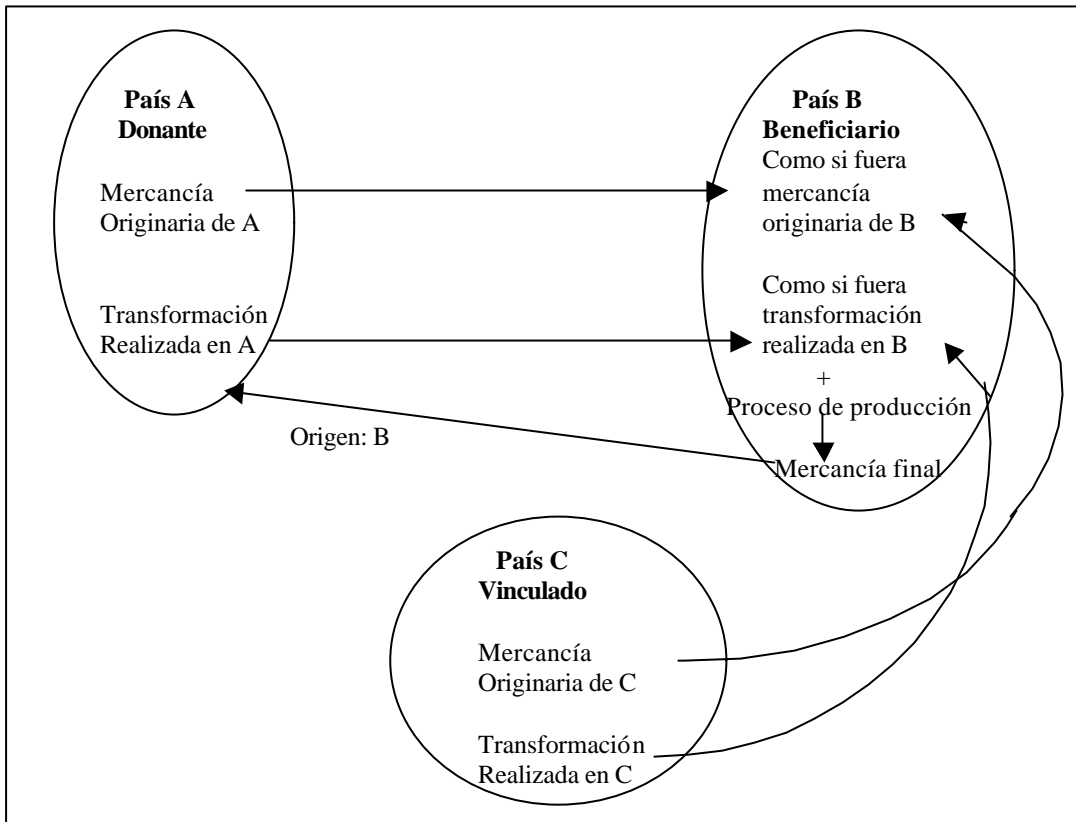
- a) Bilateral: Es aquella en la que solo se permite acumular productos originarios del país donante, o/y transformaciones realizadas en el país donante, que participan en el proceso de producción de la mercancía a la que se pretende atribuir el origen del país beneficiario. La acumulación bilateral pone en contacto, pues, dos países nada más: el donante y el beneficiario

Cuadro n° 1: Acumulación bilateral



- b) Multilateral: Es aquella en la que se permite acumular a la mercancía a la que se pretende atribuir el origen del país beneficiario, productos originarios o/y transformaciones del país donante y de un tercer país que no es el donante, pero al que ambos (país donante y beneficiario) están unidos por un régimen preferencial similar al que les une a ellos. En la acumulación diagonal se pueden poner en contacto como mínimo, pues, tres países.

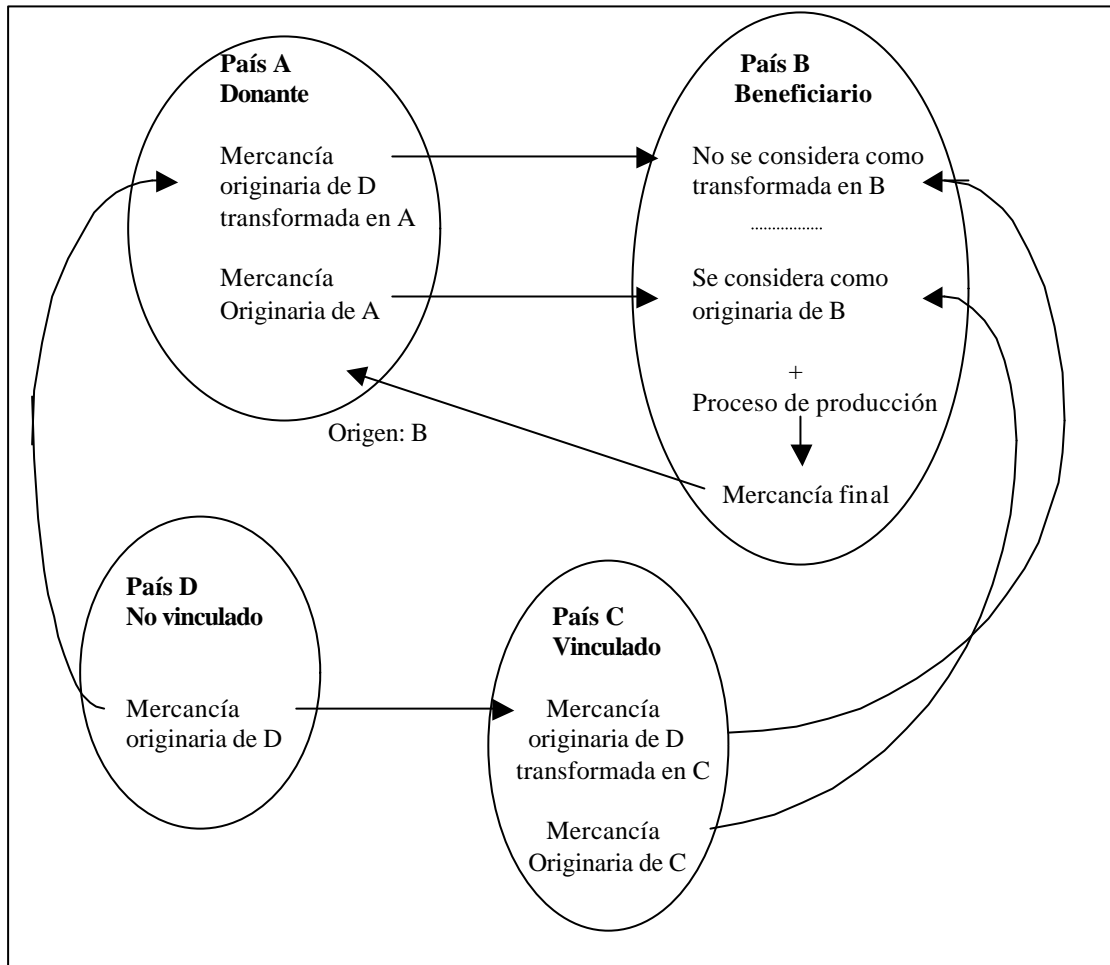
Cuadro n° 2: Aumulación multilateral



2. Conforme a los elementos del proceso:

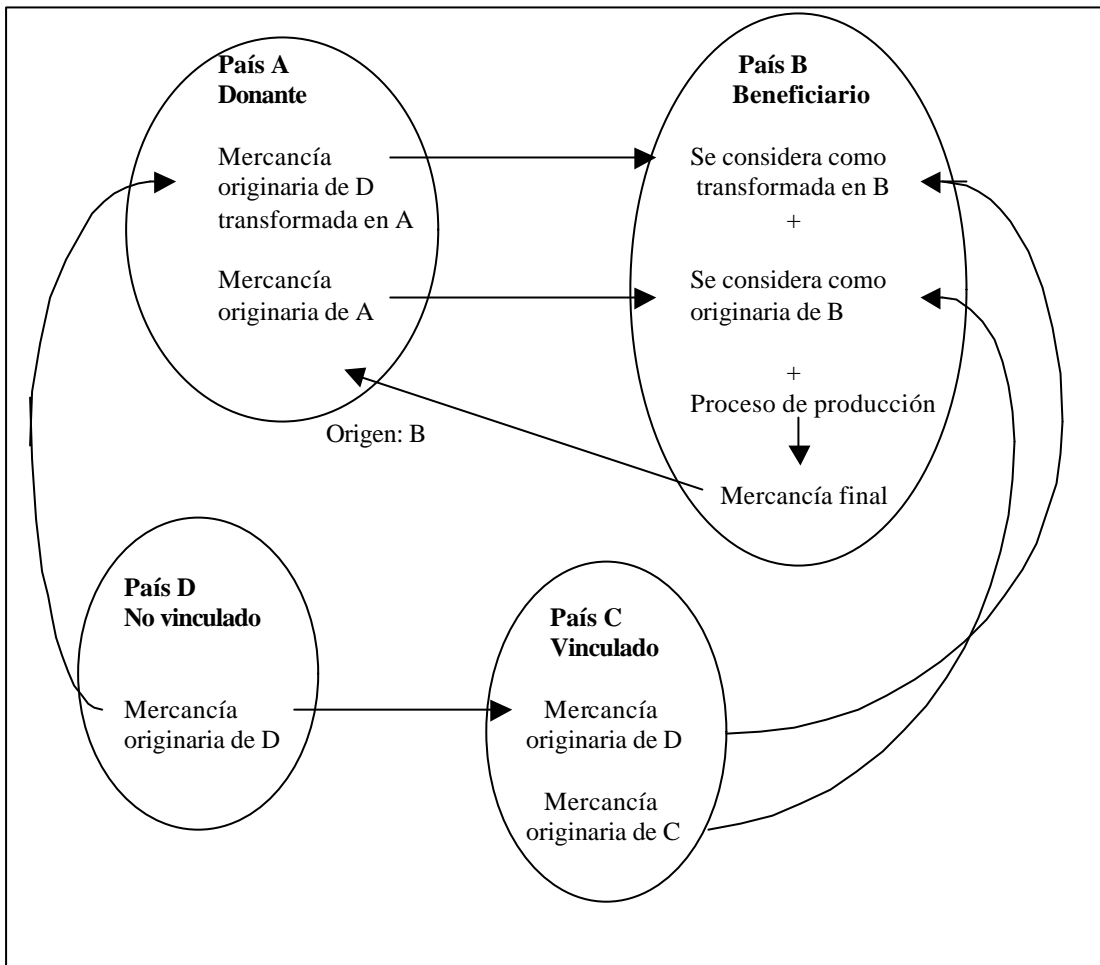
- a) Simple o limitada: Es aquella que posibilita acumular productos originarios del país donante o de un tercer país que son, luego, introducidos en el proceso de producción de la mercancía final a la que se intenta conferir el origen del país beneficiario. El detalle importante está en que, para que la acumulación sea posible, es necesario que el producto que se incorpora al proceso de producción sea originario del país donante o tercero vinculado. El grado de conexión que se exige entre el objeto de acumulación y el país donante o el tercer país es muy alto, por tanto: se requiere el origen.

Cuadro n° 3: acumulación simple



- b) Total: La acumulación es posible sobre productos originarios y transformaciones realizadas en el país donante o tercer país vinculado. El hecho de poder acumular transformaciones, lo que significa es que se pueden acumular productos que, sin llegar a ser originarios del país donante o tercer país vinculado, tienen una conexión con ellos, basada en que han sido allí transformados parcialmente. Como puede verse, en este tipo de acumulación se ha elegido claramente el factor geográfico del proceso de producción: la mercancía se relaciona con el país donante por haber sido allí transformada o procesada.

Cuadro n° 4: acumulación total



El grado de conexión que se exige es, por tanto, menor en la acumulación total que en la acumulación simple o limitada. Piénsese en un producto X que ha sido importado en el país donante y allí es transformado. Pero la vinculación que mantiene con el país donante es todavía insuficiente como para que se entienda que ha asumido su origen. Si ese producto, en semejante estado, es importado en el país beneficiario y allí se incorpora al proceso de producción de una mercancía Y, que luego va a ser importada al país donante, el producto X podrá acumularse, esto es, se considerará, que todo lo que sucedió en el país donante con el producto X ha sucedido en el país beneficiario. Si la acumulación es simple, entonces, el producto X no podrá acumularse, se necesitaría que la vinculación que le uniera con el país donante fuera superior, hasta el punto de que supusiera tener su origen.

En cuanto a los tipos combinados de acumulación (acumulación bilateral parcial, acumulación bilateral total, acumulación multilateral parcial –la que se conoce habitualmente por acumulación diagonal- y acumulación multilateral total), podemos destacar su ordenación según las facilidades que supone para que el país beneficiario atribuya su origen a la mercancía. Está claro que la acumulación bilateral parcial representa el menor grado de acumulación, y, por tanto, mayor dificultad para atribuir el origen, pues el país beneficiario sólo puede tener en consideración productos originarios de otro país. En cambio, la acumulación multilateral total supone el mayor grado de facilidad, pues permite que el país beneficiario puede acumularse los productos originarios y los no originarios transformados en varios países.

3. Distinción respecto a otras figuras vecinas

Una vez definido el concepto de origen, resulta necesario distinguirlo claramente de otras figuras próximas con las que frecuentemente se establecen confusiones. En particular vamos a referirnos a los conceptos de procedencia, denominación de origen y estándares de preferencia.

3.1. Origen y procedencia

La procedencia hace referencia al país desde el cual se importa una mercancía²⁸. Primitivamente origen y procedencia solían coincidir: una mercancía presentaba vinculaciones con un solo país, era producto de él y exportada por ese mismo país. Por ello, la procedencia resultaba un indicio prácticamente seguro del origen de un bien y tendían a confundirse incluso terminológicamente, como veremos²⁹. En la actualidad, es muy posible que el país exportador no coincida con el país de origen, pues, como ya hemos visto, cada vez más el lugar de

²⁸ DEHOUSSE, F. Y VINCENT, Ph.: *Les règles d'origine de la Communauté Européenne*, Bruselas, 1999.

²⁹ Cap. 2. La confusión que se encuentra en textos legislativos históricos llega incluso a nuestros días. En este sentido resulta relevante la confusión que el Reglamento base antidumping de la Comunidad en vigor desde 1996 contiene entre ambos términos. Otro ejemplo se contiene en la legislación rusa sobre el origen. GARCIA CATALAN, M.I.: “Las reglas de origen comerciales de la URSS-CEI desde el ángulo del Derecho Comunitario Europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1999, n°5.

producción no es el único factor relevante a los efectos de configurar el origen de una mercancía.

Queremos dejar claro, no obstante que la procedencia no significa tampoco exactamente lugar de producción, sino último país de exportación³⁰ o lugar desde el cual las mercancías son expedidas³¹. Pronto, de esta forma, las normas aduaneras empezaron a reflejar la preocupación por distinguir cuando una mercancía era el producto de un país y cuando simplemente había transitado por él o había tocado puerto suyo, dicho de otra manera, cuando el origen y la procedencia no concordaban³². Es perfectamente posible, así, que una mercancía haya sido producida en un país, se le atribuya el origen de otro país y, además, tenga como procedencia un tercer país. “La procedencia es un criterio puramente externo, geográfico, es el lugar de la exportación, el origen se encuentra sustancialmente relacionado con la mercancía”³³

La procedencia resulta irrelevante en la mayoría de las ocasiones a los efectos de atribuir uno u otro régimen jurídico a una mercancía, el verdadero *prius* para la determinación de ese régimen es el origen. No obstante, en ocasiones, la procedencia resulta importante, juntamente con el origen: es el caso de la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Que una determinada mercancía haya tenido contacto con un país donde está declarada una plaga, enfermedad u otras condiciones dañinas para la salud puede significar la prohibición de su importación, o el sometimiento a controles, aunque la mercancía en cuestión no sea *producto* de ese país.

La procedencia puede mostrar por su propia naturaleza una relación importante con el origen, e incluso el régimen jurídico aplicable a la mercancía en función de su origen puede hacerse depender de aquella. Téngase en cuenta que

³⁰ DE GUARDIA, Ch.: «L'origine des Marchandises en 1991 selon le Droit Communautaire », *Gazette du Palais*, 1991 (1º semestre).

³¹ Incluso si antes de llegar a ese país de importación las mercancías han sido introducidas en uno o varios países terceros y han sido allí objeto de operaciones necesarias para permitir su llegada en buen estado al país de destino. El concepto de procedencia es, de todas formas, variable y debe ser interpretado en función de la norma en la que se inscribe. NOSSIET, J.R., op. cit., p. 83. Así, en el caso comunitario, v. Asunto 9/72 Georg Brunner KG vs. Hauptzollamt Hof, Rec. 1972, p. 961.

³² V. Cap. 2

³³ REMITS, P.: *L'Europe et la libre circulation des marchandises*, Paris, 1988, p. 55.

cada vez que una mercancía tiene contactos con un país, resulta posible que en ese país sea alterada o le sean introducidos nuevos elementos continuando su proceso de producción, de forma que el origen se vea alterado. Una forma de asegurarse del origen concreto de un país es hacer coincidir el país de origen y el de procedencia. En este sentido se introducen exigencias de transporte directo, en determinadas ocasiones, de tal forma que si la procedencia y el aparente origen de una mercancía no coinciden puede eliminarse el trato jurídico ventajoso que se derivara de ese origen³⁴, ante la duda de que se trate del verdadero origen. En estos casos, lo que se está teniendo en consideración es más bien una cuestión de prueba del origen, que en sí del concepto de origen. Está claro que aplicando los criterios señalados por las reglas de origen, la mercancía tendrá un origen determinado, coincida o no con la procedencia. El problema es poder contar con los suficientes elementos de prueba sobre el verdadero proceso de producción para que la atribución del origen no se vea desvirtuada, y esto es lo que puede suceder precisamente si procedencia y el origen aparente no coinciden.

3.2. Denominaciones de origen, indicaciones de procedencia y marcas de origen

Las denominaciones de origen hacen referencia al nombre de un país, región o localidad, cuyos productos gozan de una larga reputación en función del medio geográfico, comprendiendo factores naturales y humanos³⁵. Se refiere, por ello, especialmente a productos agrícolas y de alimentación. Constituye un verdadero signo distintivo para el que la utiliza y una garantía de calidad para los consumidores, entrando dentro del ámbito de los derechos de propiedad industrial³⁶.

Las denominaciones de origen suponen, es verdad, una relación entre producción de un lugar y mercancía, de hecho, se analiza si la mercancía es

³⁴ Esta es, en concreto, la situación del Sistema de Preferencias Generalizadas, en donde la concesión de la preferencia (la reducción de los derechos arancelarios) se hace depender de que la procedencia de la mercancía sea la del país de origen.

³⁵ Según la definición ofrecida por el Acuerdo de Lisboa de 31 de octubre de 1958.

³⁶ La pertenencia de las denominaciones de origen al campo de los derechos inmateriales se remonta a la Convención de Unión de París, que desde 1883 las asimila a este grupo. V. PIATTI, M.C.: « L'appellation d'origine. Essai de qualification ». *Revue Trimestrelle de Droit Commercial*, 52 (3), julio-septiembre, 1999, pp. 557-581.

originaria de ese lugar³⁷, pero en el solo sentido de señalar que la mercancía goza de unas cualidades substanciales únicas como resultado de una relación estrecha con las condiciones naturales de un lugar y las técnicas de producción allí empleadas. Como resultado de ello, sería imposible obtener el mismo producto, esto es, un producto con las mismas cualidades, fuera de ese ámbito geográfico designado por la denominación de origen. Por eso, ese carácter de originaria que se pide a la mercancía respecto del lugar concreto, no se refiere exactamente al concepto de origen que hemos tratado previamente. Se trata únicamente de que la mercancía tenga las propiedades típicas del lugar designado, no se entra en consideraciones del carácter suficientemente propio, nacional o extranjero del producto. Por ello mismo, las consecuencias derivadas de la atribución de un origen concreto a un producto, no tienen nada que ver con las derivadas de las denominaciones de origen.

La confusión entre origen y denominaciones de origen tiene una larga tradición, de hecho puede considerarse que parten de un tronco común. Volviendo a los procesos de producción primitivos, incluso antes de la configuración del Estado, dado que los mismos comenzaban y terminaban en el mismo lugar y se utilizaban materiales y elementos de ese lugar, que a su vez las técnicas de fabricación de los productos manufacturados solían ser diferentes y distintivas de cada ciudad, según las normas establecidas por las agrupaciones gremiales, y que la configuración de lo propio y lo ajeno se establecía en relación con las fronteras municipales, la denominación de origen y el origen coincidían en su sentido y funciones. Como veremos para el caso especialmente relevante de los productos textiles³⁸, distinguir los tejidos de Iprès de los de Malines, sometidos unos y otros a diferente tratamiento en las fronteras de cualquier ciudad castellana, resultaba evidente porque las calidades y métodos de manufacturación eran distintos. En función de esas diferentes calidades y métodos de fabricación los consumidores seleccionaban sus opciones de compra y, al mismo tiempo, el producto recibía un tratamiento diferente en consideración a su grado de extranjero.

³⁷ De hecho, en las definiciones sobre denominación de origen, se hace expresa mención a que la mercancía sea "originaria". V. por ejemplo, Código de los Consumidores francés, art. L. 115.1.

³⁸ Cap. 2

Otro concepto cercano a las denominaciones es el de indicaciones de procedencia. Esta figura hace referencia a la mención del lugar, región, localidad, país o cualquier denominación geográfica donde el producto ha sido obtenido, ya sea por cultivo, extracción o fabricación³⁹. En ningún caso está haciendo referencia a condiciones especiales o típicas de calidad debidas a un determinado ámbito geográfico, de ahí que se distinga de la anterior figura. Ello no evita que haya una asociación mental por parte del consumidor entre la posible calidad de un producto y el lugar con el que se conecta⁴⁰. La indicación de procedencia comporta simplemente una información adicional al consumidor sobre el producto y resulta muy dudoso que se configure como un derecho de propiedad industrial⁴¹.

La diferencia con el origen se hace en este caso más borrosa. De hecho, el objetivo de las indicaciones de procedencia y el origen de la figura se encuentra en evitar confusiones entre la producción propia y la extranjera. No obstante, no podemos olvidar que las indicaciones de procedencia no hacen referencia sólo a países, y que no se está considerando exactamente el grado de “nacionalidad” o extranjería del producto para recibir en función de ello uno u otro tratamiento, sino exclusivamente el lugar de producción.

Concepto muy próximo al anterior son las marcas de origen, a las que el GATT hace referencia en su art. IX. Las marcas de origen suponen la exigencia aplicada por algunos países⁴² de que las mercancías de origen extranjero

³⁹ Las indicaciones de procedencia se encuentran reguladas también por la Convención Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial, de París, 1889 y el Acuerdo de Madrid de 1891. Sobre este tema v.: CHAVANNE, A., BURST, J.J.: *Droit de la propriété industrielle*. Paris, 1998. No obstante, la diferencia entre denominaciones de origen e indicaciones de procedencia no es clara, ni siquiera está presente en las legislaciones de todos los países. Hemos escogido el análisis francés por ser el Derecho de este país el pionero en el análisis de estas figuras y contar con una legislación desarrollada al respecto. V. en relación con ello Opinión del Abogado General Warner, Asunto Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany 12/74, Rec. 1975, p. 181.

⁴⁰ Si un objeto de relojería lleva la mención de Ginebra el consumidor puede relacionar el objeto con el arte reputado de los relojeros suizos y preferir ese objeto a otro sin semejante denominación. V. CHAVANNE, p. 874

⁴¹ *Idem*, p. 872.

⁴² Es el caso especialmente destacado de Estados Unidos (Tariff Act 1930 y Federal Act Trade Comisión Act). Problema especial se presenta con la referencia al “último comprador del producto” de la ley americana, cuya protección parece ser el sentido de la marca. El “último comprador” no tiene que ser el consumidor, pues de lo contrario se plantearía una incongruencia si el producto continúa siendo transformado en los EEUU, de forma que ya no es originario del país

importadas vayan acompañadas de una marca que informe sobre su país de origen al último comprador de la misma. Se trata de la aposición de la etiqueta “made in...” Como en la figura anterior, las marcas de origen se utilizan con el objetivo de distinguir, a favor del consumidor, los productos nacionales de los extranjeros⁴³. Pero el concepto en sí de origen empleado por las marcas de origen, tampoco coincide exactamente con el que hemos definido al principio de este capítulo. La marca de origen recoge el nombre del país donde el producto ha sido fabricado, no el del país del cual la mercancía se puede considerar como parte de su producción⁴⁴. No obstante, los países que tienen introducida en sus legislaciones esta figura, aplican finalmente las reglas de origen para señalar el nombre del país que recoge la marca de origen⁴⁵: El origen de una mercancía

señalado en la marca. Pero por otro lado, según la legislación norteamericana sobre marcas un producto no puede ser etiquetado como “Made in USA” a no ser que el producto sea enteramente obtenido en EE.UU o a partir de partes enteramente norteamericanas. SCHAFFER, R., EARLE, B., AUGUST, F., op. cit., p. 456. A la inversa la legislación de la Comunidad Europea no contiene ninguna exigencia de que los productos no domésticos vayan acompañados de una marca de origen. V. MATTHIES J.: “EC Rules of Origin from an Official Point of View” y PALMETER, D.: “Rules of Origin in the United States”, en VERMULST, E., WAER, P. y BOURGEOIS, J.: *Rules of Origin in International Trade*, University of Michigan, 1997.

⁴³ Así fue declarado por el TJCE en el Asunto 207/83 Commission v. United Kingdom, Rec. 1985, p. 1201: “Debe reconocerse que el propósito de las indicaciones de origen y las marcas de origen es posibilitar al consumidor distinguir entre productos importados y domésticos y que ello les posibilita hacer valer cualquier prejuicio que tengan sobre los productos extranjeros”. Los efectos producidos por la aposición de marcas sobre el origen en los compradores es uno de los hábitos de consumo más estudiados. Por ejemplo, está demostrado que los consumidores asocian país de origen también con calidad. Así la mayoría de los consumidores americanos consideran que un producto de origen estadounidense registra una mucha mejor calidad que los de origen extranjero y, de esta forma, el 84% de los americanos declaran preferir productos de origen de los EEUU. BADE, D.L.: “Beyond Marking: Country of Origin Rules and the Decision in CPC International”. *John Marshall Law Review*, nº 31, 1997. En el mismo sentido, desde un punto de vista europeo, CHARDON, O., DUMARTIN, S.: “Fidélité aux enseignes, fidélité aux marques: les choix des consommateurs”, *INSEE PREMIERE*, nº 609, sept, 1998. Según el estudio, el 49% de los consumidores depositan más su confianza en la certificación del origen de un producto en cuanto a indicios de su calidad que sobre la marca (23%). En sentido contrario MICHALET, Ch.A.: “Firms multinationales et attractivité du territoire ». *Un nouvel impératif industriel: l’attractivité*. Université de Paris -Dauphine, 2000. En opinión de este autor, la importancia del origen disminuye cada vez más por la globalización, primando la marca.

⁴⁴ V. *Avis sur une proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l’indication d’origine de certains produits textiles importés des pays tiers* (DOCE 1983 C 211/46), donde se hace referencia a que el concepto de marca de origen para los textiles está determinado por el lugar de confección de los mismos.

⁴⁵ Es el caso de la legislación estadounidense o incluso, la europea, según las propuestas de reglamentos y directivas para la imposición de marcas de origen referentes a productos textiles. *Proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l’indication d’origine de certains produits textiles importés des pays tiers* (DOCE 1982 C 93/11), *Proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l’indication d’origine de certains produits textiles et d’habillement* (DOCE 1980 C 294/6). Poniendo también de manifiesto esta relación entre reglas de origen y marcas en la legislación suiza sobre fabricación de

según el cual va a recibir uno u otro tratamiento en frontera, e incluso dentro del territorio, de conformidad con una vinculación a un determinado país, es el que figura en la marca de origen. Su utilidad, sin embargo, es otra: informar al último comprador o consumidor del producto, como en las figuras anteriormente vistas, información, que de nuevo, puede servir para orientar las decisiones y preferencias del consumidor.

Existen algunas interrogantes alrededor de las marcas de origen. En particular, si deben considerarse como una excepción a las exigencias de no discriminación de la reglamentación del funcionamiento interno del mercado del art. III del GATT y, por ello, si resulta conforme a la legalidad internacional que se exija solo a las mercancías no domésticas que vayan acompañadas de la etiqueta “made in”, o bien todas las mercancías deben ir acompañadas de semejante etiqueta para su comercialización⁴⁶. Obsérvese que de lo que se está tratando aquí es que las marcas de origen suponen un tratamiento especial o distinto a las mercancías extranjeras, al margen de la respuesta que pueda dar el consumidor: el de llevar una marca de su origen extranjero específico para su comercialización, mientras que las mercancías domésticas quedan exoneradas de esa obligación. Suponiendo que ello sea así, las marcas de origen supondrían un caso más de tratamiento diferencial entre producción doméstica y extranjera para el que la determinación del origen seguiría siendo el *prius* o elemento previo necesario. Situación que se vería amplificada, si consideramos el efecto indirecto provocado por las preferencias de los consumidores a comprar lo doméstico⁴⁷.

Una segunda interrogante que se plantea sobre las marcas de origen es si, dado que deben indicar el país de origen, la determinación de ese país debe hacerse a través de las mismas reglas de origen utilizadas en frontera y dentro del territorio para la aplicación de otras medidas que tienen como objetivo un

relojes y la de Japón, Hong Kong y EEUU reclamando el tratamiento de estos aspectos en la armonización internacional sobre reglas de origen de la Ronda Uruguay. NELL, P.G.: “Enjeux pour la Suisse de la concrétisation de l’Accord relatif aux règles d’origine du Cycle d’Uruguay », THÜRER, D., KUX, S. (ed): *GATT 94 und die Welthandels Organisation*, Zurich, 1996, p. 217.

⁴⁶ JACKSON, J.H., DAVEY, W.J., SYKES, A.O. Jr.: *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text.*, St. Paul, Minn., 1995.

⁴⁷ V. nota 43.

tratamiento diferente para las mercancías propias y las extranjeras. Esto es, dado que las marcas de origen deben acompañar a la mercancía extranjera ya desde el momento de la importación, las reglas que se utilicen para aplicar, por ejemplo, los derechos arancelarios en función del origen del producto, son las mismas que para determinar la marca de origen. La pregunta se plantea porque si la respuesta a la cuestión anterior es negativa, esto es, tanto las mercancías extranjeras como las domésticas deben ir acompañadas de una etiqueta “made in”, la marca de origen no supone un tratamiento directamente distinto entre ambos tipos de mercancías, y por tanto, el concepto de origen tal y como lo hemos definido puede variar. Si se trata exclusivamente de dar una información más al consumidor sobre la mercancía, entonces puede que no resulte necesario hacer una valoración complicada sobre los elementos extranjeros con los que ha tomado contacto la mercancía a lo largo de su proceso de producción. Podemos estar hablando de *otro* concepto de origen⁴⁸. Pero si, a la inversa, la aposición de la marca de origen solamente resulta obligatoria para los productos importados, entonces la marca de origen es una medida más que entraña un tratamiento diferencial para las mercancías extranjeras, como tantas otras medidas, y por ello debería aplicarse *el mismo* concepto de origen.

En realidad, los límites entre estas tres figuras con las reglas de origen son bastante borrosos. Para mayor complejidad, no todas estas figuras están presentes en todos los sistemas jurídicos, lo que lleva a una terminología variada y confusa⁴⁹. En general, está claro que las indicaciones geográficas (denominaciones de origen e indicaciones de procedencia), no deben confundirse

⁴⁸ Al respecto, BERR, C.J. y TREMEAU, H., op. cit. (1997), que señala dos conceptos diferentes de origen, uno, el que es objeto de estudio en este trabajo, y otro asimilado a las emdidas de protección industrial. En este sentido, resulta revelador las diferentes posiciones de los países con reglas sobre marcas de origen y sin estas exigencias en la armonización internacional de las reglas de origen protagonizada por el GATT con el Acuerdo sobre reglas de origen. EEUU, por ejemplo, no podía dejar de concebir que en esa armonización se estuviera incluyendo las reglas aplicables a las marcas de origen. En cambio la Comunidad Europea, no mostraba ninguna pretensión de incluirlas.

⁴⁹ RITSCHER, M. y VOGEL, A.: «The Origin of Products of Multinational Enterprises », *European Intellectual Property Review*, nº 5, 1993, p. 171. Por ejemplo, Suiza, Alemania y el Reino Unido no distinguen entre denominaciones de origen e indicaciones de procedencia, España, Italia y Bélgica siguen el modelo francés. El Derecho Comunitario tiende sólo a proteger las denominaciones de origen y denegar protección para las indicaciones de origen. De forma semejante la última regulación sobre el tema por la OMC en el Acuerdo TRIPs.

con el origen aplicado a efectos aduaneros y que las exigencias de un caso no son aplicables al otro. No obstante, incluso se han señalado puntos en común, de forma que los criterios que las reglas de origen establecen en ocasiones como mínimos o insuficientes para transferir el origen pueden ser coincidentes con los que se establecen para las indicaciones geográficas⁵⁰. En segundo lugar, en cuanto a las marcas de origen, al aplicarse las reglas de origen para su determinación, se acaban confundiendo los conceptos totalmente. El motivo de esta confusión se produce por el exceso de importancia que las reglas de origen dan al lugar de producción de la mercancía, a la hora de examinar la vinculación de una mercancía a un país. Además, aunque con utilidad en el momento de la comercialización, el control del cumplimiento de la legislación sobre marcas de origen e indicaciones de procedencia, se produce en el momento de la importación. Al basarse todas estas medidas en el lugar de producción también, los conceptos se confunden y la única línea de separación es la finalidad: otorgar un tratamiento diferente a la mercancía o proporcionar una información a los consumidores. Es cierto, también, que tal confusión puede transmitirse a los consumidores, produciendo el fenómeno inverso al deseado. Imaginemos la situación de un producto fabricado en un país A, realizado a partir de materiales originarios íntegramente de otro país (B). Aplicando unas reglas de origen normales, lo más posible es que ese producto no resulte originario de A, sino de B. No obstante, si ese producto se comercializa en A, lo más seguro es que no lleve una marca de origen, pues se exige a las mercancías importadas y el producto no ha sido importado. Ello haría pensar al consumidor que, al no llevar una etiqueta con la marca de origen, el producto se relaciona con el país A, cuando su relación es más bien modesta y está mucho más relacionado con el país B⁵¹. Ofrecemos, a continuación, un cuadro resumen, para concretar los puntos de conexión y de divergencia entre las figuras tratadas, ordenándolas por su mayor cercanía al origen:

⁵⁰ RITSHER, M. y VOGEL, A., op. cit., p. 171-172.

⁵¹ V. *Avis sur une proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'indication d'origine de certains produits textiles importés des pays tiers* (DOCE 1983 C 211/46). Teniendo en consideración, entre otros, este motivo, se llegó al rechazo de una legislación sobre marcas de origen en la Comunidad.

Cuadro nº 5 Reglas de origen, marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen

<ul style="list-style-type: none">• Origen de las mercancías-Reglas de origen <p>Definición: Determinación del país con el que la mercancía presenta mayor vinculación en cuanto al proceso de producción</p> <p>Objetivo: Otorgar un tratamiento discriminatorio a la mercancía</p> <ul style="list-style-type: none">• Marcas de origen <p>Definición: Determinación del país en el que la mercancía ha sido producida.</p> <p>Objetivo: Información a los consumidores sobre las mercancías producidas en el propio país o importadas.</p> <ul style="list-style-type: none">• Indicaciones de procedencia <p>Definición: Determinación del espacio geográfico (ciudad, región, país) donde la mercancía se ha producido.</p> <p>Objetivo: Información a los consumidores sobre las mercancías producidas en el propio país o importadas.</p> <ul style="list-style-type: none">• Denominaciones de origen <p>Definición: Determinación de un espacio geográfico cuyas cualidades específicas goza el producto.</p> <p>Objetivo: Información al consumidor sobre la calidad de la mercancía y protección del derecho de propiedad industrial.</p>
--

3.3.Reglas de origen y estándares de preferencia

Los estándares de preferencia se relacionan con las reglas de origen que hemos calificado antes de preferenciales, esto es, las ligadas a tratamientos privilegiados a las mercancías. El término estándares de preferencia hace

referencia al conjunto de exigencias que debe cumplir la mercancía para que se haga acreedora del tratamiento preferente o más beneficioso. En ese conjunto de exigencias se encuentra comprendido los criterios señalados por las reglas de origen junto con otros requerimientos, como transporte directo, grado suficiente de subdesarrollo del país beneficiario, etc. Por ello se puede concluir que el “estándar de preferencia” supone un concepto más amplio que el de origen *strictu sensu*. No obstante, es frecuente la confusión entre ambos términos, especialmente considerando como reglas de origen todo un conjunto de exigencias que van más allá de lo que es específicamente la determinación del origen.

A modo de ejemplo podemos fijar nuestra atención en la exigencia de transporte directo que contiene algunos sistemas preferenciales⁵², a la que hemos hecho referencia más arriba en relación con la procedencia. Se entiende por transporte directo en la actualidad, la exigencia de que el producto debe ser transportado directamente del país de origen hasta el país de destino, admitiendo el transbordo y depósito aduanero en países intermedios, aunque no esté justificado por imperativos geográficos⁵³. Que la mercancía proceda directamente de un país no tiene por qué suponer un elemento en sí del concepto de origen, significando hoy en día mucho más una prueba o una garantía de que no se ha cometido fraude en cuanto a la identidad de la mercancía y su posible origen⁵⁴. Las reglas de origen contempladas en un concreto régimen preferencial pueden omitir cualquier referencia a la procedencia de las mercancías para determinar el origen, lo que no impide que, de forma paralela, se exija el transporte directo como un requisito añadido para que la mercancía goce de la preferencia.

Relacionado con este tema se encuentra también el llamado principio de territorialidad. Conforme a este principio todos los requisitos exigidos para la adquisición del origen preferencial deben obtenerse exclusivamente dentro del

⁵² Es el caso del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Comunidad

⁵³ LEGRAND, G. y MARTINI, H.: *Management des opérations de commerce international*, Paris, p. 110. El concepto jurídico de transporte directo varía según la naturaleza de los intercambios. En ciertos casos se estipula que los productos pueden ser transportados a través de otros territorios que no son los de las partes contratantes, siempre que no hayan sido puestos en el comercio o en el consumo. NASSIET, J.R., op. cit., p. 298.

⁵⁴ FORRESTER, I.S.: “EEC Customs Law: Rules of Origin and Preferential Duty Treatment” (2 Partes), *European Law Review*, 5, 1980, pp. 167-187 y 257-286.

territorio preferencial. Así un producto perderá el tratamiento preferencial aunque tenga el origen del país beneficiario si es exportado a un tercer país, a menos que el importador pueda demostrar que el producto se encuentra exactamente en las mismas condiciones que tenía cuando fue exportado al tercer país y que no ha sido objeto de ninguna transformación. Como puede observarse, subyace en el principio de territorialidad la misma preocupación que con el transporte directo: el fraude en cuanto a su identificación y origen⁵⁵.

Otro supuestos de estándares de preferencia, contenidos en otros sistemas preferenciales hacen referencia a la exigencia de que el exportador e importador sean residentes en los países que conforman el esquema preferencial. Evidentemente, nada tiene que ver con el origen de la mercancía, el lugar de residencia del exportador o del importador. No obstante, la mercancía no gozará de la preferencia, a no ser que junto a la demostración del origen, se justifique la residencia de las personas relacionadas con la operación de importación⁵⁶.

4. Significado del origen de las mercancías

Una vez determinado el concepto de origen y de reglas de origen, procede hacer un análisis del significado o sentido de esta figura, sirviendo para dejar constancia de su importancia creciente. Como adelantamos en la Introducción, la posibilidad de asociar una mercancía a un determinado país resulta fundamental a la hora de atribuir el régimen jurídico pertinente a esa mercancía. En ocasiones, no obstante, los efectos de atribuir un origen u otro a las mercancías pueden ir más allá de la propia mercancía y servir a otros intereses paralelos. De todo ello pasamos a ocuparnos a continuación.

⁵⁵ Pero mientras que en el transporte directo esa preocupación surge con posterioridad a la emisión del certificado de origen para la operación de exportación / importación concreta, en el caso del principio de territorialidad es una exigencia previa a la expedición de ese documento. V. PRIESS, H.J y PETHKE, R., op. cit, p. 787.

⁵⁶ Decisión del Consejo de Jefes de Gobierno de la CEI de 18 de octubre de 1996, referente al sistema preferencial (zona de libre comercio) establecido en la Comunidad de Estados Independientes. V. GARCIA CATALAN, M.I., op. cit. (1999).

4.1. El origen como instrumento aduanero y de la política comercial: una herramienta neutral o proteccionista?

La determinación del origen de las mercancías extranjeras en el momento de su importación, para atribuirles unos u otros derechos arancelarios y la exención de los mismos (tarifas arancelarias, propiamente dichas y derechos antidumping), permitir su entrada en el territorio o denegarla, controlar y/o limitar el número de unidades de esa mercancía que podrán acceder al territorio (estadísticas, contingentes o cuotas ya sea a través de medidas de salvaguardia o de VERs), es el uso y sentido tradicional del origen en frontera⁵⁷. Facilitar la comercialización de la propia producción frente a la extranjera, o gravar a ésta de forma más onerosa que aquella resulta la utilidad del origen dentro del propio territorio⁵⁸. Como puede deducirse rápidamente, pues, el origen resulta necesario en toda medida discriminatoria aplicada a las mercancías. Y porque el comercio internacional ha funcionado y sigue haciéndolo sobre la base de la discriminación, el origen del producto, elemento sobre el que pivota la discriminación, se convierte en imprescindible. Es el *prius* para la aplicación de todas estas medidas. Es cierto que la norma básica sobre la que descansa la legislación sobre el comercio internacional, descansa sobre el principio de la nación más favorecida, que supone, en esencia el tratamiento no discriminatorio de los productos en función de su origen. Pero también es cierto que el mismo principio es excepcionado en la misma legislación en numerosas ocasiones para permitir un amplio abanico de medidas de política comercial, sean de “fair trade” o esencialmente de protección, discriminatorias⁵⁹.

El origen, así contemplado, es una mera herramienta, se trataría de un elemento neutro⁶⁰. Son discriminatorias las medidas que se apoyan en el origen,

⁵⁷ ABEL, J. y HEYING, E.: *Les règles d'origine et la CEE*, Agencia Europea de Información, Bruselas, 1984, p.2: “El concepto de origen constituye, en efecto, la piedra angular de toda política que prevé un tratamiento diferencial que se aplica a las importaciones.”

⁵⁸ En la actualidad, no todas las medidas señaladas son conformes a la legalidad internacional, y la mayoría de ellas, solo resultan posibles bajo determinadas circunstancias. De ello nos ocuparemos en los capítulos siguientes.

⁵⁹ V. arts I y ss. del GATT, Capítulo 2 Parte II.

⁶⁰ “(Las reglas de origen) , al menos idealmente, no son una medida de política comercial conforme a su carácter puramente técnico, neutral en cuanto al comercio, sino que sirven como

pero no el origen en sí. No obstante, recordemos que las reglas de origen pueden ser diferentes para cada medida, según se entienda conveniente destacar unos u otros elementos de conexión entre mercancía y país, y, por ello, su neutralidad desaparece. Las reglas de origen pueden ampliar el efecto discriminatorio de las medidas que las utilizan. Pensemos, a modo de ejemplo, en la aplicación de unos derechos antidumping contra las importaciones de un producto concreto originario del país A. Está claro que la medida antidumping, selectiva en función del origen discrimina al producto originario del país A, frente a todos los productos similares originarios del resto de los países. Para poder aplicar la medida se necesita previamente disponer de unas reglas de origen que indiquen cuándo el producto es originario del país A. Y en este momento puede convenir que tales reglas señalen como relevante cualquier vinculación con el país A, por pequeña que ésta sea, de forma que un mayor volumen de productos se vean involucrados en la satisfacción de los derechos antidumping. A la inversa, podemos pensar en unas reglas de origen especialmente ideadas para reducir el volumen de productos que pueden tener relación con un país, cuyo origen se privilegia a través de una preferencia⁶¹.

En nuestra opinión, y como tendremos la oportunidad de destacar más adelante, la posibilidad de disponer de diferentes reglas de origen para cada medida de política comercial supone una peligrosa distorsión del tráfico y del concepto de origen⁶². Cuando las reglas de origen se utilizan de la forma que

una herramienta a las medidas de la política comercial". EECKHOUT, P.: "The external Dimension of the EC Internal Market - A portrait". *World Competition Law and Economic Review*, vol. 15, Dic, 1991, n° 2.

⁶¹ En este sentido LANASA III, J.A.: "Rules of Origin and the Uruguay Round's...", op. cit. El autor menciona dos términos concretos para referirse a este fenómeno "overly restrictive rules of origin" en el primer caso y "overly broad rules of origin", p. 626-627. Como ejemplo de este segundo caso se expone el caso de la Helms Burton Act, 1996. Esta ley considera que una mercancía tiene origen cubano (y por ello, queda prohibida su importación), si está hecha de, o derivada de algún artículo obtenido, producido o fabricado en todo o en parte en Cuba o si hubiera sido situada en, transportada de o a través de Cuba.

⁶² Si las reglas de origen se determinan según medidas y sectores, se da pie para que las industrias de mayor peso en cada país se aislen de los efectos de cualquier medida comercial, procurándose unas reglas de origen adecuadas. No es de extrañar que los lobbies estén presentes en las definiciones de las reglas de origen. JU, J., KRISHNA, K.: "Firm behaviour and market access in a free trade area with rules of origin". *National Bureau of Economic Research Working Papers Series*, 6857, dic., 1998, p.2. Por ello han sido consideradas por BHAGWATI, J., como ejemplo de "unproductive profit seeking activities", pues entre otras cosas, sirven para aumentar la propia exportación de productos intermedios a expensas de suministradores más competitivos de fuera del área, en PALMETER, D.: "Rules of Origin in Regional Trade Agreements", DEMARET, P., BELLIS, J.F., GARCIA JIMÉNEZ, G.: *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay*

acabamos de ver, la producción se adecua a las exigencias de las reglas de origen, intentando hacer caer a la mercancía dentro del origen que premia la medida preferencial o fuera del origen que penaliza la no preferencial, esto es, produciendo exactamente el efecto de cualquier medida proteccionista: la desviación de los recursos y del tráfico de una forma más ineficiente. La neutralidad y el carácter técnico con el que tradicionalmente se ha tildado a las reglas de origen, solo puede mantenerse a través de la definición de una únicas reglas de origen aplicables en cualquier medida comercial. Lo contrario supone convertir a la determinación del origen en un “mecanismo extremadamente efectivo de proteccionismo”⁶³.

4.2. Las reglas de origen como un instrumento regulador de las inversiones

De forma muy conectada con el tema anterior, las reglas de origen pueden resultar un instrumento muy útil de atracción y desviación de las inversiones, una vez alcanzada la liberalización de las mismas en el panorama internacional. Está claro que las inversiones van a dirigirse allí donde se esté asegurando a la producción un origen conveniente, con relación al país donde esos productos vayan a ser comercializados⁶⁴. El efecto distorsionador de las reglas de origen se acentúa conforme a varios factores, entre los que destacamos: la dificultad de cumplir con las exigencias sobre el origen, el tamaño y las oportunidades del mercado de destino del producto, la penalización por no adecuarse a las exigencias de esas reglas de origen⁶⁵. Es evidente que si el coste de adecuarse a las reglas de origen es superior a los beneficios obtenidos por la adecuación, la desviación de las inversiones se minimiza, por eso, el segundo de los factores que hemos mencionado actúa de contrapeso importante: un gran mercado de consumo,

Round, Universidad de Lieja, 1998. En el mismo sentido LLOYD, op. cit., “las reglas de origen resultan ser esencialmente proteccionistas y distorsionadoras del tráfico”.

⁶³ LANASA III, J.A.: “An Evaluation of the Uses and Importance of Rules of Origin, and the Effectiveness of the Uruguay Round’s Agreement on Rules of Origin in Harmonizing and Regulating Them”, *Working Papers*, 1996, Harvard Law School.

⁶⁴ En el caso de acuerdos preferenciales recíprocos (ZLC) se estudia desde una perspectiva económica que la inexistencia de reglas de origen trae como consecuencia un aumento de los flujos de intercambios de mercancías (desviación hacia el país miembro con unos aranceles más bajos), mientras que con reglas de origen el aumento del tráfico es de inversiones., JU., J. y KRISHNA, K., op. cit., p. 3.

⁶⁵ LANASA III, J.A.: “Rules of Origin and the Uruguay Round’s”, op. cit., p. 627.

garantiza el beneficio de poder penetrar en él en buenas condiciones. Por eso, son las reglas de origen de las grandes potencias comerciales, las verdaderamente decisivas a la hora de mover los flujos de inversión en una u otra dirección. A modo de ejemplo, pensemos en la dependencia comercial que los países de la orilla sur del Mediterráneo mantienen con la Comunidad Europea: más de la mitad de sus exportaciones se dirigen hacia su poderosa vecina del Norte. Así que no es de extrañar que las reglas de origen de la Comunidad resulten realmente relevantes para la localización de las inversiones en el sentido dirigido por ellas, en estos países. No sería de la misma forma si las exportaciones estuvieran diversificadas de forma equilibrada hacia distintos países.

En este aspecto resalta la distorsión de los flujos de inversión provocados por sistemas preferenciales y sus reglas de origen. Como hemos visto, las reglas de origen de los acuerdos preferenciales suelen ser restrictivas para impedir que se beneficien de la preferencia productos que tienen una relación pequeña con los países beneficiarios. Si las reglas son tan restrictivas que cumplir con sus exigencias resulta muy costoso, la preferencia pierde todo sentido. Pensemos que el país A concede una preferencia al país B. Si las reglas de origen son muy restrictivas, no merecerá la pena producir en B para acceder a A, pues resulta más costoso que beneficiarse de la preferencia, a veces, puede resultar hasta imposible. Es el caso de reglas de origen con exigencias que no pueden ser cumplidas en el país B, como otorgar un valor predominante a uno de los elementos de conexión entre país y mercancía (la mano de obra, por ejemplo) cuando el país B carece de ese elemento (para la producción de la mercancía se requiere una mano de obra muy cualificada que el país B no tiene).

Pensemos ahora en una preferencia recíproca, aunque las reglas de origen no sean muy restrictivas, si el país A representa un mercado más importante que el de B, las inversiones pueden mostrar una tendencia a dirigirse directamente a A, el mercado dominante de destino⁶⁶. Ello es todavía más claro si A mantiene relaciones comerciales preferenciales con más países que B. Estar en el centro de una red de relaciones comerciales atrae más las inversiones que encontrarse en la

⁶⁶ LANASA III, J.A.: “An evaluation of the uses and importance ...”, op. cit, p. 3

periferia⁶⁷. Esto es, pensemos que A, a su vez, mantiene relaciones preferenciales recíprocas con los países C y D, mientras que el país B no mantiene más relaciones preferenciales. A todo inversor le resultará más conveniente establecer plantas de producción en A, puesto que sus mercancías, a parte de estar ya en A, tendrán acceso a B, C y D, que en el país B, cuyas mercancías, a parte del mercado de B, solo tienen acceso a A. Elegir cuidadosamente el tipo de reglas de origen, según la relación preferencial, tiene el efecto consiguiente de desplazar a las inversiones en el sentido querido. No es muy difícil poner nombres reales a los países del ejemplo y descubrir que el papel de A está representado a la perfección por la Comunidad Europea, con su red de relaciones preferenciales y sus reglas de origen diferentes en cada una de ellas, como veremos más adelante.

En realidad, el panorama expuesto no es el único relativo a las reglas de origen preferenciales. La acumulación juega un papel importante en la desviación de las inversiones. En los acuerdos preferenciales, la acumulación mínima que puede recogerse es la llamada acumulación bilateral. Por la misma, las mercancías originarias de una parte en el acuerdo, pueden utilizarse por la otra parte para la elaboración de un producto, tal y como si fueran originarias del segundo país. Ello supone un incentivo a la inversión en productos intermedios o componentes dentro del área preferencial, cuyo tráfico es el verdaderamente beneficiado por la acumulación⁶⁸.

Las reglas de origen no preferenciales también pueden suponer un elemento de distorsión de las inversiones. Es claro que cuando se adopta una medida de política comercial, unos derechos antidumping, por ejemplo, si se aplican unas reglas de origen para “acompañar” a esos derechos, de forma que cualquier conexión con el país penalizado suponga la atribución de su origen, las inversiones van a desplazarse del país penalizado, dejarán de producirse

⁶⁷ Es la teoría de “hubs and spoke”. Aplicada a las relaciones comerciales entre la Comunidad y los países del Magreb y del Mashrek, v. TOVIAS, A.: “Impacto comercial de las futuras zonas de librecomercio”, en BACARIA, J. y TOVIAS, A.: *Librecambio Euromediterráneo. Impacto del área de libre comercio en el horizonte 2010*, Barcelona, 1999.

⁶⁸ LANASA III, “An evaluation of the uses and importance ...”, op. cit., p. 4. Según este autor las reglas de origen preferenciales no están diseñadas para proteger específicamente a los productores de mercancías finales, sino para incentivar la inversión en componentes. Entendemos que esto es solamente cierto en el caso de la acumulación y no de las reglas de origen en general.

componentes originarios en ese país, etc., para centrarse en otros países y en otros componentes, en muchos casos, en el país y en los componentes originarios del país que impone la medida con sus reglas de origen. El caso de las llamadas fábricas-destornillador, del que también nos ocuparemos más adelante, resulta revelador.

Las reglas de origen de los países de destino de las mercancías son, contemplados desde la perspectiva del productor, como un elemento más de la producción que debe ser tenido en cuenta: dónde instalar las plantas de producción, el origen de las materias primas y componentes, el valor de aportado por la mano de obra resultan cruciales para maximizar el proceso productivo. No obstante, su complicación y variabilidad, supone un coste importante⁶⁹.

4.3. "Aplicación extensiva" de los criterios de las reglas de origen

Como ya hemos señalado, el origen de las mercancías tiene un carácter completamente territorial, esto es, el origen atribuido a una mercancía tiene su validez en los límites territoriales de un Estado. Si la mercancía es importada en otro país, la legislación sobre el origen de este segundo país puede perfectamente determinar otro origen a la misma mercancía. Así que al productor y al exportador/importador les interesa particularmente las reglas de origen del país de destino de la mercancía. Como consecuencia de ello, los agentes económicos adecuarán, en general, su actuación a las reglas de origen de un tercer país, pendientes de cumplir con las exigencias del origen, no del país donde la mercancía se produce, sino del país de importación. La situación se amplifica cuando el país de destino representa un gran mercado al que se dirigen la mayoría de las exportaciones de un país, como vimos en el caso de los países de la orilla sur del Mediterráneo respecto de la Comunidad Europea. La mayor parte de los agentes económicos que actúan en un país adecuan su actuación a las reglas de origen correspondientes a una legislación que no es la de ese país. Las reglas de

⁶⁹ Resulta revelador el hecho de que las reglas de origen establecidas en los primitivos acuerdos entre la Comunidad Europea y los países EFTA resultaban tan complejas que llegaban a representar un coste superior al beneficio de obtener el origen preferencial. En concreto se estimaba que los costes de las reglas de origen llegaban a representar de un 3 a un 5% del valor de la mercancía. HERIN, J.: "Rules of Origin and differences between tariff levels in EFTA and in EC", *Occasional Paper*, EFTA, n° 13, 1986, p. 11.

origen de los países dominantes en el comercio internacional tienen finalmente el efecto de condicionar los procesos de producción, la localización industrial y las inversiones en muchos otros países. Ello no sorprende, las normas de la legislación económica y comercial de los países más influyentes extienden sus efectos más allá de sus fronteras.

Pensemos ahora en los sistemas preferenciales. En los establecidos a través de un acuerdo, las reglas de origen sustantivas que van a regir en la relación preferencial, así como las relativas a la expedición de certificados y pruebas, se contienen en el propio acuerdo, fuente de derecho para ambas partes. En otras ocasiones, el sistema preferencial puede establecerse unilateralmente por parte de un país que decide, de forma autónoma, conceder un trato más beneficioso a las mercancías originarias de otro país. En este caso es el país donante el que determina las reglas de origen sustantivas aplicables y las condiciones de expedición de los certificados que corresponde a las autoridades administrativas del país beneficiario. Ello significa en la práctica que el país donante de la preferencia establece los criterios de actuación para las autoridades administrativas del país beneficiario.

Pongamos un ejemplo: El país A decide otorgar una preferencia al país B. Para que las mercancías originarias de B puedan gozar de la preferencia, el país A exigirá que vayan acompañadas de un certificado de origen, el cual debe ser expedido por las autoridades aduaneras de B. En este caso, también las autoridades administrativas de B aplicarán el contenido de las reglas de origen de A para, conforme a las mismas, asegurar el origen de las mercancías presentadas para la exportación hacia A. Esto es, conforme al contenido general de las normas sobre el origen del país B, los criterios elegidos por ese país, las mercancías pueden no ser originarias de su país, ello no obstará para que los certificados de origen se expidan asegurando el origen de su país, si ello es conforme con las reglas de origen del país A, para las mercancías que tengan como destino la importación en A. Para todo ello entra en juego la cooperación administrativa, entre los países donante y beneficiario, por la cual el país beneficiario acepta aplicar los criterios de origen del país donante. Un caso relevante lo encontramos

en el Sistema de Preferencias Generalizadas y las exigencias, en cuanto al origen, impuestas por la Comunidad a los países beneficiarios para hacer efectivas esas preferencias⁷⁰.

No considerando adecuado intentar analizar el carácter extraterritorial en semejantes casos de las normas de origen, conforme a criterios tradicionales⁷¹, ni siquiera en cuanto a sus efectos⁷², sí queremos destacar la expansión de los criterios elegidos por las reglas de origen de los países con mayor influencia en el comercio internacional, y poner en relieve el curioso fenómeno por el que las legislaciones de los países beneficiarios, se adaptan al contenido de las reglas de origen de los países donantes⁷³.

⁷⁰ V. Reglamento de aplicación del Código Aduanero: la Comunidad impone a las autoridades administrativas de los Estados beneficiarios una serie de actuaciones conforme a la expedición de los certificados, siendo estas autoridades las destinatarias directas de las normas comunitarias.

⁷¹ RIGAUX, F.: *Droit International Privé*, Bruselas, 1968, pp.13-17.

⁷² DEMARET, P.: "L'extraterritorialité des lois et les relations transatlantiques : Une question de droit ou de diplomatie ?" » *Revue trimestrielle de droit européen*, 1985, n° 21.

⁷³ Desde esta perspectiva, quizás las reglas de origen de los países dominantes del comercio internacional fueran más encuadrables como ejemplo del unilateralismo agresivo. BHAGWATI, J. y PATRICK, H.T.: *Aggressive Unilateralism*. Michigan University, 1991.

Capítulo 2

El origen de las mercancías y la extranjería: Desarrollo histórico español

Sección 1. El tratamiento diferencial de la mercancía extranjera

La determinación del régimen aplicable al comerciante y a la mercancía extranjeros parte de una primera clarificación de qué es lo extraño y qué es lo propio. “La variedad de grupos sociales respecto a los que se puede ser extraño en el curso de la historia del derecho español y en cada una de sus épocas, puede reducirse fundamentalmente a dos: el Reino y la ciudad”⁷⁴. En los albores del Derecho de Extranjería, propiamente peninsular, el fenómeno característico será de una gran dispersión política y, consecuentemente, normativa. El protagonismo será detentado principalmente por el municipio, formación con una amplia esfera de autonomía frente al poder real, por lo que la vinculación relevante será la de perteneciente a un municipio, interrelacionada con unas relaciones de vasallaje más o menos feudales, mucho más importante que la pertenencia a un determinado reino⁷⁵.

⁷⁴ GIBERT. ‘La condición del extranjero’. *L'étranger*. Rec. de la Société Jean Bodin, Bruselas, 1955, p. 151

⁷⁵ PEREZ COLLADOS, J.: *Una aproximación histórica al concepto de nacionalidad*, Zaragoza, 1993, p. 26 y ss. V. también, GONZALEZ CAMPOS, J.D., op. cit., destacando la relación de vasallaje y de naturalización.

La vinculación con la ciudad, a su vez, permanece muy desvaída hasta el s. X, respondiendo más bien a establecer diversas situaciones personales como presupuesto de aplicación de normas concretas, pero no como determinadora del ámbito de aplicación subjetivo del derecho local. Es a partir del s. X cuando la categoría jurídica de vecindad se asienta como criterio general de vinculación personal a un ordenamiento. La característica de la vecindad será la proximidad entre unos y otros, manifestada por una residencia estable⁷⁶, ajena, por tanto, a cualquier consideración de comunidad de origen o nacimiento.

A partir del s. XIII-XIV se detecta un cambio en los planteamientos. La institución del reino como ente político y jurídico se afianza en detrimento de las entidades locales, aportando un nuevo concepto de vinculación: el de la naturalización. El afianzamiento de esta figura, basada en el *ius sanguinis* del Derecho clásico, al que se le agrega el *ius soli* medieval y feudal, provocará la aparición del concepto de nación y el declive de la figura del vecino, basada en la residencia. “Si el municipio integraba una población por medio de la figura del vecino, el reino integrará una nación por medio de la figura del natural”⁷⁷.

En la configuración de la idea de pertenencia a una nación, además de esa vinculación en razón del lugar y origen en el nacimiento, que conduce a una identificación cultural, habrá que considerar también la existencia de un espacio económico, de producción e intercambio⁷⁸, fiscal y monetario único, esto es “un sistema de proteccionismo comercial que proyectado sobre un espacio geográfico concreto, producirá perturbaciones y peculiaridades en las relaciones de producción de ese territorio que conducirá a la formación de espacios nacionales”.⁷⁹ Efectivamente en la determinación del espacio geográfico nacional el ámbito económico paralelo resulta clave.⁸⁰

⁷⁶ LALINDE ABADÍA, J.: *Los medios personales de gestión del poder público en la Historia española*, Instituto Nacional de las Administraciones Públicas, 1971, p. 76-77

⁷⁷ PEREZ COLLADOS, J., op. cit., p. 30

⁷⁸ DUPUIS, Ch.: «Règles générales du Droit de la Paix», Académie Internationale de La Haye. Rec. des Cours, 1930, t. II.

⁷⁹ LALINDE ABADÍA, J., op. cit., p. 32.

⁸⁰ Ibid. p. 117: “los espacios ideológicos suponen por lo tanto, espacios económicos simétricos, con lo que la cesación progresiva de una superestructura cultural e ideológica en un grupo social

La delimitación de los sujetos vinculados a una comunidad dada, se construye, por tanto, simultáneamente a la determinación de la producción propia de esa misma comunidad, del ámbito de su mercado⁸¹. Y de la misma manera que el que no pertenezca a esa comunidad será objeto de una regulación diferente, lo que no haya sido producido en esa comunidad, recibirá un trato distintivo. La mayor prueba de ello es el proteccionismo presente en cualquier relación comercial con un factor extranjero desde las fechas más remotas, pero que sin duda se consolida en el momento en que las fronteras fiscales -sistemas aduaneros sobre todo- coinciden con las políticas, quedando perfilados perfectamente los límites del reino⁸². Si en la Edad Media la mercancía se vincula la mayoría de las veces al comerciante y el rechazo o protección de lo extranjero recae de forma conjunta sobre la persona y la cosa, a medida que el concepto de reino se asienta y el poder político y legislativo se unifica, los contornos de la figura del comerciante y de la mercancía extranjeros se clarifican y la protección del propio mercado se manifiesta en el rechazo directo de los productos foráneos, independientemente de la naturaleza de la persona que los pretenda introducir. Surge entonces el problema de encontrar una forma de conectar o vincular a la mercancía con una comunidad determinada, problema que si bien no propició el desarrollo de una teoría o metodología durante toda la Edad moderna, sí estuvo presente desde el momento que los sistemas productivos se complican y que dio pie a soluciones puntuales o casuísticas. Habrá que esperar hasta el s. XX momento en que la globalización de la producción se generaliza y en el que esta se convierte en la protagonista indiscutida del comercio sin importar en absoluto la nacionalidad de exportadores e importadores, para que empiecen a tomar

radicado en una extensión geográfica determinada tendrá que ver necesariamente con la configuración de un espacio económico territorial en esta misma región.

⁸¹ “En el curso de la evolución del comercio, después del renacimiento que se va produciendo a partir del siglo X, se debe a la progresiva ampliación del mercado en sentido económico, lo que en definitiva, a su vez, se relaciona con la línea de afirmación política del Estado (...) Desde el punto de vista económico y partiendo de su significado como comunidades que necesitan de abastecimientos externos, en la ciudad surge una política económica que se orienta en los siguientes sentidos (...), protegiendo al productor se pretende reservar al de la ciudad todo lo que sea comercio e industria urbanos, excluyendo la competencia de extraños”. GIRON TENA, J.: “El concepto del Derecho Mercantil: desenvolvimiento histórico y Derecho Comparado”, *Anuario de Derecho Civil*, 1954, p. 712

⁸² GENET, J.P.: “L’Etat de la fin du Moyen Age et le concept d’espace économique” en CNRS: *La France de la fin du XVe siècle. Renouveau et Apogée*, Paris, 1985, p. 165.

cuerpo distintos métodos generales de definir con precisión el origen de un producto y poder así atribuirle un régimen concreto.

1. La Edad Media

Se puede destacar la presencia de disposiciones referidas al comerciante extranjero ya en los primeros cuerpos legales propiamente peninsulares. Así, dentro del periodo visigótico, el *Liber Iudicorum*, (654-681) vertido al Fuero Juzgo (1158), agrupa bajo un mismo Título (el T. III del Libro XI “*De transmarinis negotiatoribus*”) normas referidas a este ámbito cuando no existía siquiera, en ninguna otra parte del mismo Cuerpo, una ordenación sistematizada de la condición legal de los extranjeros. Se trata en concreto de cuatro leyes donde se establece la protección de la compra de buena fe, el principio personalista manifestado en la incompetencia de los jueces para dirimir pleitos entre comerciantes extranjeros y la posibilidad de que éstos pudieran tomar siervos dentro del territorio para transportar sus mercancías, pero no sacarlos del mismo⁸³. La preeminencia del extranjero comerciante frente a las otras categorías de extranjeros, se manifiesta, pues, de forma patente.

Tras la invasión musulmana, el comercio internacional se afianza en la Península gracias a la actividad de comerciantes judíos y musulmanes que mantenían relaciones con el vasto mundo árabe. De esta forma, pronto empezarán a llegar productos extraños como paños y tejidos “greciscos” de Bizancio o “dulcerías o doxtouias” de la ciudad persa de Doxtoua.⁸⁴ Desde el s. XI se desarrolla también en la España cristiana un activo comercio interregional con centros de verdadera importancia internacional. No obstante el comercio internacional se desarrolla especialmente por mar, destacando sobre todo, en este sentido, la actividad catalana, plasmada en los Usatges de Barcelona. El predominio musulmán en el comercio mediterráneo, el espacio comercial más importante a larga distancia, se comparte a partir del s. XIII con mercaderes europeos, especialmente pisanos y más tarde genoveses, provenzales y

⁸³ Liber Iudicorum y Fuero Juzgo en *Los Códigos Españoles*, T. I, Madrid, 1847.

⁸⁴ VERLINDEN: “The rise of Spanish Trade in the Middle Ages” *The Economic History Review*, 1939. p. 47. “...tan pronto como el s. X, el comercio sobrepasa sus fronteras regionales y alcanza una esfera que justificadamente puede ser descrita como internacional”

catalanes⁸⁵. No debe olvidarse tampoco el espacio nórdico, con el área flamenca, poderoso polo de desarrollo de producción y de exportación, sobre todo de paños de lana⁸⁶. Todos ellos junto con los andalusíes, aportarán sus productos a los reinos cristianos de la Península. Del régimen legal aplicable a estas mercancías y sus comerciantes queda constancia en los Fueros y Ordenanzas de las ciudades, en los Cuadernos de las Cortes de los diferentes reinos, así como en cuerpos legales de la trascendencia de las Siete Partidas.

De forma general se trata, sobre todo, de diferentes derechos ligados al franqueo de puertos o municipios y a la compra y venta. Dentro de los primeros, de carácter aduanero, se pueden mencionar los almojarifazgos, puertos, *passages*, *barcages* y portazgos⁸⁷, que el comerciante extranjero debía satisfacer, bien en razón de su persona, bien en razón de las mercancías que introducía o extraía del territorio. Entre los últimos, destacaba la alcabala⁸⁸, así como otros derechos ligados a las ferias y mercados.

Los primeros, por su carácter aduanero, estaban dirigidos necesariamente a gravar las personas y sus mercancías que viniendo de fuera, atravesaran la frontera, pero también a los vecinos del territorio y sus productos que quisieran salir del mismo. Se trata, en la parte que aquí interesa, del tratamiento en frontera

⁸⁵ REMIE CONSTABLE, O.: *Comercio y comerciantes en la España musulmana. La reordenación comercial de la Península Ibérica del 900 al 1500*, Barcelona, 1997, p. 118 y ss. Los productos europeos llegan a Castilla a través del Atlántico sobre todo. Este comercio desde los puertos del norte confluía en Burgos, para llegar a Toledo, enlace comercial con el mundo árabe.

⁸⁶Sobre redes comerciales y tipos de mercados, ferias y centros de comercio: CONTAMINE, Ph.: *La economía medieval*, Madrid, 2000

⁸⁷ La naturaleza de los almojarifazgos y de los portazgos es discutida. A lo que aquí interesa, en ocasiones parece estar ligada al hecho de la venta, a veces dirigido contra los revendedores y en otras casos también contra el productor directo. Pero en otros supuestos se configura únicamente como de tránsito por una determinada población, sin vinculación con la venta. V. MARTÍN, J.L.: "Portazgos de Ocaña y Alarilla", Anuario de Historia del Derecho Español, vol. XXXII, 1962. V. también BOISSONADE: *Les Etudes relatives à l'histoire économique de l'Espagne et leurs résultats*, Paris, 1913, p. 146. Los almojarifazgos aparecieron a partir del s. XII al Sur del Sistema Central como herencia del Al-Andalus. En general se asimilaban a la figura de los portazgos, perdiendo su nombre a favor de éstos, más conocidos en los países europeos. LADERO QUESADA, M.A.: "Almojarifazgo sevillano y comercio exterior de Andalucía en el s. XV". Anuario de Historia Económica y Social, 1969, n.º2, p. 70.

⁸⁸La alcabala era un impuesto sobre las mercaderías, en principio sobre las ventas de pan, vino, pescado y artículos de vestir, que posteriormente se extendió a todas las transacciones comerciales. Sobre su introducción y desarrollo, v. O'CALLAGHAN, J.F.: *Las Cortes de Castilla y León, 1188-1350*, Valladolid, 1989, p. 160 y ss.

del hecho extranjero, primer contacto del ordenamiento con el elemento de extranjería. Entre los segundos, no hemos localizado derechos especiales contra los foráneos o sus mercancías, sino derechos que se exigían, en general, por razón del tráfico comercial, pero sí modificados de forma discriminatoria para hacer más o menos oneroso el hecho de la extranjería, tanto referido a la persona como a la mercancía. Este segundo tipo de derechos supone el tratamiento diferenciado de la mercancía foránea una vez que ésta ha atravesado las fronteras y se encuentra dentro del territorio. Su importancia es máxima porque demuestra que el hecho específico de la extranjería continuaba “persiguiendo” a la mercancía más allá de la frontera.

Para comprender esta regulación es necesario tener presente el contexto comercial de la época: mercado fuertemente controlado, articulado en ferias solamente permitidas como privilegios reales⁸⁹, donde los precios de los productos⁹⁰, así como sus características y cualidades⁹¹ se encuentran determinados al detalle, regulándose minuciosamente la entrada y salida de las mercancías.

1.1. Régimen de la mercancía extranjera dentro del territorio

Son múltiples los testimonios normativos relativos a medidas aplicables dentro del propio territorio, que tienen en consideración el factor de extranjería, dirigidas tanto a las personas como a los productos objeto del comercio⁹². Ese

⁸⁹ A modo de ejemplo podemos mencionar el privilegio que Alfonso VII concede a Valladolid de tener una feria en la Natividad de Nuestra Señora o el que en 1153 otorga a Sahagún para Pentecostés.

⁹⁰ Ver al respecto, a modo de ejemplo las Cortes de Sevilla, de 1250, donde se establece el precio de venta máximo de ciertos productos (paños, pieles, cueros, sillas de montar, caballos, bueyes, halcones) y se prohíbe a los comerciantes que mantengan los precios por medio de acuerdos entre ellos. V. HERNANDEZ, F.J.: “Las Cortes de Toledo de 1207” en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media*, Valladolid, 1988

⁹¹ Sobre la regulación detallada de las características de los productos resulta revelador, por ejemplo, la Ley 81 de las Ordenanzas generales de Avila y su Tierra, de 1487: “Hordenamos e mandamos que los paños, que en esta çibdad e sus arravales e su tierra se hizieren para vender en ella o fuera de ella, sean fechos del ancho e luengo e hordidos como se fazen en la çibdad de Segovia, que son de peyne de sesenta e doss lyñuelos e medio. Ley 81 de las Ordenanzas generales de Avila y su Tierra, de 1487. MONSALVO ANTON, J.M.: *Ordenanzas medievales de Avila y su Tierra*, Avila, 1990.

⁹² Aunque el estudio se haya centrado en fuentes cristianas resulta conveniente señalar que en el caso de los reinos musulmanes de la península siempre estuvo presente una vinculación entre el comerciante y la mercancía a la hora de satisfacer los derechos aduaneros. El derecho que debía

carácter “extranjero” se expresa con relación a la ciudad o el municipio y, en concreto, a través de un concepto tan sencillo como “venir de fuera”.

En algunas ocasiones, se trata de normas donde prevalece un tratamiento confuso de las personas y las mercancías, de forma que éstas no aparecen claramente como objetos independientes de regulación, y, donde, además, su carácter “extranjero” parece vincularse al carácter también “extranjero” del comerciante. A modo de ejemplo reproducimos a continuación determinados derechos aplicados por participar en las ferias⁹³:

“Las panaderas de fuera, cada uno que viniere cada día, pague dos dineros, que trahen pan para vender, e el martes quatro dineros. Las panaderas de la çibdad pague cada una cada miercoles çinco dineros e un çinquen de cada mesa cada una” (...) Los tenderos de Avila paguen de cada vara cada tendero dos maravedís y otros dos maravedis cada uno por la feria. Los que trahen a vender paños de fuera parte del término, quier por la feria, quier antes o después, pague cada uno que los venden, sy vienen antes de la feria, dos maravedis, e sy estovieren en la feria, otros dos maravedis, e asy paguen dos vezes”..

Lo primero que salta a la vista de este caso es la oposición establecida entre los comerciantes “de la ciudad” y las “de fuera”, a la hora de satisfacer diferentes derechos, de la misma forma que se distinguen “los paños de fuera del término”. El concepto de “extranjero”, tanto para personas como para mercancías, se define así, pues, en relación con una falta de “pertenencia” a la ciudad. No obstante, como anunciábamos antes, se puede percibir la confusión en cuanto a las mercancías –los paños-, pues no queda en absoluto claro si el precepto establece la vinculación de los mismos con “la parte fuera del término”, o se está más bien

satisfacerse -ushr, marasid, qabala, magharam,...- variaba en función de la religión y origen regional del mercader que transportaba la mercancía. REMIE CONSTABLE, op. cit., p. 152. Ello puede corroborarse en los tratados comerciales realizados por reyes cristianos con los llamados « príncipes infieles”. V. CAPMANY DE MONPALAU, A.: *Antiguos tratados de paces y alianzas entre antiguos reyes de Aragón y diferentes príncipes infieles de Asia y Africa, desde el s. XIII hasta el s. XV*, Madrid, 1786, Reimp. Valencia, 1974

⁹³ Nuevas Ordenanzas del Concejo de Ávila de 1384. *Ordenanzas Medievales de Avila y su tierra*, Avila, 1990, p. 48.

refiriendo a los mercaderes que vienen de allí⁹⁴. De todas formas, parece que el precepto fija su atención en los comerciantes y no en las mercancías a la hora de atribuir el tratamiento diferente, -el pago de unos derechos mayores-.

Pero no es difícil encontrar casos claros de desvinculación entre comerciante y mercancía. Siguiendo en el ámbito de las ferias, en listados de derechos aplicados a la ocupación de suelo en ellas, se puede ver como la mercancía se considera, en cuanto ella misma, como “extranjera”:

“De la carga de la miel o de cera o de azeyte que viene a la feria de fuera parte, de cada carga doss maravedís de suelo los que vienen a dicha feria”⁹⁵.

La posibilidad de que quien aportara a la feria los productos indicados, perteneciera a la ciudad o no, queda abierta. Ello significaría que se está separando el carácter de extranjero del producto del que pueda tener el comerciante: la mercancía es extranjera con independencia que lo sea el comerciante. El dato se refuerza, si se tiene en cuenta que en el mismo listado, cuando hay voluntad de ello, sí se menciona la condición de extranjero del comerciante. De esta forma se recoge el pago de tres maravedís por las panaderas de la ciudad o de una blanca, por las panaderas “de fuera de la çibdad o de fuera parte”, o el pago de tres blancas por los hortelanos de la ciudad en concepto de derechos debidos a los alguaciles por la guarda y ronda de la feria, o de una horca o un brazo en el caso de “los de fuera”. Y de nuevo vuelve a destacarse la confusión: El pago de los derechos por ocupación de suelo en la feria se aplica tanto en relación con las personas –las panaderas, los hortelanos,- como en relación con las mercancías: -la carga de aceite, miel o cera-.

El tratamiento de las mercancías extranjeras frente a las domésticas no se restringía únicamente a la satisfacción de unos derechos diferentes ligados a la

⁹⁴ Aunque parece adecuado interpretar que el primer punto del precepto se refiere a los tenderos de Ávila, y el segundo punto, en contraposición, a los que no lo son, de tal forma que tanto los paños como los mercaderes que los traen serían de fuera del término. La mercancía “extranjera” quedaría vinculada así al comerciante “extranjero”.

⁹⁵ Lei 71 de las Ordenanzas Generales de Ávila y su tierra, de 1487. *Ordenanzas Medievales de Avila y su tierra*, Avila, 1990, p. 119-120

venta en las ferias. Existen testimonios donde se puede comprobar que el régimen aplicable se refería más bien a un derecho preferencial en cuanto a la venta:

“Otrosy, mandamos que quando vino estuviere en qualquier de las aldeas de Avila ençerrado, de qualquier persona que sea, e le quisier vender a preçio convenible, que non sea osado otro alguno de traer vino de fuera parte para vender fasta que aquello sea vendido”⁹⁶.

El tratamiento favorable de la mercancía extranjera, en otras ocasiones, se refiere a la posibilidad de transitar por el territorio y ser extraída del mismo, posibilidad denegada a las domésticas. Los ejemplos los encontramos referidos a la madera, mercancía muy protegida en la época⁹⁷. Poder distinguir la madera doméstica de la extranjera resultaba necesario para que quien transportara aquella pudiera sacarla del territorio. Habrá que entender, pues, que el carácter de extranjera de la mercancía en cuestión, le acompañaba durante el tránsito por el territorio del municipio, revistiéndola de una connotación singular frente a las maderas obtenidas en el término, que era la capacidad de poder ser extraídas del territorio.

El tratamiento diferencial de las mercancías extranjeras dentro del territorio se establece, no sólo en cuanto a las ferias, sino también, en cuanto a unas razones de tributación generales, según pertenezcan o no a las rentas de la ciudad. Ello pone de relieve como la configuración del elemento fiscal es determinante en la configuración de lo doméstico y lo ajeno. La discriminación entre mercancías propias y de fuera no se establece, además, con un carácter necesariamente negativo, esto es, para someter a éstas a un régimen más gravoso: Su objetivo puede ser todo lo contrario.

“Ordenamos e mandamos que todos aquellos que traxeren qualesquier mercadurias, de qualquier calidad que sean, de las pertenecientes a las rentas de nos el dicho Consejo, que sean tenudos e

⁹⁶ Nuevas Ordenanzas del Concejo de Avila, 1384, en *Ordenanzas Medievales de Avila y su tierra*. op. cit, p. 35.

⁹⁷ Ley 239 y 240 de las Ordenanzas de Cuellar de 1499, en CORRAL GARCÍA: *Ordenanzas de los Concejos Castellanos*, Burgos, 1988.

obligados de las registrar al arrendador o arrendadores del dicho Conçejo, a quien pertenece aver el derecho dellas, e lo pagar fasta el otro dia siguiente. E que qualquiera que traxiere las tales mercadurias de fuera parte sea obligado de mostrar testimonio al nuestro arrendador o arrendadores de tal mercaduria desde el dia en que ge lo riquiryese fasta otro día siguiente de donde lo traxo. E si non ge lo mostrare, que sea obligado a pagar el derecho de la tal mercaduria al tal arrendador como si acá lo vendiese e ansimessmo, que sea obligado, el que non lo registrare, como dicho es, de pagar el derecho al tal arrendador del dicho conçejo, con la pena del quatrotanto, e que sea para el tal arrendador; e otro sí que sea en escogença del arrendador de demandar el derecho de tal renta a qualquiera, vendedor o comprador de la tal mercaduria, a quien el más quisiere”⁹⁸.

Como puede verse, las mercancías pertenecientes al Concejo debían ser registradas y tributar a los arrendadores del mismo, mientras que de forma inversa, sobre las mercancías “de fuera parte”, debía solamente informarse también al arrendador y únicamente en el caso de que “no se mostrara testimonio sobre ello”, pagarían como si fueran de las rentas del Concejo⁹⁹.

Pero la distinción entre las mercancías domésticas y las “de fuera”, no es la única relevante. De forma más llamativa, también se distinguía dentro de las segundas, conforme a su vinculación con una u otra ciudad. Y en función de ello también recibían un tratamiento diferente. En este sentido las Cortes de Toledo de 1207 con Alfonso VIII ofrecen un buen ejemplo. En ellas se distinguen los paños “de otra puertos” y los “de tierra de moros” a propósito de fijar los precios máximos de venta de una relación de mercancías. Entre los primeros se incluyen los tejidos de ciudades europeas, como Ypres, Douai o Brujas, entre los segundos, los fabricados en el sur y el oriente del Mediterraneo, entonces musulmán, tanto peninsular como extrapeninsular, destacando los de Laodicea, en Asia Menor. La

⁹⁸ Ley 67 de las Ordenanzas de Avila ya mencionadas.

⁹⁹ El trato de favor hacia el elemento extranjero se manifiesta también en relación con las personas puesto que, igualando al vendedor extranjero con los clérigos o las “personas poderosas” se les exime del pago de dichas rentas en relación con las mismas mercancías. En concreto la misma lei dice: “Pero sy el vendedor de la mercaduria fuere extranjero o cavallero clerigo o dueña o donzella o perssona poderosa, que el comprador sea obligado a rretener en s`y el derecho de tal renta e mercaduria para lo pagar al dicho arrendador e ge lo dé”.

distinción de los paños en función del origen extranjero servía para atribuirles unos precios máximos de venta muy diferentes: Los del segundo grupo presentaban un precio mucho más elevado dada su mejor calidad y variedad, llegando a doblar, en el caso del lino, el de los europeos¹⁰⁰. En cualquier caso, el ámbito textil es el más abonado para la presencia extranjera. La producción textil indígena, no siendo muy grande, era ampliamente completada por extranjeras. Las telas galo-flamencas, por ejemplo, son las de más activo comercio, llegando al punto de estar registrados establecimientos especializados en su venta en algunas ciudades españolas como Valencia. Curiosamente, la referencia a su cualidad de extranjeras se hace en los textos legales, bien aludiendo a la población donde habían sido elaboradas como al reino con que se relacionaban¹⁰¹.

1.2. Régimen de la mercancía extranjera en frontera

En ocasiones la distinción entre mercancías propias y extrañas significaba la imposibilidad de entrar en el territorio y su comercialización. Efectivamente, existían una serie de productos extranjeros prohibidos, lo cual representaba las cotas más altas de proteccionismo.

“Primeramente ordena Jaén que persona alguna, vezinos y mercaderes de la Ciudad, ni otras personas della ni de fuera della, de qualquier estado y condición que sean, no traygan ni metan a esta Ciudad ni a sus arrabales de fuera parte sin licencia desta Ciudad, vino ninguno ni alguno, porque los vezinos puedan vender lo que es suyo y gozen de sus heredades, so pena que paguen en pena seyscientos maravedís, y demás que pierda los cueros y el vino”¹⁰².

¹⁰⁰ HERNÁNDEZ, F.J., op. cit.

¹⁰¹ Así podemos encontrar referencias a “telas de Valenciennes”, por ejemplo, como a “telas de Francia”. GUAL CAMARENA, M.: “El comercio de telas en el s. XIII hispano”. *Anuario de Historia Económica y Social*, 1968, t. I, pp. 85-106.

¹⁰² PORRAS ARBOLEDAS; A.: Ordenanzas de la muy noble, famosa y muy leal ciudad de Jaén, guarda y defendimiento de los Reinos de Castilla, 1452-1558, Granada, 1993, p. 214. Otros ejemplos en la Ley 39 de las Ordenanzas de Cuellar de 1499: “*Otrosí hordenamos que ninguna persona ni personas vezinos de esta villa e su tierra no sean osados de meter ningund vino de fuera de la jurisdicción de esta villa e su tierra en la villa ni en la tierra*”, p. 331

La prohibición incidía especialmente en determinados productos concretos, entre los cuales, además del vino, se encontraban el vinagre y la sal¹⁰³.

En ocasiones la prohibición se relativiza, de forma que las mercancías extranjeras que no pueden atravesar la frontera, quedan detenidas en la aduana donde se venden. Los comerciantes extranjeros pagan entonces los derechos relativos a ella y a continuación con el dinero obtenido quedan comprometidos a aplicarlo a la compra de mercancías del reino. Así se impedía la salida de oro y plata y la exportación de los productos domésticos¹⁰⁴.

Pero en estas antiguas disposiciones referidas a la extranjería de personas y cosas en frontera, no todo estará basado en el binomio “lo perteneciente a la ciudad” y “lo de fuera” de la misma. También se registrará un trato discriminatorio entre los propios elementos extraños. Ello queda explicitado en algunos portazgos, donde vuelven a gravarse personas y mercancías de forma confusa, pero donde puede apreciarse sin duda el tratamiento diferencial aplicado entre esos elementos extraños.

“De los montaneros qui uenerint de Mont Aragón¹⁰⁵ una carne de conejo por cada veinte que traigan, cuatro dineros y una meaja por cada carga de madera (...) E de moro que passare de un logar ad altero una quarta (...) Del odre del olio que aduzen de tierra de moros, cinco sueldos (...) Bestia cargada qui uenerit de moros, un maravedí (...) Et de la carga de redomas de tierra de moros un maravedí, vel de christianos medio maravedí”.¹⁰⁶

¹⁰³ V. Petición 24 de las Cortes de Valladolid de 1351, al rey D. Pedro, Ley 6 dada por D. Enrique III en Tordesillas en 1404, petición 28 de las Cortes de Toledo de 1462 por Enrique IV, en Novísima Recopilación, Libro IX, Título XII, Ley V, donde se prohíbe que castellanos así como “*otras personas quelesquier que sean*” entren vino, mosto, vinagre y sal de Aragón, Navarra y Portugal “*y de otros cualesquiera reynos*”. V. también Pragmática de 3 de septiembre de 1484 por D. Fernando y Dña Isabel donde se prohíbe la entrada de sal de reinos y señoríos comarcanos a sus reinos y señoríos, Nov. Rec., IX, XII, VII.

¹⁰⁴ V. Cortes de Madrid de 1419 en *Cortes de León y Castilla*, vol. 3, Madrid, 1866, p. 18.

¹⁰⁵ Por “montaneros de Mont Aragón” entiéndase los cazadores de la población de la actual Montearagón, de la provincia de Toledo, cercana a Ocaña.

¹⁰⁶ Portazgos de Ocaña y Alarilla. De los tres documentos que constituyen los portazgos, solamente uno de ellos presenta fecha concreta, de 20 de noviembre de 1226. V. MARTIN, J.L.: “Portazgos de Ocaña y Alarilla”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. XXXII, 1962.

Además de poder observarse aquí la exigencia del pago del derecho, bien por la condición extranjera de la persona, bien por la del producto, sin distinguirse claramente ambos objetos de tributación, dado que personas y mercancías, enumeradas en una misma lista, se someten al impuesto sin mayor distinción¹⁰⁷, el factor extranjero se localiza en la pertenencia a otro territorio: la tierra de moros. Ya no se está hablando de “lo de fuera” de una forma genérica y como opuesto a lo doméstico, sino que el factor extraño se ha concretado, se ha individualizado en un territorio determinado, lo que lleva a la consecuencia que lo que tribute no sea, en relación con cada partida sujeta a tributación, -los *montaneros* o el aceite, por ejemplo-, todo lo que no pertenezca a la ciudad, sino solo lo que tenga relación con el elemento extranjero concreto -los *montaneros de Mont Aragón* o el aceite *de tierra de moros*-, de forma que los *montaneros* procedentes de otros lugares o los aceites de reinos cristianos no sean objeto de esa tributación.

La discriminación entre lo extraño puede verse de forma más patente en la última partida señalada, referente a las redomas de tierra, donde expresamente se somete el mismo objeto -las redomas- a un tratamiento distinto según se vinculen con tierra de moros o con tierra de cristianos. Obsérvese que lo que prescribe esta disposición es algo muy parecido a un doble listado de tributación en función del origen del producto que podremos ver en los aranceles del s. XIX¹⁰⁸, distinción a su vez entre orígenes de productos motivada por evidentes motivos políticos. En la mayor parte de las ocasiones, no obstante, la discriminación contra lo extranjero tiene una base proteccionista de la producción propia, el ejemplo más notable lo proporcionan los incesantes esfuerzos del gremio de Barcelona, que llevan a las Cortes Catalanas de 1422 a prohibir la importación de lanas y sedas o las

¹⁰⁷ Que los portazgos se aplicaran a personas y mercancías tenemos también noticia por las Siete Partidas, V, VII, V: “... *que pues que los mercaderes son seguros e amparados del Rey, por todo su Señorio, que ellos, e todas sus cosas le conozcan Señorio, dandole portadgo de aquello que a su tierra traxeren a vender, e sacaren ende*”.

¹⁰⁸ Imposición diferente o discriminatoria entre extranjeros, v. también en fuero de Evora de 1166: un mercader musulmán que tratara con pieles de conejo tenía que pagar un impuesto más caro que un mercader cristiano dedicado a la misma actividad, CONSTABLE, p. 157

ordenanzas de Barcelona de 1452 que llevan a prohibir no solo la venta sino incluso el consumo de todo tipo de textiles extranjeros¹⁰⁹.

Otros casos de discriminación entre mercancías extranjeras lo proporciona los derechos especiales que Enrique III de Castilla impone a las mercancías de Aragón y Navarra¹¹⁰, la tarifa de un “grossi” por libra de peso de las mercancías importadas de Flandes por los aragoneses, impuesta por el gremio de Barcelona¹¹¹ o el de discriminación positiva a favor de los genoveses, que ya desde Fernando III de Castilla podían pasar sus mercancías sin pagar derechos¹¹². Nótese que mientras en el primer supuesto la atención se concentra exclusivamente sobre las mercancías, aunque estas fueran importadas por los propios naturales del reino, en el segundo, el objeto de la regulación, además favorable, recae sobre los propios comerciantes extranjeros y por extensión a sus mercancías, supuestamente del mismo origen o en concepto de propiedad suya.

Muy revelador resultan, ya al final del periodo, los aranceles del almojarifazgo de Sevilla de 1491, donde las mercancías extranjeras son gravadas con 10% de almojarifazgo de entrada y 10% de alcabala, mencionando específicamente las de Berbería¹¹³, mientras que las de los reinos de Isabel I y Fernando II, Francia, Bretaña e Italia estaban obligadas a satisfacer sólo el 5% de almojarifazgo¹¹⁴

1.3. La vinculación de las mercancías con un territorio: posibilidades de determinación

Un problema lógico que surge con la discriminación, ya sea entre lo doméstico y lo extraño, ya sea entre lo extraño entre sí, es la comprobación de ese elemento de extranjería. ¿Cómo determinar si el aceite es de “tierra de moros” o los paños son “de fuera de la ciudad”? Se presenta aquí ya una verdadera

¹⁰⁹ SIDNEY SMITH, R.: *The spanish guild merchant*, Nueva York, 1972, p. 54

¹¹⁰ CABALLERO, P.T.T.: *Las aduanas españolas: Ensayo histórico sobre el origen y vicisitudes porque ha atravesado la Renta de Aduanas en España*, Madrid, 1882, p. 29.

¹¹¹ SIDNEY SMITH, R.: op. cit., p. 64.

¹¹² V. ALVAREZ VALDES Y VALDES, op. cit., p. 285

¹¹³ Son las referidas al “aver del peso”: especias, azúcares, anís, dátiles, pan, estaño,...

¹¹⁴ LADERO QUESADA, A.: “Almojarifazgo sevillano y comercio exterior de Andalucía en el s. XV”. *Anuario de Historia Económica y Social*, 1969, nº 2, pp. 69-115. V. Anexo 1.

aproximación al problema básico de lo que son las reglas de origen, tema que evolucionará en un sentido muy concreto a medida que se vaya desarrollando también el vínculo entre las personas y una organización política, como se verá más adelante.

La solución al problema es muy simple porque las técnicas productivas y comerciales de la época también lo eran. La regla de origen aplicable está clara: la procedencia. Los productos que vinieran “de fuera parte”, del otro lado de la frontera, había que entender que lógicamente “procedían”, habían sido hechos allí. También, si el vendedor era extranjero, sería fácilmente deducible que las mercancías que trajera compartirían su mismo origen, aunque como ya se ha visto, si ello era evidente cuando el que vendía la mercancía era también su productor, no lo resultaba tanto cuando fuera un “revendedor” o comerciante, lo cual sucedía en el comercio marítimo de forma mucho más importante que en el terrestre. Ambos criterios continuaron aplicándose después de acabada la Edad Media.

Hay que considerar, por otra parte, que como ya se ha indicado, el mercado y la actividad productiva, en general, estaban fuertemente controlados. El caso más representativo se encuentra sin duda en los paños y tejidos, cuyo comercio sobrepasaba en volumen y valor cualquier otra rama de comercio especializado en manufacturas¹¹⁵. Los gremios instalados en cada ciudad reglamentaban la fabricación de los productos de forma tan detallada y rigurosa que no podía haber dudas sobre el lugar donde habían sido producidos. Así, por ejemplo las “rajas” (tipo de tela) de cualquier color de Ipres tendrían que medir forzosamente 42 “ells” y las “covertures” (mantas) de cualquier tipo 21 “ells”¹¹⁶. La determinación del origen de semejantes paños cuando llegaran a cualquier ciudad castellana, por ejemplo, sería inmediata. No debe olvidarse, sin embargo, que existían ciertas prácticas de imitación, de forma que por ejemplo, el “tejido

¹¹⁵ V. al respecto LOPEZ, R.S. y RAYMOND, I.W.: *Medieval Trade in the Mediterranean World*, Nueva York, 1990. p. 123 y ss.

¹¹⁶ Documento de Florencia, entre 1310 y 1340, LOPEZ, R.S. y RAYMOND, I.W., op. cit. Los “ells” representan una unidad de medida correspondiente a 45 pulgadas inglesas o a 27 pulgadas flamencas. Las rajas eran un tipo de tela muy costoso, generalmente fabricado en Florencia, v. ULLOA, M.: *La Hacienda real de Castilla en el Reinado de Felipe II*, Madrid, 1977, p. 244. El texto original en inglés habla de “rays”, que por deformación pudo desembocar en el vocablo “rags”, y que fue, en todo caso, traducido en castellano por “rajas”.

de Malines” era imitado en Ipres y a su vez otras ciudades producían paños imitando los famosos de Ipres, los paños más valorados en la Edad Media¹¹⁷. En realidad la tendencia a producir sobre todo paños, alfombras y cerámicas de imitación se convirtió en una costumbre en el Mediterráneo. Es conocido así el caso de imitación en Almería de la confección de telas de seda persas, llamadas “*jurjani*”, como las procedentes de Jurján, sudeste del mar Caspio, de forma que en la actualidad resulta muy difícil conocer el lugar exacto de manufacturación y por ende, del origen real, de la mayoría de los paños medievales¹¹⁸. Hay que considerar, además, que los maestros artesanos solían imprimir a sus productos un toque personal, también fácilmente identificable bajo su firma, con lo que al final los productos acababan relacionándose con un determinado taller. Estos aspectos ponen de manifiesto la primitiva relación entre la determinación del origen y otros conceptos como las denominaciones de origen y las indicaciones de procedencia: Se podía vincular al producto con una determinada ciudad en función de su tipo de manufacturación, esa técnica resultaba tan relevante que el propio producto acababa recibiendo la denominación de la ciudad. A su vez, servía para vincular a la mercancía con un determinado lugar, y, en función de ello, atribuirle un tratamiento concreto. La marca o firma del maestro artesano resultaba también relevante en ese sentido, como un indicio más que servía para relacionar a la mercancía con un lugar determinado. El concepto de origen y otros conceptos hoy relacionados con los derechos de propiedad industrial, muestran un entronque común.

En el comercio de tejidos y paños, los productos manufacturados más importantes, sin duda, de la época aparecen otras cuestiones relacionadas con la determinación del origen, dignas de ser mencionadas. Así, se producía alrededor de esta mercancía ya a principios del s. XV un tráfico que bien recuerda al concepto actual de perfeccionamiento activo: Los paños, cardines, fustanes, sargas, estameñas, chamelotes, etc producidos en el extranjero venían a la ciudad

¹¹⁷ V. LOPEZ, R.S. y RAYMOND, I.W., op. cit., p. 123.

¹¹⁸ REMIE CONSTABLE, op. cit., p. 175. Según esta autora es probable que los contemporáneos sí supieran distinguir el origen. En ocasiones quedaba identificada la imitación y el lugar de origen y en otros casos no. Por ejemplo, se hablaba de las “valencinas parisinas” o “valencinas de Brujas”, esto es, el famoso tejido de la ciudad de Valenciennes, era imitado en Paris y Brujas

de Barcelona, famosa por la perfección en su tratamiento, a recibir la última mano de obra, para cuya operación quedaban declarados libres de derecho de entrada y salida. No era el único caso. También se tiene noticias de que las piedras preciosas recibidas directamente de Siria y Egipto eran labradas en esta ciudad.

Conocer el origen de otros productos no manufacturados no resultaba fácil. En la madera y vinos existen menos indicios que pueda llevar a relacionarlos con una región o territorio, y sin embargo eran uno de las mercancías más protegidas¹¹⁹ donde, no es que se gravara la entrada de las extrañas en el territorio, sino que directamente se prohibía su introducción, como hemos visto. El problema del origen desaparecía entonces. Si se prohibía la entrada de cualquier caldo ya no era necesario determinar su origen concreto dentro de los extranjeros, tampoco era necesario distinguirlo de los domésticos, puesto que no podría concurrir con ellos en la venta, por ejemplo, en las ferias.

Para los casos, sin embargo, en que el producto extranjero resultara beneficiado frente al doméstico, y, por lo tanto, conviniera demostrar esa vinculación con “lo de fuera”, parece ser que se podía utilizar algo parecido a una prueba testifical.

“Si el defendedor dixere, que la cosa testiguada que la compro en tierra de moros, firmelo con la axea¹²⁰, o con dos vezinos de aquella rrecua”¹²¹.

Como puede observarse, el precepto incide en la mercancía, a la que se la relaciona con tierra de moros y no con el comerciante¹²². Es cierto también que

¹¹⁹ Sobre ambos productos v. Ordenanzas de Cuellar de 1499 y 1546, en OLMOS HERGUEDA: *La Comunidad de Villa y Tierra de Cuellar a fines de la Edad Media, poder político concejil, ordenanzas municipales y regulación de la actividad económica*, Valladolid, 1994 y *La Comunidad de Villa y Tierra de Cuellar a partir de las Ordenanzas de 1546. Apuntes para la Historia local de Lastras de Cuellar*, Segovia, 1994. . Resulta llamativa la regulación extremadamente minuciosa de la tala, usos, etc de la madera, así como la prohibición taxativa de la extracción de su jurisdicción.

¹²⁰ Por “axea” se entendía el guía de la recua, persona encargada de conducir ganados y recuas del territorio cristiano al musulmán y viceversa. V. COROMINAS, J: *Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana*, Madrid y Berna, 1954, T. II.

¹²¹ Fuero de Cuenca, modelo para muchas otras cartas de población, otorgado por Alfonso VIII entre 1177 y 1189. Capítulo XL, 14, Códice valentino. URENA Y SMENJAUD, R.: *Fuero de Cuenca*, Madrid, 1935

esa relación se basa en el lugar de la compra, pero podríamos entender que ello no es más que un indicio, de nuevo, de la procedencia de la mercancía. En cualquier caso destaca la consciencia, que puede extenderse de la norma, de que las mercancías podían vincularse a un territorio ajeno, el problema que representaba, en ocasiones, poder hacerlo y la búsqueda de una técnica para hacerlo efectivo.

2. La Edad Moderna

El tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna está marcado por varios hechos fundamentales para la evolución del Derecho de Extranjería. En primer lugar destaca la progresiva pérdida de poder de las ciudades en favor del poder real, que lleva a que el reino se convierta en el centro jurídico. Con ello, desaparece ese concepto de “lo de fuera de la ciudad”, objeto de diferente tratamiento que “lo de dentro”, para pasar a un marco más amplio: “lo de fuera del reino”¹²³. Más tiempo llevará que, ampliándose de nuevo el territorio que se comprende dentro de la frontera, a modo de círculos concéntricos que se van alejando cada vez más del núcleo, los naturales y sus productos de los reinos españoles dejen de ser extranjeros entre sí, englobados bajo la categoría más amplia de España¹²⁴. Lo que sí va quedando cada vez más clarificado en este periodo es la configuración de la mercancía como un objeto totalmente

¹²² REMIE CONSTABLE, O., op. cit., p. 127. Según esta autora, en este caso el problema era el origen del producto y no el de los mercaderes, suponiendo que los mercaderes que debían atestiguar el origen de tierra de moros de las cosas, eran mercaderes cristianos.

¹²³ GONZALEZ CAMPOS, J.D., op. cit., p. 4. “Destaca la relación con cada uno de los Reinos. Ello obliga a precisar desde el inicio de la modernidad (...) quienes son naturales y quienes son extranjeros en cada Reino”

¹²⁴ Desde 1230 Castilla y León constituyen un solo reino, a partir del s. XIII la Corona de Castilla incorpora por conquista los reinos musulmanes de Badajoz, Sevilla, Jaén, Murcia y finalmente Granada. Las Islas Canarias y las Indias quedarán también plenamente integradas. No sucederá lo mismo con el territorio Vasco y Navarra, donde los naturales de cada uno de ellos serán extranjeros para los castellanos y viceversa. En cuanto a la Corona de Aragón, aparte de su unión con el Condado de Barcelona, de carácter únicamente personal, se incorpora por conquista a los musulmanes Mallorca y Valencia, pero de forma federativa. Por lo que aragoneses, catalanes, valencianos serán extranjeros entre sí. El matrimonio de los reyes Católicos solamente une ambas reinos de forma también personal por lo que castellanos y aragoneses serán extranjeros entre sí y habrá que esperar un largo proceso de unificación, más fuerte con Carlos I y Felipe II y más débil con los siguientes Austrias, hasta llegar a Felipe V, primer Borbón a partir del cual la legislación comenzará a referirse a españoles y extranjeros. GIBERT, op. cit.

independiente de regulación y por eso, la cualidad de “extranjero” va a referirse a ella, en cuanto a sí misma y no por referencia al comerciante¹²⁵

De forma paralela, tal y como se indicó en la introducción, el nuevo ámbito político va determinando sus fronteras también en función del espacio económico. Así, de la supervivencia de diferentes derechos impuestos por los Concejos, vistos ya en la parte precedente, se pasará a la instrumentación intermitente de aduanas entre los reinos peninsulares, desde el año 1480, cuando se permite el libre paso entre el reino de Castilla y Aragón, pasando por la desaparición de las aduanas con Portugal en 1560, la eliminación entre los reinos peninsulares en los Decretos de Nueva Planta, coincidiendo con la eliminación también de la extranjería aplicada a personas entre los mismos reinos¹²⁶, pero nunca efectivamente conseguida en todo este periodo. La producción de Castilla dejará de protegerse frente a la aragonesa y viceversa. El concepto así de mercancía extranjera se reconduce hacia la producida en Portugal y fuera de la Península Ibérica, frente a la cual habrá que proteger la producción propia.¹²⁷

El segundo hecho de importancia capital lo constituye el descubrimiento de América y con él, el nacimiento de un nuevo mercado y de nuevas rutas comerciales que volverán a colocar a la Península en una situación de privilegio. Si durante la Edad Media fue la zona de contacto y de intercambios entre el mundo musulmán y el cristiano, a partir del s. XVI se convertirá en la parada obligatoria de comerciantes y mercancías de la vieja Europa para alcanzar el

¹²⁵ Ejemplos de la confusión se pueden encontrar en diferentes impuestos de carácter fronterizo como la “quema” o el “dret Italia, Alemà y Saboya” aplicados en Valencia, en los que se gravaba de forma confusa las mercancías relacionadas con un territorio –Castilla, la península italiana, incluida Saboya y Alemania, respectivamente-, pero también según la nacionalidad del comerciante o la del propietario de las mercancías. CORREA BALLESTER, J.: *La Hacienda Foral Valenciana. El Real Patrimonio en el s. XVII*. Consell Valencià de Cultura, 1995, p. 134.

¹²⁶ Con los borbones se introduce una nueva forma de concebir el Estado: desde el plano político controlando y centralizando todas las instituciones del gobierno y desde el económico, a través del desarrollo de la teoría mercantilista, basada en la concepción del Estado y del territorio como una unidad, defendiendo la libre circulación de mercancías dentro del país, oponiéndose a las aduanas interiores, portazgos y otras restricciones al comercio interior. Y así se llevó a cabo a través de los decretos de nueva planta de 1707, 1714 y 1718-1722. V. sobre el caso Navarro SOLBES FERRI, S.: *El fracasado intento de integración del mercado español en 1718-1722. El caso de Navarra*, p. 277 y ss.

¹²⁷ Más revelador al respecto no puede resultar la Real Carta Orden de 27 de marzo 1718. V. Anexo 3.

naciente mercado. Las características de esta nueva situación resultan tan especiales que serán objeto de la próxima Sección. Ahora nos limitaremos a estudiar el tratamiento que el ordenamiento jurídico de los reinos peninsulares de forma creciente cada vez más unificados, va a otorgar a los productos extranjeros. Marginando, pues, los aspectos del comercio atlántico, la atención se centrará lógicamente en la situación y tratamiento de ambos dentro de las corrientes comerciales mediterráneas y europeas, aunque claro está, afectados por aquel.

En el Mediterráneo la situación queda determinada por el repliegue occidental debido al avance turco en la zona oriental, al que hay que añadir la presión genovesa y francesa, especialmente a través del puerto marsellés, punto de reexportación de muchísimos productos del norte de Europa. A través de él se canalizan telas, mercerías, papel, libros, drogas, trigo. Del puerto de Génova salen hacia la Península, además, quesos, pasas, quincallería, cerámica, especias, manufacturas y hierro de Alemania y del norte de Italia. Del norte y Oeste francés y de los Países Bajos, llegan lienzos de lino y cáñamo. Sicilia y Cerdeña suministrarán sobre todo trigo para el área valenciana y mallorquina, de producción deficitaria en este cereal básico, posteriormente se introducirá del norte de Europa y a partir del s. XVIII, de Holanda, Inglaterra e incluso de los recién creados Estados Unidos. La introducción de bacalao portado por buques ingleses, cargado en las pesquerías de Terranova se afianza a partir del s. XVII. En función de la masiva importación de algodón producido en Malta se afirmarán intensas relaciones con la isla. Incluso del África mediterránea llegan pieles, cueros, lomos, dátiles, cera, goma arábiga, especias y tintes como alumbre, brasil e índigo. La situación específica de la Península (demanda creciente del mercado regional y colonial, la abundancia de metales gracias a su extracción de América) eran estímulos que pocos países reunían por entonces a la atracción de mercancías y comerciantes originarios de otras naciones¹²⁸.

¹²⁸ PULIDO BUENO, L.: *Almojarifazgos y comercio exterior en Andalucía durante la época mercantilista 1526-1750*. Huelva, 1993, p. 13.

Frente a la generalizada presencia de productos extranjeros¹²⁹, ya desde finales del quinientos, se perseverará en una política proteccionista dirigida especialmente a la industria textil y del coral, aunque contradicha por sucesivos acuerdos, primero con Génova, cuyos productos propios y de reexportación inundaron el mercado catalán y levantino¹³⁰, así como otros nefastos acuerdos comerciales, especialmente a lo largo del s. XVII y XVIII, con Francia, Holanda e Inglaterra¹³¹.

En el fondo, el mercado peninsular no presenta una situación muy diferente a la bajomedieval hasta bien entrado el s. XVIII, debido en gran medida a la baja productividad interior. La mayor parte de la producción comercializada no traspasa, a excepción de pocos productos, el ámbito meramente local o comarcal. En realidad se trataba de un mercado cerrado, fragmentado en múltiples mercados locales de escaso tamaño “actuando claramente en contra de la formación de un mercado nacional”¹³². La adjudicación de abastos municipales, rígidamente reglamentados en cuanto a precios sobre todo, dejaban poco margen a la actuación de comerciantes más allá de los que hubieran logrado el monopolio del abastecimiento. Es el caso ejemplar del vino, cuya introducción de fuera se

¹²⁹ Véase, a modo de ejemplo, la variedad de tejidos de origen extranjero, contenidos en el balance de un establecimiento de venta directa al consumidor de Barcelona de 1674: “*sargeta grisa de Nîmes, refins de Olanda, barragans de Olanda, llantias platejadas de Fransa, telas blanchas de Genova, tela blanca de París, telas 20enas. de Genova, Xamellots de Lio,... mitges de ome y dona de Napols,... escots blancs de Inglaterra,...*”, LOBATO FRANCO, I.: “Organización empresarial y resultados económicos del comercio de tejidos en Barcelona en la segunda mitad del siglo XVII. La ‘Botiga Mora y Durán’, 1669-1682”, en LOBO CABRERA, M. y SUAREZ GRIMÓN, V. (eds): *El comercio en el Antiguo Régimen*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1994.

¹³⁰ Se trata del Acuerdo firmado en 1528 entre Carlos V y Andrea Doria. SALVADOR ESTEBAN, E. España y el comercio mediterráneo en la Edad Moderna, p. 13 y ss. en AAVV.: *El comercio en el Antiguo Régimen*, op. cit.

¹³¹ Así, la paz firmada con Inglaterra en 1604 por la que se concedió a dicha nación el libre comercio con España, liberándola del 30% de derechos a la importación, el Tratado de paz, confederación y comercio hispanoinglés de 1630, que introduce la política arancelaria como un instrumento de negociación e inicia la penetración extranjera, el tratado de Madrid de 1667, también con Inglaterra, por el que se concedían a los súbditos de ambas naciones poder traficar con toda clase de mercaderías, quedando sujetos los géneros extranjeros de las mutuas naciones en su territorio a los mismos derechos que los nacionales. En el caso francés, se trata de los Tratados de 1515 y 1523 confirmados en 1516 y 1526, así como los llamados pactos de familia con Francia a partir de la instauración de la monarquía borbónica y el Tratado de Utrecht de 1713-1715, al que sigue el Tratado de Sevilla de 1729, donde se equiparan los derechos comerciales de los que ya gozaba Inglaterra a Francia. En el caso holandés, tratado de Münster de 1648 y La Haya de 1650.

¹³² MARCOS MARTIN, A.: “Comunicaciones, mercados y actividad comercial en el interior peninsular durante la época moderna”, en LOBO CABRERA, M. y SUAREZ GRIMON, V. (eds), op. cit. p. 198.

venía prohibiendo (como lo hemos visto en la Edad Media) hasta que no se hubieran consumido los propios. Otras mercancías, como el aceite, el pescado o el hierro, de producción en áreas muy concretas, sobrepasaban en su comercialización las técnicas regionales. Finalmente algunos productos alimenticios -cereales y pescado, sobre todo- y manufacturas como tejidos, lienzos, artículos de mercería y joyas eran aportados por la oferta extranjera, logrando escapar a la estricta reglamentación por razones obvias (apenas existía la producción propia), aunque no daban lugar a intercambios masivos. Respecto de estos últimos productos, especial interés revisten las ciudades catalanas y levantinas, Cádiz y determinadas poblaciones del norte de España donde se constituyeron activos núcleos de comerciantes y compañías de comercio que surtían a las localidades del interior a través de actores itinerantes en los periodos feriales o intermediarios detallistas con residencia fija en las ciudades principales, tupida red en progreso, que junto con las medidas legislativas aduaneras que ya se han mencionado, contribuirán lentamente a la formación de un mercado nacional.

2.1. La mercancía extranjera más allá del hecho en frontera

La delimitación de un mercado propio es borrosa todavía a comienzos de este periodo y mucho más nítida a finales. Pero ya ha quedado patente la presencia y más que ello, la abundancia, en ese mercado de límites imprecisos, de mercancías de producción extranjera. Lo que se va a estudiar ahora es el tratamiento de esas mercancías especiales dentro del mercado a través de una reglamentación cada vez más consciente de las consecuencias de esos productos foráneos en el territorio propio.

2.1.1 Aplicación de la normativa de mercado a la mercancía extranjera

Si la producción y el comercio están fuertemente reglamentados, el tráfico de mercancías extranjeras no puede escapar completamente a ello. Resulta curioso señalar así, ya desde el quinientos, la existencia de normas de mercado, obligatorias, referidas en principio al ámbito propio, pero extendidas posteriormente al hecho extranjero cuando éste se pone de relieve, convirtiéndose en normas imperativamente aplicables con carácter general en el mercado.

Es el caso de la regulación de las condiciones de medición de los paños para evitar fraudes en la venta, que debe hacerse extensible a paños “hechos fuera de nuestros reinos”¹³³. De esta forma se exige que los paños extranjeros, fueran vendidos sin liar, mojados y medidos a la vara sin estirar, de la misma forma que se señaló esta manera de medir, anteriormente, a los paños de producción propia. La relevancia de esta técnica normativa está en que, dirigiéndose específicamente a los paños extranjeros (norma material especial) les aplica idéntica normativa que la que rige para los propios, convirtiéndose así en una norma de mercado.

Efectivamente, el ámbito textil era un campo abonado para su regulación por normas de mercado. Estas regían también la venta de los tejidos en cuanto a la “cuenta, marca y ley”, de forma que todos los paños que se vendieran y compraran “en estos reynos, fabricados en ellos o fuera de ellos” debían ajustarse a esas condiciones¹³⁴, básicamente peso y medidas de las telas. No obstante la práctica debía ser otra pues si bien la producción propia se adaptaba a aquellas hechuras, se admitía la extranjera, de diferentes calidades sin mayores reparos¹³⁵. De hecho, algunas fábricas peninsulares (las valencianas) obtuvieron permiso para imitar los paños extranjeros¹³⁶, manifestándose evidentemente las ventajas de esta concesión, que terminó por extenderse a todo el territorio.

Otras normas de mercado toman como objeto la figura del comerciante, exigiéndoles, “ya sean naturales o extranjeros” llevar sus libros de contabilidad en lengua castellana¹³⁷, así como otra serie de requisitos sobre dichos libros, asentando el dinero recibido y pagado y la divisa, para “que por los dichos libros

¹³³ Obsérvese que la expresión no está ya haciendo referencia a la procedencia “paños de fuera, sino a un dato más sutil: el lugar de producción . V. Ley VI , Título IV, Libro IX de la *Nov. Rec.* pragmática de los Reyes Católicos en Granada de 1501, confirmada por Carlos I en Valladolid en 1548 y de Felipe II en la Cortes de 1598. V. Anexo 4.

¹³⁴ V. Pragmática de 10 de febrero de 1623, en Madrid , en Anexo 19

¹³⁵ La excepción en el cumplimiento de la legislación industrial por los comerciantes extranjeros en materia de tejidos, tiene lugar muy pronto, a solicitud de las propias Cortes, como forma de frenar el alza de los precios. V. PULIDO BUENO, L., op. cit., p. 16.

¹³⁶ Cédula de la Junta de Comercio de 8 de marzo de 1778, en Ley V, Tít. XXIV, Lib. VIII, Nov. Rec., con el retroceso que comporta la Cédula de Junta de Comercio de 27 de noviembre de 1778, Ley VI, Tít. XXIV, Lib. VIII, Nov. Rec. y la eliminación de la normativa de mercado en este ámbito por la Cédula de la Junta de Comercio de 14 de diciembre de 1784, en Ley VII, Tít. XXIV, Lib. VIII, Nov. Rec.

¹³⁷ Cédula de Carlos III de 24 de diciembre de 1772 en Madrid. V. Anexo 5.

puedan dar cuenta de cómo y en qué han pagado las mercaderías que traxesen de reynos extraños”¹³⁸. Puede observarse, pues, como el interés en ir aislando e identificando la mercancía extranjera está presente para el legislador. En un sentido parecido puede destacarse la determinación de los precios máximos a los que podían ser vendidas las mercancías, donde volvía a tenerse en cuenta el origen extranjero para fijar uno u otro precio¹³⁹. En este caso, por tanto, una norma en principio de mercado, se convierte en norma de extranjería al tener en especial consideración el hecho extranjero de la mercancía.

2.1.2. La compraventa de la mercancía extranjera dentro del Reino

La regulación del tráfico comercial dentro del territorio también ofrece singularidades con respecto al hecho extranjero. La compraventa de géneros, gravada desde la Edad Media con la alcabala, presenta unos rasgos especiales cuando ese elemento extraño está presente. Por un lado, a modo de remedo de lo que fue el municipio como territorio o centro de poder político y legislativo, se configuran los términos “forastero” y “mercancía de fuera parte” para aquellas personas y mercancías extraños a ese territorio municipal. De esta forma se configura la “alcabala fija” sobre la compraventa realizada por los vecinos del pueblo en sus tratos interiores, mientras que se establece la “alcabala del viento” para referirse a “las especies y géneros que se introducen por forasteros para su venta en el pueblo”¹⁴⁰.

Pero además, existe una especial referencia al diez por ciento que los géneros extranjeros tienen que satisfacer sobre el precio de venta, entendiendo por

¹³⁸ Pragmática de Carlos I de 11 de marzo de 1552, en Madrid. Ley XII, Tít. IV, Libro IX, *Nov. Rec.*

¹³⁹ La atribución de estos precios, en ocasiones realizada en larguísimos y completos listados de mercancías, ofrece una muy buena idea de las mercancías puestas en el mercado de la época. V. Tasa general de los precios a los que se han de vender las mercaderías y las hechuras, salones y jornadas, y demás cosas, de 14 de septiembre de 1627, en *Anuario de Historia Económica y Social*, 1968, t. I, p. 725. En esta relación se consagra un apartado específico a las mercancías de fuera del Reino, otro a productos de la India y Portugal, aparte de señalarse los precios a mercancías tan variopintas como sedas y telas de Italia, vidriados y perlas de Venecia, rosarios de Alemania, hostiarios con madreperla embutidos del Japón, varas de puntas de Flandes, cola de martas de Rusia, escudillas doradas en la China, chocolate de Sevilla con mates de Indias, ...

¹⁴⁰ Reglamento de Carlos III de 14 de diciembre de 1785 en Madrid. V. Anexo 6.

los mismos, los “de otros Reynos”¹⁴¹. Efectivamente y a lo que aquí importa, las mercancías extranjeras durante todo este periodo serán objeto de una imposición especial, más alta con respecto a los productos del reino, cada vez que son vendidas. Ese derecho del diez por ciento sobre los géneros extranjeros, se aplica, además, sin distinción que atienda al tipo de mercancía¹⁴², mientras que el derecho de los géneros propios se establecía en torno al cuatro por ciento del valor a pie de fábrica de forma general con excepción del dos por ciento para seda, lana, hortalizas, legumbres y pescados del Reino e incluso del cero por ciento para lino y cáñamo.

Las diferencias entre los géneros extranjeros y los propios no se detienen ahí. Mientras que los segundos solo tenían que satisfacer la alcabala una vez, los primeros debían hacerlo en cada venta y reventa. Además, para la compraventa de las mercaderías del Reino se permitían los conciertos o ajustes, forma de eludir las reglas comunes vistas, cuestión prohibida expresamente para las mercancías extranjeras, sobre las cuales se insistía una y otra vez en el pago del mencionado diez por ciento.

Curiosamente la alcabala que por naturaleza no tiene nada que ver con derechos aduaneros, en el caso de la modalidad del viento, empieza a asemejarse a estos, desde el momento en que lo que se grava no sea el hecho específico de la venta sino la *introducción* en el sector municipal para su venta. Téngase en cuenta que se trata de productos vendidos por forasteros y, por tanto, tienen que atravesar los controles de entrada a los municipios. Aprovechando esa entrada, los productos del reino satisfarán la alcabala del viento, hay que entender, por adelantado, y no serán más objeto de imposición dentro de ese municipio. Para

¹⁴¹ Ya el Tratado de Utrecht hace referencia al 10% de géneros extranjeros en el comercio hispano inglés.V. Anexo 6

¹⁴² Hasta el reglamento de 14 de diciembre de 1785, como indica el cap. XVIII de la instrucción Provisional de 21 de septiembre de 1785, el derecho del diez por ciento no debía estar muy generalizado

ello llega incluso a prevenirse que se constituyan aranceles para facilitar su exacción¹⁴³.

Al contrario, la alcabala sobre productos extranjeros concretada en ese diez por ciento generalizado, se contempla, de forma separada al hecho de la entrada, sin unirse a los derechos aduaneros e insistiendo incluso en que no se confundan con ellos¹⁴⁴. Se refuerza así su naturaleza de impuesto indirecto no aduanero, aplicado sobre la venta, que, independiente de la cualidad de natural o extranjero de quien intervenga en ella, persigue a la mercancía extranjera en cada venta de la que es objeto ¹⁴⁵. El régimen diferente de la mercancía extranjera, se consolida a través de esta figura, dentro del territorio del reino.

2.1.3. Prohibiciones y represalias

El tratamiento especial de los géneros extranjeros no se agota en el diez por ciento de géneros extranjeros. Durante todo el periodo ahora analizado pero con especial incidencia a partir del reinado de Carlos III, las prohibiciones de productos extranjeros son continuadas, en ocasiones como puro efecto de retorsión económica¹⁴⁶ o derivada de guerras, aunque también por motivos que bien podríamos calificar de salud pública¹⁴⁷, en otros casos como instrumento de política económica, intentando proteger las manufacturas propias y la balanza comercial¹⁴⁸. Derivado de la retorsión por guerras se institucionaliza la figura de las represalias, verdaderos instrumentos ofensivos del campo de batalla comercial para combatir económicamente al enemigo.

En todos los casos, el problema dentro del territorio era el mismo: prohibida determinada mercancía extranjera de forma generalizada, esto es

¹⁴³ ULLOA, M., op. cit., p. 234. El autor considera la alcabala de vientos como una especie de derecho aduanero. V. también Instrucción de 21 de septiembre, cap. 21, Anexo 7.

¹⁴⁴ V. Cap. 31, Anexo 7

¹⁴⁵ V. Cap. 8, Anexo 7

¹⁴⁶ En este sentido, Decreto de 25 de octubre de 1717 en san Lorenzo, v. Anexo 9

¹⁴⁷ Destaca así la prohibición de introducir sábanas viejas “del reino de Francia ni de otras partes por el inconveniente que de meterlas se podría seguir á la salud de nuestros súbditos”, establecida en las Cortes de Segovia de 1532, Ley XIII, Tít. XII, Libro IX de la Nov. Rec. o la de introducir trigo, cebada y centeno, por este motivo también entre otros, de las cortes de Madrid de 1632, (Anexo 8).

¹⁴⁸ V. Decreto de 20 de junio y 17 de septiembre de 1718 en Balsain y Madrid. Anexo 10.

independientemente de su origen, -lo que tenía lugar en las medidas de carácter proteccionista-, o prohibida todas las mercancías de un determinado origen, -fenómeno más propio de la retorsión-, había que identificar la mercancía extranjera que ya se hallaba dentro del territorio y aplicar con todo su vigor las consecuencias de la medida.

El tema era el siguiente: la prohibición de la mercancía/s extranjera/s no alcanzaba solamente su introducción, sino más allá, su comercialización en el interior¹⁴⁹, incluso su uso¹⁵⁰. La normativa en general era muy sencilla: determinación de una fecha a partir de la cual las mercancías extranjeras en cuestión no podían ser ya introducidas, a la que había que añadir un plazo para que las ya existentes en el interior fueran vendidas, pasado el cual eran decomisadas o destruidas¹⁵¹. Solía tenerse en consideración unos plazos más amplios para la comercialización de las que estuvieran ya encargadas o en camino antes de la entrada en vigor de la fecha de la prohibición. A veces, como medida de gracia, se establecía la posibilidad de que fueran llevadas a los depósitos de aduanas para que desde allí pudieran reexportarse al exterior.

Las represalias tenían un carácter más contundente¹⁵² y se aplicaban contra los bienes y géneros de naturales del país contra el que iba dirigida la medida, especialmente Holanda, Inglaterra y Francia¹⁵³. Decretada la represalia, los bienes de los extranjeros y las mercancías del origen del país afectado eran embargados. Las reacciones de los interesados no se hacían esperar: bien se desprendían de sus

¹⁴⁹ V. Real orden de 8 de julio de 1768 y de 27 de octubre de 1769 en Anexo 11 y 12.

¹⁵⁰ V. Pragmática de 14 de noviembre de 1771. Anexo 13.

¹⁵¹ V., por ejemplo, Real Cédula de 14 de julio de 1778. Se prohíbe introducir gorros, guantes, calcetines, fajas y otras manufacturas menores de cáñamo, lino, lana y algodón y se concede el plazo de un año para el despacho de los géneros ya introducidos. PEREZ Y LOPEZ, A.X.: *Teatro de la legislación universal de España e Indias*, T. XIX, 1792, p. 111.

¹⁵² Sobre la importancia de las represalias contra los intereses económicos de súbditos extranjeros, un informe de un comité inglés, comparándolas con el valor de las capturas de buques españoles a manos de piratas ingleses calcula que llegaban a superar a este con creces.

¹⁵³ Especialmente significativos los embargos de 1585, 1595 y 1601. En los primeros embargos no había una conciencia clara del problema del origen. “los funcionarios reales encargados de hacer efectivos los embargos, que tomaban por sorpresa cuanta documentación e información estaba a su alcance, de ordinario no fueron capaces de llegar a entender el funcionamiento de los intercambios en aspectos tan destacables, como el origen de las mercancías, el lugar de embarque,...” PULIDO BUENO, op. cit, p. 19. En la segunda mitad de siglo destacan los embargos de 1677 contra los franceses y 1656 contra los ingleses. CARRASCO GONZALEZ, M.G.: *Comerciantes y casas de negocios en Cádiz (1650-1700)*, Universidad de Cádiz, 1997, p. 23-24.

bienes, poniéndolos a nombre de terceras personas, bien embarcaban las mercancías hacia América, bien los ponían a recaudo de conventos e instituciones eclesiásticas. Pero obsérvese que las medidas de represalia se dirigían tanto contra las haciendas de los extranjeros, como contra la producción extranjera. Así que junto a la preocupación de los miembros de la Junta de Represalias por comprobar si a las personas a las que se les embargaban los bienes eran o no naturales del país afectado, tenían que “perseguir” a las mercancías extranjeras originarias de ese mismo país dentro del territorio para ser igualmente embargadas. Y ello no resultaba fácil porque las mercancías francesas e inglesas se encontraban generalmente en poder de naturales españoles o extranjeros de otras naciones, que pretendían comercializarlas. Estos esfuerzos de elusión fueron en muchos casos, sin embargo, vanos. Se tiene así noticia de naturales castellanos, cuyos bienes fueron confiscados por haber ocultado géneros de Francia¹⁵⁴. No obstante, en estos casos se solía determinar un plazo para que los comerciantes españoles que tuvieran en su poder géneros del origen del país en represalia, los registraran en la Junta en un plazo mínimo, concediéndoles a continuación otro plazo para su venta. En este tema se puede percibir, de todas formas, una cierta confusión entre “bienes” en el sentido de derechos reales del ámbito civil y las mercancías, como bienes ligados al tráfico comercial

2.2. La mercancía extranjera y el tratamiento en frontera

La definición de la frontera a lo largo de este periodo es objeto de una larga evolución, pasando de la consideración de los límites territoriales de los diferentes reinos al de una frontera común que abarcara todos aquellos de la monarquía hispánica. En cualquier caso, que la mercancía extranjera va a ser objeto de normas materiales especiales en la frontera es obvio. Estas se referirán la más de las veces a la prohibición de entrada, recayendo, bien en una categoría de géneros, independientemente de su origen¹⁵⁵, bien discriminando entre orígenes

¹⁵⁴ Véase al respecto SANCHEZ BELEN, J.M. y RAMOS MEDINA, M.D.: La Junta de Represalias de 1667 y los mercaderes franceses en España en LOBO CABRERA, M. y SUAREZ GRIMÓN, V. (eds): *El comercio en el Antiguo Régimen*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1994, p. 245 y ss.

¹⁵⁵ V. Pragmática de 20 de agosto de 1500 en Granada, de 15 de septiembre de 1514, en Valladolid, Cortes de Valladolid de 1523 y de Segovia de 1532 en Anexo 14.

de diferentes países extranjeros¹⁵⁶, en cuya virtud se permitirá la entrada o se impedirá. Incluso puede apreciarse la existencia de normas imperativas de mercado en función de las cuales se va a denegar la introducción de productos que no cumplan con unos requisitos establecidos¹⁵⁷.

Pero ahí no se acaba la regulación: sobre aquellas mercancías cuya entrada esté permitida recaerán diferentes derechos arancelarios, uniformes en cuanto a su aplicación generalmente, durante casi todo este extenso periodo, es decir, sin gravar especialmente unas u otras mercancías. La renta de aduanas servirá así al incremento de las rentas reales, incluso siendo objeto de arrendamiento a particulares en virtud de un tanto pactado que la Corona debía recibir.

Las aduanas como instrumento de política comercial y no solo de ingresos, serán redescubiertas a partir de la dinastía borbónica, una de cuyas principales medidas en este ámbito, a parte de la supresión de las aduanas interiores, será utilizarlas para la protección de la propia industria y favorecimiento del comercio, esto es, aranceles que tienen en cuenta los diferentes sectores productivos de la economía nacional¹⁵⁸.

Al final del periodo, se introduce un nuevo cambio significativo en los aranceles: Los derechos exigidos variarán, no solo en función de la mercancía y la posible competencia para los productos nacionales similares, sino en función de su vinculación con unos u otros países: en función del origen de la producción y del abanderamiento de los buques que condujeran la mercancía. Destacan, por ello, especialmente, las primeras aduanas con carácter sistemático de 1778, para el ámbito americano y de 1782.

De todas formas, la discriminación arancelaria en relación con el origen de las mercancías, de forma difusa con la nacionalidad del comerciante, estuvo ya

¹⁵⁶ V. Cortes de Madrid de 1593 en Anexo 15 y Decreto de 4 de junio de 1728 en Anexo 16.

¹⁵⁷ V. Cédula de la Junta de Comercio de 21 de mayo de 1767 en Anexo 17.

¹⁵⁸ No es difícil encontrar en los pensadores de la época la promoción de la discriminación en los aranceles en lo que constituye la evolución del prohibicionismo al mercantilismo: graduar los derechos exigidos a las mercancías en función de la existencia de productos nacionales que pudieran ser objeto de competencia. En este sentido, por ejemplo, el pensamiento de Ustariz. FUENTES QUINTANA, E.: *Economía y economistas españoles* 1. Una introducción al pensamiento económico, Barcelona, 1999, p. 82

presente de forma puntual, derivada de la firma de algunos tratados de comercio. Es el caso, de los Capítulos de Privilegios comerciales acordados en Madrid en 1607 entre España y las Ciudades Confederadas de la Hansa, por el que, entre otras cosas, se permite que algunas de las mercancías hanseáticas no pagaran derechos de introducción, y el resto, el 8% de alcabala y el 5% de almojarifazgo¹⁵⁹, privilegios extendidos a lo largo del s. XVII y XVIII, de desigual manera, a los Países Bajos, Francia, Inglaterra y Portugal por la extensión de la cláusula de la nación más favorecida¹⁶⁰. Esta cláusula, sin embargo, parecía circunscribirse al tratamiento de los comerciantes y no de las mercancías. Otro ejemplo relevante es el del tratado de Londres de 1604 con Inglaterra, en virtud del cual, las mercancías inglesas quedaban exentas del pago de los derechos arancelarios de 30% con los que España gravaba la importación de mercancías extranjeras¹⁶¹. En realidad, todo el siglo XVIII supone la aplicación de unos derechos aduaneros diferentes a las mercancías inglesas, pues sucesivos tratados con este país permiten una tarificación especial, la determinada en el tratado de Madrid de 1667.¹⁶²

Un dato que merece la pena resaltar es el asentamiento de la figura del tráfico de perfeccionamiento activo. Existían, efectivamente, procesos productivos fraccionados en varios países, de forma que los géneros extranjeros que se introducían con la intención de realizar sobre ellos aún alguna

¹⁵⁹ TOLEDANO, E.: *Historia de los Tratados, Convenios y Declaraciones de Comercio entre España y las demás Potencias*, Madrid, 1858, p. 20. V. comentarios y explicaciones a estos tratados en BERNARD, J.F. y VAILLANT DE PREVOSTE: *Histoire des Traités de paix, et autres négociations du dix-septième siècle depuis la paix de Vervins, jusqu'à la paix de Nimegue*, Amsterdam-La Haya, 1725.

¹⁶⁰ Los acuerdos comerciales con tratamiento preferencial se desarrollan especialmente en el siglo XVIII: con Portugal de 1668 y 1715, Tratado de Viena de 1725 con Austria, de Utrecht de 1715 con Inglaterra, de 1733 con Francia (Primer Pacto de Familia), de 1752 con Hungría, de 1742 con Dinamarca, de 1784 con la Regencia de Trípoli. Al parecer, no todos ellos tuvieron igual grado de aplicación. TOLEDANO, E., op. cit., p. 27. V. texto de los acuerdos en CANTILLO, A del., op. cit., así como un análisis, en la Introducción, del significado real del trato de nación más favorecida.

¹⁶¹ Art. 12 del Tratado. En CANGAS ARGÜELLES, J.: *Diccionario de Hacienda, con aplicación a España*. T. I, Madrid, 1833.

¹⁶² Así, el art. 1 del Tratado de Madrid de 1715 señala “Los ingleses solo pagarán en España los derechos de aduanas establecidos en tiempos de Carlos II”. El Convenio del Buen Retiro de 1750 hace mención a la gracia especial de la que gozaban las mercancías inglesas a las que se exigía el 5% en las aduanas, en lugar del habitual 10%. Esta situación se perpetúa hasta el Tratado de Amiens de 1802.

transformación en fábricas españolas quedaban exentos de la prohibición y por ello debían ser distinguidos con el sello de Aduanas. Es el caso de los lienzos y tejidos, así como platillas o bocadillos extranjeros, cuya importación se permitía bajo declaración de su destino: ser pintados o estampados en España, siendo sellado al principio y fin de cada pieza en la Aduana¹⁶³.

2.3. La determinación del origen de los productos

El hecho es que si tanto en frontera como dentro del territorio se registra una discriminación de las mercancías en función de su origen, de carácter ya bastante elaborado, determinar éste será un *prius* para la aplicación de todo este régimen diferente. Especialmente en frontera, se va a tratar de distinguir entre mercancías vinculadas a un reino extranjero determinado. Y que este era un problema que se planteaba y preocupaba es algo constatable a través de la regulación de la época.

Las técnicas de definición del origen seguían siendo muy simples aunque se aprecia una evolución respecto al periodo anterior: la procedencia no será el único instrumento utilizado, ya no se hablará únicamente de mercancías “de fuera de estos Reinos” o “de Francia”. El concepto de “producción” o “fabricación” empieza a utilizarse como criterio básico, siendo conscientes de que la mercancía podía proceder de un país pero haber sido fabricado en otro y que lo verdaderamente relevante a la hora de proteger el mercado propio y perjudicar los intereses comerciales de los países enemigos era el hecho de la producción y no el de la procedencia¹⁶⁴. Estaba claro que los grandes centros comerciales europeos no eran sino lugares de reexportación de mercancías de todo el mundo. Así, en el sector textil, en épocas tan tempranas como el reinado de Felipe II, se acudía al ducado de Bravante donde aparte de surtirse de gran variedad de telas allí producidas, caracterizadas por la mezcla de hilos de lana y seda, también se

¹⁶³ V. Real Orden de 22 de junio de 1778, comunicada a la Junta de Comercio, en Anexo 18. V. CABALLERO, P.T.T.: *Las Aduanas Españolas. Ensayo Histórico sobre el origen y las vicisitudes por las que ha atravesado la renta de Aduanas en España*, Madrid, 1882, p. 30, donde hace referencia a la práctica consistente en la imposición de sellos sobre los paños nacionales de fábricas contiguas a los puertos en que se hallaban establecidos las Aduanas.

¹⁶⁴ Especialmente revelador al respecto resulta el Decreto de 4 de junio de 1728 en Anexo 16.

abastecían de paños ingleses y franceses¹⁶⁵. Avanzado el s. XVIII y dentro de la política proteccionista de las industrias textiles españolas de los Borbones, encontramos a través de diferentes normas prohibicionistas la intuición del concepto de producción o lugar de manufacturación¹⁶⁶, como veremos, muy relacionado con el comercio americano.

¿Cómo identificar, entonces, el origen de las mercancías? Pensamos que para la mayoría de los productos, la distinción del origen no debía ser muy difícil. O bien resultaba evidente por la mercancía en sí o el tipo de manufacturación, o bien se dejaba a una declaración del comerciante¹⁶⁷.

Podríamos entender que, en caso de conflicto, un posible sistema lo constituían las llamadas “visitas”, y la exigencia de “pasaportes”. Se trataba de un tipo de inspección establecido a partir de comienzos del siglo XVII, donde se contrastaba la mercancía con una documentación, certificados o registros, expedidos por Diputados u otra autoridad de las naciones con las cuales se permitía el comercio. En ellos se declaraba la cantidad, los géneros, los nombres de los mercaderes, del navío y la determinación del lugar de producción y de la procedencia. La primera norma que hace referencia a la exigencia de este tipo de documentación se contiene en el llamado Decreto de Juan de Gauna de 1604, que resulta crucial desde un punto de vista histórico, pues es muy posible que se trate de la norma que instaura la utilización de certificados de origen. Las condiciones, de hecho, que dan lugar a este Decreto, resultan muy importantes en relación con el panorama político de la época. Sublevada una parte de los Provincias Unidas de la Corona española, mientras que otra parte permanecía bajo su dominación, la Corona tiene interés en que puedan acceder al mercado peninsular únicamente las

¹⁶⁵ Por ejemplo, entre las mercancías recibidas desde Flandes en Canarias aparecen con asiduidad paños ingleses. De la misma forma, el mercado flamenco era un importante abastecedor de trigo para Canarias. El trigo era, sin embargo, originario de los Países Bálticos o Polonia, pues era conocido el papel intermediador de los Países Bajos en este producto. LOBO CABRERA, M.: *El comercio europeo bajo Felipe II*, Funchal, 1988, p. 221

¹⁶⁶ Por ejemplo, Real Cédula de 24 de mayo de 1779, donde se prohíbe la introducción de toda especie de vestidos y ropas, “todas las cosas que sirven para el abrigo, decencia y ornato de las personas dentro o fuera de la casa, en que las telas, géneros y manufacturas de que constan, si no viniesen ya hechas, se habrían de cortar, coser, guarnecer o apuntar dentro del Reyno”.

¹⁶⁷ Cortes de Valladolid de 1548. Petición 169. Se hace referencia a los paños extranjeros que no tenían las características que el legislador exigía para las nacionales, pero se permite su comercialización con tal que el mercader declarara su extranjería. V. Anexo 2

mercancías de los Países Bajos Obedientes. No obstante, la práctica debería resultar difícil, pues a través de éstas y otros países, las provincias sublevadas hacían pasar sus productos hacia la Península. Resulta revelador, por ejemplo, el Tratado de Paz de Madrid de 1630 en el que se acuerda que los súbditos del Rey de Inglaterra no pudieran llevar a los territorios del Rey de España “ninguna mercaderías de Holanda o Zelanda, ni ningún comerciante holandés o zelandés” al mismo tiempo que los mercaderes ingleses no podrían transportar “las mercancías de España mas que a los Reinos del Rey de Inglaterra o a los Países Bajos obedientes u otros que tuvieran derechos de comercio con España”¹⁶⁸ Se trataba, por tanto, de imponer una metodología que permitiera diferenciar las mercancías de unas Provincias de las de otras y conseguir trasladar la pujanza económica desde los holandeses a las Provincias Obedientes, en lo que puede considerarse una auténtica medida de guerra económica. En la parte que nos interesa, el Decreto de Gauna, venía a gravar con un recargo del 30% la importación de mercancías que no fueran flamencas. La presentación de los pasaportes significaba la exención de ese recargo¹⁶⁹.

No obstante, el método no resultaba muy efectivo. La presentación de certificados falsos era de uso corriente. Se llegaron a crear, incluso, grupos de personas organizadas en centros mercantiles como Calais y Dunkerke, dedicados a facilitar estos documentos falsos¹⁷⁰.

A pesar de ello, la técnica de demostración o aseguramiento del origen se perpetúa¹⁷¹, y a través de ella, puede percibirse como el concepto de origen, va

¹⁶⁸ BERNARD, op. cit., p. 71.

¹⁶⁹ V. Anexo: certificados de origen de la ciudad de Gante.

¹⁷⁰ PULIDO BUENO, I., op. cit. p. 25.

¹⁷¹ El Tratado de Madrid de 1630, por ejemplo, muestra una técnica rudimentaria para evitar los fraudes sobre las mercancías que vinieran de Inglaterra, Escocia y de Irlanda: serían “registradas y marcadas con las armas de la ciudad de la que fueran extraídas, sin las cuales serían confiscadas”. BERNARD, J.F., op. cit., p. 71. Por su parte, un siglo más tarde, el Tratado de Viena de 1725 con Austria hace referencia en su art. 36. “Se permite a los súbditos y embarcaciones de S. M. cesárea llevar todo género de frutos y mercancías de las Indias orientales a cualquiera de los dominios y estados del Rey de España e introducirlos, con tal que conste por los testimonios de la Compañía de las Indias que se ha formado en la Flandes Austriaca que son de los países adquiridos y de las colonias o factorías de dicha Compañía o que hayan provenido de ella, y bajo esta consideración lograrán los mismos privilegios concedidos a los súbditos de las Provincias Unidas” CANTILLO, A del., op. cit., p. 225.

asentándose en el lugar de producción o lugar de obtención de la mercancía. La admisión de las mercancías se rodean de requisitos tendentes a asegurarlos: La mercancía debía ir empaquetada y sellada con un testimonio o certificación expresando la cantidad y calidad de cada paquete, así como demostrando que el contenido del mismo “era fruto propio” del país en concreto, a cuya producción se le permitía la entrada en los reinos españoles. Y considerando que el primer interesado en controlar que fuera efectivamente esa producción la que se vendiera en España y no la de otro país era el propio país exportador al que se le concedía tal beneficio, serían sus propias autoridades las encargadas de cumplimentar todas esas exigencias¹⁷².

3. La Edad Contemporánea

En el siglo XIX están presentes acontecimientos fundamentales para el tema que nos ocupa. Se produce por un lado la eliminación definitiva de las aduanas entre reinos españoles peninsulares, quedando configuradas para regular el hecho fronterizo con lo que son consideradas otras naciones¹⁷³. Estas se vuelven en todo caso mucho más sofisticadas, convirtiéndose en verdaderos instrumentos de política económica. Al comenzar el siglo, no obstante, estaban vigentes los aranceles recopilados en 1778 y 1782, pero también muchas de aquellas regulaciones de carácter proteccionista señaladas en la Novísima Recopilación. Ello translucía el hecho de que todavía a estas alturas coexistieran cinco sistemas arancelarios distintos: el de Castilla, Aragón, Navarra, las tres provincias exentas y el territorio americano. Todo ello pone de relieve la inexistencia de un único mercado real, de la misma forma que hasta la mitad del siglo XIX no se asienta el concepto de nación española, subsistiendo la idea de diferentes reinos con intereses diferentes, cuando no contrapuestos. La realidad era que si ya desde el siglo XVIII se promovía la abolición de las aduanas interiores y de todos los

¹⁷² V. Anexo 16.

¹⁷³ La plasmación de las teorías de los nacionalismos en el plano político y su correlación con la delimitación de espacios económicos se muestra de nuevo en este periodo: El concepto de nación española inexistente hasta el s. XIX se corresponde con la configuración de un único territorio aduanero, el cual por primera vez será considerado de manera global a efectos de su protección. V. FIGUEROLA, L.: *La reforma arancelaria de 1869*, Madrid, 1879, p. 15: “ (...) la existencia de aduanas interiores para provincias que ahora son parte de la nación española, y que en 1805 se consideraban todavía como Reinos distintos y opuestos en intereses (...)”

obstáculos al comercio interno, tras la pérdida de las colonias, el mercado peninsular no era otra cosa que “un fragmentado conjunto de mercados locales”¹⁷⁴. Particular interés van a cobrar los tratados de comercio, donde los aspectos arancelarios estarán siempre presentes. El interés de un análisis arancelario importa aquí, no ya para señalar la configuración de espacios económicos, sino porque el régimen aplicable a la mercancía extranjera se verá reducido prácticamente a su relación con las aduanas.

En segundo lugar el s. XIX asiste también a la pérdida del imperio colonial y, por tanto, a la desintegración de un mercado integrado muy peculiar, como se verá, que afectará al tratamiento de la producción española y extranjera, y es que la paralización del comercio con las colonias no solo significará la pérdida de un mercado para la venta privilegiada de los productos españoles, sino también el fin de un lucrativo comercio de intermediación de las manufacturas europeas embarcadas en los puertos españoles.

Por último, el asentamiento de la administración pública dará pie a toda una serie de reformas en la Hacienda y los sistemas impositivos que provocará la desaparición de figuras que gravaban el hecho extranjero en la venta como la alcabala del viento y el diez por ciento sobre géneros extranjeros.

3.1. El tratamiento en frontera de la mercancía extranjera

El siglo se inaugura con un arancel especial para la importación de algodón y manufacturas textiles¹⁷⁵, de carácter marcadamente proteccionista, por el que se fomenta la entrada de estos géneros producidos en los territorios españoles de América a través de la entrada libre de derechos, de Filipinas, bajo unos mínimos derechos a la entrada en la Península y se prohíben todas las manufacturas de este tipo extranjeras, con la excepción del algodón de Malta. La importación de este último se rodea de requisitos tales como que los algodones

¹⁷⁴ BERUECKER, W.L.: España, entre tradición y modernidad. Política, economía y sociedad (siglos XIX y XX), Madrid, 1999, p. 71. El autor pone de manifiesto como el programa liberal se vuelca en la construcción de un mercado interior nacional, de la misma forma que trata de promover la “unidad de la Nación” (Cortes de Cádiz), tras la experiencia de la desmembración a partir de 1808, p. 68.

¹⁷⁵ Cédula de 6 de noviembre de 1802, Ley XXIV, Tít. XII, Libro IX.

lleguen empaquetados, con una cubierta cosida y sellada, así como “testimonio o certificación con visto bueno del Cónsul de S.M., que acreditesu procedencia de la cosecha de la isla”. Es importante destacar aquí que el término procedencia no se emplea haciendo referencia al lugar desde el que es expedida la mercancía hacia España, sino de producción. La exigencia de demostrar, pues, el lugar de producción efectivo para disfrutar de la excepción queda claramente manifestada y la técnica empleada, la validación del Cónsul español en el lugar de origen, será práctica continuada, como se verá.

En 1820 se promulga el Sistema General de Aduanas de la Monarquía española en ambos hemisferios. Se trataba del primer arancel general del siglo y del también primer arancel único para todos los territorios de la monarquía, lo que significaba la satisfacción del mismo derecho de entrada, no importa por qué puesto fronterizo del territorio nacional se efectuara. Determinaba un máximo de los derechos, fijado en un 30 por cien y un mínimo del 2 por cien, a los que había que añadir otros derechos no vinculados al hecho fronterizo como los de consumos y administración. Otra novedad fundamental radica en la incorporación de los derechos diferenciales de bandera que gravaba con un tercio las mercancías cargadas en buques de pabellón extranjero¹⁷⁶.

Las inestabilidades políticas de la época dan pie a la derogación de este Arancel en 1824 y a la vuelta de los anteriores de 1782 y 1788. Un año después, sin embargo, tuvo lugar la publicación de un nuevo arancel, circunscrito a las aduanas de la Península, Islas Canarias y Baleares¹⁷⁷. Los territorios coloniales, reducidos a Puerto Rico, Cuba y Filipinas, quedaban bajo un arancel diferente. A los efectos que aquí interesan este arancel de 1825 se caracterizó por la admisión de tejidos y manufacturas de hierro antes prohibidos, sin limitaciones de origen y la iniciación en un proceso progresivo de integración del mercado español a través de la eliminación de barreras aduaneras interiores, admitiéndose el libre comercio

¹⁷⁶ El principio de derechos diferenciales de bandera se introduce en el Arancel de exportación de 1802 (RD de 14 abril), y se afianzó por la RO de 26 de enero de 1806 que regulaba la entrada de géneros de droguería.

¹⁷⁷ Se trata del Real Arancel general de entrada de frutos, géneros y efectos del extranjero para el gobierno de las Aduanas del Reino, por Real orden de 19 de octubre de 1825.

de cereales, vino, vinagre, aceites y carnes, así como ganado y sedas¹⁷⁸, y aboliendo derechos varios que gravaban la entrada especialmente en Cataluña de diversos productos. Su particular interés se centra en introducir el concepto de mercado reservado a la producción nacional

3.1.1. Procedencias y derechos diferenciales de bandera

En 1841 se autorizaron tres aranceles distintos de importación para la Península: arancel de importación del extranjero, de América y de las Islas Filipinas y China. La importancia de esta distribución de los aranceles para el tema que nos ocupa salta a la vista: cada artículo o mercancía era susceptible de satisfacer tres tipos de derechos diferentes según “que procediese de posesiones españolas, de las que antes lo habían sido o del extranjero”¹⁷⁹. A ello había que sumar otra distinción: el derecho diferencial de bandera, por la cual la mercancía tributaba más o menos en virtud de que fuera introducida en bandera extranjera o nacional¹⁸⁰. De esta forma, las mercancías de procedencia extranjera debían satisfacer entre un 15 y un 25 %, pudiendo llegar al 55% en casos determinados. Las importaciones americanas quedaron divididas en tres tipos según su procedencia: países españoles, países que fueron españoles, y colonias y puertos extranjeros, gravadas con unos derechos entre el 10 y el 15%, las chinas entre el 10 y el 25% y las filipinas alrededor del 2%. A todo esto había que añadir los derechos de consumos y arbitrios, variables también según la procedencia y el abanderamiento. Entre los tres aranceles quedó además reducida la lista de mercancías prohibidas y sobre las textiles se estableció una innovadora reordenación y clasificación que significó la desaparición de la denominación arancelaria según su origen tradicional (Cambrays, Holandas, Batavias,...). No

¹⁷⁸ FIGUEROLA, L, op. cit. p. 22-23.

¹⁷⁹ FIGUEROLA, L, op. cit p. 27

¹⁸⁰ En el caso de las procedencias de Filipinas y China solo se permitía la importación bajo bandera nacional. Además, los derechos diferenciales de bandera eran variables según el país de procedencia.

obstante, la consecuencia más relevante del arancel fue la definitiva abolición de las aduanas interiores¹⁸¹.

Como se puede observar, estos aranceles estaban basados en una curiosa combinación de dos elementos: la procedencia y los derechos diferenciales de bandera. Respecto del concepto de procedencia puede parecer un paso atrás su mantenimiento como elemento clave para la configuración de los derechos aduaneros, cuando, como se ha visto, es la producción y no la procedencia el elemento clave a la hora de proteger el mercado propio y discriminar las mercancías extranjeras, lo cual ya había sido percibido siglos atrás, según se deduce de la legislación comentada, y estaba también en la mente del legislador de la época¹⁸². A parte de que la precisión terminológica no era muy grande, por lo que tras el término “procedencia” podía entenderse en la época lo que hoy concebimos como origen, como hemos visto¹⁸³. El razonamiento, sin embargo, era bastante lógico: Muy pocas mercancías, en principio atravesarían las fronteras de un país para ser reexpedidas desde allí a otro, puesto que ello supondría satisfacer dos veces derechos arancelarios, que además eran muy elevados en la época. Piénsese, además, que la procedencia preferencial o privilegiada que estaba contemplando especialmente este sistema arancelario, era el de los territorios de Ultramar, las cuales contaban con derechos de entrada muy altos. Por ello, aunque desde allí, una vez introducidas las mercancías, su expedición hacia la Península fuera más ventajosa que desde un país extranjero por los aranceles discriminatorios, tener que haber pagado anteriormente los derechos de la entrada en la colonia, eliminaba toda ventaja y encarecía necesariamente la mercancía. Así que la mayoría de las veces el lugar de producción de una mercancía, esto es,

¹⁸¹ El primer intento de abolición de aduanas interiores se debe al real decreto de 21 de diciembre de 1717, y a lo largo del s. XIX se acumulan nuevos intentos como el de 7 de junio de 1804 y el del Decreto de las Cortes de 18 de diciembre de 1821, pero como se ha visto sin resultados.

¹⁸² Véase por ejemplo como pocos años después Canje de Notas hecho en Madrid entre España y el Valle de Andorra, con fecha de 13 de julio de 1867, devolviendo a este país la franquicia que anteriormente había disfrutado para introducir en el Reino libres de derechos sus ganados y demás producciones, contiene muy claro el concepto de origen. “(...) se ponga nuevamente en vigor por reciprocidad y mutua conveniencia el privilegio que han estado gozando los andorranos de tiempo inmemorial de importar en España libres de derechos de aduanas los productos de su suelo (...) y con sujeción a las formalidades indispensables para justificar el verdadero origen de las mercancías y evitar que se introduzcan como andorranas las de otros países”, JANER, F.: *Documentos internacionales del reinado de Doña Isabel II desde 1842 a 1868*, Madrid, 1869.

¹⁸³ El caso del Arancel especial de algodón y textiles de 1802. V. p. 83.

su origen y el lugar de su expedición para la exportación, es decir, su procedencia, coincidirían¹⁸⁴.

Ello cobra todo su significado, además, si se combina con el funcionamiento de los derechos diferenciales de bandera, por el cual se eliminaba la única posibilidad que quedaba de que la procedencia y el origen no coincidiera, las escalas en el transporte de la mercancía: Así, si el buque con pabellón nacional tocaba puerto extranjero antes de su llegada a la Península, se producía inmediatamente su “desnacionalización”. De esta forma se pretendía evitar que el buque español pudiera, al tocar puerto extranjero, completar su carga y mezclarla con la de procedencia primera. A parte de la poca efectividad de la medida desde un punto de vista práctico, puesto que los derechos diferenciales de bandera solo tenían sentido con una procedencia preferencial¹⁸⁵, tenía evidentes consecuencias negativas por cuanto se negaba la posibilidad de comercio de tránsito, cuando el naviero español lo que necesitaba era libertad de movimientos para aprovechar los fletes. El derecho diferencial de bandera, nacido con la intención de potenciar la industria naval y los fletes españoles no alcanzó, combinado con la procedencia, su objetivo, siendo mayor los perjuicios por el entorpecimiento a la explotación que los beneficios arancelarios que pudieran disfrutar. El sistema, por ello, queda eliminado en 1865.

En 1849 el sistema arancelario sufre una nueva reforma, manifestada sobre todo en el ámbito textil, que pasa de la situación de prohibición a la de protección. En realidad la lista de los géneros prohibidos es cada vez más reducida¹⁸⁶.

¹⁸⁴ V. Circular de la Dirección General de Aduanas, Aranceles y Resguardos, acompañando modelos para la formación de las relaciones que se expresan relativas a la estadística comercial de las aduanas, de 28 de diciembre de 1841. Anexo 20. Obsérvese que si los dos conceptos: procedencia y origen existían, la terminología no era muy precisa y tendían a confundirse.

¹⁸⁵ Efectivamente, pues si la procedencia no era preferencial, esto es, de un país extranjero, porque el barco español tocara otro puerto extranjero, y allí completara su carga, en nada perjudicaba la protección arancelaria, dado que las posibilidades de fraude eran inexistentes y resultaba totalmente injustificado que por ello el flete se desnacionalizara y tuviera que pagar más a su entrada en la Península. Solamente si la procedencia era preferencial, tenía sentido impedir que tocara un puerto extranjero, donde podía cargarse de mercancías no preferenciales y sin embargo pagar como preferenciales en función de la primera procedencia del buque, dando lugar a fraude.

¹⁸⁶ Este arancel registra 14 mercancías prohibidas frente a las 675 que contenía el de 1820.

Otras innovaciones importantes que se introducen girarán en torno de la consideración de la mercancía extranjera en función de la competencia que pueda ejercer sobre las similares nacionales y en general sus efectos sobre el mercado. De esta forma se reducen los aranceles que gravan las máquinas e instrumentos con destino a la industria agrícola, minera y fabril, así como las materias primas necesitadas por la incipiente industria española, mientras que se elevan los derechos sobre mercancías similares a las que se producen abundantemente en nuestro mercado y que pueden hacer la competencia a las fábricas nacionales. En un escalón intermedio se sitúan los productos de consumo que la industria española no proporciona¹⁸⁷. Sobre esta base se determinan los derechos según la procedencia, fijándolos en un quinto de los señalados a los productos similares extranjeros, más los diferenciales de bandera.

El hito de mayor trascendencia originado por este arancel consistirá, sin embargo, en la introducción del concepto de despacho a libre práctica: por primera vez se considerará que la mercancía se “nacionaliza” tras la satisfacción de los derechos aduaneros en frontera. A partir de ese momento mercancía extranjera queda sujeta dentro del territorio al mismo régimen que la nacional¹⁸⁸.

Por Ley de 30 de junio-julio de 1869 se introduce un nuevo sistema arancelario, que marca de alguna forma el punto de inflexión hacia los sistemas modernos. Su mayor mérito será eliminar las prohibiciones de entrada: todas las mercancías extranjeras son admitidas en España, de la misma forma que se admite la exportación de cualquier producto del país y “de cualquier género nacionalizado”.

En segundo lugar estos aranceles no recogerán ya los derechos diferenciales de bandera, aunque sí continuarán con el sistema de procedencias, con la presencia conjunta del origen: Estableciendo un único listado de géneros se dispondrá que las mercancías “producto y procedentes” de las provincias de

¹⁸⁷ Base 1ª de la Ley de 17 de julio de 1849.

¹⁸⁸ V. Base 3 de la Ley de 17 de julio de 1849, Anexo 21. En refuerzo de ello un RD de 18 de diciembre de 1851 estableció que una vez introducidas las mercancías extranjeras y las coloniales en las provincias internas, no se exigiese guía, sello, ni precinto para su circulación. TOLEDANO, E., op. cit., p. 192.

americanas adeuden la mitad de lo estipulado en la lista que rige para las mercancías extranjeras, mientras que aquellas de las provincias de Oceanía, solo deberán una quinta parte. Por último se crea una nueva especificación de forma que los géneros “producto y procedentes directamente” de las islas españolas de Fernando Po y sus dependencias, Annobón, Corisco, Elobey y cabo de San Juan no adeudarían ningún derecho arancelario. Además, los productos de la costa occidental de Africa que hubieran sido llevados a las islas indicadas y desde ellas se condujeran directamente a la Península adeudarían las tres quintas partes de los aranceles determinados para las mercancías extranjeras¹⁸⁹

De la regulación presentada de los aranceles de 1869 llama la atención la introducción del concepto de origen de forma explícita por primera vez, combinado con el de la procedencia concurrentemente, aunque a efectos prácticos no suponga más que la constatación de que el legislador era consciente de la importancia del hecho de la producción, pero no se articulara fórmula alguna para garantizar el hecho. En realidad, como vimos con los aranceles anteriores, no era necesario, el origen coincidía en el fondo con la procedencia, mientras que las mercancías a las que se diera preferencia continuaran siendo aquellas de los territorios españoles no europeos con aranceles a su vez para la entrada de productos extranjeros muy altos.

La situación no había cambiado con respecto a los aranceles anteriores excepto por el hecho de la abolición de los derechos diferenciales de bandera. El mecanismo protector que estos jugaban fue sustituido por el nuevo concepto de procedencia directa. Esta se definía como “la conducción de las mercancías por los buques en derechura desde los puertos de embarque hasta los de la Península e islas adyacentes sin tocar en ningún puerto extranjero”¹⁹⁰. La idea era la misma: evitar las ocasiones de fraude en la satisfacción de los derechos arancelarios que podían originarse aprovechando las escalas en el transporte. La única diferencia radica en que la procedencia directa solo se exige en los casos más conflictivos: es

¹⁸⁹ Disposiciones 9ª, 10ª, 11ª y 12ª del Arancel de 12 de julio de 1869.

¹⁹⁰ Según la definición de los aranceles de 1869

el caso de las procedencias de territorios africanos y el algunas mercancías como el azúcar, el cacao y el café.

Por último, los aranceles de 1869, continúan con el mismo esquema, pudiendo resaltarse, sin embargo, las precisiones en torno de las demostraciones del origen de algunas mercancías como los libros y el coral. Aunque, simple y restringidas, primeras disposiciones en todo caso, precisando el origen de la mercancías contenidas en unos aranceles aduaneros españoles¹⁹¹.

▮ 3.1.2. Derechos aduaneros, tratados de comercio y reglas de origen

En este apartado vamos a concentrar nuestra atención, siguiendo el orden cronológico, en el último tercio del s. XIX, donde la normativa arancelaria española queda totalmente condicionada por acuerdos internacionales de comercio. En función de su influencia el origen de la mercancía pasa a un primer plano por primera vez de forma consciente.

A partir de 1860 se extiende por Europa una corriente aperturista en cuanto a las relaciones comerciales, cuyo detonante estará constituido por el tratado de comercio Cobden-Chevalier, entre Francia e Inglaterra, en el que queda incorporada la cláusula de la nación más favorecida. Como modelo y punto de partida, este tratado dio pie a una red de tratados bilaterales basados en la misma fórmula entre los diferentes países europeos. España no se mantendrá ajena a la corriente liberalizadora, firmando acuerdos de este tipo con Turquía (1862), Alemania (1868) y Suiza (1869), entre los primeros, e iniciando las negociaciones con Italia, Austria, Países Bajos, Suecia y Noruega.

En realidad no se trataba de los primeros acuerdos con la cláusula de nación más favorecida, sino que este principio se encontraba ya presente en los principales tratados de los s. XVII y XVIII que rigieron las relaciones comerciales españolas, destacando el de Utrecht con sus sucesivas renovaciones. Sin embargo, existe una diferencia básica entre la aplicación de la cláusula en los acuerdos del siglo XVIII y los del siglo XIX: en los primeros, la cláusula se refería a los

¹⁹¹ V. LINDNER, E.: *El derecho arancelario español*, Barcelona, 1934, donde se expone un breve resumen de los aranceles de la última mitad del s. XIX con sus características principales.

súbditos y nunca mencionaron las mercancías transportadas por ellos. En los segundos, la cláusula girará por completo en torno de las mercancías, concretamente a su tratamiento aduanero y más allá de este, cualquier trato en su comercialización. La significación de esta diferencia queda bien patente en la batalla diplomática que España sostendrá con Inglaterra durante toda la primera mitad del siglo XIX¹⁹².

La necesaria adaptación de los aranceles españoles a los nuevos compromisos adquiridos y sobre todo el objetivo de presionar a la administración francesa e inglesa, cuyas importaciones de productos españoles representaban el 60% de las exportaciones de nuestro país¹⁹³, propicia la reforma arancelaria de 1877, verdadera innovación en cuanto a la necesidad de definir el origen de los productos extranjeros que se importan en el territorio aduanero de la península. Y es que el origen de la mercancía se encuentra en la base del funcionamiento de estos aranceles, los primeros aranceles realmente discriminatorios.

Estos se basaban en la confección de una doble lista de derechos que debían ser satisfechos según la mercancía tuviera su origen en un país que había acordado con España el trato de nación más favorecida (segunda columna) o no¹⁹⁴. La terminología seguía siendo la misma “producto y procedencia” pero el significado ya no será el mismo, porque las circunstancias son distintas. Ya no se trata de relaciones comerciales que España mantiene con provincias o territorios controlados arancelariamente por ella misma, sino con países totalmente independientes. Por ello la Administración española tendrá que exigir el cumplimiento de unos requisitos a la del otro país que pretenda que sus productos

¹⁹² NADAL FARRERAS, J.: *Comercio exterior y subdesarrollo. España y Gran Bretaña de 1771 a 1914: Política económica y relaciones comerciales*. Madrid, 1978.

¹⁹³ SANCHEZ FERNANDEZ, B.: *Proteccionismo y liberalismo. Las relaciones comerciales entre Suiza y España: 1869-1935*, Frankfurt-Madrid, 1996. Se trataba de conseguir que los países extranjeros ofrecieran facilidades a los artículos españoles, bajo la amenaza de un posible trato preferencial a países terceros. Especialmente se destaca el deseo de dar salida a los caldos españoles en Francia, cuyos altos gravámenes al vino español impedían su salida, de forma que inmediatamente después de incorporar la segunda columna fue ofrecida su reducción a la administración francesa a cambio de conseguir una rebaja en los aranceles sobre el vino español. En este sentido SABATÉ SORT, M.: *El proteccionismo legitimado. Política arancelaria española a comienzos de siglo*. Universidad de Zaragoza, 1996.

¹⁹⁴ La tarifa máxima era una reproducción de los derechos aduaneros de 1869.

franqueen la aduana española bajos unos derechos más bajos, requisitos encaminados a demostrar que efectivamente son sus productos y no los de otro país los que se están beneficiando del trato preferencial. Anteriormente, cuando hablábamos de la importación preferencial de mercancías procedentes de territorios aduaneros controlados por España, como es el caso de las provincias ultramarinas, la Administración española, no solo había fijado lo altos derechos aduaneros a la entrada en esos territorios, lo que impedía en la práctica la reexportación desde allí de mercancías no producidas en dichas provincias, sino que además los sellos de exportación determinados por aquellas aduanas, así como sus procedimientos de control, eran perfectamente conocidos por las de aquí, puesto que habían sido emanadas por la misma Administración. En los Aranceles de 1877, la Administración española necesita exigir una serie de garantías respecto al efectivo lugar de producción de los géneros que le son presentados en frontera puesto que no controla las actuaciones de las aduanas extranjeras en el momento de la exportación desde allí. Por ello, estos Aranceles, después de especificar cuales son los países con los que España tiene tratados vigentes con la cláusula de la nación más favorecida¹⁹⁵, señala que en el momento de la importación, las mercancías “producto y procedentes” de estos países deberán ir acompañadas por un certificado de la aduana extranjera, visado por el Cónsul español correspondiente, en el que se acredite la exportación de las mercancías en cuestión. De la misma forma, si la exportación no es directa, sino que las mercancías pasan de tránsito por otro país, este tránsito debe ser también justificado y contar con el visado del Cónsul español en este tercer país. La previsión del certificado de origen existía en realidad ya desde la confección de los primeros tratados europeos con la cláusula de nación más favorecida que se acaban de citar¹⁹⁶. No obstante, la práctica debía ser distinta, pues al parecer los productores extranjeros, sin estar bien informados del requisito que debían

¹⁹⁵ Se trata del Imperio Alemán, Suiza, Bélgica, Italia, Austro-Hungría, Suecia y Noruega, Países Bajos, Rusia, Portugal, Marruecos y Turquía.

¹⁹⁶ Un sistema organizado de funcionamiento aduanero basado en el origen, incluso con expedición de certificados, se encontraba ya en el sistema francés vigente en 1844 que aplicaba derechos diferenciales, aunque a modo de excepción puesto que la regla general, como en todos los sistemas arancelarios era todavía la procedencia y no el origen. *Tarif Belge des droits d'entrée, de sortie et de transit, au 1 er juillet 1844 mis en rapport avec les tarifs des Pays Bas, de l'association allemande, de France, d'Angleterre et des Etats-Unis, Bruselas, 1844.*

cumplir, no solían solicitar los certificados en cuestión y la mercancía adquiría el origen del inmediato lugar de procedencia, en la mayoría de los casos, lógicamente, Francia, con la diferencia en los derechos arancelarios que ello significaba¹⁹⁷.

Además no debe olvidarse que las mercancías originarias de estos países no serán las únicas que recibirán un trato preferencial. El régimen especial del que gozaban las de las provincias ultramarinas, de Oceanía y de los territorios africanos, continúa, calculándose la reducción de los derechos de importación a la mitad, a una quinta parte o a tres quintas partes, respectivamente sobre el listado normal de la primera columna¹⁹⁸.

Tras la puesta en marcha del nuevo sistema, surge rápidamente la necesidad de perfeccionar y concretar numerosos aspectos en relación con el origen de los productos beneficiados¹⁹⁹: Puesto que el tránsito es el procedimiento de llegada de las mercancías extranjeras que puede dar lugar a más fraudes, enseguida empieza a rodearse de precauciones y controles. Así los Cónsules españoles deberán hacer constar en los mismos documentos de origen el camino que los productos van a seguir para su introducción en España, según la información que faciliten los comerciantes, y posteriormente en las aduanas de entrada en España se exija prueba de que se ha verificado como consta en el certificado (por ejemplo, a través de los talones de los ferrocarriles).²⁰⁰.

Por RD de 23 de julio de 1882, se reforman los anteriores aranceles. Dicha reforma obedece de nuevo a la evolución seguida por la política comercial internacional: la adaptación de la segunda columna a las rebajas inferiores a los

¹⁹⁷ Sobre el tema ver SANCHEZ FERNANDEZ, B.: *Proteccionismo y liberalismo. Las relaciones comerciales entre Suiza y España: 1869-1935*, Madrid, 1996, p. 93 y ss.

¹⁹⁸ Según la ley de 30 de junio de 1882. No obstante el tabaco quedaba sujeto a normas especiales, así como el aguardiente, el azúcar, el cacao, el chocolate y el café

¹⁹⁹ Así, por ejemplo, por RO de 3 de julio de 1882, se realizan algunas aclaraciones sobre los certificados de origen: se elimina la constatación del valor de la mercancía, se resuelve la gratuidad de los visados consulares de los mismos certificados y se especifica que los fabricantes no tendrán que extender los certificados de origen y los Cónsules visar sus firmas, sino que estos certificados deberán ser recibidos por las autoridades locales respectivas y los Cónsules españoles solo tendrán que visar las firmas de estas autoridades, pero no la de los fabricantes.

²⁰⁰ V. RO de 16 de noviembre de 1877, sobre formalidades para la justificación de tránsito por países no convenidos de mercancías austro-húngaras. Anexo 22 y RO de 26 de agosto de 1877

niveles marcados por ésta en los sucesivos tratados de comercio incluyendo la cláusula de nación más favorecida, que España había firmado desde 1877²⁰¹.

Siguiendo bajo la misma estructura de la doble columna, se puede apreciar un desarrollo considerable en el concepto de origen, relacionándolo esta vez con la procedencia directa. De esta forma serán dos los requisitos establecidos para atribuir a una mercancía los derechos más bajos: ser producto de una nación convenida y proceder directamente de ella. El cumplimiento del primer requisito se demostrará a través de la presentación por parte del importador de un certificado de origen. Las condiciones de éste son minuciosamente detalladas: declaración oficial del fabricante ante la autoridad local de que las mercancías son producto de su industria, más legalización de las firmas de dichas autoridades por los Cónsules españoles. Se regula exactamente el contenido del certificado: peso, marcas, materiales, con especiales consideraciones hacia los textiles, así como el idioma (español o francés) en que deben ir redactados o traducidos. En cuanto al tránsito, se diferencia según éste se realice por otros países convenidos o no convenidos. Solo en el segundo caso se exigirá certificado especial dado por el Cónsul español o la aduana extranjera respectiva por donde circule la mercancía. Se establecen consideraciones especiales a favor de los productos de China y Japón, permitiendo el trasbordo a otras embarcaciones, siempre que se justifique la necesidad. La falta de presentación de estos formalidades o su presentación incompleta o la no adecuación entre lo declarado y la realidad dejará a los certificados sin ningún valor legal teniendo que contribuir las mercancías por la primera columna. Cabe resaltar que la obligación de presentación de certificados de origen no alcanzaba a todos los productos sino solo a aquellos que así estaban señalados en el Arancel y dentro de estos se eximía a los que formaban parte de los pequeños equipajes de viajeros. En cualquier caso, hay un dato importante en

²⁰¹ El listado completo de convenios, el momento de su entrada y término de vigencia se contiene en el RD de 23 de julio de 1882. En concreto los países involucrados eran: Alemania, Dinamarca, Grecia, Italia, Países bajos y colonias, Portugal, Rusia, Suecia y Noruega, Suiza, Turquía, Bélgica, Austro-Hungría, Annam, Francia y Argelia, así como China, Estados Unidos de Colombia, Japón, Marruecos, Paraguay, Persia, Perú, Siam e Islas Hawaianas.

esta regulación y es que es la primera vez que el régimen del origen de forma detallada figura en unos aranceles aduaneros²⁰².

En el ámbito de Ultramar, los nuevos aranceles supondrán la consideración del comercio con estos territorios como de cabotaje, lo que se traducía en una exención de derechos a la entrada de las mercancías coloniales, eso sí, exceptuando los mismos productos sensibles. Para estos últimos sobreviven las distinciones según la mercancía proceda directamente o no de los puertos ultramarinos. En función de ello se produce una definición muy precisa del concepto de procedencia directa, ligada aparentemente de forma exclusiva al comercio ultramarino.

El 31 de diciembre de 1891 se promulgan otros nuevos aranceles, configurados de forma diferente a sus dos predecesores. Subsistirá la doble columna, pero con un juego diferente, puesto que la segunda columna no se aplicará ya a los países con los que España tenga firmados acuerdos comerciales con la cláusula de nación más favorecida, sino a aquellos que concedan a España a su vez su tarifa mínima, esto es, un sistema de reciprocidad. El cambio se debe a la pretensión de eliminar la cláusula de nación más favorecida de los acuerdos comerciales que España llegara a firmar, una vez denunciados a lo largo de 1891 todos los acuerdos vigentes²⁰³. La aspiración española, no quedó más que sobre el papel porque finalmente fue obligada a asegurar de facto²⁰⁴ el trato de nación más

²⁰² V. Anexo 29.

²⁰³ La idea era ofrecer la segunda columna en exclusiva a Francia, como acicate para que no elevara la tarifa sobre los vinos españoles. En esos momentos las exportaciones españolas a Francia representaban el 45 % del total, por lo que conseguir los mínimos derechos arancelarios de este país era fundamental. En realidad, a partir de 1891 se refuerza la tendencia a la desprotección del sector industrial y se refuerza la protección a la agricultura, incluso en relación con el sector tradicionalmente protegido de los textiles. TIRADO FABREGAT, D.A.: “La protección arancelaria en la restauración. Nuevos indicadores”. *Revista de Economía Aplicada*, nº 6, vol. III, 1994, p. 183-203 y “Protección arancelaria y evolución de la economía española durante la Restauración: ensayo interpretativo”, *Revista de Historia Industrial*, nº 9, 1996. V. también PARDOS MARTINEZ, E.: “La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles (1870-1913). Banco de España. *Estudios de Historia Económica*, nº 37, 1998.

²⁰⁴ El reconocimiento de la cláusula de nación más favorecida se produce de facto, aunque no de iure. En los acuerdos no se hará referencia a la mencionada cláusula por expresa prohibición legal que figuraba en los aranceles, pero se empleará fórmulas similares con ese contenido. Muy interesantes resultan los comentarios a los nuevos aranceles analizando el efecto de los tratados de comercio, la cláusula de la nación más favorecida y propugnando los “derechos diferenciales de procedencia” que gravaban el porte que no procedía del país productor. COMISION creada por

favorecida a las mercancías de Suecia-Noruega, Suiza y Países Bajos en los acuerdos concluidos con estos países en 1892, para poder colocar las exportaciones españolas, especialmente el vino. En los acuerdos comerciales con estos países, la técnica de la nación más favorecida no se extiende más que a determinados productos contenidos en el acuerdo y no de forma general, como anteriormente, e incluye, sobre esos productos, reducciones por debajo de la segunda columna. Esos derechos reducidos a través de los tres acuerdos mencionados, terminarían por extenderse a la casi totalidad de los países relevantes comercialmente a partir de 1894²⁰⁵. De esa forma, poco a poco, el listado de derechos de la segunda columna iba reduciendo sus posibilidades de aplicación, en favor de los derechos todavía más preferenciales de los acuerdos, que, concedidos a un país, por virtud de la cláusula de nación más favorecida, se extendían a todos²⁰⁶. Mención especial debe otorgarse a dos guerras tarifarias sostenidas con Francia, en 1892 y Alemania, desde 1894 a 1896 y que supusieron la aplicación de la primera columna como medida de retorsión. Los nuevos aranceles suponen, por lo tanto, la aplicación de tres listados de derechos arancelarios: uno, contenido en la primera columna, que constituye los aranceles aplicables a las mercancías de países con los que no existe ningún tipo de acuerdo y que en principio habría que entender como el régimen general; otro, contenido en la segunda columna, representando los derechos aduaneros de carácter preferencial en régimen de reciprocidad; y el tercero, constituido por los derechos

RD 10 de octubre de 1889: *La Reforma Arancelaria y los Tratados de Comercio*. (Informes escritos, Actas y dictámenes. Memorias diplomáticas y Consulares), Madrid, 1890.

²⁰⁵ Se trata del grupo de países, en su mayoría latinoamericanos, con los que España tenía firmados acuerdos no denunciados incluyendo la cláusula de la nación más favorecida: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Hawai, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Salvador, Uruguay, Venezuela y Marruecos. Además, se incluyeron aquellos países con los que España acababa de firmar nuevos tratados comerciales: Alemania (hasta marzo de 1894), Austro-Hungría, Dinamarca e Italia, o se estaba en trámites de hacerlo: Gran Bretaña, Francia con Argelia, puesto que todos ellos aplicaban la tarifa mínima de sus respectivos aranceles. A mediados del mismo año se extendió a Bélgica, Rusia-Finlandia, Annam, China, Japón, Persia y Siam. En 1896 se hace partícipe a Turquía, al año siguiente a Túnez, en 1898 a Egipto y finalmente en 1899 a Bulgaria, Luxemburgo y Alemania. V. RD de 31 de diciembre de 1893, la Ley de 10 de julio de 1894 y Real Orden de 20 de Agosto de 1894.

²⁰⁶ Así se puede mencionar el Acuerdo firmado con Francia en 1877, sucesivamente prorrogado hasta 1882, momento en que se llega a un acuerdo definitivo por diez años. En él se traspasaron los límites de la segunda columna y llegaron a otorgarse para los pocos productos que interesaban a la exportación francesa, derechos de entrada inferiores, que por el juego de la cláusula de nación más favorecida resultaban aplicados a las demás. Pues bien, en los aranceles de 1891, en su Preámbulo, se reconoce explícitamente que los derechos de la segunda columna podrían ser aún más rebajados por convenio.

más reducidos, previstos para determinadas mercancías, en los acuerdos comerciales con Suecia-Noruega, Suiza y Países Bajos, el régimen, finalmente, más aplicado.

Por supuesto, con todas estas previsiones discriminatorias, el origen del producto se convierte en elemento crucial, el *prius* para la aplicación de todo el sistema, por eso, las reglas relativas al origen se desarrollan aún más²⁰⁷. Respecto a lo ya señalado en los aranceles anteriores, se introduce las precisiones de que la autoridad local del punto de producción ante la cual el fabricante extiende su certificado de que los géneros en cuestión son producto de su industria, podrá ser la Cámara de Comercio y Navegación, el alcalde, los notarios públicos y los administradores de las Aduanas; así como que se considerará nula la versión española cuando los certificados estén redactados en el idioma del país de origen y en español, debiéndose proceder a la traducción del texto en lengua original por las personas indicadas para ello.

Otras concreciones del sistema hacen referencia a uno de los aspectos más difíciles del origen: la distinción entre la procedencia y el origen, esto es, la distinción entre aquellas mercancías que, aun encontrándose en un país convenido y embarcándose desde allí hacia España, no han sido realmente producidas en ese país y se trata de una mera reexpedición. Al respecto se establece, así que los productos no europeos importados de un país europeo sufran mayores recargos²⁰⁸ y que se consideren nulos los certificados expedidos en una nación para los productos de otra distinta. No obstante, cuando los productos no sean originarios en el país convenido, pero allí hubieran sufrido transformaciones o manipulaciones de su industria que supongan aumento de su valor, la mercancía se seguirá contemplando como originaria del país convenido. Aparece, pues, la regla de la transformación sustancial ya delineada como forma de definir el origen.

²⁰⁷ Disposición duodécima del RD de 31 de diciembre de 1891, donde tratándose el régimen arancelario derivado de los tratados de comercio, se dedica casi íntegramente a definir las condiciones del origen y sus garantías. Sobre el protagonismo de los Consulados españoles en el extranjero en cuanto a los certificados de origen, MALUQUER Y SALVADOR, M.: *Derecho Consular español*, Madrid, 1899, p. 346 y ss.

²⁰⁸ Art. 4 del Arancel de 1892

Cuestión diferente aunque relacionada con la anterior es el hecho de las procedencias directas, relajándose en concreto su rigidez para permitir la aplicación del tratamiento preferencial, aun cuando los buques conductores procedentes de esos países convenidos hagan escala en puertos de naciones no convenidas, haciendo en ellos operaciones de comercio e incluso transbordando la carga a otras embarcaciones. Para impedir el fraude, no obstante, que ello podría suponer, el manifiesto formado en el puerto de carga por el que las mercancías vienen consignadas a España se convierte en elemento importante. Gracias a este, junto con los certificados de origen, el cónsul español correspondiente al puerto de la escala, consignará que las mercancías fueron cargadas en nación convenida y destinadas a España. Si el tránsito era terrestre y por país no convenido podían producirse más problemas, puesto que se necesitaba que la aduana de este país expidiera certificado de tránsito de la mercancía, lo cual no siempre ocurría²⁰⁹. En vista de ello, se prevé como método de justificación de tránsito el certificado de la Aduana de la nación convenida, donde se especifique nombre de las estaciones de salida y de destino en España²¹⁰.

En cuanto a los productos coloniales²¹¹, sobre los que continúan rigiendo libertad de entrada, se resucita curiosamente los derechos diferenciales de bandera, aplicados únicamente sobre las producciones sensibles que hasta última hora estuvieron gravadas en la importación. De esta forma, aguardientes, azúcares, cacao, café, chocolate y tabaco, como género estancado, deberían satisfacer derechos de entrada en la Península cuando llegaran a ella conducidas en bandera extranjera. Las exigencias en cuanto a los certificados de origen que permitieran la aplicación de la franquicia se desarrollan en los aranceles: el productor debería emitir un certificado indicando que el fruto había sido cosechado en tierras de su pertenencia, así como el número, marcas y peso de los envases en los que fuera introducido. El certificado y unas muestras del producto se presentarían ante la autoridad local, el cual haría constar que efectivamente ese

²⁰⁹ V. RO de 23 de marzo de 1892 donde se recoge el problema planteado por que la Aduana francesa de Hendaya no emite el certificado de tránsito por su territorio de mercancías producidas en países convenidos.

²¹⁰ V. RO de 3 de mayo de 1892 donde se incluyen los modelos de certificados de tránsito.

²¹¹ V. Anexo 30.

producto era fruto de esa demarcación y sellaría y cubriría los cierres. Las Aduanas de Ultramar darían su visto bueno, sellarían las muestras y expedirían las pólizas, tras las oportunas comprobaciones. Las Aduanas peninsulares, a su entrada, comprobarían finalmente, las pólizas y certificados con las muestras. Todas estas precauciones, rodeando la importación de mercancías coloniales, ponen de manifiesto la distinción clara a estas alturas de procedencia y origen, y es que el mercado ultramarino, a pesar de sus aranceles elevados estaba ya inundado de mercancías no españolas. Las mismas consideraciones fundamentan la disposición novena del Arancel por el que se considera que toda mercancía procedente de Ceuta, Melilla, Alhucemas, Peñón de la Gomera e Islas Chafarinas, “cualquiera que sea su origen”, se considerarían extranjeras y tributarían a la entrada en la Península el máximo arancel contenido en la primera columna.

En cualquier caso, los requisitos en torno a la demostración del origen se convierten, como se puede observar, en verdaderas cargas y cortapisas para el comercio, llegando a significar incluso el 30 % del precio de la mercancía²¹². El cumplimiento de todos los trámites, se veía a veces imposibilitado y la preferencia devenía ilusoria. En ocasiones eran las propias autoridades del país convenido las que no se preocupaban de facilitar a sus fabricantes las certificaciones exigidas por las aduanas españolas²¹³, en otros casos se trataba de la imposibilidad derivada de la inexistencia de puestos administrativos en el lugar de producción²¹⁴, aunque tampoco las aduanas españolas fueron ajenas al problema de la definición del origen cuando la mercancía expedida desde una nación convenida era en realidad

²¹² SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, B, op. cit. Al parecer, la eliminación de los certificados de origen o al menos una aligeramiento de las exigencias con ellos relacionadas fueron un verdadero caballo de batallas de las negociaciones entre España y Suiza en la renovación de los acuerdos comerciales.

²¹³ V. RO de 12 de julio de 1893, donde se pone de manifiesto el problema presentado por las mercancías marroquíes que no presentaban el certificado de origen según se establecía en los Aranceles, dada la peculiar estructura de su comercio y la negativa de sus autoridades a expedir los certificados, por lo que como excepción se permite que el certificado sea expedido por el Cónsul de la zona.

²¹⁴ V. RO de 26 de julio de 1893, donde se revisa el problema planteado por el bacalao para presentar los certificados, ya que los embarques se hacían en los mismos puntos de pesca y curación, donde no existían autoridades que pudieran expedir los certificados, ni Cónsules españoles que los visaran.

una transformación de una materia prima originaria de un tercer país no convenido²¹⁵.

Por si fuera poco, una modificación de los Aranceles consulares en 1894 significará el fin de la gratuidad de los certificados de origen. A partir de entonces la legalización consular exigirá el pago de un pequeño canon, lo que servirá para aumentar aún más los costes de su presentación.

En virtud de todo ello, no es difícil imaginar que los intentos fraudulentos de hacer pasar las mercancías como originarias de un país que no le correspondía (piénsese especialmente que dos países vecinos, Francia y Alemania estuvieron bajo medida de retorsión, siendo aplicados a sus productos los aranceles más elevados) fueron numerosos. Muestra de ello es la RO de 6 de julio de 1895, donde se concretan numerosos detalles para impedir el fraude en este ámbito. Así se introduce limitaciones de validez de los certificados, se señalan nuevas comprobaciones para los tránsitos y se adjunta un modelo de certificado de origen.

En realidad la preocupación por las posibilidades de eludir el verdadero origen de un producto, no eran exclusivas de España. En 1891 en un arreglo celebrado entre ocho países “con objeto de reprimir los falsos certificados de origen de las mercancías”²¹⁶, se prescribe el embargo de la mercancía acompañada de falso certificado o la prohibición de su importación. El Arreglo presenta, además, interés por cuanto en él se pone de manifiesto la relación con las denominaciones geográficas del ámbito de la propiedad industrial. La superposición de conceptos en estos momentos resulta evidente²¹⁷.

El origen de las mercancías también se relacionará con otra figura: las marcas. Al respecto se pueden mencionar dos casos relevantes: El primero de ellos se resuelve por Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1894

²¹⁵ R.O. de 25 de mayo de 1886, donde se discute el origen verdadero de una partida de arroz que procedente de la India, había sido descascarillado y blanqueado en Bélgica.

²¹⁶ Arreglo celebrado en Madrid el 14 de abril de 1891 entre España, Brasil, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Portugal, Suiza y Túnez. V. Anexo 28.

²¹⁷ En concreto el 14 de abril de 1891 se firman de forma conjunta tres Convenios, uno para el registro internacional de marcas de fábrica, otro, un Protocolo para la protección industrial y el tercero para reprimir los falsos certificados de origen.

y trata de una partida de licor producida en Barcelona bajo marca extranjera, aunque registrada en España. En cualquier caso, la sentencia concluye que las mercancías nacionales presentadas en la Aduana de las Antillas, bajo marca y etiqueta extranjera deberá aforar como extranjera. La marca, y en última instancia la nacionalidad del productor parecen así definir o al menos excepcionar, el origen de la mercancía a efectos aduaneros. El segundo consiste en un recurso de apelación ante un caso similar, pero referido a tránsito de cabotaje desde un puerto peninsular a otro. La marca extranjera sobre el género hace dudar del verdadero origen nacional del producto.

De interés también resulta otro recurso referente al adeudo del arancel de una partida de máquinas de coser de la cual se duda el origen por la presentación de datos contradictorios. Importa el análisis que hace el tribunal al respecto por cuanto acoge como indicios del origen además del certificado, la procedencia directa, rechazando la importancia de la sede social de la empresa productora.

En 1899 tiene lugar una revisión de los aranceles de 1892. A parte de adaptarlos a la nueva situación derivada de la pérdida de las colonias, se vuelve a tratar el tema del origen en relación con los diferentes derechos arancelarios derivados de los acuerdos comerciales, de forma muy detallada. Como novedades se comprenderá el listado de las autoridades que cada país convenido indique como autorizadas para la expedición de los certificados, así como se faculta a los consulados y Cámaras de Comercio de España en el extranjero para expedir los mismos documentos. La nueva normativa añade la necesidad de hacer constar el punto de destino de las mercancías en España y la residencia del consignatario o bien, en caso de certificados expedidos a la orden, la firma del consignatario antes del despacho de la mercancía en la Aduana.

Si la interpretación del concepto de origen, esto es, la parte sustantiva, es todavía dubitativa, la regulación de los certificados de origen, la parte procedimental, no es, tampoco modelo de técnica normativa. Las normas al respecto se publican en el periodo que va entre la formación de cada nuevo arancel de forma desordenada, recogiendo en cada uno de ellos las

modificaciones ocurridas. La reglamentación del tránsito llega a ser contradictoria y los requisitos, en todo caso, se acumulan, apareciendo como un formalismo engorroso. No solo da muestras de ello las dificultades planteadas en el tráfico, sino la doctrina de la época²¹⁸.

Con todo, el tratamiento del origen por el ordenamiento español, tal y como queda configurado en este final de siglo, será el que continúe en el siguiente: el origen de las mercancías se convierte en un elemento clave en la aplicación de todo arancel desde el momento en que las preferencias, beneficios y sanciones aduaneras no se aplican por igual a todas las mercancías, esto es, desde que la mercancía es objeto de discriminación en frontera según el país en el que ha sido producida o presenta una vinculación más estrecha. Es el último tercio del siglo XIX el que asiste así al encuadramiento, delimitación y funcionamiento actual de la figura, aunque todavía desde una forma de aproximación totalmente práctica, sin sumergirse en las dificultades que exigen el desarrollo teórico, que ocupará, al contrario, el final del siglo XX, ya no desde el plano estrictamente estatal, sino internacional y comunitario europeo.

3.2. El tratamiento de la mercancía extranjera dentro del territorio

Como ya se indicó, el siglo ahora analizado supone también la modernización del tratamiento de la mercancía dentro del territorio. Habrá que esperar, sin embargo, para ello a la segunda mitad. Hasta entonces la mercancía extranjera seguía siendo objeto del diez por ciento que gravaba las sucesivas ventas y reventas frente a las nacionales. Serán los aranceles de 1841 quienes introduzcan la primera gran modificación: de acuerdo con la finalidad de abolir las aduanas interiores, se establece que el citado impuesto del diez por ciento, junto con los derechos de consumos y puertos que se cobraban en el interior en los puertos habilitados y capitales de provincias, se exija en las aduanas de entrada al mismo tiempo que los derechos de importación²¹⁹. De esta forma, el tratamiento

²¹⁸ V. ALCUBILLA, p. 107, Apéndice de 1899, nota de la redacción.

²¹⁹ V. ESCOSURA: *Diccionario Universal de Derecho Español*, Madrid, 1853. V. también Circular de la Dirección General de Aduanas, Aranceles y Resguardos haciendo ciertas prevenciones para la mejor ejecución del nuevo plan de Aduanas, de 28 de octubre de 1841. *Colección de Decretos*, T. XXVII, Madrid, 1842.

diferencial de la producción extranjera y curiosamente, también americana, se reconduce definitivamente a la frontera. El sistema termina por cerrarse con la ley de 17 de julio de 1849 que establece las bases de unos nuevos aranceles. En ella, la Base tercera introduce por primera vez el concepto de despacho a libre práctica de las mercancías extranjeras, una vez satisfechos los derechos aduaneros, quedando sujetas a partir de ese momento al pago de los mismos derechos en el interior y recayendo sobre ellas los mismos gravámenes en el caso de su exportación, que las similares producidas en España. En virtud de ello queda derogado el famoso diez por ciento sobre géneros extranjeros, que aunque ya se cobraba en frontera, tenía su base en un hecho distinto a la importación. A partir de este momento, con el despacho a libre práctica, y el concepto de “nacionalización” de las mercancías extranjeras tras la satisfacción de los derechos de importación, el tratamiento especial de las mercancías no nacionales queda reducido a su tratamiento en frontera, esto es, a la sujeción de un régimen aduanero u otro en función de su origen.

El tratamiento equivalente de la producción extranjera, una vez satisfechos los derechos de entrada se asienta a lo largo del siglo, especialmente a partir de los acuerdos comerciales que, hemos visto en el punto anterior, España suscribe en el último tercio. Al tratamiento preferencial, esto es, a la disminución de los derechos aduaneros que se negocia en ellos, se suma la imposibilidad de aumentar, por otro lado, los impuestos interiores de forma discriminatoria para los géneros extranjeros, mecanismo a través del cual quedarían invalidadas las preferencias a los efectos del consumo de dichos géneros. Las obligaciones internacionales supusieron, pues, un límite en la regulación de la imposición interna, límite que el legislador estatal estuvo tentado de sobrepasar, en el intento de fomentar el consumo de las mercancías nacionales²²⁰.

²²⁰ En este sentido resulta revelador el interrogatorio formulado por la Comisión para el estudio de la reforma arancelaria y los tratados de comercio (1890), en concreto la undécima pregunta formulada de la siguiente manera: “Siendo práctica corriente introducir en los Tratados de Comercio una cláusula encaminada a impedir que los impuestos interiores ó de consumo restablezcan los derechos diferenciales sobre las mercancías extranjeras, objeto de los referidos Tratados, ¿cuál sería a juicio del informante, la redacción que, salvando los respetos debidos á la buena fe internacional, permitiera mayor libertad en la reforma de los impuestos interiores?”.

A pesar de ello, hubo una notable excepción, referida, como no, a los textiles. La circulación por el territorio nacional de estos géneros volvió a sujetarse a la conservación dentro del territorio del sello del marchamo impuesto en la aduana tras el adeudo, mientras las mercancías del mismo tipo nacionales debían circular con la marca de fábrica. Su circulación, además, por zonas especiales de vigilancia aduanera se harán acompañar de guías²²¹. En ello, como veremos, tendrá mucho que ver el mercado colonial.

El siglo XX comienza con nuevas discriminaciones interiores, dentro de la mecánica proteccionista. Destaca la ley para la protección de la Industria nacional de 14 de febrero de 1907 que introduce la intervención consciente del Estado en la vida económica, reservando el mercado interior a la producción nacional: Solamente las mercancías nacionales tendrán acceso a los contratos públicos²²². La intención de aislar la producción nacional y discriminar la extranjera continuará presente en los inicios del s. XX y, por tanto, la necesidad de contar con un instrumento que identifique una y otra. Que se incida precisamente en el sector de los contratos públicos, no revela más que la situación de la mercancía extranjera dentro del territorio, al igual que lo que habíamos visto en frontera, queda preconfigurada de forma muy próxima a la actual ya en estas fechas.

²²¹ V. al respecto el RD de 30 de septiembre de 1857, en el que se establecía que las mercancías extranjeras y coloniales, como las de producción nacional susceptibles de confundirse con sus similares extranjeras, no podían circular por las provincias que constituyen zona fiscal, si no iban acompañadas de guías expedidas por la Administración. V. también las sucesivas Ordenanzas de Aduanas, desde las primeras de 1870, pasando por las modificaciones de 1878, 1884 y 1894. “Si las mercancías son tejidos nacionales o extranjeros nacionalizados por el pago de derechos, se hará cuidadosamente el reconocimiento para asegurarse que las primeras llevan las marcas de fábrica y las segundas conservan el marchamo que justifica su legítima importación.”, art. 161 de las Ordenanzas de Aduanas de 1870.

²²² Art. 1: En los contratos por cuenta del Estado para toda clase de servicios y obras públicas, serán admitidos únicamente los artículos de producción nacional. Esta norma hay que encuadrarla en otros conjuntos normativos de alto contenido proteccionista como las que regularon el control de cambios: Ley Penal y procesal para delitos monetarios de 24 de noviembre de 1938. V. ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A. op. cit. (1988).

Sección 2. La incidencia colonial en el tratamiento de la mercancía extranjera

El descubrimiento y posterior colonización de los territorios ultramarinos resultan cruciales para entender el especial sistema productivo español en su conjunto, las relaciones comerciales internacionales y en definitiva la configuración de un mercado con toda su compleja regulación de protección frente al hecho extranjero. Solo teniendo en cuenta el factor americano podrá terminarse de comprenderse el tratamiento de la mercancía extranjera que se acaba estudiar en relación con Europa. Y es que toda la red de relaciones internacionales desde el siglo XVI al XIX tuvieron siempre presente ese factor, siendo incluso el motor de la mayoría de ellas. Es más, y para el tema concreto que nos ocupa, las inmensas posibilidades que representaba el mercado colonial provocaron el desarrollo de una peculiar forma de definir el origen del producto y una manera también especial de verificarlo.

1. El sistema prohibicionista (siglos XVI-XVII)

1.1. Panorama general

El comercio con América se estructura desde los inicios de forma exclusivista²²³. Al principio se contempla como un mero monopolio real o privilegio exclusivo de la Corona, pero la empresa tiene unas dimensiones demasiado grandes para que pueda llevarse a cabo a través de la iniciativa real

²²³ Real Cédula de 15 de enero de 1529 por el emperador Carlos V y la reina doña Juana, en la que se explicita la situación comercial en la época de los Reyes Católicos GARCIA-BAQUERO GONZALEZ, A.: *La carrera de Indias. Suma de la contratación y océanos de negocios*, Sevilla, 1992, pág. 24.

únicamente, de forma que muy rápido se dará paso a la participación particular²²⁴. Fecha clave será el 20 de enero de 1503 cuando se crea la Casa de la Contratación de Sevilla, cuerpo administrativo, fiscal y judicial básico de la organización del comercio indiano.

El asunto americano se abre entonces a los súbditos peninsulares de la Corona²²⁵ bajo los rasgos de absoluta reserva. La emigración y el comercio, cualquier contacto con los territorios americanos, estaba totalmente vedado a los extranjeros, incluso a los que eran también súbditos del mismo rey²²⁶. Este rechazo absoluto al elemento extranjero obtuvo su apoyo en el *ius gentium* y conforme con él se fue desarrollando y asentando la postura mercantilista que dominará las relaciones con sus colonias de la mayoría de las potencias europeas hasta prácticamente el siglo XIX:

“Es propio de la naturaleza de toda colonia, establecida para la cultura o comercio, no tener otro que el de la matriz que la fundó; y el derecho privativo en esta para comerciar exclusivamente con aquella, ha sido mirado siempre como nacido del derecho de gentes. Por un tácito consentimiento de las naciones civilizadas se ha creído en todos los tiempos, que pues la fundadora de la colonia había dado el ser a ésta, enviando a ella personas, y manteniéndolas de todo en su

²²⁴ Real provisión de 10 de abril de 1495, por la que se permite el comercio a los súbditos castellanos. CORONAS GONZÁLEZ, S.: “Espíritu ilustrado y liberación del tráfico comercial con Indias”. *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. LXII, 1992, p. 71.

²²⁵ El derecho de acceder a las Indias y comerciar con ellas, va a recaer así sobre “*todas las personas naturales, vecinos, y moradores de estos reynos y señoríos* (Cédula de 9 de septiembre de 1511), concepto indefinido, que va evolucionando y ampliándose, en el que hay que precisar el ámbito geográfico (...”estos reynos y señoríos”), que incluye desde el principio a Castilla, después a Navarra, cuyo vecinos tuvieron acceso al comercio indiano a través de dispensa especial hasta su incorporación a la Corona de los Reyes Católicos (1512). En cuanto a la participación de Aragón es discutida su participación desde el primer momento. Una Cédula de 13 de enero de 1596 integra también a Valencia, Cataluña, Mallorca y Menorca.

²²⁶ Esta prohibición fue excepcionada para un pequeño periodo de tiempo por Carlos V permitiendo que todos sus súbditos, españoles o no, tuvieran acceso las Indias. Con Felipe II el derecho de pasar a Indias quedó monopolizado por los españoles, sin perjuicio de licencias especiales que se concedieran a extranjeros. V. LARRAZ, J.: *La época del mercantilismo en Castilla (1500-1700)*, Madrid, 1963.

*establecimiento, era justo que aquella gozase el privilegio exclusivo de sus frutos, y de su comercio activo y pasivo*²²⁷.

La exclusión del extranjero (no naturalizado) para comerciar con Indias incluía, por supuesto, su desplazamiento al nuevo continente (emigración), pero también la posibilidad de que ningún extranjero pudiera contratar directamente ni a través de terceros aunque fuera a nombre y consignación de españoles²²⁸. Debe destacarse que el elemento relevante es únicamente la persona del comerciante, quedando desviada la atención de la mercancía totalmente durante todo este amplio periodo, pues en principio *“todo género o fruto embarcado por cuenta y riesgo de comerciantes habilitados para la carrera, ha sido y es permitido para esta negociación”*²²⁹. El único dato que importa de la mercancía es su pertenencia o no a extranjero, como indicador de que detrás de ese tráfico está una persona que tiene prohibido el comercio y que se está realizando, por tanto, una operación ilegal²³⁰. Es la propiedad y no el origen lo que interesa de la mercancía.

Es importante tener presente esta consideración, pues lleva a concluir que si bien el comerciante español no podía transportar géneros a las Indias para su venta a cuenta de un tercero extranjero, sí podía en cambio adquirir esos mismos bienes del tercero extranjero y embarcarlos, ya como propios, para las Indias. El momento preciso de la venta, por tanto, antes del transporte o después, convertía el porte en lícito u ilícito, respectivamente. La poca capacidad de los hombres de negocios españoles impedía, sin embargo, el desarrollo de esta posibilidad, y la

²²⁷ Resulta revelador al respecto estas palabras del autor de la valiosísima recopilación comentada de la legislación de Indias en cuanto al comercio, ANTUNEZ Y ACEVEDO, R.: *Memorias históricas sobre la legislación y el gobierno del comercio de los españoles con sus colonias en las Indias occidentales*, Madrid, 1797, p. 267

²²⁸ *“ningun extranjero pudiera tratar en las Indias para sí ni por otra persona, ni tener compañías con los que contratasen en ellas”* (Cédula de 1552). ANTUNEZ Y ACEVEDO, R., op. cit., p. 42 y 269.

²²⁹ *Ibid.*, pag. 130

²³⁰ Real Cédula de 4 de septiembre de 1569 en la que se ordena a *“los Oficiales Reales de los puertos, y partes de las Indias, con toda diligencia, luego que llegasen las armadas y flotas inquieran y procuren saber qué mercaderías van en ellas, que sean de extrangeros, y las envían por terceras personas, sin nuestra licencia y permisión; y las tomen por perdidas. Rec. de Leyes de los Reynos de las Indias, 1791. Ley III, Título XXVI, Libro IX*

mayoría de las veces los comerciantes extranjeros actuaban en el mercado americano a través de testaferreros u “hombres de paja” españoles²³¹.

En realidad existían diferentes sistemas, que, entrando en la ilegalidad, rompían el monopolio español, y conseguían la participación extranjera en el comercio indiano. En ocasiones el comerciante extranjero entregaba a un cargador español las mercancías a cambio de un vale o escritura privada. Este las registraba en la Casa de la Contratación bajo su nombre, aunque nunca dejaban de ser propiedad del extranjero. Las mercancías eran vendidas en Indias y el extranjero recibía los beneficios de la venta, (aunque también asumía todos los riesgos), mientras que el cargador español cobraba una pequeña comisión, según los gastos acarreados por la operación. En otros casos tenía lugar una consignación directa a un cargador español a cambio de un tanto por ciento por la encomienda. No faltaron los extranjeros, que bajo nombres falsos, comerciaron directamente sin intermediarios²³². En cualquier caso, la mayor parte de las mercancías importadas para su reexpedición no se declaraban, dado además que el control se ejercía casi exclusivamente sobre las cajas de telas y sedas.

En cualquier caso, la atención del legislador y la exclusividad comercial giran, en torno de la capacidad del comerciante adquirida por naturaleza o naturalización y se desentiende del origen de la mercancía. Si bien el extranjero no podía comerciar, no había problema, en principio, para que las mercancías de producción extranjera inundaran el mercado americano²³³.

²³¹ Cédula de 12 de febrero de 1722 donde se indica que “a los españoles originarios de estos reynos se les tolerase y disimulase la admisión y embarque de cualesquiera consignaciones extranjeras, por la imposibilidad que se encuentra al presente en practicar las leyes que lo prohíben”. ANTUNEZ Y ACEVEDO, R., op. cit.

²³² Según una memoria francesa de 1691 ningún extranjero pudo establecerse en el territorio de la América Española hasta 1655, fecha en que los holandeses lo consiguieron aunque sin poder mantener los establecimientos. A finales del s. XVII, no obstante denuncia el comercio directo realizado por ingleses y holandeses gracias a las posesiones de Jamaica y Curasao. A finales del siglo XVII y comienzos del XVIII los franceses se dedicarán a este comercio en las Costas del Pacífico. V. SEE H.: *Documents sur le Commerce de Cadix*, Paris, 1927. Sobre los diferentes métodos utilizados por los comerciantes extranjeros, legales e ilegales, puede verse CARRASCO GONZALEZ, M.G.: *Comerciantes y casas de negocios en Cádiz (1650-1700)*, (Capítulo I), Universidad de Cádiz, 1997.

²³³ “El llamado monopolio indiano y en particular el privilegio de reserva que éste comportaba incumbía a los comerciantes residentes en Sevilla, no así a las mercancías traficadas, las cuales, por el contrario, podían traerse de cualquier lugar del mundo que conviniese al negocio (...) De

El monopolio comercial contaba con una segunda característica notable: El comercio solo podría realizarse en navíos "naturales" de España. El concepto abarcaba dos connotaciones: por un lado, la obligación de que el navío fuese propiedad de vasallos españoles y en segundo lugar, que, además, hubiera sido construido en "estos reynos". La verdad era que ambos requisitos suponían en el fondo uno solo porque los buques construidos en España debían a la fuerza pertenecer a españoles dado que estaba prohibido vender navíos a extranjeros. Lo único que se conseguía con esta regulación era que, siendo imposible navegar con barcos extranjeros hacia las Indias y con un sistema de producción propia de navíos muy deficitario, el comercio ultramarino adoleciera de una falta importante de medios de transporte. No es de extrañar, por tanto, que, excepcionalmente, se permitiera la navegación de barcos extranjeros *"en el caso de que no hubiera navios españoles bastantes, que entonces se podían permitir las urcas esterlinas convenientes y necesarias, procurando que fuesen de las mejores, bien armadas y veleras"*.

El sistema se cerraba con otra limitación fundamental: la habilitación de un solo puerto para comerciar con Indias, el de Sevilla, limitación que fue posteriormente reduciéndose con la progresiva participación del de Cádiz. La centralización de todo el comercio indiano en un solo puerto peninsular se hace necesario desde el momento en que empezaron a afluir los metales preciosos y era necesario controlar su registro y circulación²³⁴.

Una vez cumplidas las tres condiciones básicas: comerciante español, navío español y puerto/s habilitado/s, era obligatorio solicitar licencia para cada viaje, que debía expedir el Rey o la Casa de Contratación tras ser visitado el navío

este modo América, al igual que la propia metrópoli, fue ganando cada vez más importancia como mercado de venta de productos manufacturados europeos, y ello significaba que eran otros países y no España los que a la postre sacaban el mayor provecho de ese tráfico." MARCOS MARTÍN, A.: *España en los siglos XVI, XVII y XVIII*, Barcelona, 2000, p. 131.

²³⁴ De hecho, de 1529 a 1573 estuvieron habilitados nueve puertos castellanos para el comercio con América. V. Sobre el monopolio comercial VICENS VIVES, J. Y NADAL OLLER, J.: *Manual de Historia Económica de España*, Barcelona, 1980.

y reconocer "su buen estado para navegar, tener la gente armas, municiones, y carga que convenía"²³⁵.

Además, por razones de control y posteriormente de piratería, la navegación se articuló a través de un sistema de flotas y galeones, que con el tiempo devino obligatoria, con destinos muy concretos: Las flotas se destinaban a Veracruz para el aprovisionamiento de la parte septentrional de los territorios ultramarinos y los galeones a Cartagena y seguidamente a Portobello para la parte meridional. (A partir de 1739, los galeones fueron substituidos por los navíos de registros) "... se mando que no saliese de Cádiz ni S. Lúcar nao alguna sino en flota, pena de perdimiento de ella y quanto llevase".

El tráfico intercolonial estaba muy limitado y en cuanto alguna región asumía un papel importante de exportación de su propia producción se prohibía para forzar el comercio directo de cada puerto colonial con la Península y en última instancia la dependencia con la metrópoli²³⁶. En realidad, el comercio americano se configuraba en el fondo como unidireccional, puesto que todo el comercio permitido se restringía a que los comerciantes españoles llevaran los productos desde España a las Indias y en esos mismos barcos y esas mismas personas, retornaran el oro y la plata, fundamentalmente, a la metrópoli²³⁷.

²³⁵ ANTUNEZ Y ACEVEDO, op. cit., p. 82. El requisito de la licencia previa aparece por primera vez en la Bula de 4 de mayo de 1493, cuando el Papa Alejandro VI manda que "ninguna persona de qualquiera dignidad no presuman ir por haber mercaderías, ó por otra qualquiera causa sin especial licencia de los Reyes de España a las islas y tierras firmes halladas y por hallar".

²³⁶ Así por ejemplo, a finales del s. XVI Perú enviaba vino, aceitunas y aceite a Panamá y Nueva España, bajo la preocupación de los comerciantes españoles que veían perder la influencia en este mercado. Consiguieron que en 1614 se prohibiera la exportación de vino y aceites peruanos a Panamá, a Nueva España en 1620. Finalmente todo el comercio entre Perú y México se prohibió en 1631. V. MACLEOD, M.J.: "España y América: el comercio atlántico, 1492-1720" en BETHELL, L.: *Historia de América Latina. América Latina colonial: Europa y América en los s. XVI, XVII, XVIII*. Barcelona, Págs. 45-85. Sobre el contrabando en los puertos americanos, derivado de estas limitaciones, JUAN, J. y ULLOA, A.: *Noticias secretas de América*, Madrid, 1749, reed. por RAMOS GOMEZ, L.J., Madrid, 1991.

²³⁷ La configuración legal no era óbice para que los territorios americanos establecieran relaciones con colonias extranjeras y por extensión con países europeos, MORENO FRAGINALS, M.: *El ingenio, el complejo económico-social cubano del azúcar*, La Habana, 1964, vol I, p. 5-6. Ya desde finales del s. XVII el comercio intra provincial colonial era absolutamente dependiente de la intervención extranjera, GARCIA-BAQUERO GOZALEZ, A., op. cit., p. 44.

La estructura de este peculiar tráfico queda manifestada en el sistema arancelario. No existieron tributos de tipo aduanero²³⁸ en los puertos peninsulares sobre los envíos a Indias hasta 1543. Sí se establecieron muy pronto, por el contrario, en los puertos americanos²³⁹. A partir de esta fecha comienza a configurarse un sistema de doble imposición que se recrudece especialmente a partir de 1566: las mercancías que se registraban en Sevilla para su envío a Indias debían satisfacer unos derechos del cinco por ciento para su salida de la metrópoli, las mismas mercancías a su llegada a América debían otro diez por ciento en concepto de almojarifazgo de Indias. En definitiva, solamente los derechos aduaneros de salida y entrada suponían ya un encarecimiento de un quince por ciento. A ello hay que añadir una tupida red de fuertes impuestos: derechos de averías, alcabalas, derecho de toneladas, derechos de palmeo, de San Telmo, extranjerías, visitas, reconocimientos de carenas, habilitaciones y licencias para navegar, entre los más importantes, que llegaban a encarecer la mercancía un 70 por ciento²⁴⁰. Las mercancías de producción extranjera recibían un trato parcialmente diferente en este mercado indiano. Efectivamente, las mercancías extranjeras, de tránsito para la península con destino a América, se importaban casi en su totalidad a través de los puertos de Sevilla y Cádiz. En ese momento satisfacían el llamado almojarifazgo mayor de Sevilla, fijado en torno al 5 por ciento. A continuación, quedaban exoneradas de los derechos para la salida de la península y volvían a pagar en el momento de su introducción en el territorio americano el mismo diez por ciento que las mercancías españolas. Por supuesto,

²³⁸ En virtud de la RC de 6 de mayo de 1497 “que eximía de todo derecho así a los frutos y productos que de las Indias se trajesen a estos reynos como las cosas que de España se llevasen á aquellos para su proveimiento y mantenimiento”. ESCOSURA: *Diccionario Universal de Derecho Español*, (Aduanas de Ultramar), Madrid, 1853.

²³⁹ Se desconoce la fecha exacta de implantación del almojarifazgo en las Indias, pero se tiene constancia de que ya antes de 1528 se percibía en La Española, Cuba y Puerto Rico. LORENZO SANZ, E.: *Comercio de España con América en la época de Felipe II. Tomo II. La navegación, los tesoros y las perlas*, Valladolid, 1986.

²⁴⁰ BREMON Y LOPEZ, N.: *Memoria histórico-económica sobre el comercio general de España*. Madrid, 1841. pág. 12. En el mismo sentido: “Los beneficios que se podían obtener de forma legal pasaron a ser tan pequeños que la principal consecuencia para los británicos de todas estas regulaciones fue únicamente dar carta de naturaleza al comercio de contrabando...” GUERRERO. A. C.: *Viajeros británicos en la España del s. XVIII*, Madrid, 1990, pag. 305 “En quince millones de pesos se graduaba por consecuencia el contrabando extranjero anual entonces en nuestras Indias, mientras que el valor de todo lo remitido de España para aquellas importantes posesiones suyas no excedía por algunos años de solos setenta y ocho millones de reales BREMON Y LOPEZ, N.: *Ibíd.*, pág. 12.

los frutos americanos también debían satisfacer un impuesto aduanero a su salida del nuevo continente en torno al cinco por ciento, y otro variable según el producto a su entrada en la Península, en torno al cinco por ciento, y para su exportación al extranjero. También los frutos de China que se llevaran desde Filipinas a Nueva España debían satisfacer un diez por ciento de su valor. Por último, a partir de 1591 quedó establecido que las mercancías que se llevaran de un punto a otro de las Indias deberían satisfacer un cinco por ciento de su valor a la entrada²⁴¹. Debe además señalarse que todos estos porcentajes eran aplicados sobre bases diferentes. Así los almojarifazgos cobrados en Indias se establecían sobre el precio que la mercancía tenía en el mercado americano en el momento de ser introducida, precios, por supuesto, muy superiores a los que los mismos géneros alcanzaban en el mercado peninsular.

Aparentemente éste fue el mecanismo legalmente establecido para el trato comercial de España con sus colonias. Del sistema descrito se desprende rápidamente una conclusión: en el legislador de la época estaban presentes consideraciones mucho más fiscales o recaudatorias que de cualquier intento de organizar ventajosamente el tráfico comercial. Resultaba que la producción peninsular recibía el mismo trato, si no más gravoso, que la extranjera en las relaciones coloniales. No es de extrañar, por tanto que la determinación del origen de las mercancías que abastecían el mercado americano no resultara relevante. Aun así, este esquema en el que la península representaba el papel de forzoso punto de tránsito para el lucrativo comercio indiano, se mantuvo durante el siglo XVI. A partir de entonces los esfuerzos de las potencias extranjeras por alcanzar directamente aquel mercado, sin la intermediación española, se hicieron más patentes. Ante la reticencia de España a cambiar un ápice el sistema, las primeras concesiones comerciales se presentarán aparejadas a los fracasos políticos.

²⁴¹ ESCOSURA: Diccionario Universal de Derecho Español, (Aduanas de Ultramar), Madrid, 1853. Al contrario, LORENZO SANZ, E.: T. II, p. 366, señala que desde 1568 las mercancías llevadas de un puerto de Indias a otro debían satisfacer el cinco por ciento de la plusvalía habida entre el puerto de salida y de llegada, incluso el comercio interprovincial estaba gravado con almojarifazgos cotizando el dos y medio por ciento a la salida del puerto y el cinco por ciento cuando llegaban al que iban destinados.

1.2. Las primeras brechas en el sistema: los tratados de comercio

Efectivamente, el sistema monopolístico del comercio colonial español, sufre²⁴², a partir de la segunda mitad del siglo XVII, sus primeras alteraciones u excepciones desde el ámbito legal, permitiendo la participación extranjera, siempre, claro está, en función de las presiones y derrotas en el terreno político que obligaban a una cada vez más decadente Corona a ceder en sus prerrogativas y aspiraciones de exclusividad.

Las primeras tendrán su origen en la especial situación creada por la incorporación, durante el reinado de Felipe II, de Portugal y con él de sus territorios coloniales. Antes de esta anexión las flotas inglesas penetraban en las aguas americanas correspondientes a las colonias portuguesas. Al parecer ya desde el Tratado de 1604, los ingleses interpretaron la posibilidad de seguir navegando allí. El Tratado de 1630, continuando en la omisión a referencias a las Indias, era interpretado por la parte española como la exclusiva posesión de aquellos territorios y por la parte inglesa como la falta de acuerdo respecto al monopolio hispano²⁴³.

De forma explícita, las primeras brechas llegan de la mano de la derrota frente a las Provincias Unidas. En concreto, los Tratados de Münster de 1648²⁴⁴ y de La Haya de 1650 presentan la originalidad de contener por primera vez negociaciones relativas al tráfico americano. Mayor relieve presentan al respecto dos Acuerdos firmados nuevamente con Inglaterra, los Tratados de Madrid de

²⁴² Desde la perspectiva legal, puesto que desde la práctica, el monopolio fue prácticamente desde sus inicios una quimera.

²⁴³ SANZ CAMAÑES, P.: "El Tratado hispano-inglés de paz, confederación y comercio de 1630. Repercusiones políticas en Europa e implicaciones económicas en América", ARMILLAS VICENTE, (ed): *VII Congreso Internacional de Historia de América*, T. III (La economía marítima del atlántico: pesca, navegación y comercio). Ponencias y Comunicaciones, Zaragoza, 2-6 de julio de 1996, Zaragoza, 1998, p. 1817-1834.

²⁴⁴ Art. VI: "Y en cuanto a las Indias Occidentales, los súbditos y habitantes de los reinos, provincias y tierras de los dichos señores Rey y Estados respectivamente, se abstendrán de navegar y traficar en todos los puertos lugares y plazas guarnecidas de fuertes, lonjas o castillos y en todas las demás poseídas por una u otra parte; es a saber: que los súbditos de dicho Sr. Rey. No navegarán ni traficarán en las ocupadas por dichos Señores Estados, ni los súbditos de los dichos señores Estados, en las tenidas por dicho Rey (...)" Según trad. de BLANCO ANDE, J.: *El fuero de extranjería en España*, Tesis doctoral, septiembre de 1975.

1667 y 1670, pues especialmente este último está dedicado por completo al comercio con los territorios americanos²⁴⁵.

Los dos tratados de Madrid, en estrecha relación uno con otro, puesto que el segundo se firma para “dar nueva explicación y declaración de algunos puntos contenidos en los artículos (del Tratado de 1667), especialmente de los que se tratan de entre ambas Indias”, parecen contener cláusulas contradictorias. Puesto que si bien en el primero parece mencionarse la libertad de tráfico entre los naturales de ambos reinos para todos los territorios de ambas monarquías²⁴⁶, el segundo, que debe comprenderse como interpretativo del anterior, asegura la prohibición de comercio entre las metrópolis y las colonias del otro monarca y entre las colonias entre sí.

Que la interpretación y sentido de ambos tratados no es clara lo demuestran las quejas inglesas sobre el incumplimiento por parte de España de los Tratados en los que se había acordado “el libre, recíproco y general comercio entre ambas naciones por mar y por tierra”, considerando posible, por tanto, que los ingleses pudieran introducir sus géneros en las Indias españolas²⁴⁷.

Efectivamente, gracias a este tratado parece que se concede a los británicos en el comercio indiano los mismos privilegios de los que disfrutaban los nacionales: podrían comerciar con Indias libremente, sin necesidad de solicitar licencias, llevando y vendiendo cualquier tipo de mercancías, pagando los mismos impuestos que los españoles y quedando exentos sus barcos de la visita de los oficiales de contrabando. Este tratado, si bien tenía carácter recíproco en cuanto a

²⁴⁵ Tratado de renovación de Paz, Amistad y Comercio entre las Coronas de España y de la Gran Bretaña, concluido en Madrid en 1667 y Tratado de Paz y Amistad para restablecer la más buena amistad y correspondencia con América concluido en Madrid, en 1670. V. el grupo *en Fontes Historiae Iuris Gentium*, vol. II (1493-1815). Ed. Wilhe G. Grewe, Walter de Gruyter-Berlin-Nueva York, 1988. En Español en ABREU Y BERTOLANO, p VI, p. 227.

²⁴⁶ Incluso parece mencionarse la posibilidad de que los súbditos del Rey de Inglaterra pudieran llevar mercancías de las Indias Orientales siempre que les acompañara un certificado de los Diputados de la Compañía Inglesa de que provenían de las factorías o colonias. BERNARD, J.F., op. cit., p. 72.

²⁴⁷ Escrito dirigido por el embajador extraordinario de Gran Bretaña a la Corona Española de 1692. AGI.Indiferente, 1748. En GARCIA FUENTES, I. El comercio español con América. 1650-1700, Sevilla, 1980, p. 94.

las concesiones, benefició especialmente a los ingleses cuya capacidad mercantil era muy superior a la española.

Ante las tentativas de otros países, especialmente las Provincias Unidas, por igualar su posición a la de los ingleses, el Tratado de Madrid vuelve a ser confirmado por ambas Coronas en 1680.

Con el cambio de dinastía en el trono español a favor de los Borbones, las relaciones comerciales iban a inclinarse lógicamente del lado francés en detrimento de los ingleses. En realidad los franceses debían haber gozado de todas las ventajas de las que se beneficiaban ingleses y holandeses por el Tratado de los Pirineos de 1659 que contenía a favor de Francia la cláusula de la nación más favorecida (art. VI). No obstante fue constante las reticencias de España a concederles estas ventajas²⁴⁸. Habría que esperar a un Real Decreto de 11 de enero de 1701, que reconocía la amistad y la unidad de la Corona francesa y española, había resuelto permitir la entrada de barcos franceses en los puertos de las Indias. A partir del mismo año, Francia obtiene, además, el Asiento para la introducción de negros en América y el permiso de que los barcos franceses que escoltaran a los españoles podrían transportar mercancías por un valor de hasta 2.000 libras francesas²⁴⁹. De esta forma, los barcos franceses comenzaron a suplir las deficiencias de la flota española y junto a la labor de la recién creada Compañía francesa del Mar del Sur, la participación de este país en el lucrativo comercio indiano se fue afianzando.

Previendo esta situación, los ingleses incluyen en el Tratado de Utrecht (1713) la condición de que Inglaterra gozaría de los mismos derechos que Francia y que toda mercancía inglesa enviada a las Indias desde España estaría exenta de impuesto de entrada y salida de la Península y de entrada en las Indias. Igualmente obtienen el Asiento de negros hasta 1748. Como rápidamente el gobierno español dio al tratado la interpretación que más le convenía, Inglaterra presiona para la firma de un "tratado de declaración y explicación sobre algunos de los artículos de

²⁴⁸ Resulta al respecto muy ilustrativo las « Mémoires des Députés du Commerce Français » de 1728 en SEE, H., op. cit. p. 12

²⁴⁹ Cédula de 31 de mayo de 1701.

Utrecht" (Madrid, 1714), haciendo hincapié en la restauración del tratado de 1667 en todos sus aspectos y añadiendo nuevos elementos como el llamado navío de permiso²⁵⁰. De esta forma todo el s. XVIII será el escenario de los intentos de la diplomacia inglesa por perpetuar el contenido del acuerdo de 1667 y el de la española y francesa por modificarlo. (Tratado de Aquisgrán de 1748, Tratado de Madrid, de 1750). El caso es que ya a comienzos del s. XVIII “el cacareado monopolio comercial se hallaba reducido a poco más que una ficción (...) Inglaterra, Francia, y Holanda, se perfilaban como los auténticos metrópolis de la América hispana”²⁵¹

1.3. Las mercancías extranjeras en el mercado americano. La velada importancia del origen

Como ya se ha indicado, la legislación prohibicionista indiana, solamente preocupada de que los comerciantes extranjeros no accedieran al mercado americano, no prestó su atención al origen de los productos que lo abastecían. Por otro lado era evidente que estas mercancías no podían deberse únicamente a la producción nacional²⁵². La fabricación española era demasiado limitada. Siendo

²⁵⁰ "bajo la cobertura que suponía esta indulgencia, fletaban un navío con dos veces la carga permitida, acompañado por pequeños barcos de carga de jamaica y cuando estaban cerca del puerto intercambiaba con ellos provisiones a cambio de tejidos y mediante esta estratagema normalmente cargaba más artículos para comerciar que cinco o seis barcos de la flota española GUERRERO, A. C.: op. cit., p. 307

²⁵¹ GARCÍA-BAQUERO GONZALEZ, A., op. cit., p. 42. En el mismo sentido BERNAL, A.M.: “Libre comercio (1778): un primer ensayo de modelo general” en *El Comercio libre entre España y América (1765-1824)*, Madrid, 1987

²⁵² Según MCENS VIVES, J., op. cit., p. 367. A partir de 1600 aproximadamente las mercancías enviadas a Indias pasaron a ser géneros de calidad extranjeros. Incluso antes, a partir de la segunda mitad del siglo XVI, se tiene constancia del escaso volumen de producción española en cuanto a manufacturas para poder abastecer el mercado peninsular y americano. Ello se traducía en un alto precio de estos géneros en el mercado peninsular, por lo que en las Cortes de Valladolid de 1548 se solicitó que los territorios americanos produjeran sus propias manufacturas. La alternativa real a la propuesta fue la prohibición de exportar paños españoles y dejar pasar los extranjeros para que, ante la abundancia, los precios descendieran. Semejantes medidas significaron en la práctica el cierre de los mercados extranjeros a las manufacturas españolas y la invasión del mercado español de las extranjeras. El tema es, pues, que la situación de un inmenso mercado totalmente monopolizado como se pretendía que fuera el americano, no resultó un estímulo a la producción peninsular para elevar el volumen sino solo los precios en una ganancia rápida con el mínimo esfuerzo. Esta perspectiva de los negocios provocaría finalmente el hundimiento de la producción española perdiendo para siempre y de forma irrecuperable una oportunidad dorada. Sobre la situación de la industria peninsular, géneros enviados y recibidos de Indias, v. LORENZO SANZ, L.: *Comercio de España con América en la época de Felipe II*. Tomo I. Los mercaderes y el tráfico indiano, Valladolid, 1986. Matizando estas conclusiones, otros autores estiman que durante gran parte del s. XVI España sí envió grandes cantidades de manufacturas nacionales a América

incapaz de surtir incluso el propio mercado peninsular, no puede extrañar que fueran manufacturas extranjeras en su mayor parte las que llegaran a los puertos americanos²⁵³, ya fueran cargadas por españoles o extranjeros, ya rewertiera el producto de su venta en unos u otros.

No obstante, en algunos momentos el país de origen de las mercancías sí resultó relevante. Sin deberse específicamente al ámbito indiano, fueron numerosas las ocasiones en que por represalias, se señaló como prohibidas las mercancías de determinados países con los que España estaba en guerra. Estas prohibiciones y represalias, que vimos en el Capítulo anterior, alcanzaron, claro está, el mercado indiano²⁵⁴, pero con una mayor relevancia para el tema que nos ocupa, puesto que si en la Península las represalias podían tomar la forma de embargos contra los mercaderes extranjeros y sus pertenencias, en el mercado indiano, donde supuestamente no había extranjeros, las represalias únicamente podían tomar la forma de una absoluta prohibición de envíos de mercancías del origen proscrito hacia América. Lo que tenía que acarrear a la fuerza una forma de distinguir el origen de los productos en el puerto de embarque (Cádiz o Sevilla) en el momento de su registro, así como en los controles de los administradores de aduanas en su tarea de sujetar el contrabando.

Pero por otro lado, cumplir la legislación prohibicionista era imposible desde un punto de vista práctico. La América española necesitaba las mercancías prohibidas, (francesas las más de las veces, inglesas y holandesas), puesto que,

“España casi producía lo suficiente como para pagar el flujo de la plata a mediados del siglo e incluso más tarde. V. MACLEOD, M.J., op. cit., p. 67.

²⁵³ La demanda creciente de las colonias españolas dependía en sus cinco sextas partes de manufacturas extranjeras” CARRASCO GONZÁLEZ, op. cit., p. 34.

²⁵⁴ VICENS VIVES, J., op. cit., nos da noticia de la Cédula de 1603 a la que hicimos referencia en el capítulo anterior, por la que se prohibían las importaciones de los artículos rebeldes (holandeses), que luego se exportaban a América. Esta regulación, no sirvió de mucho, puesto que aparte de presentar certificados falsos de origen, los holandeses comenzaron a traficar directamente con las colonias españolas, ante la impotencia de nuestra débil flota, incapaz de controlar la inabarcable línea costera americana. La práctica sería posteriormente imitada por franceses e ingleses. Otra regulación importante se debe al inicio de la contienda sucesoria al comenzar el s. XVIII. Así por Decreto de 13 de junio de 1702 se prohibió el comercio con súbditos del emperador, Inglaterra y Holanda y “todo comercio con sus productos manufacturas”, facilitándose de esta forma el nacimiento de un gran mercado hispano francés. CORONAS GONZALEZ, S.: “Espíritu ilustrado y liberación del tráfico comercial con Indias”. *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. LXII, 1992, p. 67-116.

paradójicamente, los países con los que España entró en guerra durante este periodo y, en consecuencia se decretaron las prohibiciones, eran los principales abastecedores del mercado colonial. Nace así el sistema de composición o indulto, por el cual los comerciantes, e incluso el Estado interesado²⁵⁵, ofrecía una cantidad a cambio de que las mercancías no fueran embargadas o no se efectuaran registros.

En realidad el sistema se había configurado de tal forma que no existía mayor interés en discriminar el origen de los productos que se embarcaban a América para favorecer el nacional. La Península y en concreto Sevilla/Cádiz eran los únicos puntos de abastecimiento de todo aquel inmenso territorio, lo cual se traducía en una lucrativa posición de reexportación²⁵⁶. América precisaba de unos productos que, aunque no eran producidos por la metrópoli, sí eran revendidos por ella con una sustantiva ganancia por la intermediación. Los intereses se habían configurado de tal forma que ni los capitalistas extranjeros establecidos en los puertos claves controlando en su provecho los mercados español y americano, ni los propios comerciantes españoles, más inclinados a disfrutar de los beneficios especulativos de la exportación hacia las colonias, la más de las veces sirviendo de testaferros de compañías mercantiles foráneas²⁵⁷, permitían introducir cambios en un sistema productivo parálítico²⁵⁸. El único perjuicio a la Corona lo proporcionaban los géneros introducidos de contrabando absoluto, esto es, sin registrar, puesto que eludían el pago de derechos aduaneros, impuestos, licencias, etc. Por ello convenía dejar pasar la producción de los países vecinos y rivales, fuertemente gravada y altamente beneficiosa para la Administración, que cumplir celosamente una prohibición estéril.

La conclusión, pues, de este periodo que abarca toda la dinastía austriaca es la creación y mantenimiento de un extraño monopolio y la ausencia de un

²⁵⁵ Se tiene noticia de que en 1675 la nación genovesa ofreció 40.0000 pesos para evitar que ropa procedente de Génova fuese embargada. Nota 48 en CARRASCO GONZALEZ, op. cit.

²⁵⁶ En este sentido, BERNECKER, W.L.: *España entre tradición y modernidad. Política, economía y sociedad (siglos XIX y XX)*, Madrid, 1999.

²⁵⁷ GARCÍA FUENTES, L.: *El comercio español con América, 1650-1700*, Sevilla, 1980. Según este autor la renuncia a invertir capital en unas industrias potentes por parte de los españoles encontraba su justificación en la facilidad de obtener beneficios al amparo del monopolio.

²⁵⁸ MARCOS MARTÍN, A.: *España en los siglos XVI, XVII y XVIII*, Barcelona, 2000, p. 127.

mercado integrado o al menos preferencial. Intentando controlar absolutamente un nuevo mercado, reservarlo exclusivamente a la Península, se olvidó introducir el verdadero elemento que habría significado el auténtico control: las mercancías, la producción. No tenía sentido el abanico de prohibiciones y restricciones cuando de principio a fin eran las mercancías extranjeras las que abastecían las colonias españolas, cuando los géneros españoles no recibían el mínimo tratamiento preferencial. Lo más destacable, además, es que algo tan obvio desde nuestra perspectiva escapara por completo de la imaginación del legislador de la época. Algo que ya vislumbraban los escritores y comentaristas desde comienzos del s. XVII: Así, Sancho de Moncada, por ejemplo, señalaba que el “remedio radical de España era prohibir la entrada de bienes manufacturados extranjeros”²⁵⁹, aunque sin conectar la aseveración con el hecho de establecer con América un mercado único, integrado o preferencial. La cerrazón de la administración española resalta todavía más si se tiene en cuenta que la francesa, bajo la dirección de Colbert, empieza a proteger sus propias manufacturas y la inglesa a imponer aduanas proteccionistas, esto es un proteccionismo fijado en las mercancías y no en las personas. Este cambio de actitud de los economistas y juristas foráneos se pone de manifiesto en los estudios de los cónsules extranjeros en España, los cuales realizan análisis escrupulosos sobre el volumen de mercancías involucradas en el tráfico indiano según su origen, en un esfuerzo por ganar mayores cuotas de mercado español para los géneros de sus propios países²⁶⁰.

²⁵⁹ MONCADA, S. de.: *Restauración política de España*, Madrid, 1619, en KAMEN, H.: *Spain in the Later Seventeenth Century, 1665-1700*, Nueva York, 1980, p. 113. Un resumen de las teorías de los principales autores del s. XVII-XVIII (los llamados “arbitristas” y los seguidores del colbertismo) puede verse en SMITH, R.S.: “Spanish mercantilism: a hardy perennial”, *The Southern Economic Journal*, Vol. XXXVIII, Julio, 1971, N° 1.

²⁶⁰ Así el cónsul francés en Cádiz, Pierre Catalan, señalaba en 1670 que de las mercancías extranjeras en el tráfico andaluz, el 30% tenían un origen francés, el 18% genovés, el 15% holandés, el 11% inglés, otro tanto belga, alrededor del 4% hamburgués, veneciano, del Levante Mediterráneo y el 3% portugués. Otra memoria francesa de 1691 ponía de relieve que de los géneros embarcados en Cádiz, solamente el 5% tenía origen español y que los franceses enviaban a Cádiz pocas mercancías de origen no francés, en KAMEN, H.: *Spain in the later seventeenth century*, Nueva York, 1980 y en SEE, H.: *Documents sur le commerce de Cadix*. Estos porcentajes han sido revisados por EVERAERT, J.: *De internationale en koloniale Andel der Vlaamse Firma's te Cadiz, 1670-1700*, Brujas, 1973.

2. La etapa proteccionista (siglos XVIII-XIX)

2.1. La transformación del sistema colonial

Las rupturas del monopolio a través de los Tratados mencionados y la participación en el sistema de franceses, y sobre todo de ingleses, introdujeron unas variantes en la situación. España no podía seguir limitando la presencia de comerciantes extranjeros en sus colonias, al contrario esta sería cada vez mayor. En consonancia con las nuevas circunstancias, políticos e intelectuales de la época empezarán a extender toda una serie de nuevas teorías sobre los cambios necesarios en la relación comercial de España con sus colonias. En el ámbito específico que aquí importa ello se plasmará en una desviación de la atención desde la nacionalidad del comerciante hacia el origen de la producción, como veremos. Ya no se planteará la procedencia de que los comerciantes extranjeros participen o no en el tráfico colonial, sino que los “frutos y géneros manufacturados que se embarcaren para América fueran de producción nacional”²⁶¹

Ciertamente, el sistema colonial, estancado al final de la dinastía de los Austrias, evoluciona rápidamente con la llegada de los Borbones en el advenimiento del siglo XVIII, y el deseo de practicar en España el llamado “pacto colonial” y sacar de él algo más de beneficio. El reformismo borbónico, más centrado en el comercio que en la industria se plasma en varias medidas²⁶²: En el ámbito naval destaca la construcción de una marina nacional en los astilleros de Cádiz, el Ferrol y Cartagena, la supresión de las flotas y la utilización en su lugar de navíos sueltos de registros autorizados por la Corona. En el ámbito mercantil debe mencionarse la creación y posterior profusión de las Compañías de Comercio, a partir del éxito de la Guipuzcoana de Caracas, dedicada desde 1728 a explotar en exclusiva el cacao, el tabaco y el algodón de Venezuela. Así hay que añadir a la lista, la Compañía de S. Fernando de Sevilla, la de Barcelona para

²⁶¹ CRAYWINKEL, F. en CORONAS GONZALEZ, S.: “Espíritu ilustrado y liberación del tráfico comercial con Indias”. *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. LXII, 1992, p. 88.

²⁶²Toda una serie de políticos y burócratas de la época (Bernardo de Ulloa, Patiño, Marqués de la Ensenada, Macanaz,...) coinciden en que la regeneración económica de España, las Indias constituyen una pieza clave .

ampliar el tráfico con Santo Domingo, Puerto Rico y Margarita, la de Galicia, la de la Habana, que entre 1740 y 1765 ostentó el monopolio del comercio cubano, importando telas, lanas, harinas y sobre todo esclavos y vendiendo azúcar y tabaco, la Compañía General de los Cinco Gremios Mayores de Madrid, que daría lugar a la importante Real Compañía de Filipinas... . El sistema de estas compañías, que fueron desterrando poco a poco a la Casa de Contratación de Sevilla, existió también en las otras potencias coloniales extranjeras aunque el desarrollo de las españolas llegó, como en muchos otros aspectos, con un siglo de retraso.

Dentro de la misma línea se debe dejar constancia del lento desarrollo de la agricultura y específicamente del sistema de plantación que poco a poco fue instalándose en las colonias (finales del siglo XVIII), de forma que la extracción de metal dejaba de ser la única actividad productiva de la zona.

Las medidas de carácter arancelario, cobran también especial relieve por cuanto muestran la transición de una nula política comercial, y una imposición con la única meta de la recaudación, hacia el proteccionismo: Así se pueden mencionar²⁶³ a modo de experimento, los aranceles proteccionistas de 1744 para la seda y de 1747 para la lana, y sobre todo el hecho de que a partir de 1750 se encargue la administración de la recaudación directa de las rentas de aduanas²⁶⁴. Durante el reinado de Carlos III, los aranceles serán objeto de actualizaciones periódicas.

Pero habrá que esperar a la segunda mitad del siglo XVIII para que, dentro de este ámbito, se emprendan una serie de medidas donde el tema que nos ocupa adquiere especial relieve. Así, por Decreto de 16 de octubre de 1765, llamado

²⁶³ En cuanto a las reformas en el sistema arancelario habría que comenzar por señalar la de 1720, cuando la percepción *ad valorem* de los derechos se sustituye por la técnica del palmeo y tonelada, aplicados sobre el volumen de las mercancías. No obstante, esta medida, absolutamente contrapuesta a lo que representa el sistema reformista de Carlos II, parece más propia de épocas anteriores y por eso omitimos su cita en el texto.

²⁶⁴ Antes la recaudación se realizaba por particulares que pagando un tanto alzado a la Corona, previamente, se encargaban de obtener para sí de ella el máximo de beneficio. Era la curiosa figura del arriendo de aduanas. V. TALLADA, J.M.: "La política comercial y arancelaria española en el s. XIX", *Anales de Economía*, Vol. III, 1943, p. 9

también plan general de reforma de las colonias²⁶⁵, la estructura comercial basada en un único puerto peninsular y tres puertos americanos²⁶⁶ de envío y recepción de las mercancías, heredada de los Austrias, se rompe, y en su lugar se abren las principales islas del Caribe (Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Margarita y Trinidad) al comercio directo con nueve puertos peninsulares (Alicante, Barcelona, Cádiz, Cartagena, Gijón, La Coruña, Málaga, Santander y Sevilla²⁶⁷). La novedad se amplía en los años siguientes a Luisiana, Yucatán y Campeche, Chile, Perú, Río de la Plata, en el lado americano, y a Almería, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife y Tortosa, en el lado peninsular. Al mismo tiempo, se reducen los impuestos sobre mercancías exportadas: se suprimen el derecho de Palmeo, toneladas, extranjería, seminario de San Telmo, visitas y habilitaciones, sustituyéndose por un impuesto *ad valorem*²⁶⁸. En la misma línea, en 1774 queda eliminada la restricción sobre el comercio intercolonial de Nueva España, Nueva Granada y Perú.

Los buenos resultados de la medida: aumento del número de barcos nacionales que participan en el comercio colonial y del volumen de mercancías españolas y el comienzo de un desarrollo americano, aunque no muy homogéneo²⁶⁹, llevan a la promulgación del Reglamento y Aranceles para el comercio libre de España e Indias de 12 de octubre 1778.

²⁶⁵ RODRIGUEZ CASADO, V.: "Comentarios al Decreto y Real Instrucción de 1765 regulando las relaciones comerciales de España e Indias" en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XIII (1936-1941), Págs. 100-135

²⁶⁶ Veracruz, en Nueva España, Cartagena, en Nueva Granada y Nombre de Dios (Portobelo) en el Istmo de Panamá

²⁶⁷ El monopolio del puerto sevillano ya había cedido a favor de Cádiz en la primera mitad del XVIII. Efectivamente, por Decreto de 12 de mayo de 1717 se trasladó la Casa de Contratación a Cádiz

²⁶⁸ Que se simplificara el sistema impositivo no quiere decir que disminuyera el peso fiscal puesto que como veremos éste aumentó con las nuevas disposiciones.

²⁶⁹ "En medio de los beneficios de este ensayo formal del libre Comercio, que podía decirse era la primera luz del nuevo día que se preparaba para nuestras indias, el envejecido contrabando tenía tan minadas las provincias de Nueva España, principalmente la de Yucatán, por los célebres establecimientos ingleses en Campeche, y no menos las islas de Santo Domingo y Puerto Rico en largo abandono a que estaban condenadas, que siendo muy lentos los progresos del Comercio en estas posesiones, vino desde luego a concentrarse en Cuba casi todo. El incremento con que esta hermosa isla pasó rápidamente desde su estado de languidez al de una prosperidad que nunca había conocido, lo acreditó la diferencia del número de 6 buques que recibía anualmente antes de aquella época, al de 61 que retornaron a Cádiz en el año de 1774 desde la misma Isla en testimonio de su

El famoso Reglamento aumenta el número de puertos peninsulares que podían comerciar con los territorios de Ultramar a trece. Igualmente eleva el número de puertos de las antillas abiertos al comercio: Santiago, Trinidad, Batámano y la Habana en la Isla de Cuba, San Juan en Puerto Rico,... hasta llegar a habilitar veinticuatro puertos ultramarinos, esto es, todos los grandes puertos hispanoamericanos, excluidos los de Venezuela y México hasta 1789. De la misma forma, organizó las cargas fiscales. Otras disposiciones sancionaban la industria extranjera frente a la nacional, mediante cuotas y otras medidas discriminatorias. Por todo ello el Decreto de Libre Comercio debería haberse llamado *Decreto de Libre Comercio entre España y sus colonias*.

Ciertamente, los aranceles empezaban a cobrar un nuevo significado. Frente a un mero instrumento fiscal con el que llenar las arcas de una Corona casi siempre endeudada por las innumerables guerras, tal y como se configuraban anteriormente los aranceles, éstos empiezan a aparecer como una pieza clave para proteger la industria propia y el desarrollo de una especie de mercado interno cerrado en lo posible al exterior²⁷⁰. ¿Por qué?. El esquema comercial de España con sus colonias, tal como ha sido expuesto, estaba basado en la prohibición absoluta del extranjero, de todo lo que no fueran las escasas flotas españolas que con unos pocos y determinados comerciantes españoles a bordo monopolizaban el intercambio de mercancías por el metal americano²⁷¹. Pero el sistema presenta numerosas grietas ya a mitad del s. XVIII, como se ha visto. La participación extranjera, especialmente la de los rivales comerciales, estaba completamente

feliz progreso, y de las oportunas providencias a que era debido" BREMON Y LOPEZ, N.: *Memoria histórico económica sobre el comercio general de España*, Madrid, 1841

²⁷⁰ Respecto de la preocupación de la época en los aranceles ha sido considerada de forma diferente por los especialistas, bien respondiendo a la lógica de un monarca ilustrado y dentro de las ideas imperantes europeas de proteccionismo, bien como un mero instrumento de obtener mayores beneficios para las rentas reales. Sobre la primera postura ver: FISHER, J.R.: "Commerce and Imperial Decline: Spanish Trade with Spanish America, 1797-1820", en *Journal of Latin-American Studies*, 30, 1998, pp. 459-479. Sobre la segunda, ver: FONTANA, J.: *El "Comercio Libre" entre España y América (1765-1824)*. Madrid, 1987.

²⁷¹ Reveladoras al respecto son las palabras de HUMBOLDT, A.: "En la época en que todo el comercio de la Nueva España se hacía en navíos de registro reunidos en una flota que cada tres o cuatro años iba de Cádiz a Veracruz, las compras y ventas se hallaban estancadas entre ocho o diez casas de comercio de México, que hacían un monopolio exclusivo. Entonces había una feria en Jalapa, y el abastecimiento de un dilatado imperio se trataba como el de una plaza bloqueada." *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España*, Red. por ORTEGA y MEDINA. México, 1966, p. 497

asentada. Si España quería sacar algún beneficio de sus colonias tenía que regenerar la economía de la metrópoli, hacer que ésta dejara de ser un mero territorio de tránsito de mercancías extranjeras que se embarcaban a las colonias y de dinero que extraído de ellas se utilizara para pagar lo importado del extranjero. Si el comercio directo del extranjero se permitía, el papel de reexportador de la península disminuía sus ganancias. Por eso la industria española, todavía muy débil, necesitaba protegerse y fomentarse con unos aranceles que discriminaran a su favor las mercancías. El mercado americano, además, totalmente dependiente de la Península para su abastecimiento, ofrecía una singular oportunidad para colocar los productos españoles, sin salida prácticamente en el comercio europeo, por sus altos precios. La idea en el fondo seguía siendo la misma: un mercado colonial autárquico, pero centrado esta vez en las mercancías y no en los comerciantes. Un especial sistema de aranceles, como vamos a pasar a ver a continuación, era el instrumento de conseguirlo.

2.2. El creciente papel del origen de las mercancías

2.2.1. Los Aranceles de 1765 y 1778

El desarrollo y concreción de los gravámenes relacionados con las aduanas de la segunda mitad del siglo XVIII en cuanto al comercio ultramarino presenta una importante singularidad. Su construcción se basa en diferentes tipos de derechos aduaneros según la mercancía fuera española o extranjera y según el puerto de arribada en América. En el caso del Reglamento de 1765 se fijan unas tarifas del seis por ciento del valor del producto si era español y un siete por ciento en el caso de que fuera foráneo. El Reglamento de 1778 marca aun mayores diferencias, reclamando unos derechos, sobre un valor o precio fijo determinado para cada género, de un tres por ciento para las mercancías españolas y de un siete por ciento para las extranjeras si el destino era uno de los denominados puertos mayores, y de un uno y medio por ciento para las españolas y de un cuatro por ciento para las extranjeras si iban dirigidas a alguno de los puertos menores²⁷².

²⁷² Arts. 16 y 17 del Reglamento y Aranceles reales para el comercio libre de España e indias, de 12 de octubre de 1778, Madrid, 1778. (reed. a cargo de la Universidad de Sevilla y la Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, 1978.)

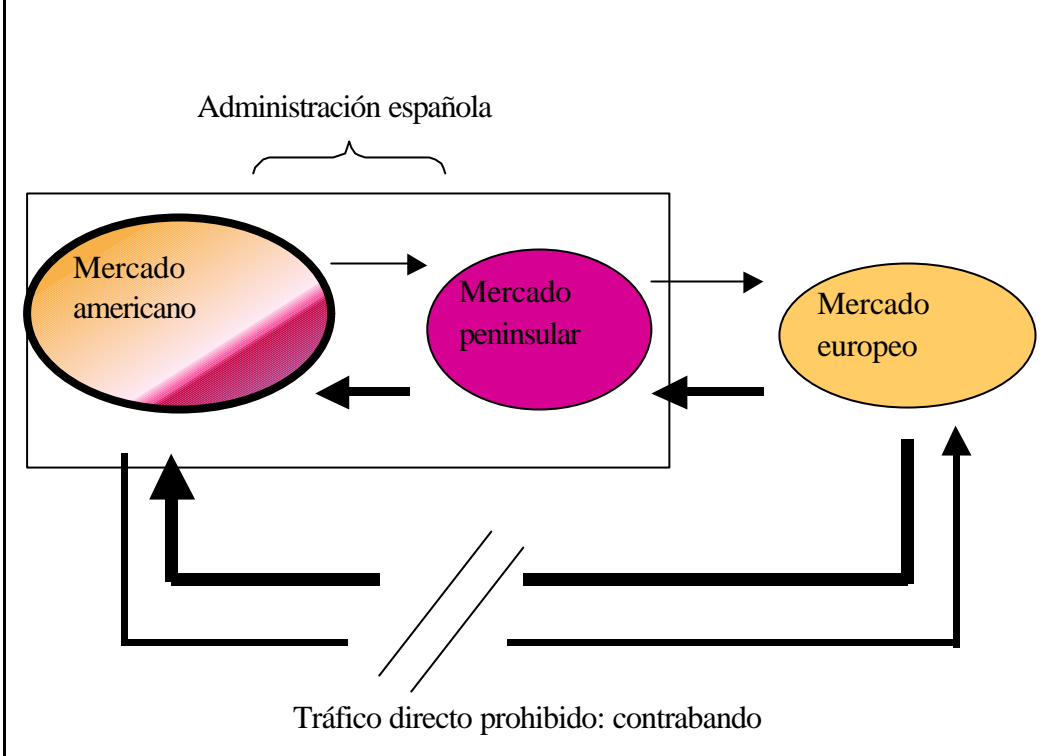
Estos derechos eran exigibles en los puertos españoles a los productos embarcados para América. No se hacía, por el contrario, referencia a los derechos de entrada en las Indias. La importación en España de los géneros coloniales quedaba también determinada en el Reglamento, así como su exportación desde la Península hacia el extranjero. La salida de dichos productos de los puertos americanos o filipinos quedaba libre de derechos.

En cualquier caso, semejante construcción tenía que dar lugar a una necesaria distinción de las mercancías que iban a ser consideradas como nacionales y de aquellas a las que se les iba a atribuir un origen extranjero. Obsérvese que en el ámbito del mercado americano esta distinción no tiene exactamente el mismo sentido que la definición de producción doméstica y foránea, puesto que los productos españoles también estaban gravados por el arancel, aunque en menor medida que los extranjeros. La constitución permanente de un doble arancel, uno a la salida de la Península y otro a la entrada en Indias, muestra a todas luces que no existía la conciencia de que España y sus colonias podían y debían constituir un mercado único, un mismo espacio económico²⁷³. Ello, por otra parte, no es de extrañar si se tiene en cuenta que tampoco los diferentes reinos peninsulares funcionaban como un solo territorio aduanero y que no hubo ningún intento por eliminar las aduanas interiores hasta el advenimiento de la monarquía borbónica. Lo que llama la atención es que una vez iniciada la política unionista no se extendiera al ámbito americano. Ello en la práctica se tradujo en la imposibilidad de integración de ambos mercados, peninsular y americano, y en un encarecimiento artificial de los productos consumidos en Indias, especialmente, donde la estructura productiva era todavía más primaria que la peninsular y que se veía obligada a importar prácticamente todo²⁷⁴. El fortalecimiento del contrabando no puede, por tanto, resultar una sorpresa²⁷⁵.

²⁷³ Siguiendo con la terminología y conceptos utilizados en el Capítulo anterior, la figura de espacio económico resulta muy útil para comprender los sistemas de integración y en el caso del comercio indiano para percatarnos del particular grado de integración buscado y conseguido.

²⁷⁴ Los intelectuales de la época ya eran conscientes del absurdo de mantener aranceles en América. Y apoyándose en el trato que las otras potencias mantenían con sus colonias respectivas de exención absoluta de derechos, propugnaban la misma solución para la América española: "La Francia e Inglaterra, que hacen un comercio tan inmenso con la América, no cobran derechos en

Cuadro 2: El mercado español y sus relaciones con el exterior



En definitiva el panorama que tenemos presente era el de una misma Administración que trataba a sus dos territorios como si fueran ajenos el uno al otro, aun cuando uno de ellos, el americano, era dependiente y subsidiario del otro, puesto que era su única fuente de relaciones posible. Así, todo producto que

los géneros que embian a sus colonias, siendo así que no tiene la misma razón que nosotros para conceder esta libertad, pues cada una de estas dos potencias comercia a sus islas con sus frutos propios y géneros, y no deben recelar que las demás naciones los puedan introducir con más conveniencia; y nosotros que nos vemos destruidos por los perniciosos efectos del Comercio ilícito ya arraigado desde el principio de siglo y en la obligación de surtirnos de fuera de todas las ropas necesarias para el consumo de nuestras Indias, nos encaprichamos ciegamente en que hemos de cobrar derechos crecidos de todo lo que embarcamos, sin querer reconocer que es dar mayores facilidades para que los Estrangeros hagan el Contrabando, como ya se ha demostrado”. Reflexiones sobre el estado actual del comercio en España, 1761, en RODRÍGUEZ CAMPOMANES, P.: *Reflexiones sobre el comercio español a Indias*, 1762, Ed. y estudio preliminar de LLOMBART ROSA, V., Madrid, 1988.

²⁷⁵ ALBUERNE, M.(Ed.) *Origen y Estado de la causa formada sobre la Real Orden de 17 de mayo de 1810, que trata del comercio con América*, Cádiz, 1811, p. 4-5. “...y que por consiguiente las dos terceras partes del consumo que de dichos géneros hay en América deben haberse introducido de contrabando, así como extraerse también clandestinamente su valor o en frutos o en dinero (...) el desorden del contrabando que ocasiona la exôrbitancia de los derechos que se exigen del comercio marítimo en las aduanas, así en la entrada de efectos en España como en su exportación en América”.

entrara en las Indias, aunque según el principio del monopolio viniera necesariamente de puerto peninsular, debería satisfacer un arancel y, por ende, a los efectos prácticos lo que nos encontramos en América es una discriminación apoyada exclusivamente en el origen de la producción, como punto de partida para la aplicación de las tarifas aduaneras, otorgando un trato más favorable a la producción peninsular. Y siendo ese el punto de partida, no es de extrañar la presencia de unas normas que ayuden a distinguir cuándo se está en presencia de una mercancía española o extranjera. Las encontramos en los arts. 31 y 32 del Reglamento de 1778:

“Han de regularse por manufacturas de estos Reynos todas las que se hilaren, torcieren, y fabricaren en ellos; y las pintadas y beneficiadas, de modo que muden el aspecto, o el uso y destino que tenían al tiempo de su introducción, aunque sus primeras materias sean Extranjeras”.

“Se incluirán en esta clase todas las ropas hechas y cosidas de la Península con lienzos y tejidos de fuera de ella;...”

“... como los Fabricantes y Artesanos Extranjeros desde que se establecen en mis Dominios son reputados conforme a las Leyes de ellos por Vasallos míos, se deberán tener sus manufacturas por de Fábricas Españolas, para que gocen de las rebajas y exenciones concedidas a ellas...”

Es importante destacar que el contenido de estos artículos es una auténtica definición de origen y no unas reglas sobre la demostración del lugar del mismo. En el Capítulo anterior, hasta la fecha de publicación de este Reglamento se han visto normas que intentaban garantizar una determinada procedencia o lugar de producción: presentación de unos certificados, firma de alguna autoridad, etc., pero no unas técnicas destinadas a atribuir un origen a un producto conectado con dos o más países, esto es, una auténtica elaboración teórica del origen de los productos. El hito se presenta, lógicamente en relación con productos manufacturados y en concreto con la única industria desarrollada de la época, la de tejidos. La regla es muy clara: el cambio de aspecto o de uso y destino que tenga lugar en la Península, provocará que el material previamente introducido,

adquiera el origen español. La regla, claro está, es muy simple y presenta un carácter bilateral (no sabemos cómo se considerarían los productos textiles terminados en otros países fabricados a partir de materias primas españolas o de otros países diferentes a su vez) pero en cualquier caso ofrece un criterio para determinar el origen de un producto en el que, para su fabricación, han intervenido varios países, criterio que por otra parte presenta una semejanza más que circunstancial con los utilizados en la actualidad para definir el origen²⁷⁶. Debe además destacarse la precisión que se establece respecto de los géneros producidos por extranjeros establecidos en España, primando, en cuanto al origen de semejantes géneros, su vinculación con el lugar donde han sido obtenidos, frente a la que pudiera derivarse de la nacionalidad del productor. El parecido, de nuevo, con la legislación actual al respecto vuelve a llamar la atención.

Desde un punto de vista de la finalidad real de la norma, la consideración de españolas de aquellas mercancías que habían sido meramente acabadas en la Península, ha sido criticada considerando que servía para favorecer la reexportación de mercancías extranjeras, continuando de alguna forma con la política existente hasta el momento, heredada de los Austrias²⁷⁷. Al contrario, la norma de origen introducida por el Reglamento, supone el favorecimiento de las fábricas y el desarrollo de actividades productivas más allá de lo que era la mera obtención de materias primas. Obsérvese, además, que, si en puridad se aplicara la norma de origen, sería imposible considerar como españolas productos que hubieran simplemente recibido un acabado en la Península. La norma exige una transformación mayor y derivado de ello el establecimiento de fábricas para realizar esas operaciones. Caso contrario sería si se consideraran como nacionales aquellos productos que para su fabricación hubieran empleado materiales españoles. Entonces se estaría estimulando la exportación de materias primas y se perjudicaría el desarrollo fabril.

²⁷⁶ “Mudar de aspecto, uso o destino” sería una forma de expresar en la terminología de la época lo que hoy se expresa a través de los términos “transformación sustancial”.

²⁷⁷ TINOCO, S. y FRADERA, M.: Conclusiones de *El “Comercio Libre” entre España y América (1765-1824)*. Madrid, 1987, p. 318.

De todas formas debe destacarse el hecho de que los productos confeccionados con materias primas extranjeras, aun reputándose por “manufacturas de estos Reynos” no encajaban exactamente en la regulación aplicable a estas, o quedaban señaladas como unas manufacturas españolas de “segunda categoría”. Pues:

“A fin de distinguir estos géneros, como es justo, de los que se fabrican con simples y materias de España, o de sus Indias, deberán contribuir el tres por ciento sobre su valor...”

Así que lo que tendríamos sería un tercer tipo de productos, “mestizos o híbridos”, cuyo gravamen no sería tan elevado como el correspondiente a los extranjeros, pero algo más que el de los “absolutamente” nacionales a los cuales pretende equipararse.

De todas formas, la distinción de los géneros españoles de los nacionales, aunque en función de la incipiente industrialización planteara cada vez mayores problemas, debía presentarse solo en determinados casos o productos. Baste para comprobarlo el hecho de que los Aranceles adjuntos al Reglamento contienen un doble listado de derechos²⁷⁸, dedicando una enumeración a los productos españoles y otra a los extranjeros, y que, salvo en contadas ocasiones, los artículos contenidos en una y otra lista no se repiten. La mayoría de los productos que se producían en el extranjero no se fabricaban en España y los problemas de determinar su origen nacional o extranjero en el momento de su embarco para Indias desaparecían lógicamente.

Conectado con el origen, pero más allá del ámbito estricto de los derechos aduaneros, quedaban establecidos los derechos de internación. Según los mismos, una vez que las mercancías eran descargadas en los puertos podían ser conducidas a las zonas interiores y de allí a los puertos del mar del sur, satisfaciendo unos

²⁷⁸ Las listas de derechos aplican el tres por ciento a los productos españoles y el siete a los extranjeros. Una nota introductoria señala que deberá seguirse el mismo procedimiento para la aplicación del uno y medio, y cuatro por ciento en caso de que las mercancías españolas o extranjeras, respectivamente, se destinen a puertos menores.

derechos del uno y un cuarto por ciento si las mercancías eran españolas y del tres por ciento si eran extranjeras.

La aplicación de los aranceles discriminatorios no era la única situación para la que la determinación del origen resultaba necesaria: sino que se completa con otras como las reguladoras de los registros de las mercancías, donde se prescribe la necesaria separación de los géneros españoles y los extranjeros “que nunca se podrán mezclar”, bajo penas de confiscación. En cualquier caso, para garantizar que “estas gracias recayan únicamente sobre las manufacturas y frutos españoles”²⁷⁹ se estipula la aplicación de un sistema de comprobación del origen, que consistía en la presentación, junto con las mercancías, de los despachos de los Administradores Reales del lugar donde se encontraban establecidas las fábricas, concedidos, a su vez ante las marcas de las mencionadas fábricas y del sello de la Aduana si la hubiera, impuestos sobre el género en cuestión. Si por la consistencia de éste, no fuera posible esa imposición, la mercancía debería ir acompañada entonces de certificaciones juradas de los fabricantes y vendedores y en virtud de ellas los Administradores expedirían sus despachos.

Tampoco los aranceles fueron las únicas disposiciones tendentes a favorecer la comercialización de productos españoles. Así se eliminó de toda contribución de derechos y arbitrios a la salida de la Península, y del almojarifazgo a la entrada en América, a las manufacturas españolas de lana, algodón, lino, cáñamo, y para las de seda, estos se redujeron considerablemente. También se estableció la rebaja de una tercera parte de todos los derechos para los dueños de embarcaciones de construcción nacional si estos fueran cargados completamente de mercancías españolas.

El conjunto de medidas discriminatorias en perjuicio de los productos extranjeros, así como la consideración como nacionales de las mercancías transformadas en la Península en virtud de la regla de origen señalada, provocaron que el volumen de mercancías españolas enviadas a América creciera hasta superar el de las extranjeras, pasando del 38% en 1778 al 52% entre 1782 y

²⁷⁹ Art. 27 del Reglamento de 1778.

1796²⁸⁰. No obstante, si se analiza la composición de estos envíos se descubre que la inmensa mayoría de los géneros españoles eran materias tradicionales: vino, harina de trigo y aceite especialmente, también hierro y acero, y la mayor parte de los productos manufacturados seguía siendo de origen extranjero.²⁸¹ Los pocos productos manufacturados considerados de origen español, pertenecían al grupo de los “híbridos”, esto es los transformados en España a partir de materias primas extranjeras. Pero ello no se traduce necesariamente en que la industria de transformación española se estuviera desarrollando, sino que, y en contra del tenor literal de las normas sobre determinación del origen que hemos visto en el Reglamento, en su mayor parte se trataban de tejidos de lienzo y cáñamo, así como indianas de algodón, importados y simplemente estampados o pintados en la Península²⁸². El conjunto de medidas discriminatorias arbitradas estimuló la producción peninsular pero al parecer, no suficientemente²⁸³. Quizá habría sido necesaria otra regulación más allá del hecho en frontera, como sostenían los intelectuales de la época²⁸⁴, incidiendo sobre los numerosos impuestos indirectos que gravaban desproporcionadamente la producción interior en cada una de sus fases y que encarecían el precio final del género español de tal forma que no

²⁸⁰ V. FISHER, J.R. : *El comercio entre España e Hispanoamérica (1797-1820)*, Estudios de Historia Económica, n° 27, 1993, p 18. Entre 1778 y 1792 fueron enviadas mercancías por valor de 2.330,4 millones de reales de vellón en géneros nacionales y 2.247.6 en géneros de origen extranjero

²⁸¹ LUCENA SALMORAL, op. cit.

²⁸² FONTANA LAZARO, J.: “Colapso y transformación del comercio exterior español entre 1792 y 1827. Un aspecto de la crisis de la economía del Antiguo régimen en España”. *Moneda y crédito. Revista de economía*, n° 115, dic. 1970. También BRADING, D.A.: “La España de los Borbones y su imperio americano” en BETHELL, L.: *Historia de América Latina. América Latina colonial: Europa y América en los s. XVI, XVII, XVIII*. Barcelona, págs. 85-122.

²⁸³ Sobre los efectos del Reglamento sobre la producción y comercio de cada región colonial, V. MALAMUD, C.D. y PEREZ HERRERO, P.: “El Reglamento del Comercio libre en España y América: principales problemas interpretativos”. En *La América Española en la Época de las Luces* (Coloquio franco-español, Maison de Pays Ibériques, Burdeos, 18-20 septiembre 1986), Madrid, 1988. FISHER, J.R. (1993). Según este autor, la falta de productividad de la metrópoli reducía el impacto de la liberalización. De forma global, v. GARCÍA BAQUERO GONZALEZ, A.: “¿De la mina a la plantación? La nueva estructura del tráfico de importación de la Carrera en la segunda mitad del s. XVIII”, en AAVV.: *Regiones europeas y Latinoamérica, (siglos XVIII y XIX)*, Vervuert, 1999. Matizando a Fisher, este último autor señala que en la producción latinoamericana los metales habrían pasado de representar un 85% durante los siglos XVI a XVIII (primera mitad) a un 53% a raíz del Reglamento, que habría servido para estimular la producción no minera.

²⁸⁴ V. Por ejemplo el pensamiento de ULLOA, B.: *Restablecimiento de las fábricas y comercio español*, Madrid, 1740. Reed. de ANES, G., Madrid, 1992

llegaba a compensar el tratamiento preferencial en el tráfico indiano²⁸⁵. Indiscutiblemente una mayor estabilidad política habría facilitado la comprobación de los efectos de las nuevas medidas, pero estas se vieron muy limitadas en sus posibilidades prácticas por las continuas guerras de finales de siglo que supusieron el bloqueo del tráfico de la Península con las colonias. Aparentemente, pues, el comercio con Indias sigue inundado de mercancías extranjeras, como lo estuvo desde el principio. Disfrazar el origen de las mercancías tiene ahora, sin embargo, su sentido: los aranceles discriminatorios. Se ha producido así a finales del s. XVIII una translación de la atención desde la figura del comerciante a la mercancía. Paulatinamente, se permite que más comerciantes extranjeros participen en el mercado americano, pero se intenta frenar vía aranceles el volumen que en él ocupan las mercancías extranjeras.

El desarrollo de los aspectos sustantivos sobre las reglas de origen vino lógicamente acompañado de un despliegue de medios sobre los aspectos procedimentales. Como hemos ya comentado, la mayoría de las veces la distinción entre productos domésticos y extranjeros sería posible de forma evidente. Pero parece ser que el ámbito de los productos textiles desarrollaba más dificultades. Por eso, rápidamente empiezan a dictarse normas encaminadas a facilitar dicha distinción. En concreto, se arbitra un mecanismo por el cual las manufacturas textiles españolas embarcadas para América debían ir acompañadas, además del sello de fábrica o marca, de un sello especial impuesto por las autoridades administrativas: era la contramarca real que aseguraba el origen español del producto al que acompañaba²⁸⁶. Al parecer, era corriente la práctica de falsificar las marcas de fábricas españolas haciendo pasar por domésticas manufacturas extranjeras. La marca de fábrica no resultaba suficientemente demostrativa del origen, por eso se decide añadir un nuevo sello. La técnica, como

²⁸⁵ Según BERNAL, A.M.: “Libre comercio (1778): un primer ensayo de modelo general” en *El “Comercio libre” entre España y América (1765-1824)*, Madrid, 1987. Los precios finales ofertados por los comerciantes españoles superaban un 25% a los precios europeos. Op. cit., p. 22

²⁸⁶ Real Cédula de S.M. mandando que las manufacturas españolas que se hayen de embarcar para América lleven el nuevo sello que se ha servido señalar, para que distinguiéndose más de las extranjeras, disfruten solo aquellas las exenciones que su Real beneficencia tiene concedidas a favor y para adelanto de las Fábricas Nacionales, de 11 de julio de 1786. V. Anexo 26.

vimos para los “pasaportes” o certificados, no resultaba muy efectiva, pues rápidamente empezaron también a falsificarse los nuevos sellos²⁸⁷.

2.2.2. El comercio de neutrales

Efectivamente, la entrada de España en la Guerra de la Independencia americana a favor de los separatistas provoca el comienzo de un bloqueo comercial que perdura hasta 1783, por lo que no será sino a partir de esta última fecha cuando los efectos del Reglamento de 1776 pueden empezar a percibirse. La medida liberalizadora será seguida de otras²⁸⁸: los géneros destinados a puertos menores fueron eximidos totalmente de derechos, se concede la misma franquicia al comercio de frutos en todos los dominios de Indias, a la Isla de Cuba sobre el algodón, el café y el añil, se permiten escalas en la navegación,..., hasta llegar a 1795 en que, debido a la presión del bloqueo inglés y luego francés, que deja desabastecidas las colonias, se permite el tráfico de mercancías de origen americano entre los puertos autorizados de Ultramar y otras colonias americanas, a excepción de la plata (de esta nueva medida pasará a beneficiarse especialmente los Estados Unidos) y a 1797²⁸⁹ cuando se permitirá el comercio en buques nacionales o extranjeros desde los puertos de potencias neutrales o desde España, bajo una serie de condiciones como el retorno obligado a puertos españoles, el pago en las radas hispanoamericanas de los mismos impuestos que se exigían en la Península por la introducción de mercancías y su extracción hacia América, así como que la carga fuera de propiedad española. No es necesario mencionar que estos requisitos no fueron cumplidos, especialmente por Estados Unidos, nación con la cual las colonias españolas estrecharon rápidamente los vínculos comerciales, e Inglaterra, cuyos comerciantes traficaban con América desde sus bases del Caribe haciéndose pasar por norteamericanos²⁹⁰. Sí conviene resaltar, sin embargo, el hecho de que este comercio “de neutrales” sí presentaba unas características particulares. Generalmente el concepto de neutralidad de la carga a

²⁸⁷ Orden Circular de 13 de noviembre de 1790, aboliendo y suprimiendo la contramarca Real. Anexo 27.

²⁸⁸ BREMON Y LOPEZ, op. cit.:pág. 15

²⁸⁹ Decreto de 7 de noviembre de 1797.

²⁹⁰ LUCENA SALMORAL, M.:op. cit., p. 600.

la hora de determinar presas de guerra se establecía sobre la propiedad de la carga, entendida como la del remitente o como la del consignatario²⁹¹. Por tanto, en un verdadero comercio de neutrales se debería permitir la carga propiedad de cualquier nacional de un país neutral en el conflicto armado. El requisito que establece la administración española forzando a que toda mercancía que arribara a los puertos americanos fuera propiedad de un español, condiciona el sentido de la neutralidad del comercio permitido a la simple posibilidad de que la carga, como siempre española, llegara en barcos no españoles. Por otro lado, si conforme a la legislación española todo barco con pretensiones de fondear en puertos hispanoamericanos tenía que transportar una carga de propiedad española, sería muy fácil para las potencias enemigas determinar las presas, pues, conforme a las reglas de derecho internacional, la carga no neutral podía ser apresada. Para eludir este inconveniente, se ideó la elaboración de dos juegos de documentos, uno auténtico acreditando la efectiva propiedad española y otro ficticio donde a la carga se le atribuiría la propiedad de nacionales de países neutrales para que no fuera objeto de requisas por la armada inglesa²⁹². Pues bien, la táctica de la doble documentación era conocida y permitida por los ingleses que, con una visión muy comercial, atendía más al origen que a la propiedad de las mercancías. Y como el volumen de mercancías que abastecían las colonias españolas era en su mayor parte de origen o producción inglesa, por mucho que pertenecieran a comerciantes españoles, la armada inglesa no interrumpía este tráfico²⁹³ que en el fondo estaba permitiendo colocar a los productos ingleses en el mercado americano.

El 20 de abril de 1799 quedó prohibido el comercio con neutrales, prohibición que es repetida el 18 de julio de 1800, demostrándose con ello el poco efecto de la primera norma. En 1801 sin embargo vuelve a permitirse para Cuba y Venezuela, concediéndose licencias a comerciantes de diversas nacionalidades de

²⁹¹ Sobre neutralidad, V. BOYE, T.: « Quelques aspects du développement des règles de la neutralité », *Recueil des Cours*, 1938,II,pp. 161-228. V. en concreto p. 188. Se hace primar la propiedad sobre el país de producción, esto es el origen

²⁹² LIDA, C.E.: *Una inmigración privilegiada. Comerciantes, empresarios y profesionales españoles en México en los siglos XIX y XX.*, Madrid, 1994.

²⁹³ ARMYTAGE, F.: *The Free Port System in the British West Indies. A Study in commercial policy, 1766-1822*, Londres, 1953

países neutrales para organizar expediciones a las colonias españolas. La administración española empezaba a ser consciente de que la mayoría de las mercancías cargadas en puertos neutrales eran manufacturas inglesas y que los retornos de los productos coloniales se dirigían directamente a Inglaterra²⁹⁴. El monopolio estaba totalmente destruido: comerciantes extranjeros, puertos de consignación y destino extranjeros, buques extranjeros, y como no, mercancías extranjeras eran los protagonistas, finalmente desde el plano legal, del comercio indiano.

3. Península-Antillas: el desarrollo de un mercado integrado

Los aranceles de 1778 seguirían regulando los intercambios de España con sus colonias hasta 1820, estableciéndose en dicha fecha el Sistema general de la Aduanas de la Monarquía española en ambos hemisferios, que ya se ha mencionado en el Capítulo anterior. Analizando el Sistema en lo que respecta al tráfico ultramarino, se puede observar que las pretensiones de unificación aduanera quedaban un poco desvirtuadas. Ello es especialmente perceptible en el art. 11 donde se establece que los géneros extranjeros importados en la Península podrían ser exportados a Ultramar, pero pagando allí el derecho íntegro de entrada, como si se tratara de nueva introducción. El establecimiento, pues, de un único mercado que podía pensarse habría significado la imposición de un arancel común a todos los territorios españoles volvía a ser una mera suposición. En virtud de este artículo el despacho a libre práctica no existía entre los territorios americanos y peninsulares, pero muestra varios datos de interés. Por un lado, la primacía absoluta del origen de un producto sobre otras condicionantes como la procedencia, pues en las aduanas americanas se debería averiguar el origen de las mercancías aunque vinieran directamente de la Península. En segundo lugar, la mercancía extranjera, aun después de haber satisfecho los aranceles en la Península, conservaba su carácter extranjero y a la hora de ser importada en América seguía siendo considerada como tal. En tercer lugar, desaparecía por completo el papel reexportador peninsular del que tanto tiempo había gozado la

²⁹⁴ LUCENA SALMORAL, op. cit. p. 602.

Península. La conducción de una mercancía extranjera a Ultramar vía peninsular encarecía el doble la imposición arancelaria. Pero es que a la inversa sucedía lo mismo: todo producto extranjero importado en los territorios Ultramarinos si era reexportado hacia la Península debía volver a pagar derechos de primera entrada. Por tanto, lo lógico es que los flujos comerciales que se establecieran entre España y sus colonias se refirieran a producción propia exclusivamente.

En 1825 el Sistema fue sustituido por otros Aranceles específicos para los territorios europeos, como también se vio. La importación en los territorios ultramarinos se practica conforme a algunas reglas generales y aranceles sectoriales²⁹⁵. Así se pueden mencionar los Aranceles para Cuba de 1809, disposiciones especiales de las Cortes de 1822, Aranceles de 1835 y de 1870. En el caso de Filipinas, destaca la R.O de 5 de julio de 1805 estableciendo diferentes almojarifazgos y los aranceles de importación de 1870. En general y sin muchas modificaciones a lo largo del siglo, se establecían complicadas clasificaciones atendiendo al origen del producto, procedencia y bandera. A modo de ejemplo, en los aranceles cubanos de 1835 se establecía la siguiente escala:

<u>Origen</u>		<u>Procedencia</u>		<u>Bandera</u>		<u>Derechos</u>
Español		Puerto español		Española		6%
Español		Puerto español		Extranjera		14 ¼%
Español		Pto. extranjero		Extranjera		18 ¼%
Extranjero		Puerto español		Española		13 ¾%
Extranjero		Pto. extranjero		Española		10 ¾%
Extranjero		Puerto español		Extranjera		21 ¼%
Extranjero		Pto. extranjero		Extranjera		27 ¼%

²⁹⁵ RODRÍGUEZ SAN PEDRO, J.: *Legislación Ultramarina anotada y concordada*, Madrid, 1866

Al parecer uno de los problemas principales que surgieron a lo largo de este último periodo era la extensión del concepto de “nacionalización” de la mercancía extranjera que había sido despachada a libre práctica a los territorios ultramarinos, introducido para la Península en 1849. La práctica aduanera en aquellos territorios parecía reticente a admitir que las mercancías extranjeras nacionalizadas en la Península pudieran alcanzar el mercado ultramarino sin satisfacer los derechos impuestos para aquellos territorios a las mercancías de origen extranjero y adeudaran como las peninsulares²⁹⁶. Incluso entre las propias antillas, se instaba a que las mercancías extranjeras que hubieran satisfecho los derechos arancelarios en una de las islas, si pasaban a otra, volvieran a adeudar como extranjeras²⁹⁷. En el fondo estaba latente el sentimiento de que metrópoli y colonias no conformaban un mismo mercado.

Los nuevos aranceles dados a las dos antillas, Cuba y Puerto Rico, en 1892²⁹⁸ resultan relevantes por dos razones. En primer lugar porque serán las primeras reglas aduaneras que compartirán ambas islas (que no derechos arancelarios), ya que hasta entonces cada una de ellas había recibido por separado una regulación arancelaria diferente. En segundo lugar porque se extiende la técnica de la doble columna de derechos o tarifa primera y segunda en función de que los productos tengan su origen en países que concedan ventajas equivalentes a los productos españoles en virtud de convenios (art. 2). Esta técnica, iniciada mucho antes en la Península, alcanza muy tardíamente la importación en los territorios americanos. Ambas razones ponen de manifiesto un acercamiento a las consideraciones de un único mercado para todos los territorios, europeos y americanos, que se perfila cuando ya casi se ha consolidado la independencia de los últimos. Otros indicios positivos en este sentido lo constituye el hecho de que se conceda la entrada libre de derechos arancelarios a los productos de

²⁹⁶ V. Dictamen del Consejo de Estado, U-007-003, Anexo 23 y 24. En el mismo sentido, Dictamen de 1858, n° 22, 4049, donde se estudia el problema de exigencia de derechos aduaneros en Cuba a un cargamento de mercancías extranjeras nacionalizadas en Vigo.

²⁹⁷ V.R.O de 5 de julio de 1862 declarando que las mercancías que hayan satisfecho los correspondientes derechos de importación en cualquiera de las Antillas españolas, queden nacionalizadas por este hecho. V. Anexo 25. V. también dictamen del Consejo de Estado, U-007-030, Anexo 23.

²⁹⁸ RD de 29 de abril de 1892.

“procedencia directa”²⁹⁹ peninsular (art. 4) y la insistencia de que los de origen extranjero procedentes de la Península o una de las Antillas se importen en la otra teniendo que satisfacer únicamente la diferencia de derechos existente entre ambos³⁰⁰

En cuanto a las posibles conclusiones respecto del tema que nos ocupa, puede señalarse que el origen fue una preocupación constante en el momento de la importación en aquellos territorios, pero no en el de la exportación. Baste para ello comprobar los Estados de movimientos de navegación en las aduanas ultramarinas³⁰¹. En ellos se recoge tanto el volumen de importación como de tránsito, distinguiendo según la bandera de los buques y el origen de la carga. Pero a la hora de contabilizar las exportaciones sólo se toma en consideración el abanderamiento de los buques sin precisar si transportan mercancías producidas en las Antillas o se trata de géneros extranjeros. Únicamente desde 1891 se establece la expedición de certificados de origen para las Aduanas de Ultramar. Como dato curioso puede mencionarse que mientras los barcos de bandera española sí transportan mercancías extranjeras, el volumen de mercancías españolas transportadas en los barcos extranjeros es casi nulo.

La legislación relativa al tratamiento de la importación en los territorios ultramarinos fue escasa, fragmentaria y contrasta con la abundante y casuística regulación que se concedió a la importación en la Península. Avanzado el siglo XIX, aquella se perfecciona, siguiendo la línea de la regulación otorgada a la Península, vista en el Capítulo anterior, aunque en todo caso resulta evidente la dejadez y pasividad de la administración española hacia sus territorios ultramarinos, al menos en este ámbito.

²⁹⁹ Por el empleo de la terminología en los aranceles es posible entender por “procedencia directa” en este caso “origen”.

³⁰⁰ En realidad, si la gestación de un único mercado en la Península supone un proceso muy lento, solamente alcanzado en la segunda mitad del s. XIX, los territorios ultramarinos nunca formaron parte de ello. La última legislación tiende efectivamente a consolidar unos lazos preferenciales, pero sin pretender una integración definitiva. Puede verse al respecto las posiciones de los economistas y políticos mantenidas desde el s. XVIII, que resaltan la necesaria diferenciación que debe establecerse en el tratamiento arancelario de lo que son considerados dos mercados. Así Campomanes o el mismísimo Figuerola. V. BERNECKER, W.L., op. cit., p. 73 y FIGUEROLA, *La reforma arancelaria de 1869*. Madrid, 1879.

³⁰¹ Dirección General de Hacienda del Ministerio de Ultramar, publicados mensualmente en la Gaceta de Madrid desde 1865.

PARTE II
LA REGULACION INTERNACIONAL DE LAS REGLAS
DE ORIGEN

La reglamentación del origen de las mercancías desde el plano internacional no se produce hasta fechas recientes, manteniéndose hasta entonces como una materia de exclusiva competencia estatal, vinculada inexcusablemente a las políticas económicas nacionales. Ello no resulta, por otro lado, demasiado excepcional, si se tiene en cuenta que las reglas de origen pertenecen al sector aduanero y éste ha sido tradicionalmente uno de los ámbitos donde más se reforzaba la soberanía estatal, tanto para estimular la economía interna (protección de la propia industria, ingresos en el Tesoro -aranceles altos-, abastecimiento de artículos escasos en el país -aranceles bajos-), como para desarrollar la política internacional (negociación de aranceles en acuerdos internacionales).

A medida que el comercio internacional se desarrolla, se manifiesta de forma patente que no solo unos aranceles elevados, sino también las pesadas y complicadas tramitaciones en frontera, diferentes para cada país, suponen una barrera al libre desarrollo del comercio y por ende, del progreso de la economía. De los tres elementos necesarios para la aplicación de los derechos arancelarios sobre una mercancía en el momento de su paso por la frontera (la clasificación, el valor y el origen), será la denominación o clasificación sobre la que se incida más tempranamente, con el objeto de establecer una regulación internacional. Desde finales del s. XIX el estado de opinión es favorable a la unificación de las nomenclaturas desde este plano³⁰², pero a pesar de los esfuerzos de la Sociedad de

³⁰² BERR, C.J. y TREMEAU, H.: *Le Droit Douanier*, Paris, 1988, p. 116

Naciones³⁰³, habrá que esperar al 15 de diciembre de 1950, para que, a través del Convenio de Bruselas sobre la Nomenclatura para la Clasificación de las Mercancías en las Tarifas Aduaneras, adoptado dentro del seno del Consejo de Cooperación Aduanero³⁰⁴, los Estados contratantes quedaran vinculados por la nomenclatura internacional (queda prohibido modificar unilateralmente la nomenclatura, pero se permite detallar las posiciones de la Nomenclatura de Bruselas). El Convenio queda suscrito por países que representaban aproximadamente el ochenta por ciento del comercio internacional, por lo que iba a resultar un instrumento de unificación importante³⁰⁵. Al margen de esta Nomenclatura, coexisten otros sistemas de clasificación de las mercancías para fines estadísticos, de los cuales, el más utilizado en el ámbito mundial será la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, auspiciado por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas por Recomendación de julio de 1950.

En los años setenta el Consejo de Cooperación Aduanero, junto con sesenta países y más de veinte organizaciones nacionales e internacionales deciden elaborar en común un sistema de clasificación capaz de responder a las necesidades aduaneras, estadísticas, de transporte y producción, proyecto que se materializa en una “nomenclatura polivalente, codificada en seis cifras”: el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, adoptado el 14 de junio de 1983 y en vigor desde el 1 de enero de 1988. El noventa por cien del comercio mundial utiliza este instrumento para su desarrollo³⁰⁶.

La preocupación por una regulación internacional del segundo elemento de la imposición tarifaria, el valor de las mercancías, aparece ya comenzado el s.

³⁰³ En este sentido hay que anotar la Nomenclatura de Ginebra de 1931, preparada por la Sociedad de Naciones y revisada en 1937. V. ASAKURA, H.: “The Harmonized System and Rules of Origin”, *Journal of World Trade*, vol. 27, 4, 1993, p. 9.

³⁰⁴ En vigor desde 1959. A partir de 1974, pasa a denominarse Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.

³⁰⁵ V. GALERA RODRIGO, S.: *Derecho Aduanero Español y Comunitario*, Madrid, 1995, p. 232. Quedan al margen del sistema EEUU y Canadá. El Convenio era además, la base de la Nomenclatura de Mercancías para las estadísticas del comercio exterior de la Comunidad y del comercio entre sus Estados miembros (NIMEXE), establecida ya en 1972.

³⁰⁶ ASAKURA, H., op. cit., p. 8. El Sistema Armonizado comprende 21 secciones, 96 capítulos y 1241 partidas estructuradas, a su vez, en subpartidas hasta seis dígitos. El Sistema Armonizado es heredero de la Nomenclatura del CCA y toma en consideración muchos otros modelos como el Arancel aduanero japonés, canadiense y estadounidense, la Nomenclatura aduanera de la Asociación de Libre Comercio de Latinoamérica, la NIMEXE, etc.

XX. En las Conferencias Económicas Internacionales de 1927 y 1930, bajo el impulso de la Sociedad de Naciones, había quedado constancia de las ventajas de una definición internacional del valor en aduana. Pero será en el texto del GATT de 1947, en su art. VII, donde se realice una primera regulación sobre el tema. El valor en aduana deberá ser el valor real, los métodos utilizados para determinar este valor serán constantes y gozarán de la publicidad necesaria, su aplicación debe ser imparcial, uniforme, equivalente y susceptible de arbitraje. La normativa GATT sobre este punto resultaba limitada al establecimiento de unos principios generales que deberían respetar los Estados signatarios, pero no ofrecía en sí un método internacional de determinación del valor. Será el Convenio de Bruselas sobre el Valor en Aduana de las mercancías, también de 15 de diciembre de 1950, quien introduzca esa regulación desde el plano internacional, hasta que tras las negociaciones resultantes de la Ronda de Tokyo, se estableciera el Código sobre Valor en Aduana, desarrollando el art. VII del GATT. La determinación del valor de las mercancías que establecía el Código resultaba vinculante solo para los Estados signatarios del Acuerdo donde se contenía. Aunque el peso en el comercio mundial de éstos fuera muy importante, para alcanzar una armonización internacional mucho más general, habrá que esperar a la Ronda Uruguay, donde el Código se integra dentro del nuevo carácter obligatorio para todos los miembros de las normas del GATT.

Los primeros movimientos en el plano internacional para alcanzar una regulación uniforme sobre el origen de las mercancías, se producen más o menos simultáneamente a la de los otros dos elementos de la aplicación tarifaria, pero de forma menos explícita. Así, en el marco también de la Sociedad de Naciones se firma el 3 de noviembre de 1923 un Convenio Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras³⁰⁷, cuyo artículo 11 se consagra a los certificados de origen.

El concreto, el artículo parte del establecimiento de un principio: limitar en la medida de lo posible los casos de exigibilidad de los certificados de origen.

³⁰⁷Entrada en vigor para los países signatarios, entre ellos España, el 27 de noviembre de 1924. V. SOCIETE DE NATIONS: *Recueil des Traités*, 1924-1925, p. 327 y ss.

Derivado de ello, los Estados contratantes se comprometen a publicar esta información, a procurar que los procedimientos y formalidades relativos a la expedición y reconocimiento de los certificados sean lo más simple y equitativos posible. Y a no exigir los certificados cuando el interesado renuncie a reclamar el beneficio de un régimen cuya aplicación se subordina a la presentación de tal certificado, si de la naturaleza misma de la mercancía queda establecido el origen de forma incontestable, o si la mercancía está acompañada de un certificado de denominación regional.

Si la legislación de los países lo permite y condicionado a reciprocidad, los Estados firmantes se comprometen también a que sus administraciones aduaneras tampoco exijan un certificado de origen en el caso de aquellas mercancías que de forma evidente no presenten un carácter comercial o alcanzan un bajo valor, y aceptarán los certificados expedidos para mercancías cuya exportación no se hubiera efectuado inmediatamente dentro de un plazo máximo de uno o dos meses, según la proximidad del país de exportación y de importación.

El artículo también se ocupa de otras cuestiones como la posibilidad de presentación a posteriori del certificado de origen (si por una razón plausible el importador no pudiera presentar el certificado en el momento de la importación, se le concederá un plazo para hacerlo) o el problema de las mercancías que no se importan directamente desde el país de origen (en cuyo caso se admitirá el certificado del tercer país que atraviesa la mercancía, si también es parte en el Convenio).

Por último y dentro del objetivo de simplificar los procedimientos, se promueve que las autoridades oficiales de los Estados no sean las únicas habilitadas para expedir los certificados, sino que se también se habilite a otros organismos. De la misma forma se dispensa a los certificados de origen de la visa consular. Estos podrán estar en la lengua del país exportador e importador, pudiendo éste reclamar una traducción.

Como se puede observar, esta primera regulación de las reglas de origen solo afectaba a los aspectos procedimentales de la misma, pero de forma bastante

completa, abarcando numerosos aspectos sobre los que regulaciones posteriores volverán a incidir. Debe señalarse, no obstante, que no se está determinando la forma y requisitos de los certificados de origen, sino que se trata más bien de unas reglas de confianza mutua para facilitar el tráfico.

Desde el momento en que se reconoce el beneficio de la asistencia recíproca en el control del contenido y autenticidad de los certificados de origen, la determinación de los medios a través de los cuales el origen puede determinarse se hace más necesaria. Así el Comité Económico y Social formula un primera definición del país de origen:

“El país en el cual ha tenido lugar la última operación, siempre que esta operación esté justificada económicamente y que sea importante. Será considerada como importante una operación que entrañe una transformación esencial de la naturaleza del producto, haya tenido lugar en libre circulación o bajo control aduanero”³⁰⁸.

La pautas de definición del origen son muy simples pero ya apuntan ciertos aspectos que pasarán a integrar futuras regulaciones: la “última operación”, “justificada económicamente”³⁰⁹ y que signifique una “transformación esencial”. Resulta curioso, por otro lado, que sea la regulación de los aspectos procedimentales la que arrastre los aspectos materiales o sustantivos y no a la inversa. Esto es, una vez que se acuerda el respeto de los mecanismos de control y documentos del origen de las autoridades extranjeras, surge la necesidad de armonizar o acercar las legislaciones materiales, de tal forma que se proporcione un sustrato más sólido a la confianza o respeto mutuo.

La separación entre los aspectos sustantivos y procedimentales de las reglas de origen se va a tomar en las páginas siguientes como estructura expositiva, no solo por cuestiones de orden y comprensión, sino también siguiendo la lógica plasmada en la regulación internacional que consciente o

³⁰⁸ V. texto en KEIZER, W.: “GATT Agreement on rules of Origin: Its purpose and implications from a European Community perspective” en BOURGEOIS, J.J.H., BERROD, F. y GIPPINI FOURNIER, E.: *The Uruguay Round Results*, Bruselas, 1995.

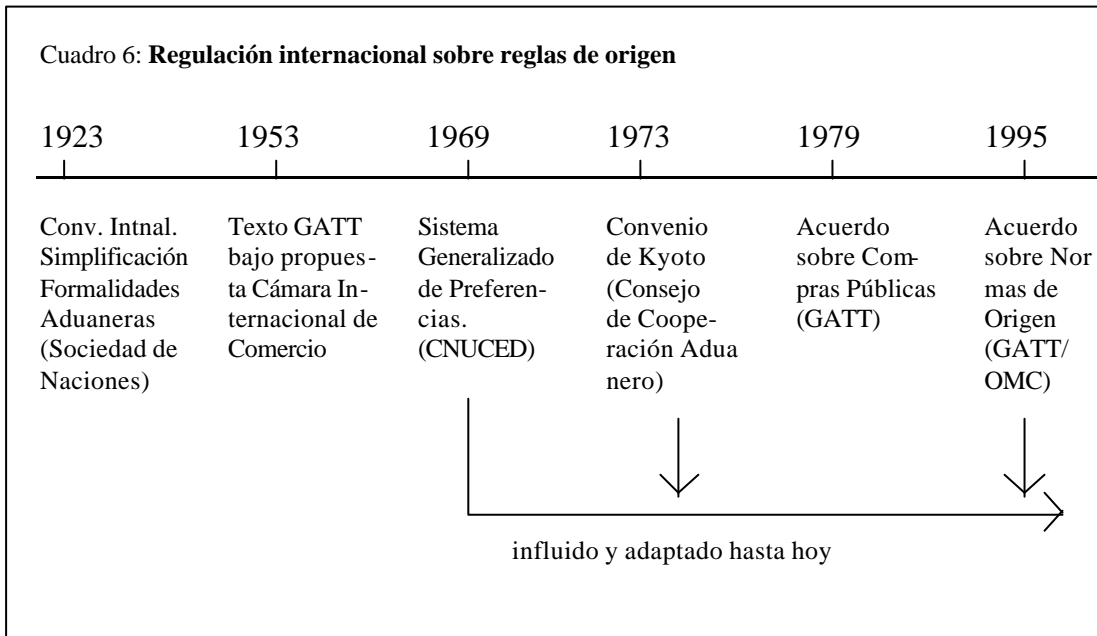
³⁰⁹ V. la definición de origen que realiza la Comunidad Europea, la única que hace referencia al criterio económico. Cap 2. Parte III

inconscientemente ha dividido ambos aspectos, ya en cuerpos diferentes como aquí vemos, o como se puede comprobar en el Convenio de Kyoto, ya en capítulos o secciones separadas.

En esta Parte sobre la regulación de las reglas de origen desde el plano internacional, se ha intentado mostrar con exhaustividad todas las fuentes existentes, desde este Convenio Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras hasta el Acuerdo sobre Normas de Origen, producto de la Ronda Uruguay sobre el que hoy se sigue trabajando. El ámbito temporal, como se puede ver, no es excesivamente largo, a penas un siglo, pero como ya se ha señalado al comienzo de esta Introducción, anteriormente solo podemos encontrar alguna norma de origen restringida materialmente en acuerdos bilaterales, pero sin vocación general o de verdadera regulación internacional con el ánimo y la fuerza de afectar las regulaciones nacionales de la figura para todas sus aplicaciones y aspectos. Ello, no es de extrañar, por otra parte. La formación de una superestructura normativa internacional en el ámbito comercial surge y se desarrolla en la segunda mitad del s. XX.

Se ha elegido tratar en el Capítulo 1 el Convenio de Kyoto, por ser en el tiempo la primera regulación efectiva de carácter general. Además, gracias a su impronta, sobre todo para la regulación europea, su exposición va a dar pie a explicar y asentar una serie de conceptos básicos sobre los que se volverá a incidir en los capítulos y partes siguientes. En el Capítulo 2 se trata el régimen de reglas de origen producido en el marco del GATT. Aunque se hayan producido en este ámbito algunos textos, incluso anteriores temporalmente al Convenio de Kyoto, no entraron nunca en vigor. El grueso de la legislación GATT sobre reglas de origen es posterior a la del Convenio de Kyoto y sigue sus pautas, incluso desarrollándola y perfeccionándola, encontrándose hoy en día en una situación de máxima importancia puesto que está a punto de terminar el mayor cuerpo legal internacional sobre reglas de origen que haya existido nunca. Por ello resultaba más lógico ocuparse del Convenio de Kyoto en primer lugar y tratar el sistema GATT a continuación.

El tercer Capítulo se consagra a las reglas de origen producidas en otra organización internacional: la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo. Estas carecen de ese carácter general de las dos anteriores, aplicándose a un ámbito material limitado. Por ello, como concreción de los dos sistemas internacionales anteriores y con vistas a ser afectado por la última regulación del GATT, se ha preferido no respetar un criterio cronológico perfectamente, pues la necesidad de ir explicando unos conceptos y reglas para entender los otros y sus proyecciones de futuro, exige romper el hilo temporal y agrupar la exposición por cuerpos legislativos y ámbitos materiales. En el siguiente cuadro puede apreciarse el orden cronológico de los textos estudiados.



Capítulo 1

El Convenio de Kyoto del Consejo de Cooperación Aduanera

El Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) se creó en 1950³¹⁰ bajo los auspicios de los países europeos occidentales con la intención de preparar los aspectos técnicos (arancel aduanero común y nomenclatura, básicamente), necesarios para el establecimiento de una unión aduanera europea. Tras los avatares que sufrió este proyecto hasta llegar a la conclusión de la CEE, el Consejo se mantuvo como la única organización internacional de carácter técnico, ocupada de la armonización de las reglas técnicas y prácticas aduaneras, englobando a muchos más países de los de la esfera europea inicial. En la actualidad el Consejo, transformado en la Organización Mundial de Aduanas³¹¹, está integrado por más de ciento treinta países y sus tareas principales se centran en los tres aspectos típicos del hecho aduanero: la nomenclatura, analizando la que deben seguir los nuevos productos y los problemas en la aplicación del Sistema Armonizado, el valor en aduana, resolviendo las dificultades derivadas de la ejecución del Código resultante de la Ronda de Tokyo, y las reglas de origen, llevando a cabo una importante labor recopilatoria de las reglas de origen

³¹⁰ Convenio estableciendo un Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 15 de diciembre, 1950, en vigor desde el 4 de noviembre de 1952. V. 157 UNTS 129.

³¹¹ El Consejo de Cooperación Aduanero pasó a denominarse Organización Mundial de Aduanas el 24 de enero de 1995.

aplicadas por los Estados miembros³¹², hasta llegar al programa armonizador que junto con el GATT lleva realizando desde 1995.

La preocupación del CCA por las reglas de origen no es, sin embargo reciente. En 1973 propició la conclusión del Convenio de Kyoto sobre la simplificación y armonización de procedimientos aduaneros, dos de cuyos numerosos anexos se dedicaron a este tema³¹³. La definición del origen y las técnicas para su determinación que se contiene en este Convenio van a resultar cruciales y definitivas para todos los sistemas de reglas de origen que utilizan los países en sus legislaciones aduaneras. No es de extrañar, por tanto, que siendo la máxima autoridad en el tema desde 1973 y el único punto de referencia haya sido elegido por el GATT para que en su seno se lleven a cabo los aspectos técnicos de la tarea armonizadora de la que nos ocuparemos más adelante³¹⁴. En el presente Capítulo se trata de abordar el estudio de la regulación sobre reglas de origen que ofrece el Convenio. Dicha regulación no fue ratificada por todos los países, con la exclusión más notable de los EEUU³¹⁵, permitiendo además las reservas a partes de la misma, mecanismo a través del cual muchos países se desmarcaron de aquellas disposiciones que les resultaban más incómodas de cumplir. Todo ello no empuja la importancia del Convenio en cuanto a las reglas de origen. Fue en el tiempo la primera norma internacional que reguló el tema de forma general³¹⁶, determinando unos métodos para la atribución del origen y una terminología que serían la base de todos los estudios posteriores y de toda la legislación aduanera sobre normas de origen.

³¹² V. CUSTOM COOPERATION COUNCIL: *Compendium of Rules of Origin of Goods*, Bruselas, 1986 y modificaciones de 1988 y 1990.

³¹³ El Convenio de Kyoto fue firmado el 18 de mayo de 1973 y entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. Los anexos sobre reglas de origen entraron en vigor el 6 de diciembre de 1977. Ver texto del Convenio en Decisión del Consejo 75/199/CEE relativa a la conclusión del Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros y a la aceptación del Anexo relativo a almacenes aduaneros, DOCE, 1975, L 100/1 y el texto de los Anexos relativos a reglas de origen en Decisión del Consejo 77/415/CEE relativa a la aceptación en nombre de la Comunidad, de varios anexos al Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, DOCE, 1977, L 166/1.

³¹⁴ V. Cap. 2

³¹⁵ EEUU ratificó el Convenio sólo parcialmente en 1983, excluyendo precisamente la parte concerniente a reglas de origen. Pocos más de veinte países han ratificado los anexos sobre reglas de origen, entre ellos España y la CEE.

³¹⁶ Hubo otras regulaciones internacionales sobre reglas de origen anteriores, como se verá, pero no llegaron a aplicarse y tenían un carácter muy limitado.

1. Estructura de la regulación del Convenio referida a reglas de origen

Como se ha indicado, dos anexos del Convenio se dedican a las reglas de origen: los Anexos D1 y D2.

El Anexo D1 se refiere a los aspectos sustantivos de la regulación. Contiene una parte introductoria donde se estudian los diferentes métodos empleados en la práctica para atribuir el origen a las mercancías, una serie de definiciones al objeto de la aplicación del Convenio, una parte normativa integrada por diez artículos y cuatro prácticas recomendadas.

El anexo D2 se dedica únicamente a las pruebas documentales del origen. Contiene también una parte introductoria donde se analizan las distintas posibilidades de probar el origen, una serie de definiciones en orden a aplicar el anexo, una parte normativa con seis artículos y cuatro prácticas recomendadas.

2. La determinación del origen. Aspectos sustantivos

2.1. Criterios de atribución del origen

Para determinar el origen de los productos, el Convenio recurre a una primera distinción básica: a) mercancías que han sido producidas enteramente en un país y b) aquellas otras en las que han intervenido dos o más países en su producción³¹⁷.

2.1.1. Mercancías enteramente producidas en un país

En este primer tipo se comprenden principalmente los productos “naturales” y las mercancías obtenidas únicamente a partir de ellos. Quedan excluidos aquellos productos compuestos de partes o materiales importados o de origen indeterminado. Lógicamente las mercancías obtenidas en un país tienen por

³¹⁷ Como se verá más adelante (Cap. 2) no es la primera vez que aparece esta distinción. El proyecto presentado en el GATT a raíz de la propuesta de la Cámara de Comercio Internacional, en 1953, también partía de esta distinción, aunque no la concretaba en absoluto.

origen ese país. La Convención de una forma exhaustiva y limitativa ofrece por primera vez el listado completo de este tipo de productos³¹⁸ :

“Solamente se consideran obtenidos enteramente en un país:

- a) los productos minerales extraídos de su suelo, de sus aguas territoriales o de su fondo del mar o del océano,
- b) los productos del reino vegetal cosechados en este país,
- c) los animales vivos nacidos y criados en ese país,
- d) los productos procedentes de animales vivos en ese país
- e) los productos de la caza y de la pesca practicadas en ese país
- f) los productos de la pesca marítima y otros productos extraídos del mar a partir de barcos de ese país,
- g) las mercancías obtenidas a bordo de buques-factoría de ese país a partir exclusivamente de los productos contemplados en f)
- h) los productos extraídos del suelo o del subsuelo marino situado fuera de las aguas territoriales, siempre que ese país ejerza, a los fines de explotación, derechos exclusivos sobre ese suelo o ese subsuelo,
- ij) los desperdicios y desechos resultantes de operaciones de transformación o de elaboración y los artículos fuera de uso, recogidos en ese país, y que no pueden servir más que para la recuperación de materias primas,
- k) las mercancías obtenidas en ese país exclusivamente a partir de los productos contemplados en a) a ij).”

La determinación del origen de este tipo de productos, en general, no presenta mayor dificultad y las reglas de origen al respecto suelen aplicarse de manera pacífica (a excepción de la determinación de los límites territoriales de los países costeros, así como la definición del término “producto”). Desgraciadamente

³¹⁸ Norma 2, Anexo D1.

el volumen de estas mercancías en el comercio internacional es muy pequeño. Dada la internacionalización de la producción y la complejidad tecnológica en la mayor parte de las mercancías que se comercializan habrán participado varios países.

2.1.2. Mercancías en las que han intervenido dos o más países en su producción: el criterio de la transformación sustancial

La determinación del origen de este tipo de mercancías donde han intervenido dos o más países, se realizará a través del criterio de la “transformación sustancial”³¹⁹. Esta es definida como “el criterio según el cual el origen de la mercancía se determina considerando como país de origen aquel donde se ha efectuado la última transformación sustancial reputada suficiente para conferir a la mercancía su carácter esencial”.

Semejante definición no aclara demasiado el concepto. Aunque supere a otros anteriores, introduce el problema de determinar a su vez qué es la “última transformación sustancial”, cuándo ésta es “suficiente” y qué es lo que se puede considerar como el “carácter esencial” de una mercancía. Demasiadas incógnitas para una determinación rápida, segura y precisa del origen. No obstante, el Convenio no se detiene ahí y ofrece tres métodos diferentes para conocer cuándo ha tenido lugar una transformación sustancial, añadiendo además las ventajas y los inconvenientes de uno u otro método: a) el cambio de posición arancelaria en una nomenclatura determinada, b) una lista de transformaciones o de operaciones que confieren o no el origen del país donde han sido efectuadas a las mercancías que las han sufrido y c) el porcentaje ad valorem, esto es, el porcentaje del valor de los productos utilizados o el valor añadido adquirido en una operación.

a) El método del cambio de posición arancelaria. Según el Convenio, aplicando este método, la transformación sustancial tiene lugar cuando la mercancía adquiere una posición en la nomenclatura diferente a la que tenía cada uno de los productos utilizados para llegar a esa mercancía final. Hay que

³¹⁹ Norma 3, Anexo D1. La expresión “transformación sustancial” está también presente en el proyecto elaborado en el seno del GATT en 1953 a raíz de la proposición de la Cámara de Comercio Internacional, pero sin desarrollar ni ahondar en su significado. V. Cap. 2

entender, por tanto, que se atribuirá a la mercancía el origen del país donde ha sufrido el último cambio de posición arancelaria en una nomenclatura dada.

Se trata, pues, de un método que a primera vista proporciona una determinación del origen de forma rápida y objetiva, permitiendo además probar el origen fácilmente. En ocasiones, no obstante, tampoco resulta evidente la clasificación de la mercancía en una determinada posición³²⁰. El problema se amplía cuando se considera que las nomenclaturas no fueron creadas teniendo en cuenta consideraciones de origen, sino de clasificación a efectos de la tarificación. Por ello mismo, habrá ocasiones en las que un cambio en la posición arancelaria no sea apropiado para determinar el origen. Teniendo esto presente, el Convenio prevé que este método se complete con unas listas de excepciones. En ellas se debería señalar cuándo y para qué mercancías un cambio de la posición arancelaria no resulta significativo a los efectos de atribuir el origen y proponer los métodos sustitutivos. Estos, por su parte, no deben resultar demasiado complicados para no inducir a errores y ralentizar un proceso en principio rápido³²¹. En las listas también debería estar presente el caso inverso, esto es, cuándo a pesar de que una determinada operación no produce un cambio en la posición arancelaria de la mercancía, debe entenderse que sí se trata de una transformación sustancial capaz de conferir origen. Para la elaboración de estas dos listas, el Convenio prevé recurrir a los dos otros criterios que se van a estudiar a continuación.

³²⁰ PALMETER, D.: "The US Rules of Origin Proposal to GATT: Monotheism or Polytheism?," *Journal of World Trade Law*, 24, 2, 1990, p. 28: "No resulta siempre cierto que las descripciones arancelarias son descripciones precisas". Se ponen como ejemplos algunos casos que fueron debatidos en el Comité del Sistema Armonizado, competente para conocer de controversias internacionales, donde resultaba difícil precisar si el producto se trataba de una furgoneta a un camión, o cómo podían clasificarse los edulcorantes artificiales. Hay que considerar que el SA de 5018 categorías, cuando son millones los diferentes tipos de mercancías que circulan en el tráfico mundial. No obstante el desarrollo de las tecnologías puede facilitar enormemente este problema: la base de datos del SA es capaz de atribuir a una mercancía el código que le corresponde en unos segundos. V. ASAKURA, H., op. cit., p. 15.

³²¹ Como ejemplo criticado de listas de excepciones muy largas, v. el Anexo 301.2, de veinte hojas, del Acuerdo de Zona de libre cambio Canadá-EEUU, de 23 de diciembre de 1987, -predecesor del Acuerdo de Zona de libre cambio Norteamericano (NAFTA)-, en 27 *International Legal Materials* 281 (1988). Críticas en PALMETER, D., op. cit. (1990), p. 26, que lo califica como "una aglomeración de decisiones ad hoc desprovistas de ningún principio".

El segundo problema que se plantea es la determinación de la nomenclatura aplicable. En la Convención, lógicamente se hace referencia a la Nomenclatura de Bruselas³²², pero no todos los países la aplicaban, y está claro que el método falla si los países de importación y de exportación no utilizan la misma nomenclatura.

Otro tema sin aclarar es el tipo de cambio de posición en la nomenclatura: si se refiere a nivel de capítulo (dos dígitos), partidas (cuatro dígitos), subpartidas (seis dígitos), o nivel estadístico (ocho dígitos)³²³.

Por último, el cambio de posición en la nomenclatura ha sido también criticado por mostrarse particularmente susceptible a ser manipulado para hacer de las reglas de origen un instrumento de protección a favor de los *lobbies* más poderosos³²⁴.

b) Método de la lista de transformaciones o de operaciones que confieren o no el origen del país donde han sido efectuadas. Para la puesta en práctica de este método es necesario la elaboración de unas listas generales que describan producto por producto los procedimientos técnicos, las operaciones y transformaciones que aquellos deben sufrir en un país para que les sea atribuido su origen, e igualmente, de forma negativa, aquellas otras operaciones, procesos o transformaciones que no son susceptibles de conferir el origen.

La aplicación de este método también permite de forma rápida y objetiva la determinación del origen, aunque es cierto que la elaboración de las listas puede significar una ardua labor para el Estado que decida aplicar este método, no olvidando además su actualización conforme avanza la tecnología y se introducen nuevas técnicas productivas. Tiene que estar previsto cada procedimiento, cada

³²² Nota 2, norma 3, Anexo D1. El problema señalado en el Convenio de que el país exportador e importador no utilicen la misma nomenclatura ha sido atenuado enormemente con el Sistema Armonizado y su utilización generalizada, v. ASAKURA, H., op. cit., p. 11.

³²³ En general se estima el cambio de partida como el más recomendable, dado que tal cambio es el que representa la mayor parte de las veces la transformación sustancial y que es el nivel más importante en el SA.

³²⁴ PALMETER, D., op. cit. (1998), p. 353.

operación, para no producir una laguna en la regulación de las reglas de origen, y ello conduciría a listas interminables que podrían ralentizar la aplicación.

c) El porcentaje ad valorem. En este método se va a tener en cuenta el valor que añade cada operación o cada elemento que participa en el proceso productivo de una mercancía comparándolo con el valor final de la misma, considerando el proceso de producción internacional como un proceso de atribución gradual de valor sobre un bien particular por diferentes fabricantes en diversos países. Se pueden distinguir tres mecanismos diferentes de aplicación de este método: Cuando el valor añadido por la transformación u operación en un país supera un determinado porcentaje del valor total, ese país atribuirá su origen a la mercancía. También se puede tomar en consideración, desde una aproximación diferente del mismo método, los elementos de origen extranjero o indeterminado que participan en el producto final. El valor de éstos no debe superar un porcentaje dado para que la mercancía no pierda el origen. El valor de los materiales importados o de origen indeterminado se establece sobre la base del valor en aduana en el momento de la importación, para los primeros, y para los segundos, por referencia al precio de compra. En la práctica recomendada nº 5 se señala que sea el primer precio verificable pagado por estos productos en el territorio del país donde la fabricación ha tenido lugar. El valor final del producto, valor de exportación, se calcula a través del precio de coste, del precio franco-fábrica o del precio FOB, esto es, el precio en frontera en el país exportador, o del precio CIF, es decir, en la frontera del país importador en la exportación del producto final³²⁵. Cuanto más se avanza en el proceso de transporte de la mercancía a la hora de calcular el valor, resulta más difícil alcanzar los límites de valor añadido, pues los costes de transporte, lógicamente, se traducen en un precio superior de la mercancía, esto es, el denominador de la ecuación, a menos que los

³²⁵ No obstante, el Convenio señala especialmente el precio en el país de exportación, lo cual tiene en el fondo más sentido, pues supone una relación más estrecha con el país cuyo origen se pretende determinar. El precio CIF incluye aspectos alejados del hecho de la producción.

costes de transporte se consideren como valor añadido del país donde se producen, y, por tanto, aumenten de forma equivalente el numerador³²⁶.

El Convenio no contempla una tercera posibilidad para la determinación del porcentaje. Se trata de tomar en consideración el valor de los materiales originarios de un país que son utilizados en el producto final, de forma que cuando el valor de estos exceda un porcentaje dado del valor final, el producto resultante se entenderá también originario de ese país. Es el criterio llamado del contenido doméstico³²⁷.

En ningún momento se especifica en el Anexo un nivel o techo de porcentaje, dejando la decisión a cada Estado, o Estados en caso de Acuerdo.

La formulación del método del porcentaje es muy simple y su aplicación en la mayoría de los casos puede resultar clara. Permite un control fácil a través de las facturas y de los libros de los comerciantes en cuanto al precio de fábrica y de exportación, así como el valor de los materiales importados o de origen indeterminado, a no ser que se trate de productos resultado de complicadas operaciones de montaje. Seguir la pista del origen de multitud de componentes y determinar su valor, puede resultar muy oneroso, si no impracticable. Además, en la fijación del valor final del producto pueden existir discrepancias entre los países importadores y exportadores a la hora de determinar si los costes de venta, de distribución, etc, deben ser comprendidos. Así mismo, se debe tener presente que el resultado de la aplicación de este método depende de las fluctuaciones monetarias y de los precios mundiales de las materias primas, haciendo depender el origen de una determinada mercancía de algo tan ajeno a él, en principio, como la estabilidad de los mercados mundiales. Además se critica de este método el que puede penalizar las operaciones de producción de bajo coste aunque sean más eficientes. Por ejemplo, las que utilizan mano de obra intensiva en países donde la mano de obra es barata, las que utilizan capital intensivo cuando los costes de

³²⁶ Contenido local : precio final del producto = valor añadido que confiere origen. V. LANASA III, J.: "Rules of Origin and the Uruguay Round...", op. cit., p. 632.

³²⁷ Criterio propuesto por PIONTEK, E.: *European Integration and International Law of Economic Interdependence*, Rec. des Cours, 1992, vol. 236, p. 41.

capital son bajos en ese país, o las que utilizan recursos de manera intensiva en países donde esos recursos son abundantes y baratos³²⁸.

De los tres métodos descritos para la concreción del país donde se puede entender que una mercancía ha sufrido la “transformación sustancial”, el Convenio no opta por ninguno de ellos, ni los gradúa por preferencia en orden a su aplicación, lo cual podía haber hecho, si no en la parte normativa, sí al menos en las prácticas recomendadas. Los Estados miembros del Convenio quedan, pues, totalmente libres para aplicar uno u otro método. Su vinculación se reduce a respetar, dentro de las mercancías enteramente obtenidas en un Estado, la lista que se ha recogido anteriormente, y dentro de las mercancías obtenidas en dos o más Estados, el vago criterio de la transformación sustancial.

No obstante en el propio Anexo D1 se contiene el reconocimiento de que la ausencia de reglas comunes para determinar el origen complica la labor de las autoridades aduaneras, pudiendo convertirse en una fuente de dificultades para los operadores comerciales, a lo que habría que añadir de conflictos, de pérdidas y en definitiva de barreras para el desarrollo del comercio. Por ello “parece deseable” tender progresivamente a una armonización en este dominio. En este mismo *desideratum* se incluyen las negociaciones relativas a acuerdos arancelarios preferenciales en una clara referencia al SPG que llevaba seis años de funcionamiento y del que nos ocuparemos más adelante.

Hasta aquí se ha estado exponiendo el planteamiento del Convenio de Kyoto para resolver el problema de determinar cuál es el origen de un producto en cuya elaboración han concurrido varios países. Aunque el Convenio de Kyoto sea la única regulación internacional sobre reglas de origen aplicable, (ya se ha dejado constancia de la importancia derivada de este hecho), los países que no la ratificaron, siguieron aplicando su propio modelo, por lo que el Derecho comparado puede ofrecernos otras soluciones, igualmente válidas desde un punto

³²⁸ LANASA III, J., “Rules of Origin and the Uruguay Round...”, op. cit., p 632. El autor señala además, el agravio comparativo que se produce entre mercancías que alcanzan el valor añadido exigido por muy poco y aquellas que no lo alcanzan también por una diferencia mínima, y que conduce a resultados poco razonables al considerar al primero originario de un país y negar ese origen al segundo.

de vista legal, aunque técnicamente puedan resultar más defectuosas. De particular importancia resulta el caso de la regulación de EEUU, no sólo por ofrecer un esquema totalmente diferente, sino por su peso en el comercio internacional y las aportaciones doctrinales.

Desde el punto de vista americano, para determinar la nacionalidad de este tipo de mercancías, existe una sola regla de origen: la “transformación sustancial”. Pero para la concreción de este criterio, no se aplica ningún método preciso, como los tres que señalaba el Convenio, sino que han sido los tribunales competentes, caso por caso, quienes han determinado cuándo ha tenido lugar esa transformación sustancial. La primera sentencia al respecto se produce en el Asunto *Anheuser-Busch Brewing Association v. Unites States*, en 1908, donde la transformación sustancial se define como el momento en que “un nuevo y diferente artículo debe emerger, teniendo un nombre, carácter o uso distinto”. Nuevas sentencias han ido añadiendo otras posibles pautas aplicables: el grado y tipo de transformaciones que ha tenido lugar en cada país, el efecto de las transformaciones sobre el artículo, los mercados en los que el artículo fue vendido en cada etapa de producción, el coste de las operaciones, la manera en la que el artículo fue utilizado antes y después de la transformación, las líneas de distribución en las que el artículo fue vendido, el nombre del artículo o identidad comercial antes y después de la transformación, que el artículo resultante de la transformación fuera un artículo reconocido en el mercado, que la transformación sustancial resultara de un proceso de fabricación que fuera él mismo sustancial, la clasificación arancelaria de la mercancía antes y después de la transformación o el valor añadido de la mercancía en cada etapa de la fabricación.³²⁹

Hasta ahora, la única diferencia presente, podría señalarse, consiste en que en el sistema americano se utilizan muchos más métodos y de forma más bien caótica, para definir lo que es una transformación sustancial que en el sistema del Convenio. Los esquemas se alejan, sin embargo, cuando se observan las reglas de

³²⁹ MAXWEL, M.P.: “Formulating Rules of Origin for Imported Merchandises: transforming the substantial transformation test”, *The George Washington Journal of International Law and Economic*, 1989, vol. 23, n° 1, p. 673

origen de los sistemas preferenciales norteamericanos³³⁰. En ellos vuelve a insistirse que existe una sola regla para determinar la nacionalidad de las mercancías en las que han intervenido dos o más países: la transformación sustancial. Pero además, para otorgar la preferencia, se añaden unos requisitos que la mercancía debe cumplimentar. Estos se reducen básicamente a demostrar que los materiales o las operaciones realizadas en el país que pretende beneficiarse de la preferencia, superen un determinado porcentaje del valor total.

“Para ser elegible para el tratamiento preferencial bajo el SGP, un artículo debe ser originario, ser importado directamente del país en desarrollo beneficiario y la suma del coste de los materiales producidos en el país en desarrollo beneficiario, más los costes directos de transformación, deben ser al menos iguales al 35% del valor atribuido al artículo en el momento de su entrada en los Estados Unidos.”

Esto es, se añade la regla del valor añadido, pero no como un método interpretativo de lo que es una transformación sustancial, sino como un requisito para otorgar la preferencia, de forma separada, sin tener que ver, con el origen del producto, esto es, como un estándar de preferencia y no como una regla de origen *strictu sensu*³³¹. Esta disociación de los conceptos lleva a algunos autores a señalar que el valor añadido si bien por una parte funciona como método interpretativo del criterio de la transformación sustancial, por otro lado, presenta una identidad tal que puede funcionar como regla de origen independiente, paralelamente a la de la transformación sustancial³³².

El sistema que presenta la Zona de Libre cambio con Canadá, introduce una importante novedad en la regulación americana, por cuanto acoge el cambio de posición arancelaria para determinar directamente el origen de las mercancías que van a beneficiarse del tratamiento preferencial:

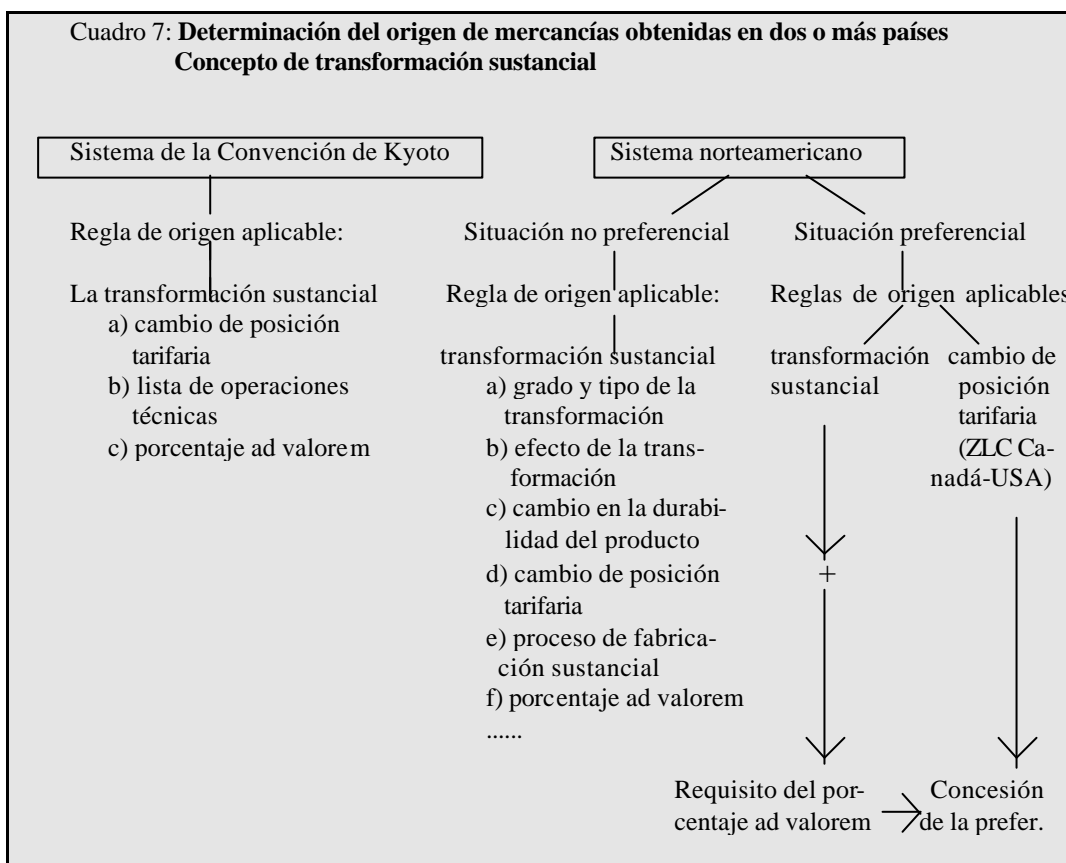
³³⁰ Sistema Generalizado de Preferencias, Iniciativa Caribbean Basin, Zona de libre comercio con Canadá, con Israel y NAFTA.

³³¹V. PALMETER, D.: “Rules of Origin in the Unites States” en VERMULST, E., WAER, P., BOURGEOIS, J.: *Rules of Origin in International Trade*, Universidad de Michigan, 1997, pp. 27-84.

³³²PIONTEK, op. cit., p. 42

Se considerará que un producto es originario del territorio de Canadá o de los Estados Unidos si el proceso de producción utilizando materiales de terceros países es suficiente para cambiar su clasificación bajo el Sistema Armonizado.

La aplicación a la Zona de libre cambio con Canadá del esquema norteamericano existente hasta entonces, provoca una situación paradójica: el cambio de posición arancelaria se ha convertido en un criterio que sustituye al hasta entonces inamovible y único criterio de la transformación sustancial³³³.



³³³ Así lo contempla PALMETER, D., op. cit (1997), p. 66, aunque con buen criterio añade la posibilidad de que el cambio de posición arancelaria lo que hace es *definir* la transformación sustancial. En el mismo sentido LANASA III, J.: “Rules of Origin and the Uruguay Round...”, op. cit., p. 629.

2.2. Operaciones insuficientes

El Convenio se ocupa en este punto³³⁴ de las operaciones que no contribuyen en nada o muy débilmente a conferir a las mercancías sus características o propiedades esenciales y por tanto no pueden considerarse como transformación sustancial. Se trata de evitar con esta medida que determinadas operaciones que añaden muy poco valor a la mercancía y que son más bien marginales dentro del proceso productivo, sirvan para atribuir el origen del país donde se realizan. De forma no limitativa el Conevio menciona las siguientes:

- a) manipulaciones necesarias para asegurar la conservación de las mercancías durante su transporte o su depósito,
- b) manipulaciones destinadas a mejorar la presentación o la calidad comercial de los productos o a condicionarlos para el transporte, tales como la división o la reunión de paquetes, surtidos y la clasificación de las mercancías, el cambio de embalaje,
- c) operaciones simples de montaje,
- d) mezclas de mercancías de origen diverso, siempre que las características del producto obtenido no sean esencialmente diferentes de las características de las mercancías que han sido mezcladas.

La consideración de las operaciones mínimas responde a una práctica extendida, la implantación de fábricas destornillador, generalmente involucrada en procedimientos antidumping, por la cual, intentando escapar de alguna medida proteccionista o de *fair trade* dirigida a los productos originarios de un país determinado, se traslada la mercancía a otro país donde sufre un simple “retoque” y de esa forma se disfraza el origen penalizado con otro neutro. El recurso a las operaciones mínimas también puede encontrarse en situaciones opuestas donde lo que se pretende es hacer atribuir a la mercancía el origen de un país que recibe un trato preferencial. Si la mercancía se retoca en ese país podría intentarse que fuera importada libre de derechos aduaneros o al menos más bajos, según el grado de la

³³⁴ Norma 6, Anexo D1

preferencia. Cuando se concede una preferencia se está intentando fomentar el desarrollo comercial del país beneficiario y con él su desarrollo económico. Si al final productos que sólo de forma muy tangencial tienen que ver con ese país, son los que se están beneficiando de la preferencia, el objetivo del desarrollo económico no se consigue.

2.3. Casos especiales³³⁵

El Convenio también se ocupa de la determinación del origen en casos concretos donde no son de aplicación las reglas generales vistas. Se trata por un lado de los accesorios, piezas de recambio y herramientas destinadas a ser utilizadas con un equipo, máquina, aparato o vehículo. Se considera que aquellos tienen el mismo origen que estos, siempre que se importen y se vendan con ellos y correspondan a su equipamiento normal.

Son considerados como pertenecientes a un mismo producto y, por tanto, con su origen los artículos desmontados o no montados importados en varios envíos porque no pueden por razones de transporte o de producción ser importados en uno solo.

Los embalajes deben tener el mismo origen que la mercancía que contienen. A su vez, el valor de los mismos sólo debe considerarse a efectos de atribuir el origen a la mercancía que contienen si son en los que la mercancía se vende ordinariamente al por menor.

Por último, el Convenio se ocupa de señalar que los productos energéticos, instalaciones, máquinas y utensilios utilizados en la fabricación de las mercancías no se tendrán en cuenta a la hora de determinar el origen de las mismas.

2.4. El transporte directo

Fuera de lo que es la estricta atribución del origen de un producto existen una serie de aspectos conexos que pueden condicionar el tratamiento final de la mercancía. Uno de ellos, del que se ocupa el Convenio, es la posibilidad de que la

³³⁵ Normas 7,8,9 y 11, y práctica recomendada 10 del Anexo D1

legislación aduanera exija que la mercancía sea transportada directamente desde el país de origen. El condicionamiento del transporte directo está ligado, como vimos, también a prácticas tendentes a variar de forma fraudulenta el origen de un producto. Téngase en cuenta que las pruebas documentales del origen, expedidas por el país exportador, alcanzan el país de importación acompañando a la mercancía tras su transporte. La manipulación de la mercancía en el *interim* en un tercer país podría quedar encubierta por el certificado de origen expedido por el exportador. Por otro lado, la expedición directa por razones geográficas (el caso de países sin litoral), por ejemplo puede resultar imposible. El Convenio de lo único que se ocupa es de señalar la conveniencia de que se prevean derogaciones a la exigencia de la expedición directa, no sólo por razones geográficas, sino cuando la mercancía permanece bajo control aduanero en el país tercero.

3. Aspectos procedimentales

Los aspectos procedimentales de las reglas de origen se encuentran recogidos en las normas 13 y 14 del Anexo D1 y en el Anexo D.2. Mientras que el primer anexo aborda estos aspectos de forma muy residual, ocupándose muy brevemente de la publicidad de las normas de origen, el segundo se consagra completamente a las pruebas documentales. Lógicamente toda la regulación destinada a determinar el origen de las mercancías que se acaba de ver, necesita ser completada por una normativa que permita garantizar su cumplimiento. Ese es el papel de las pruebas documentales del origen: su control.

3.1. La publicidad de las normas de origen

En el Convenio está presente la exigencia dirigida a las autoridades aduaneras de que se permita a las personas interesadas tener conocimiento de las reglas de origen, sus modificaciones, así como información sobre su interpretación.

De la misma forma, se señala que las modificaciones que se efectúen en la normativa sobre el origen debe prever un periodo previo a su entrada en vigor

para que las personas interesadas tengan tiempo para tomar en cuenta las nuevas disposiciones aplicables.

3.2. Las pruebas documentales del origen

El Convenio enumera tres tipos diferentes de pruebas: aquella constituida por una simple declaración sobre el origen, en la factura generalmente, proporcionada por el fabricante, el productor, el suministrador, el exportador o cualquier otra persona competente. En ocasiones esta declaración debe ser autenticada o completada por una declaración emanada de una autoridad o de otro organismo habilitado a este efecto e independiente. Incluso pueden preverse fórmulas determinadas: los llamados certificados de origen, expedidos por un organismo habilitado que expresamente certifica que las mercancías a las cuales se refiere el documento son originarias de un país o grupo de países.

La opción por uno u otro tipo de prueba debe hacerse teniendo en cuenta los diferentes grados de importancia que reviste la determinación del origen en función de los intereses, o en todo caso, teniendo presente que no dificulten más de lo necesario las operaciones aduaneras. Por ello mismo, el anexo D2 se ocupa casi exclusivamente de señalar cuando se pueden exigir esas pruebas y en concreto qué tipo de pruebas.

A) Casos en los que se pueden exigir pruebas documentales del origen

Las pruebas documentales del origen sólo deben exigirse cuando sea necesario para la aplicación de tres tipos de medidas: preferencias, medidas comerciales o económicas autónomas o convencionales y medias de orden público o sanitario. La amplitud de los supuestos, especialmente el segundo, permite considerar bajo la aportación de pruebas documentales, casi todas las situaciones imaginables.

Se recomienda que no sean exigidas para la importación de mercancías provistas o no de carácter comercial, siempre que no superen un determinado

montante³³⁶. Se desaconseja también la exigencia de pruebas documentales para el caso de admisiones temporales de la mercancía o en tránsito aduanero y cuando la mercancía va acompañada de un certificado de denominación de origen regional.

En cualquier caso, cada tres años debería verificarse la necesidad de exigir estas pruebas para ver si están adaptadas a la evolución de los intereses y condiciones por las que se impusieron.

B) Tipo de pruebas y casos de aplicación

a) Declaraciones de origen: Una simple declaración de origen debería ser la prueba documental exigida en el caso de mercancías expedidas en pequeños envíos desprovistos de carácter comercial³³⁷, o de aquellos envíos comerciales cuyo valor global no supera un determinado montante³³⁸.

b) certificado de origen: En todos los demás casos, se contempla como adecuada la exigencia de un certificado de origen. Se recomienda que estos se expidan conforme al modelo que figura en el apéndice del anexo, en un intento por normalizar este tipo de documento. La lengua de impresión puede ser cualquiera que se elija pero debería ir impresa paralelamente en francés o inglés. La cumplimentación del certificado también puede hacerse en cualquier lengua, sin que por que no coincida con la del país de importación, éste pueda exigir sistemáticamente la traducción. El organismo expendedor del certificado no tiene por qué ser necesariamente una autoridad aduanera, sino que puede serlo también otros organismos con el consentimiento de la autoridad competente, como Cámaras de Comercio. Se aconseja, para el caso de mercancías que no se expiden directamente al país importador, que el certificado de origen sea establecido por las autoridades u órganos habilitados de ese tercer país, sobre la base del certificado de origen expedido anteriormente en el país de origen. Por último, y a título también de recomendación, las autoridades expendedoras de certificados de

³³⁶ Cifrado en 100 dólares USA si las mercancías no tienen carácter comercial y en 60 dólares USA si sí tienen ese carácter.

³³⁷ Cuyo valor global supera los 500 dólares USA

³³⁸ Que no sea inferior a 300 dólares USA

origen deberán conservar durante al menos dos años, las solicitudes o los ejemplares de control que han expedido.

Capítulo 2

El GATT/OMC y las reglas de origen

Entre los muchos y variados aspectos del comercio internacional que el GATT aborda desde su creación en 1947, no se encontraban las reglas de origen. La regulación de esta figura escapó al importante cuerpo de legislación internacional, no obstante estar necesariamente presente en cada transacción comercial de mercancías en el que se relacionan dos o más Estados. El origen de la mercancía, junto con su valor y la clasificación arancelaria, se requiere siempre que se produce el cruce de la frontera. No se puede negar, por tanto, que estos aspectos de la legislación aduanera tienen que a la fuerza interesar a un Acuerdo que pretende reducir las barreras a los intercambios. Y de hecho, si bien es cierto que no se contiene la regulación de la figura en su articulado, el hecho en sí de la nacionalidad o del origen de las mercancías se contempla en el Acuerdo General en numerosas ocasiones.

El mismo artículo I reserva el trato de nación más favorecida a los productos originarios de los países miembros: “... cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por un Miembro a un *producto originario* de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo *producto similar originario* de los territorios de todos los demás Miembros o a ellos destinados”³³⁹.

³³⁹ Texto del GATT’94 y Acuerdos de la Ronda Uruguay, en ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A.: *Legislación Comercial Internacional*. Madrid, 1997. La cursiva en las transcripciones es añadida.

El artículo II, al hacer referencia al listado de concesiones, también menciona “los *productos de territorios* que, en virtud del artículo I, tienen derecho a recibir un trato preferencial para la importación...”

El artículo III que regula el trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores señala que éstas “no deberían aplicarse a los productos importados o *nacionales* de manera que se proteja la producción nacional e igualmente que “los *productos del territorio* de todo miembro importados en el de cualquier otro Miembro no estarán sujetos directa ni indirectamente a impuestos u otras cargas interiores ... superiores a las aplicadas directa o indirectamente a *los productos nacionales* similares...”

El artículo VI define los derechos antidumping y compensatorios como “la introducción de los *productos de un país* en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal” entendiéndose como uno de los supuestos en los que esto ocurre, cuando” el precio es ...menor que el coste de producción de este producto en el *país de origen*...”

El artículo XI explicita que “ningún Miembro impondrá ni mantendrá ... prohibiciones ni restricciones a la importación de un *producto del territorio* de otros Miembros” y en la misma línea, el art. XIII ordena que “ningún Miembro impondrá prohibición o restricción alguna a la importación de un *producto originario* del territorio de otro Miembro ... a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación del producto similar *originario* de cualquier tercer país...”

El artículo XXIV, que plantea la posibilidad de las uniones aduaneras y zonas de libre comercio, recoge para los primeros que “los derechos de aduanas y los demás reglamentos comerciales restrictivos serán eliminados ... en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los *productos originarios* de dichos territorios”.

Por último, el art. IX incluye disposiciones relativas a marcas de origen.

Si el origen de la mercancía se tiene en consideración en muchos aspectos de la legislación GATT, como se acaba de ver, el silencio absoluto sobre su

regulación concreta se justifica por el empeño de los negociadores en que se mantuviera como una figura propia de la competencia de los Estados. De hecho, desde el principio hubo intentos de someter las reglas de origen a una disciplina internacional, como se puso de manifiesto ya en la temprana Conferencia de la Habana³⁴⁰ y de forma más evidente, en las recomendaciones que la Cámara de Comercio Internacional dirige desde 1952 a las Partes contratantes del GATT, instándolas a adoptar una definición común de origen. Estas últimas desembocarán incluso en la creación de un grupo de trabajo en el seno del GATT para diseñar unas reglas uniformes sobre la nacionalidad de las mercancías al que las Partes presentarán diferentes propuestas. De esta forma, se elabora un Informe sobre Nacionalidad de las Mercancías Importadas³⁴¹ en 1953, donde se recoge la clase de temas y aspectos sobre las reglas de origen susceptibles de ser tratados por las Partes y sobre los que debería recaer una decisión final. Así se señala los propósitos para los que los Estados Partes utilizan las reglas de origen: admisión de las mercancías a diferentes niveles de aranceles, bajo restricciones cuantitativas, estadísticas y marcas. De particular interés resultan los criterios conforme a los cuales se define el origen de las mercancías:

- “a) Procedimientos naturales
- b) Mercancías fabricadas en un país a partir de materias primas nacionales
- c) Mercancías fabricadas en un país a partir de materias primas importadas
- d) Mercancías fabricadas en más de un país”

Igualmente sobre las pruebas documentales del origen, el Informe hace mención a la forma de los certificados u otras pruebas, la expedición de los mismos y la verificación de los hechos por las autoridades aduaneras del país de importación.

³⁴⁰La Conferencia de La Habana se desarrolla en 1947.

³⁴¹ V. NAVARRO VARONA, E.: “Rules of Origin in the GATT”, en VERMULST, E. WAER, P. BOURGEOIS, J.: *Rules of Origin in International Trade*, p. 356. El Informe fue seguido de otro Informe sobre Definición del Origen y uno tercero sobre Requisitos Documentales para la Importación de las Mercancías. V. PIONTEK, op. cit., p. 66

El grupo redactor emitirá en 1954 un texto concreto³⁴² donde aparecen definidos unos criterios para determinar el país de origen de la mercancía, y se explicita la diferencia entre mercancías producidas en un solo Estado y aquellas en las que intervienen varios, tomando como punto clave, para estas últimas, la expresión “transformación sustancial”. Podría incluso apreciarse una opción en cuanto a la definición de esta última por el criterio técnico, si no resultara demasiado arriesgado hablar de opciones en una regulación tan temprana y sobre todo vaga y nada comprometida:

“A. La nacionalidad de los productos obtenidos exclusivamente de materiales y de mano de obra de un solo país, será la del país donde los productos hayan sido cultivados, extraídos del suelo, fabricados u obtenidos de cualquier otra manera.

B. La nacionalidad de los productos obtenidos de materiales y manos de obra de dos o más países será la del país en el que tales productos hayan sufrido la última transformación sustancial.

C. Se considerará que ha habido una transformación sustancial cuando la operación haya tenido por resultado conferir a los productos una nueva individualidad.

Nota interpretativa: Cada parte contratante podrá, sobre la base de la definición dada más arriba, establecer una lista de operaciones que se considerarán que confieren a los productos una nueva individualidad o que entrañan una transformación sustancial.”³⁴³

Las partes no se pusieron de acuerdo sobre el texto presentado³⁴⁴ y nunca fue adoptado. De todas formas, no habría contribuido demasiado a reducir las divergencias de las legislaciones nacionales, por cuanto la definición de transformación sustancial era demasiado general e imprecisa, dejando a la

³⁴² El grupo redactor siguió básicamente la propuesta de la delegación francesa.

³⁴³ V. el texto de la propuesta francesa en DEHOUSSE, F. y VINCENT, P.: “Les règles d’origine, les négociations de l’Uruguay Round et la Communauté Européenne”. *Revue Belge de Droit International*, vol. XXVI, 1993/2, p. 477 y el del grupo redactor en ASAKURA, H.: “The Harmonized System and Rules of Origin.” *Journal of World Trade*, vol. 27/4, 1993

³⁴⁴ Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Chile, Checoslovaquia, Finlandia, Grecia, Holanda, Indonesia y Luxemburgo estaban a favor de la adopción del acuerdo, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Pakistán, Suecia y Turquía solicitaron modificaciones y Australia, Ceilán, Nueva Zelanda, Noruega, Rhodesia, Nyasa, Reino Unido y Unión Sudafricana lo rechazaron.

iniciativa de cada Estado su concreción a través de una lista de operaciones capaces de conferir origen. Se consideró que no aportaba más que la “ilusión de una uniformización”³⁴⁵ y se abandonó el proyecto.

El tema de la prueba del origen también fue discutido dando lugar a una Recomendación de 17 de noviembre de 1956³⁴⁶ en la que se señalaban varios aspectos básicos de forma muy general como que los certificados de origen solo fueran exigidos cuando fuera estrictamente indispensable, la posibilidad de presentar a posteriori el certificado cuando el importador fuera incapaz de hacerlo en el momento de la importación por razones justificadas, la conveniencia de no rechazar la importación cuando existieran pequeñas divergencias entre el certificado y la mercancía, y la necesidad de habilitar a un número suficiente de organismos para expedir los certificados.

1. De la Ronda Tokio a la Ronda Uruguay

Desde los escasos, modestos y finalmente infructuosos intentos mencionados de elevar a una regulación internacional las reglas de origen, el GATT no vuelve a pronunciarse sobre el tema hasta la Ronda de Tokio (1973-1979) donde se hace una velada referencia a la regulación de las reglas de origen en el Acuerdo sobre Compras del Sector Público. En concreto su artículo II.3 obliga a que las reglas de origen no sean usadas con propósitos proteccionistas³⁴⁷:

“Las Partes no aplicarán a los productos procedentes de otras Partes importados con destino al sector público y comprendidos en el alcance del presente Acuerdo, normas de origen diferentes de las que se aplican en las operaciones comerciales normales y en el momento de la importación a las importaciones de los mismos productos procedentes de las mismas Partes”³⁴⁸

³⁴⁵ DEHOUSSE, F. y VINCENT, P., op. cit., p. 477.

³⁴⁶ V. NAVARRO VARONA, E. “Rules of Origin in the GATT” en VERMULST, E. WAER, P. BOURGEOIS, J, op. cit. , p. 357-358.

³⁴⁷ Según la interpretación de HOECKMAN: “Rules of Origin for goods and services”, op. cit., p. 83.

³⁴⁸ DOCE, Edición especial en español, 1985. Cap. 11 (relaciones exteriores), vol. 12.

Como puede observarse, además de cierto confusionismo entre los términos de origen y procedencia³⁴⁹, la referencia solo es válida para las importaciones destinadas al sector público, y lo único que se está prescribiendo es que éstas no se dificulten a través del empleo de normas de origen especiales, esto es, que no existan dos normativas sobre el origen diferentes en función del destino del bien: unas aplicables a las importaciones normales y otras, más restrictivas, aplicables a los mismos bienes cuya importación esté destinada al sector público³⁵⁰.

La Ronda Uruguay (1986-1994) significará un cambio completo de postura. Ello se explica si se tiene en cuenta la focalización del interés de forma cada vez más evidente en los problemas relacionados con el origen de las mercancías. A partir de finales de los ochenta, una vez comenzada la Ronda, tres fenómenos, vienen a captar la atención internacional: por un lado la multiplicación de las zonas regionales de integración con sus reglas de origen diferentes para cada una de ellas³⁵¹, en segundo lugar, la relevancia que adquieren los acuerdos establecidos sobre contingentes y cuotas, como en los Acuerdos Multifibras y las restricciones voluntarias a la exportación (así los casos más llamativos de los VERs que rigen el mercado del automóvil en Europa o el del acero en los EEUU) donde la determinación del origen de la mercancía resulta crucial para su aplicación, y en último lugar la escalada del uso de medidas antidumping y consecuentemente de técnicas de elusión como la instalación de fábricas de montaje en terceros países para “disfrazar” el origen condenado de la mercancía³⁵².

³⁴⁹ La confusión parece venir de una traducción errónea o poco precisa, pues el texto inglés no hace referencia la procedencia, se limita a señalar “from the same Parties”.

³⁵⁰ El Acuerdo lo que trata de evitar es, pues, la utilización de las reglas de origen como barreras no arancelarias en relación con el sector público. V. PIONTEK, p. 69.

³⁵¹ De 1990 a 1994, por ejemplo, 33 instrumentos bilaterales o multilaterales fueron notificados al GATT, cifra que constituye el 30% de todos los acuerdos notificados al GATT desde 1948. Datos en COTTIER, T.: “The challenge of regionalization and preferential relations in World Trade Law and Policy”, *European Foreign Affairs Review*, 1996, 2.

³⁵² PALMETER, D., op. cit. (1998). En relación con las reglas de origen y las medidas antidumping surgen una serie de conflictos menores entre la Comunidad Europea y EEUU, (así el Caso fotocopiadores Ricoh. V. R. CEE 2071/89, DOCE L196 (1987), con Japón, que se considera la espoleta que provocó la solicitud de armonizar las reglas de origen en la Ronda Uruguay. V. KEIZER, W.: “Negotiations on Harmonized Non-Preferential Rules of Origin. A useless Task from a Trade Policy Perspective?”, *Journal of World Trade*, vol. 31/4, 1997.

Por ello no resulta sorprendente que en septiembre de 1989 los EEUU sometieran una propuesta concerniente a las reglas de origen al Grupo de Negociación sobre Medidas no Arancelarias de la Ronda.

La propuesta, a pesar de innovadora, calificable de incompleta y ambigua³⁵³, se mueve en tres áreas: 1. Vías abordables para conseguir una armonización de las reglas de origen. 2. Aspectos procedimentales de la aplicación de las reglas de origen. 3. Principios que deben informar su aplicación.

1. En el primer apartado se propone el trabajo conjunto del CCA y del GATT, de forma que aquel realizara los informes técnicos previos en el plazo de un año, sobre los cuales se basarían las negociaciones en el ámbito del GATT. Estas, en el plazo de otro año, deberían desembocar en un acuerdo internacional sobre la armonización de las reglas de origen. En los informes, el CCA debería analizar:

a) en qué momento un cambio en la posición de la mercancía en la Nomenclatura del Sistema Armonizado representa una transformación suficiente para conferir el origen y cuando el cambio en dicha posición no resulta un criterio adecuado para determinar el origen. Se trataría además de responder ambas cuestiones sin acudir a criterios secundarios como el valor añadido, especiales procesos técnicos de transformación o cualquier otro criterio.

b) diferentes gamas de productos que están sujetos a una variedad de reglas de origen especiales.

c) políticas o programas no sujetos a la cláusula de la NMF y por tanto con especiales sistemas de reglas de origen (referencia clara a los sistemas preferenciales).

En la propuesta se está poniendo de manifiesto la elección clara por un criterio de interpretación de la llamada transformación sustancial: el cambio de posición en la clasificación arancelaria, siguiendo la última línea de la legislación aduanera norteamericana, plasmada en aquellos momentos en el Acuerdo de

³⁵³PALMETER, D., op. cit. (1990), p. 25.

creación de una zona de libre cambio con Canadá³⁵⁴, donde se utiliza la clasificación arancelaria para determinar el origen de la mayoría de los productos que van a gozar de exención de derechos.

Obsérvese además que la opción por el criterio es tan radical que llega incluso a proponerse que sea, con exclusión de cualquier otro, el único sistema aplicable para determinar el origen. Ello resulta excesivamente ingenuo y desde luego inviable, si se recuerda que la clasificación arancelaria no se diseñó teniendo en cuenta el origen, y, por tanto, para determinados productos, su aplicación no puede resultar apropiada³⁵⁵

2. En este segundo apartado se propone que:

a) Las Partes contratantes comuniquen a la Secretaría del GATT una descripción de las leyes, reglamentos, decisiones judiciales o equivalentes, y prácticas administrativas que se apliquen para determinar el origen, así como cualquier modificación de los mismos, con una antelación de al menos ciento veinte días, permitiendo la comunicación a posteriori en casos excepcionales en un plazo máximo de diez días.

b) Antes, además, de esas posibles modificaciones, cada Parte debería consultar con otras en el caso de que así se le requiriera, con el objetivo de garantizar que los cambios serían neutros y en conformidad con las obligaciones del GATT y del propio acuerdo sobre reglas de origen. Si las consultas no se pudieran realizar a priori, también se permitirían a posteriori en un plazo máximo de treinta días desde su adopción.

c) Deberían realizarse, también, revisiones periódicas de los sistemas de origen de las Partes.

d) Por último, se propone la aplicación de los artículos XXII y XXIII del GATT para la solución de diferencias que pudieran surgir en este ámbito.

³⁵⁴ 23 de diciembre, 1987. V. el texto del Acuerdo en 27 *International Legal Materials*, 281, 1988.

³⁵⁵ Críticas a la propuesta estadounidense en PALMETER, D., op. cit (1990), p. 26. "Un sistema híbrido utilizando el cambio en la posición de la clasificación arancelaria cuando sea apropiado y otros estándares para los restantes sería más factible."

3. En el tercer apartado la propuesta norteamericana señala cuatro principios generales que deben regir las reglas de origen:

a) Las reglas de origen emplearán criterios positivos para definir la nacionalidad de la mercancía y solamente serían admisibles los negativos para interpretación de los positivos.

b) La determinación del origen debe ser coherente dentro de cada sistema.

c) la normativa sobre el origen será fácilmente entendible, publicada en un lenguaje comprensible y su aplicación será predecible y no complicada.

d) cualquier determinación del origen será revisable por una autoridad judicial o administrativa del país relevante, diferente a la que dictó la determinación en causa.

Los dos últimos principios son fácilmente justificables y no merecen más comentario. No es el caso de los dos primeros. La opción por la técnica positiva para definir el origen (primer principio) parece ir dirigida específicamente contra determinada línea de actuación europea consistente en definir la nacionalidad de productos muy concretos, siempre sensibles, a través de reglas de origen negativas, tratando en realidad, no de determinar el origen de un producto, sino de denegar una nacionalidad concreta a un producto que está escapando de una regulación antidumping, restricción cuantitativa u otra medida cualquiera discriminatoria³⁵⁶. La exclusión de las reglas de origen negativas parece además muy lógica puesto que reflejan una mala técnica legislativa: establecen que determinadas operaciones (cambio de posición arancelaria, etc.), no son suficientes para conferir origen, pero guardan silencio sobre lo que sí lo es, creando un vacío normativo y con ello inseguridad³⁵⁷.

³⁵⁶ V. R CEE 2071/89, L 196/24 (1989). Se trata de la definición del origen de fotocopiadoras, que se estableció para denegar el origen norteamericano a este producto que se fabricaba por industrias japonesas en este país.

³⁵⁷ En este sentido NAVARRO VARONA, E., op. cit. (1997) y LANASA III, J.: "An Evaluation of the Uses and Importance of Rules of Origin..." op. cit. En sentido contrario, PALMETER, D., op. cit. (1990), p. 29. Según este autor, el empleo de criterios positivos puede resultar más restrictivo que el de los negativos. Por ejemplo, una regla de origen que señalara que las operaciones A, B y C confieren origen, implicaría que otras operaciones no son susceptibles de

Por otro lado, la referencia del segundo principio a la coherencia de las reglas de origen dentro de cada sistema plantea la sospecha de que la propuesta norteamericana estaba previendo que cada país utilizara varios sistemas de reglas de origen, cuyas normas deberían ser consecuentes solo dentro del sistema al que pertenecen. Ello parece claro si se echa un vistazo al panorama estadounidense que cuenta con múltiples sistemas de reglas de origen especiales: para textiles, acero, la normativa antidumping,... además de varios esquemas preferenciales (zonas de libre comercio y Sistema Generalizado de Preferencias). Resultado de todo ello es que un producto pueda resultar originario de un país a unos efectos y no a otros.

La propuesta de EEUU no fue la única. A ella se sumaría la de Hong-Kong, Japón y la de la CEE, a pesar de las reticencias de esta última a confiar la discusión de las reglas de origen al GATT. Nótese que los protagonistas de las propuestas fueron los países que tenían los sistemas de origen más elaborados y muchas veces empleados con propósitos proteccionistas y los países que precisamente veían más amenazada la distribución de sus productos por la utilización de esas medidas³⁵⁸.

Las posiciones de las propuestas presentadas se presentan divergentes, siguiendo la línea de los intereses de cada país, también contrapuestos. En relación con los grupos de países con reglas de origen más elaboradas establecidas a modo de protección, esto es, la Comunidad Europea y EEUU, existen dos puntos básicos de fricción: La situación de partida es la intención estadounidense de que el proceso se desarrolle primero en su parte técnica en el Consejo de Cooperación Aduanera, y a continuación se negocie la armonización, sobre este texto técnico, en el seno del GATT. La postura europea es de establecer unos

hacerlo. A la inversa, si la norma señalara que las operaciones A, B y C no confieren origen, se estaría admitiendo implícitamente que el resto de las operaciones sí pueden hacerlo

³⁵⁸ Hay que considerar que muchos países no tienen siquiera reglas de origen para las medidas no preferenciales, y los que las tienen, sólo las aplican para algunos productos. Así que la necesidad de llegar a una normativa internacional sobre reglas de origen parece dejarse sentir únicamente para algunos países. KEIZER, W.: "Negotiations on Harmonized Non-Preferential Rules of Origin. A Useless Task from a Trade Policy Perspective?", *Journal of World Trade*, 1997, vol. 31, 4, p. 147. Ello lleva a otro tipo de reflexiones como que las reglas de origen armonizadas van a girar en torno a la regla de origen establecidas por unos pocos países. En este sentido, se afirma que las reglas de origen europeas son las que deberían servir de base para la armonización., VERMULST, E.: "Rules of Origin in the future: Selected Issues", en BOURGEOIS, J.J.H., BERROD, F., GIPPINI, E. (eds): *The Uruguay Round Results*, Bruselas, 1995, p. 335.

principios generales en el marco del GATT y solo después referir la cuestión al CCA, quien tendría que realizar su labor técnica, siempre inspirado en los principios generales aprobados. En segundo lugar, la administración americana pretendía una armonización general y la europea se negaba a incidir en las reglas de origen preferenciales.

La legislación sobre reglas de origen norteamericana responde más bien a la peculiaridad, a dotar cada situación específica de unas reglas de origen particulares, utilizándolas como un verdadero instrumento de política comercial. Según el punto de vista americano, no es necesario usar principios neutros de aplicación general en la administración de una variedad de medidas con propósitos y objetivos diferentes³⁵⁹. De forma opuesta, la CEE recurre a reglas de origen particulares en los innumerables acuerdos preferenciales, y como veremos, utiliza más o menos el mismo sistema de reglas de origen en los aspectos no preferenciales³⁶⁰. Por ello la propuesta de los primeros parece pretender una armonización “blanda” donde puedan sobrevivir diferentes sistemas de reglas de origen, mientras que la propuesta europea deja constancia de la negativa absoluta a tocar las reglas de origen preferenciales y sin embargo aboga por una armonización “dura” en el ámbito no preferencial defendiendo que ahí las reglas de origen sean las mismas para cualquier propósito comercial.

A lo largo de 1989 otras propuestas fueron sometidas al Grupo de Medidas No Arancelarias, de modo que en 1990 se estableció un grupo para la redacción de un primer borrador, que elaboró un primer texto sobre reglas de origen, que tras ser modificado en algunos aspectos se integraría en el proyecto global de Acuerdo sobre las negociaciones de la Ronda Uruguay presentado en 1992 (Informe

³⁵⁹ V. MAXWEL, op. cit., p. 677-678: “El test de la transformación sustancial se utiliza para administrar VERs en textiles, hierro y herramientas, marcas y la aplicación del SGP y de la Iniciativa Caribbean Basin. Los diferentes objetivos que van a animar estos programas deberían reflejarse en los criterios usados para regular la determinación del país de origen. Los criterios del país de origen bajo la normativa sobre marcas debería reflejar el deseo de informar precisamente a los compradores el país del cual los artículos se importan. El país de origen para productos sujetos a acuerdo de cuotas debería reflejar el propósito del acuerdo negociado: evitar la evasión de cuotas. Las reglas de origen bajo programas preferenciales deberían estar hechas de forma que aseguraran las necesidades de los países en desarrollo para los cuales estos programas se establecen: alcanzar el desarrollo económico real”.

³⁶⁰ “La CE ha tendido a aplicar las reglas de origen sustantivas consecuentemente para todos los propósitos comerciales”. VERMULST, E. y WAER, P.: “European Community rules of Origin as commercial policy instruments?”, *Journal of World Trade*, 1990, 24, 3, p. 94, nota 204.

Dunkel) y finalmente firmado en Marrakech en 1994. Debe recordarse que como novedad frente a otras Rondas, todos los miembros de la nueva OMC debían aceptar el conjunto de los acuerdos concluidos en la Ronda Uruguay, a diferencia de los concluidos en el marco de la Ronda Tokio que presentaban un carácter condicional.

2. El Acuerdo sobre Reglas de Origen

Lo primero que se debe señalar del Acuerdo es que se trata mucho más de una declaración de principios y de un mero programa de actuación, que de una regulación *stricto sensu* de las reglas de origen. En realidad el contenido del Acuerdo no es otro que diseñar el procedimiento que se debe seguir para alcanzar la armonización: los órganos o instituciones que van a encargarse de ello, el plazo para su realización, así como una serie de principios básicos que deberán tenerse en cuenta durante la elaboración del texto final, todo ello de acuerdo con una estructura que recuerda inevitablemente a la propuesta norteamericana, pero con la impronta de importantes detalles de corte europeo. Habrá, pues, que esperar al texto armonizado, fruto del cumplimiento del Acuerdo, para contar con una regulación internacional de las reglas de origen.

2.1. Estructura

El Acuerdo se estructura en cuatro partes y dos anexos. La Parte I delimita el ámbito de aplicación del acuerdo. En la Parte II se enumeran una serie de principios generales que deben regir la aplicación de las reglas de origen durante el periodo transitorio, mientras se negocia la armonización, y aquellos otros que presidirán la aplicación de las normas de origen ya armonizadas. La Parte III recoge cuestiones de carácter procedimental en cuanto a la notificación, examen y consulta de los sistemas de reglas de origen de las Partes, así como la solución de diferencias que sobre ellas puedan surgir. En esta Parte se crean también dos instituciones para la consecución de los objetivos del Acuerdo: el Comité y el Comité Técnico de reglas de origen. La Parte IV se centra en la armonización, señalando el programa de trabajo del mismo y los principios por los que se debe guiar. El anexo I se dedica a una de las instituciones: el Comité Técnico sobre

Normas de Origen, señalando sus funciones y composición. Por último, el Anexo II contiene una Declaración común sobre las normas de origen preferenciales.

2.2. Ambito material

Definido en el art. 1.1, el ámbito sobre el que incide la normativa del Acuerdo es el de “... las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general, aplicadas por un Miembro para determinar el país de origen de los productos siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo 1 del GATT de 1994”. Se trata de todas las reglas de origen, no importa su forma legal, utilizadas en estadísticas, para la compra del sector público y en los instrumentos de política comercial no preferencial, entre ellos, sin carácter excluyente, el artículo 1.2 recoge las que se encuentren en aplicación de derechos antidumping y compensatorios, medidas de salvaguardia, marcas de origen, restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios discriminatorios, y las necesarias para la aplicación del art. I, II, III, XI y XIII del GATT³⁶¹.

Debe quedar claro, pues, que la armonización va a versar finalmente sólo sobre las llamadas reglas de origen no preferenciales, esto es, de las dos posturas estudiadas va a prevalecer la tesis europea. La armonización de las reglas de origen preferenciales se revelaba en realidad como una tarea imposible. Estas están diseñadas conforme a la especificidad del acuerdo donde se encuentran y que

³⁶¹ La distinción en cuanto al ámbito material de la armonización entre reglas de origen preferenciales y no preferenciales, entendemos, como dijimos ya, que se refiere a las reglas de origen contenidas en medidas preferenciales y no preferenciales. Al contrario, desde otra perspectiva se apunta más bien al carácter paccionado de la medida, de tal forma que quedarían fuera del ámbito las reglas de origen de los acuerdos preferenciales y las reglas de origen de los acuerdos de restricciones voluntarias a la exportación. LANASA III, J.: “Rules of Origin and the Uruguay Round...”, op. cit., p. 639. Entendemos, no obstante, que mal pueden considerarse las reglas de origen de los VERs como preferenciales cuando se relacionan con una medida cuyo objeto es precisamente el contrario a una preferencia, en concreto, la aplicación de contingentes, aunque sean “voluntarios”. De todas formas, tampoco resulta necesario ahondar más en la diferencia dado que los VERs como medidas grises en cuanto a su legalidad han sido condenadas por la Ronda Uruguay (Acuerdo sobre salvaguardias). No mucho más interés presenta la reflexión, siguiendo desde la perspectiva del carácter paccionado, que las reglas de origen de sistemas de preferencias autónomos entrarían dentro del ámbito del acuerdo, lo cual nos parece inaceptable a la luz del art. 1.1. del Acuerdo sobre reglas de origen, que claramente habla de “regímenes contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias”, para excluirlos del ámbito de aplicación.

involucra solamente a los países firmantes o al otorgante de las preferencias y sus beneficiarios (caso de preferencias autónomas), pero que como ya de por sí excepción a la cláusula de la NMF, deben verse como regidoras de una relación con una finalidad concreta o no general, sujeta a las peculiaridades de la situación preferencial, y de algún modo a su servicio. De esta forma, las reglas de origen pueden resultar más o menos restrictivas, permitiendo, por ejemplo, la acumulación, con controles exigentes o laxos de la prueba del origen, etc. Si los presupuestos de base son excepcionales y diferentes entre sí, no se puede pretender una misma regulación, y al parecer, ni siquiera próxima³⁶².

No obstante, el Acuerdo no se olvida completamente de las reglas de origen preferenciales. Su anexo II, se ocupa de ellas a través de una declaración común. Estas quedan definidas en su art. 2, como “las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un miembro para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo 1 del GATT de 1994.” En la definición, se incluyen, pues, no solo las reglas de origen de las zonas de libre comercio³⁶³, sino que se está haciendo especial alusión, al mencionar los regímenes autónomos, al Sistema Generalizado de Preferencias³⁶⁴. Sobre la significación de esta referencia a las reglas de origen preferenciales, y el contenido de la Declaración nos ocuparemos más adelante.

2.3. Instituciones

Dos nuevas instituciones se crean en el Acuerdo: el Comité y el Comité Técnico de Normas de Origen, encargados primordialmente de desarrollar la armonización, pero con el importante papel también de, una vez conseguida ésta,

³⁶² NAVARRO VARONA, E., op. cit. (1997), p. 364. Según PIONTEK, E., op. cit., “la exclusión de las reglas de origen preferenciales parece sugerir un reconocimiento creciente, si no general, de las relaciones preferenciales, como las cubiertas por el art. XXIV del Acuerdo General, como completamente legitimadas y paralelas más que secundarias en relación con el esquema NMF... una división entre las reglas de origen para propósitos no preferenciales armonizadas y multilateralmente acordadas y aquellas aplicadas a las relaciones comerciales preferenciales diseñadas autónomamente en una manera discrecional, ganarían una sanción en el derecho internacional positivo.”

³⁶³ Nótese que se trata exclusivamente de zonas de libre comercio y no de uniones aduaneras. Una unión aduanera, en principio, no tiene por que producir normas de origen preferenciales, una zona de libre comercio necesariamente sí. V. Cap. 1 Parte III

³⁶⁴ V. Capítulo 3

garantizar la interpretación uniforme del Acuerdo y actualizarlo conforme los nuevos procesos de producción y cambios tecnológicos. Estas instituciones resultan prácticamente una réplica, en su ámbito, de las creadas en el marco del Código de Valoración en Aduana: el Comité y el Comité Técnico de Valoración en Aduana³⁶⁵.

2.3.1. El Comité Técnico de Normas de origen

Se establece bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera³⁶⁶. Está integrado por representantes de los Estados miembros, aunque se permite que acudan a las reuniones, en calidad de observadores, los miembros del Consejo de Cooperación Aduanera que no sean parte de la OMC, así como quien proponga el Secretario General del CCA (bajo aprobación del Presidente del Comité Técnico). Se trata de una interesante oportunidad abierta a organizaciones como Cámaras de Comercio e incluso grandes industrias de participar en el proceso de armonización, aportando sus puntos de vista, problemas con los que suelen enfrentarse, etc. y que marca el acercamiento hacia los particulares en la elaboración de una normativa internacional.

Se preveía que el Comité Técnico se reuniera al menos una vez al año. Su función principal es la elaboración, junto con el Comité, del texto armonizado. Ambos Comités podrían para ello, solicitarse informes y asesoramiento mutuamente. Pero también se le encomienda el examen de los problemas técnicos que surjan en la administración de las normas de origen de los Miembros, la elaboración de informes periódicos sobre aspectos técnicos y el asesoramiento a éstos sobre cuestiones que puedan aparecer en relación con la determinación del origen de productos concretos.

2.3.2. El Comité de Normas de origen

Integrado por representantes de cada uno de los Estados Miembros de la OMC, debe reunirse al menos una vez al año. Su papel básico, entre las funciones

³⁶⁵ V. art. 18.1 y 2 y anexo II del Acuerdo relativo a la Aplicación del art. VII del GATT 1994, si bien las funciones de éstos están más desarrolladas.

³⁶⁶ Como en otros sectores (propiedad intelectual, servicios) los Acuerdos de la Ronda Uruguay promovieron un reforzamiento de la concertación entre la OMC y otras organizaciones internacionales.

que le atribuye el Acuerdo y El Consejo de Comercio de Mercancías³⁶⁷, es ser un foro de examen del funcionamiento y aplicación del Acuerdo. Dentro de la labor de armonización, se le encomienda el examen del trabajo del Comité Técnico de forma periódica y la coherencia global del texto. En las reuniones mantenidas durante la preparación del texto armonizador, han participado en él, a título de observadores: representantes de la CNUCED, de la OMA, del Banco Mundial, del FMI, de la OCDE, de los Países ACP, EFTA e ITCB.

En la reunión que mantuvo el 16 de noviembre de 1995³⁶⁸, una vez comenzada la fase transitoria, el Comité adoptó sus reglas de procedimiento, posteriormente aprobadas por el Consejo de Comercio de Mercancías. Estas serán las mismas por las que se rige el Consejo General de la OMC, con las adaptaciones precisas³⁶⁹. A los efectos del procedimiento de voto, se determinó el consenso y cuando a través de éste no se lograra alcanzar una decisión, el asunto sería trasladado al Consejo de Mercancías³⁷⁰.

2.4. Armonización

La armonización se programa en dos tiempos: primero debe tener lugar una fase transitoria donde el Comité Técnico, dentro del marco del CCA, elabore el sustrato técnico del texto armonizado, revisado periódicamente y en su coherencia global por el Comité, y discutido en el seno del GATT en una Conferencia Ministerial convocada al efecto. A continuación, la fase definitiva comenzará una vez que las Partes aprueben en el GATT el texto presentado, que se incorporará como anexo al Acuerdo sobre Normas de Origen. Ambos periodos están regidos por una serie de principios o reglas generales contenidos en el texto del Acuerdo. Como se puede observar, el Acuerdo supone en este punto una solución de compromiso entre la postura de los EEUU y la europea: se seguirá el esquema de trabajo de la propuesta americana, pero dentro de los límites que

³⁶⁷ El Consejo de Comercio de Mercancías se crea en el art. IV.5 del Acuerdo por el que se establece la OMC, con la función de supervisar el funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

³⁶⁸ V. G/RO/W/6

³⁶⁹ V. OMC: *Rules of procedure for meetings of the Committee on rules of origin*. G/L/149.

³⁷⁰ El procedimiento elegido, el consenso, se critica por dificultar las negociaciones y alargar el tiempo necesario para concluir el texto armonizado. Un sistema de voto mayoritario, que aceleraría las negociaciones traería, por el contrario, la consecuencia de que se introdujeran reservas, con el resultado negativo de las excepciones y la falta de seguridad y claridad en la determinación de origen.

marcan los principios generales aprobados previamente en el seno del GATT, como pretendía la propuesta europea³⁷¹. La estructura en dos fases puede verse con la finalidad de estimular la armonización desde el principio, sin dejar que se enfríen las disposiciones favorables a la misma por parte de los Estados firmantes, e ir preparando las legislaciones estatales al cambio futuro representado por la obligación de implementar las reglas armonizadas, pues, como se verá a continuación, las disposiciones del Acuerdo en ambas fases no van dirigidas exclusivamente al Programa armonizador, sino también a los Estados parte³⁷².

2.4.1. Fase transitoria

A. El Programa de trabajo

El Acuerdo establece que serán las dos instituciones que crea, el Comité y el Comité Técnico, las encargadas de preparar el texto armonizado. Se les concede para concluir la labor un plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor del Acuerdo General de la OMC³⁷³. El orden concreto que deben seguir también está detallado:

1º Se comenzará definiendo los productos que han de considerarse obtenidos totalmente en un solo país y las operaciones mínimas que no confieren origen. El trabajo debe terminarse en tres meses.

2º Para las mercancías que han sido obtenidas en dos o más Estados, se definirá el origen en función del lugar donde ha tenido lugar la última transformación sustancial. Para determinar ésta se aplicará el criterio de cambio de posición en la nomenclatura aduanera, tomando en consideración la partida y la subpartida arancelaria y los cambios de posición mínimos cuando estos sean suficientes para conferir origen. La labor debe concluirse en quince meses.

3. Para los casos en los que el criterio de posición arancelaria no permita determinar el origen, se considerarán los criterios de porcentaje ad valorem y el de

³⁷¹Estos principios, no obstante, no conservan la relevancia que tenían en los borradores previos, en la versión final del Acuerdo. De hecho en aquellos, se dedicaba un artículo a cada principio. NAVARRO VARONA, E., op. cit (1997), p. 369

³⁷² PIONTEK, E., op. cit., p. 70.

³⁷³ El Acuerdo General sobre la OMC entró en vigor el 1 de enero de 1995.

las operaciones de fabricación o elaboración. El trabajo estará terminado en un plazo de dos años y tres meses.

El texto final será aprobado por una Conferencia Ministerial y se incluirá como anexo en el Acuerdo

B. Principios que deben regir la elaboración del texto armonizado

a) Las reglas de origen deben aplicarse por igual a todos los fines. Se insiste en su imparcialidad y neutralidad. No pueden estar al servicio de objetivos comerciales, ni ser restrictivas o distorsionadoras de los flujos comerciales, ni exigir el cumplimiento de requisitos no relacionados con la fabricación o elaboración³⁷⁴. Todos estos principios parecen intentar atribuir a las reglas de origen un nuevo papel en el comercio internacional: ser un mero instrumento técnico y por tanto, neutral y no discriminatorio.

b) El texto armonizado debe seguir la distinción entre productos obtenidos enteramente en un país y en varios. Dentro de estos últimos el origen se determinará conforme a la última transformación sustancial.

c) Las reglas de origen serán objetivas, comprensibles, previsibles y coherentes. Se aplicarán de forma imparcial y uniforme.

d) Seguirán criterios positivos, permitiéndose los negativos solamente para aclaración de los primeros.

Si bien los dos últimos principios siguen fielmente la propuesta norteamericana, el primero supone un triunfo de la postura europea y parece ir dirigida específicamente contra los presupuestos de EEUU en regímenes de origen. Las futuras reglas de origen no preferenciales serán las mismas, ya se encuentren en una regulación antidumping, de restricciones cuantitativas o a efectos estadísticos. La armonización “dura” se impone.

C. Principios y disciplina que deben regir la actuación de los Estados Miembros durante la fase transitoria. (Parte II, art. 2 y Parte III, art. 5 y 6)

³⁷⁴ Se permite incluir los costes no relacionados directamente con la fabricación o la elaboración si se aplica el criterio del porcentaje.

A parte de quedar también afectados por los principios que se acaba de mencionar, dirigidos a los Comités, los Estados Parte quedarán sujetos ya desde la fase transitoria a las siguientes pautas:

a) Cuando dicten normas de origen, definirán claramente las condiciones que se requieren para conferir el origen: las subpartidas o partidas en el caso de que se utilice el criterio del cambio de posición en la nomenclatura, el método del cálculo del porcentaje, si se sigue el criterio del porcentaje ad valorem, y una descripción bien especificada de la operación si se elige el criterio de las operaciones de transformación.

b) Las reglas de origen que apliquen a las importaciones no deben ser más rigurosas de las que apliquen para determinar si un producto es de producción nacional. Este principio resulta particularmente curioso, por cuanto parece determinar un criterio suplementario para la construcción de las reglas de origen: el estándar utilizado para determinar la propia nacionalidad de las mercancías³⁷⁵, En cualquier caso, la disociación que se establece entre la determinación de la industria doméstica y la determinación del origen resulta por demás llamativa: ¿unas reglas de origen para la producción propia y otras para la producción extranjera? En nuestra opinión, el texto del Acuerdo parece translucir la especial vinculación que se aprecia en la normativa GATT y el hecho de la importación. Lo cual resulta especialmente problemático en el caso del origen, pues como hemos anticipado ya, la mercancía extranjera puede desligarse del hecho de la importación.

c) Las nuevas reglas de origen que introduzcan no se aplicarán retroactivamente.

d) Permitirán una revisión judicial por un órgano independiente de toda medida administrativa adoptada en relación con las reglas de origen. Obsérvese

³⁷⁵ PIONTEK, E., op. cit., p. 71 y ZAIMIS, N.A., op. cit., p. 230-231

que se está garantizando únicamente la revisión de las decisiones de ejecución o aplicación de las reglas de origen pero no la reglas de origen en sí³⁷⁶.

e) Concederán la posibilidad de obtener un dictamen sobre el origen de un producto, a solicitud de cualquiera con motivos justificados, en el plazo de 150 días con una validez de 3 años. Tales dictámenes se pondrán a disposición del público. Este resulta ser una de las provisiones del acuerdo más innovadoras y útiles, permitiendo conocer el origen que una determinada administración va a conceder a un producto, antes de que comience su comercialización³⁷⁷. El hecho de que los dictámenes se hagan públicos permite seguir cual es la línea de interpretación de las administraciones nacionales sobre las reglas de origen.

Se comunicará obligatoriamente a la Secretaría del GATT en un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de la OMC, la normativa sobre origen en vigor. Cualquier modificación significativa, durante el periodo transitorio, se publicará con una antelación mínima de 60 días a menos que haya situaciones excepcionales.

El examen del cumplimiento de esta disciplina se confía al Comité.

2.4.2. Fase final

Para esta fase no se prevén principios especiales sino que se conmina a todos los Estados Miembros a que, al aplicar los resultados de los trabajos armonizadores, sigan respetando los mismos principios que en el periodo transitorio, con dos excepciones: Se impone a partir de esta segunda fase que las normas de origen se apliquen por igual a todos los fines. Este principio, que en los borradores iniciales figuraba en las dos fases, fue desplazado a la última solamente, como forma de garantizar un periodo de adaptación a los Estados que aplican en sus sistemas, reglas de origen diferentes según el propósito comercial.

³⁷⁶Y hay que pensar que en el caso de la Comunidad Europea, las reglas de origen no pueden ser directamente recurridas, lo que limita mucho las posibilidades de los particulares. V. Cap. 6 Parte III.

³⁷⁷ En realidad se trataba de una práctica común en EEUU que comenzaba a ser utilizada por la Comunidad Europea, con los problemas que se presentaban para los particulares en esta última por la imposibilidad de dirigirse al Comité de Origen, órgano que adoptaba las principales decisiones sobre el origen. V. Cap. 6 Parte III

Así EEUU y Canadá, básicamente, tendrían todo el tiempo que durara la fase transitoria para modificar sus regímenes de reglas de origen³⁷⁸.

En segundo lugar, se obliga a los Estados Miembros, en esta segunda fase, a que sus normas señalen como país de origen aquel donde el producto haya sido enteramente obtenido, o donde haya tenido lugar la última transformación sustancial. Esta prescripción resulta gratuita puesto que si el texto armonizado sigue ya estas condiciones, las normas de origen de cada Estado miembro que lo implementen tendrán que a la fuerza seguirlas también o no serán conformes con el texto armonizado.

2.5. Solución de diferencias

Para la solución de diferencias, el Acuerdo reenvía a los procedimientos establecidos en los arts. XXII y XXIII del Acuerdo General del GATT de 1994.

A pesar de encontrarse todavía en la fase transitoria, en 1997 surge el primer conflicto entre EEUU y la Comunidad Europea en relación con las normas de origen aplicadas por los primeros a los productos textiles.

En julio de 1995 la legislación estadounidense modificó sus normas de origen para los productos textiles. Como resultado de las modificaciones, se va a denegar el origen comunitario a tejidos crudos fabricados en terceros países e importados después en la Comunidad para su tinte, estampado y las operaciones adicionales de acabado, que antes de las modificaciones sí se consideraban como originarios de la Comunidad Europea. Las nuevas reglas de origen norteamericanas consideraban que ciertas telas, pañuelos de seda y bufandas eran originarios del lugar en el que se habían hilado y tejido, independientemente de cualquier transformación posterior. Ello provocaba que el producto entrara dentro de restricciones cuantitativas que se aplicaban por los EEUU en ese momento a los textiles de los países de tejido e hilado y que la marca de origen también cambiara con la consiguiente repercusión para las ventas del producto que dejaba de contar en ese momento con la garantía y el prestigio del origen comunitario. Entendiendo la Comisión, por todo ello, que se estaba violando el art. 2 del

³⁷⁸ NAVARRO VARONA, E., op. cit., p. 368

Acuerdo sobre Normas de Origen³⁷⁹ (“Las normas de origen no se utilizarán como instrumentos para perseguir directa o indirectamente objetivos comerciales ... y no surtirán por sí mismas efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional”), decide iniciar el procedimiento de consulta, y en su caso, de solución de diferencias si no se presentara antes del 4 de abril de 1997 una propuesta de ley ante el Congreso estadounidense que modificara la legislación de EEUU.

Ante la inactividad norteamericana, el 23 de mayo de 1997 la Comunidad Europea inició el procedimiento de consultas³⁸⁰, llegándose el 15 de julio de 1997 a un acuerdo entre ambas partes, bajo el compromiso de la Administración norteamericana de modificar su legislación. Esta solución se notificó al Organo de Solución de Diferencias el 11 de febrero de 1998. No obstante, el 25 de noviembre de 1998, la Comisión volvió a acudir al mencionado Organo sobre los mismos hechos dada la reticencia de los EEUU a ejecutar el compromiso acordado³⁸¹. Las Partes llegaron a un nuevo acuerdo el 16 de agosto de 1999 tras el compromiso de la administración americana de modificar sus reglas de origen. Estas últimas conferirían el origen del país en el que los productos de seda, algodón, fibras artificiales y vegetales hubieran sido teñidos, estampados y objeto de dos o más operaciones de acabado, con excepción de las mercancías fabricadas en algodón, lana o mezclas de fibras que contuvieran al menos un 16% en peso de algodón³⁸². Constatada la modificación en el sentido acordado, la Comisión da por concluido el procedimiento el 20 de octubre de 2000³⁸³.

2.6. La Declaración Común a cerca de las normas de origen preferenciales

Lo primero que hay que advertir de esta declaración, anexa al Acuerdo es la incongruencia de su inclusión, solo explicable si se tiene en cuenta que éste es fruto de una solución de compromiso entre las dos propuestas principales que se

³⁷⁹ La Comisión también entendía que se estaba violando el art. 4.2. del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, por lo que también decide iniciar un procedimiento ante el Organo de Supervisión de los Textiles. V. Decisión de la Comisión de 18 de febrero de 1997 relativa a la apertura de un procedimiento internacional d consultas y de solución de controversias sobre la modificación de las normas de origen de los Estados Unidos de América para los productos textiles. (97/162/CE) DOCE 1997 L 62/43.

³⁸⁰ WT/DS85/1

³⁸¹ WT/DS/151/1

³⁸² Sección 405 de la Ley sobre Comercio y Desarrollo norteamericana del año 2000.

³⁸³ V. Decisión de la Comisión 2000/667/CE, DOCE 2000 L278/35.

han estudiado, como se ha ido señalando a lo largo de este apartado. Si se consigue una armonización dura de las reglas de origen no preferenciales, como pretendía la administración europea, las preferenciales no pueden quedar olvidadas, como proponía EEUU. Otra cosa es que tenga mucho sentido regular en un anexo una figura que está totalmente excluida del ámbito material del Acuerdo.

Fuera de consideraciones de técnica legislativa, se debe empezar por destacar que la fuerza vinculante del anexo es exactamente la misma que la del texto donde se incluye³⁸⁴, lo que supone que los Estados miembros quedan sujetos al mismo desde la entrada en vigor del Acuerdo de la OMC y por tanto dejan de ser totalmente independientes para negociar las reglas de origen que se incorporen a los acuerdos comerciales que concluyan en adelante, teniendo que adaptar también las anteriores.

En realidad la regulación es bastante limitada y nada original con respecto a la de las normas no preferenciales. Se señala que deberán definir claramente las condiciones que se exigen para conferir origen (especificación de las partidas o subpartidas de la nomenclatura arancelaria, el método de cálculo del porcentaje, especificación precisa de la operación que confiere origen, según opere un criterio u otro), pero no se realiza una opción por uno de los criterios, como sí tiene lugar en las reglas de origen no preferenciales al elegir el cambio de posición en la nomenclatura. Así pues, el criterio del porcentaje y el de la operación o transformación, (o cualquier otro que pudiera idearse, hay que suponer) subsistirán en este ámbito. Se trata, más que nada, como se puede ver, de una exigencia de precisión en la regulación, intentando limitar la inseguridad jurídica y la discrecionalidad de las administraciones aduaneras.

³⁸⁴La Declaración figura en el anexo II del Acuerdo sobre Reglas de Origen y el art. II.2 del Acuerdo de Marrakech instituyendo la OMC estipula que “los acuerdos e instrumentos jurídicos incluidos en los Anexos 1,2 y 3 (Acuerdos Comerciales Multilaterales) forman parte integrante del presente acuerdo y son vinculantes para todos sus Miembros”. V. sobre la fuerza vinculante de la Declaración Común: CNUCED: *Harmonization, simplification et amélioration des règles d'origine*, TD/B/SCP/AC.1/2, 19 de julio de 1995. Por su parte, VERMULST, E., op. cit (1995), p. 355, afirma que el Anexo no tiene carácter vinculante. Por su parte, INAMA, S.: “A Comparative Analysis of the Generalized System of Preferences and Non-Preferential Rules of Origin in the light of the Uruguay Round Agreement”, *Journal of World Trade*, 1995, vol. 29,1, p. 78, señala que “el valor legal de tal declaración y su contenido no son enteramente claros”.

Vuelve a aparecer, para el ámbito preferencial, la exigencia de que las reglas de origen sean positivas, permitiendo solo las negativas como elemento de aclaración y en casos individuales en que no sea necesaria una determinación positiva del origen preferencial. Igualmente se recoge la publicación obligatoria de las reglas de origen, en conformidad con el art. X del GATT, y la irretroactividad de las nuevas que se acuerden. Se incluye también la misma referencia a la información de carácter confidencial, que hemos visto para las no preferenciales.

Por último, vuelve a aparecer la posibilidad de que un exportador, importador o cualquier persona que tenga motivos justificados para ello, solicite un dictamen sobre el origen, con los mismos plazos de contestación y validez ya vistos en las no preferenciales. Y también se contempla la revisión de toda medida administrativa por autoridad independiente a la que la dictó.

Únicamente los requisitos de comunicación a la Secretaría del GATT de los sistemas preferenciales son más laxos que los exigidos para las no preferenciales. Así, no se señala ningún límite de tiempo para presentar las reglas de origen preferenciales y las decisiones judiciales, disposiciones administrativas y acuerdos preferenciales correspondientes vigentes, limitándose a señalar que se facilitarán “prontamente”. De la misma forma, para las modificaciones que sobre ellas se establezcan, o las nuevas que se creen, no se establecen límites de tiempo, ni obligación de comunicarlas con anterioridad, bastando con que lo hagan “lo antes posible”. Lógicamente, la comunicación de las modificaciones o nuevas reglas de origen, con todas sus especificaciones de tiempo, consultas, etc, sólo pesa para las no preferenciales durante el periodo transitorio. Durante la fase final, cualquier modificación de las nuevas reglas armonizadas, deberá realizarse por el Comité y el Comité Técnico, habiendo perdido la capacidad los Estados para hacerlo independientemente.

2.7. El desarrollo del Acuerdo

Los trabajos para la elaboración del texto armonizado comienzan a partir del 4 de abril de 1995³⁸⁵, fecha en la que tiene lugar la primera reunión del Comité

³⁸⁵ G/RO/M/1

de Normas de Origen. En su tercera reunión, mantenida el 27 de junio del mismo año³⁸⁶, acuerda requerir al Comité Técnico para que comience el Programa de Trabajo de la Armonización. En este primer año no se consigue ningún avance especial, salvo la determinación de las reglas de procedimiento³⁸⁷, aclaraciones sobre el idioma en el que deberían hacerse las notificaciones por parte de los Estados Miembros³⁸⁸, la creación de un grupo especial dedicado a la elaboración de la definición del término “país” para los propósitos de determinación del origen³⁸⁹ y la solicitud al Comité Técnico del establecimiento de un formato general para diseñar la arquitectura del texto armonizado.

Los resultados de la armonización propiamente dichos comienzan a partir de 1996, en el orden establecido por el Acuerdo. Así las primeras definiciones armonizadas de origen se refieren a los productos enteramente obtenidos en un país³⁹⁰. Ni siquiera en este ámbito la armonización resultó pacífica. Surgieron problemas especialmente en el concepto de producto, proceso y fabricación, en la definición de desechos y desperdicios, partes y materias primas, materiales usados para el reciclaje que pudieran derivarse del desensamblaje de productos originalmente peligrosos, tóxicos e incluso radioactivos y en la determinación del origen de productos resultado de operaciones realizadas en buques factoría e instalaciones en aguas internacionales. Ese mismo año se comienza también la elaboración de las definiciones de origen para productos obtenidos en dos o más países, el verdadero grueso de la armonización. Paralelamente los Estados miembros empiezan a realizar las notificaciones obligatorias que el Acuerdo establecía sobre las reglas de origen, decisiones judiciales y decisiones administrativas de general aplicación.

Como mecanismo de trabajo, pronto se decide también el establecimiento de un texto de negociación integrado³⁹¹. Se trataba de un diseño general de la estructura del futuro texto armonizado, donde se iría incorporando la armonización emprendida en los diferentes sectores. Algo semejante a un borrador

³⁸⁶G/RO/M/3

³⁸⁷G/RO/W/6

³⁸⁸G/RO/1

³⁸⁹G/RO7W/5

³⁹⁰ Primer y segundo informe del Comité Técnico. G/RO/2 y G/RO/4.

³⁹¹ G/RO/M/6 10 de mayo de 1996.

del texto armonizado definitivo, sujeto a sucesivas modificaciones y desarrollos. El texto de negociación integrado muestra, por tanto, un avance de lo que será ese texto que se incorporará como anexo III al Acuerdo de Reglas de Origen, de ahí su especial interés³⁹².

El texto de negociación integrado se estructura desde el principio entorno a unas Normas generales (ocho artículos) y tres Apéndices: uno dedicado a la definición del origen para productos enteramente obtenidos en un país, el segundo referido a las normas de origen para productos específicos, y el último, conteniendo las transformaciones que excluyen la atribución del origen. En la parte del articulado se prevé, en primer lugar, la incorporación de una serie de definiciones previas. En el estado actual de la situación, se ha previsto la definición de “fabricación, elaboración o procesamiento”, de “métodos de obtención de productos”, de “materiales, materiales originarios y no originarios” y de “carácter esencial”³⁹³.

En segundo lugar se establece el ámbito de aplicación, haciéndose referencia, claro está, a la definición del art.1.1 del Acuerdo sobre Reglas de Origen. Queda establecida, también, una norma dedicada al Sistema Armonizado. En concreto, se señala que toda referencia a las partidas y subpartidas se ordene en relación con el Sistema Armonizado y que las posibles modificaciones de éste, serán analizadas para comprobar sus efectos en la determinación del origen.

Para la determinación del país de origen, se realiza una remisión a las disposiciones de las Normas generales, y a las de los apéndices 1 y 2, de manera secuencial. Se incorpora también una regla de *minimis*, esto es, la no consideración de materiales no originarios, dentro de unos límites, a la hora de atribuir el origen. Igualmente se establece un listado de operaciones o procesos mínimos incapaces de transferir origen y una relación de elementos neutros, como

³⁹² El primer proyecto de texto se encuentra bajo la signatura G/RO/W/13, actualizada periódicamente. G/RO/W/13/Rev.1, G/RO/W/13/Rev. 2, G/RO/W/13/Rev. 3, Add.1 y Add. 2, todos estos textos referidos a los trabajos realizados durante 1997. Las posteriores actualizaciones, referidas a los trabajos de los años 1998 y 1999 se encuentran en la signatura G/RO/41, de 3 de septiembre de 1999, última actualización hasta la fecha (enero de 2001). Sobre la evolución seguida, v. NELL, Ph.: “WTO Negotiation on the Harmonization of Rules of Origin. A First Critical Appraisal”, *Journal of World Trade*, 33 (3), 1999.

³⁹³ Todavía no existe acuerdo respecto a los términos que deben ser definidos, ni a las definiciones sobre los mismos. Por ejemplo se plantea la necesidad de definir el concepto de “carácter esencial”.

energía, herramientas y equipamientos, los cuales, utilizados en la fabricación de un producto, no permanecen en él y por ello son irrelevantes para la atribución del origen. Por último se dedica una norma, también, a señalar la irrelevancia de materiales y continentes de envasado y empaquetado presentados con los productos si se clasifican con ellos en el Sistema Armonizado.

En los apéndices 1 y 2 se encuentran todavía bastantes cuestiones por resolver. No obstante, podemos apuntar las líneas generales, que en cuanto al primer apéndice se centran en ofrecer una lista muy pormenorizada de productos obtenidos totalmente en un país, siguiendo la ofrecida por el Convenio de Kyoto, pero completándola con definiciones y explicaciones, como por ejemplo, qué debe entenderse por “animales” (incluye las bacterias y los virus), o por productos obtenidos de animales vivos (incluye el estiércol). Los minerales conforman junto con cualquier otra sustancia que surge naturalmente una especie de cajón de sastre de todo lo que no sean animales y plantas y sus derivados. De la categoría de desechos y desperdicios, considerando como tales los derivados de operaciones de fabricación o transformación o del consumo en un país, aptos solo para al eliminación o la recuperación de piezas o materias primas, se extrae dos nuevas categorías: la de artículos recogidos en un país que no pueden recuperar su función inicial, ni ser reparados y son aptos también solamente para al eliminación o la recuperación de piezas o materias primas, y la de las partes o materias primas obtenidas de la categoría anterior. Por último, categorías como la pesca obtenida en aguas internacionales o productos derivados obtenidos en buques factoría no son todavía pacíficas pero parece inclinarse el acuerdo por afirmar el origen del país de registro de las naves. En cuanto a los productos obtenidos en los fondos marinos y su subsuelo, aparece como solución establecer el origen del país que tenga derechos de explotación sobre la zona.

En cuanto al Apéndice 2, distingue entre normas primarias y otras secundarias para la determinación del origen. En cualquier caso, llama la atención que se establezca como punto de partida una graduación secuencial de criterios. Así, en primer lugar, habrá que estar a si una norma primaria establece que el país de origen es aquel en el que se obtuvo el producto en su estado natural o sin transformar. En segundo lugar, habrá que atender al último país de elaboración

donde se cumpla una norma primaria aplicable a ese producto. En tercer lugar, si no cumple ninguna norma primaria aplicable y el producto se fabrica a partir de materiales de un solo país, se atenderá al país de origen de esos materiales; si el producto se fabrica a partir de materiales de varios países, se atenderá al país donde se originó la mayor parte de esos materiales.

De este planteamiento, llama la atención lo que parece ser un desplazamiento del concepto de “país donde ha tenido lugar la transformación sustancial” que se encuentra determinado en los principios del Acuerdo, o al menos una novedosa reinterpretación. El criterio espacial, contenido en la segunda proposición, se difumina con las dos últimas proposiciones, que atienden a los componentes o materiales en sustitución del país de elaboración.

El grado de complejidad y detalle con el que se está desarrollando este anexo es elevadísimo. Prácticamente cada partida y subpartida del Sistema Armonizado tienen una regla de origen propia, que hay que combinar con los cuatro criterios que hemos mencionado, y a su vez, de forma secuencial con el apéndice 1. Intuimos que, si bien toda esta trama de normas sobre el origen redundará en seguridad y precisión, resultará también muy difícil y lento de aplicar³⁹⁴.

³⁹⁴ A propósito de la complicación del texto armonizado y los problemas planteadas durante su elaboración, se ha criticado, incluso desde la perspectiva de la “artificialidad” de la necesidad de llegar a elaborar semejantes reglas de origen. “Demasiados problemas teóricos tienen que ser resueltos cuando en la práctica nunca aparecerían”, KEIZER, W., op. cit. (1997), p. 147.

Capítulo 3

Los informes de la CNUCED

La regulación de la CNUCED sobre las reglas de origen abarca un concreto ámbito material de aplicación: el Sistema de Preferencias Generalizado.

Bajo los auspicios de la CNUCED, creada en 1964³⁹⁵ con el objetivo de promover el desarrollo económico a través del favorecimiento del comercio internacional entre países de diferente nivel económico, se establece el SPG³⁹⁶, como el marco en el que los países desarrollados son invitados a ofrecer “preferencias no recíprocas y no discriminatorias para las importaciones de productos manufacturados y semiacabados de países en vías de desarrollo”³⁹⁷. Se trataba de no imponer en los mercados de los países desarrollados, ningún derecho aduanero sobre las exportaciones de bienes manufacturados de los países en desarrollo, mientras que aquellos seguían recaudando el arancel NMF para el resto de los países. Desde un punto de vista económico el beneficio no se deriva solo de la reducción arancelaria en sí, sino más importante, del trato preferencial frente a los competidores de los países desarrollados, por cuanto ayuda a las industrias de los países más pobres a superar los elevados costes iniciales que supone la nueva penetración en los mercados de exportación³⁹⁸.

³⁹⁵ A/RES/1995 (XIX), 30 de diciembre de 1964.

³⁹⁶ Resolución 21 (II), 1968, Nueva Delhi. Se trata en realidad de una declaración de principios. Será el 12 de octubre de 1970 cuando se consigan las conclusiones concertadas en el seno del Comité Especial de Preferencias de la CNUCED. Texto en CNUCED, TD/B/330. V. sobre ello *Anuaire Français de Droit International*, 1969, p. 632 y 1970, p. 642.

³⁹⁷ Texto en CNUCED, *Système général de préférences en faveur des pays en voie de développement: règles d'origine*, TD/B/AC.5/3/rev.1, Nueva York, 1969

³⁹⁸ V. LAIRD y SAPIR, A.: “Preferencias arancelarias”, FINGER, H. y OLECHOWSKI, A.: *La Ronda Uruguay. Manual para los negocios comerciales multilaterales*, Banco Mundial, Washington, 1989, p. 96-103.

La originalidad del SGP no radica en sí en el hecho de la preferencia, puesto que diferentes países desarrollados aplicaban ya reducciones arancelarias y otro tipo de preferencias autónomas a las importaciones de determinados países en desarrollo³⁹⁹. La importancia del SGP se encuentra más bien en involucrar a la mayor parte de los países en desarrollo (el Grupo de los setenta y siete⁴⁰⁰, en principio) como beneficiarios, y los países más poderosos comercialmente como donantes, y precisamente por ello conseguir que las preferencias no tengan un carácter discriminatorio, claro está, hablando no de forma absoluta, sino en relación con los donantes y los beneficiarios entre sí, como grupos separados.

La aplicación del SGP tuvo que sobrellevar a parte de los problemas provocados por su incompatibilidad con el GATT, esto es, la no sujeción a la cláusula de la nación más favorecida⁴⁰¹, las limitaciones derivadas de su carácter jurídico: condicional, temporal y no obligatorio en cuanto a la concesión de las preferencias⁴⁰². Efectivamente, el marco de la CNUCED no tiene nada que ver con el GATT/OMC. “La OMC era una organización con vocación normativa y la CNUCED un organismo con la misión de favorecer el consenso y el debate”⁴⁰³

³⁹⁹ En particular es el caso de la URSS y Australia

⁴⁰⁰ El Grupo de los Setenta y Siete involucra hoy a unos ciento veinte países en desarrollo.

⁴⁰¹ Esa es precisamente la base del SGP, una excepción al GATT. Los países en desarrollo han rechazado desde siempre el sistema GATT de no discriminación y liberalización recíproca con el argumento de que “el trato igual de quienes no son iguales es injusto”, buscando al discriminación en su favor. LAIRD y SAPIR, op. cit., p. 96. Sobre las soluciones posibles a la incompatibilidad con el GATT, v. HERLOZ, G.: *La CNUCED: Droit international et développement*, Paris, 1980, p. 194.

⁴⁰² CARREAU, D., LA ROCHERE, J., FLORY, T., JUILLARD, P.: « Chronique de Droit International Economique », *Annuaire Français de Droit International*, XV, 1969, p. 635 y XVI, 1970, pp. 642 y ss. La duración de las preferencias se limitó a diez años. El carácter de no obligatorio se explicitaba en el hecho de que los países donantes podrían retirar las preferencias, dado que habían sido concedidas unilateralmente y por tanto no tenían carácter contractual, en cualquier momento, así como reducir los aranceles aplicados en función de la cláusula de la nación más favorecida del GATT. El carácter de condicionalidad se refería al hecho de que se dudaba de la compatibilidad del SGP con el GATT y los países miembros de este último condicionaron el otorgamiento de preferencias a que se reconociera su carácter excepcional y no fueran obligados a extenderlas a los países desarrollados. Las Partes contratantes del GATT en una Decisión de junio de 1971 hicieron posible la discriminación del SGP como excepción a la cláusula de la NMF para un plazo de diez años. Fruto de la Ronda Tokyo, en noviembre de 1979 adoptó el principio de “trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y derecho de participación de los países en desarrollo”, conocido como la “cláusula de habilitación”, base jurídica para extender el SGP más allá del periodo inicial de diez años. En ese momento se incorporó también el principio de “graduación progresiva” de los países en desarrollo, esto es, la eliminación gradual del trato según progresa su economía, ib., p. 68.

⁴⁰³ CNUCED, *Rapport du Group Intergouvernemental d’experts en règles d’origine*. Ginebra, 19-21 de julio de 1995, TD/B/SCP/14.

Teniendo en cuenta el nuevo espacio preferencial común establecido para los países en desarrollo, la necesidad de determinar el origen de las mercancías que hará a estas merecedoras de una exención de los derechos aduaneros o de una disminución de los mismos en los países desarrollados, se deja sentir rápidamente.

De esta forma, la Secretaría de la CNUCED se ocupa, ya en la fase preparatoria de la instauración del SGP, de analizar todos los elementos de un régimen de normas de origen que pudiera ser aplicado a ese marco. A estos primeros documentos de la CNUCED sobre el tema seguirá una larga lista de informes que llega a hoy día, bien de la propia Secretaría, bien del Comité Especial de Preferencias, del Comité de Sesiones sobre Reglas de Origen, o del Grupo Intergubernamental de Expertos en Reglas de Origen, cuyo contenido básico no es otro que el de una compilación de las reglas de origen aplicadas por diferentes países desarrollados donantes de preferencias, en un intento de armonizarlas bajo la forma más conveniente para un SGP. En la tarea colaborará desde el principio la OCDE, como el seno donde los países desarrollados donantes de las preferencias continúan el intercambio de puntos de vista y preparan una documentación de fondo, que presentada a la Secretaría de CNUCED, servirá de base a los esfuerzos armonizadores⁴⁰⁴. La armonización, sin embargo, nunca se ha logrado, por lo que la conclusión es que no puede hablarse, por tanto, de la existencia de un único sistema de reglas de origen aplicable en el SGP.

El valor de los documentos generados en el marco de la CNUCED, no es, a pesar de ello, despreciable. A parte de la utilidad de contener de forma descriptiva el catálogo de los diferentes sistemas de origen preferenciales utilizados por los países o grupos de países más importantes desde la perspectiva de volumen de comercio, incluso de poder seguir la evolución de las técnicas empleadas a lo largo de más de treinta años, estos informes de la CNUCED ofrecen una perspectiva particular y crítica del significado y efectos que unas reglas de origen pueden tener a la hora de aplicar un sistema de preferencias generalizado. No se puede olvidar que las reglas de origen aplicadas en el marco

⁴⁰⁴En este sentido, véase el Informe de la OCDE de 14 de noviembre de 1969, o *Recueil des règles d'origine appliquées dans le système généralisé de préférences des pays de l'OCDE qui accordent ces préférences*, CNUCED, TD/B/626 de 8 de octubre de 1976, TD/B/626/Rev. 1 de 13 de diciembre de 1978 y TD/B/626/Rev. 2 de 30 de junio de 1981

SGP fueron unas de las primeras reglas de origen preferenciales adoptadas como excepción a la cláusula de la NMF del GATT, sirviendo como base para otros sistemas preferenciales⁴⁰⁵. Tampoco se puede menospreciar que en la actualidad quince países desarrollados junto con los integrantes de la UE sigan las pautas marcadas por este sistema en sus relaciones con los países en desarrollo.

1. Los inicios del sistema: La situación de partida

Los primeros informes de la CNUCED⁴⁰⁶ sobre reglas de origen parten de una preocupación básica: insistir en que se trata de elaborar unas reglas de origen comunes para todos los países implicados y sólo para la aplicación del SGP, unas reglas que se adapten, en definitiva, a las necesidades y a las peculiaridades del sistema. Un SGP necesita para su aplicación de ese elemento técnico que son las reglas de origen, pero no serán válidas cualquiera, habrá que definir las reglas de origen más apropiadas para la finalidad concreta de ese sistema. En ese momento las reglas de origen pierden su carácter puramente objetivo o técnico y pasan a ser un instrumento de política comercial⁴⁰⁷. Obsérvese que no se está tratando de definir unas reglas de origen en abstracto, como puro elemento técnico, sino aplicables a un cuadro muy concreto y exigiendo que se adapten a una finalidad determinada, a diferencia de los dos sistemas internacionales generales anteriormente vistos⁴⁰⁸.

1.1. Aspectos materiales

Desde esta perspectiva, intentando diseñar unas reglas de origen útiles y en concordancia con el SGP, se hace referencia a dos principios que deben informar el sistema completo: la noción del “justo reparto de cargas”, esto es, que todos los

⁴⁰⁵INAMA, S.: op. cit. (1995), p. 78.

⁴⁰⁶Véase CNUCED, *Système général de préférences en faveur...*, TD/B/AC.5/3/Rev.1.

⁴⁰⁷ “...es necesario reconocer la interdependencia de las reglas de origen y del contenido del sistema de preferencias que están destinadas a acompañar. No se puede evidentemente formular tal sistema sin tener en cuenta las limitaciones técnicas que impone la necesidad de definir unas reglas de origen. Pero quizás es aún más importante que estas reglas sean ellas mismas conformes a las disposiciones del sistema de preferencias que será adoptado (...) Cuando se examine la cuestión de las reglas de origen aplicables en el marco de un sistema generalizado de preferencias, habrá que tener en cuenta a la vez la naturaleza del sistema, a saber, su carácter general, no recíproco y no discriminatorio y sus objetivos tales como son enumerados más arriba. Si se actúa de otro modo, las reglas de origen podrían disminuir, si no neutralizar la eficacia del sistema como medida de ayuda a los países en vías de desarrollo.” Ibid.

⁴⁰⁸Capítulos 1 y 2.

países desarrollados participen en el sistema y consientan en otorgar privilegios más o menos equivalentes, evitando que un país desarrollado donante de la preferencia pueda verse desfavorecido en relación con otro. Y la necesidad de que las reglas que se establezcan sean lo más simples posible, dado la escasa disponibilidad de personal administrativo y recursos para poner en funcionamiento una normativa complicada de reglas de origen por parte de los países beneficiarios.

Pero la capacidad y la importancia de las reglas de origen como configuradoras o incluso distorsionadoras de los flujos comerciales se percibe más claramente en otros presupuestos de base: Las reglas de origen deben mantenerse en un justo equilibrio. Una normativa que obligase a los productos a sufrir una transformación muy elevada en el país en desarrollo para que le fuera concedido el origen de ese país y de esa forma alcanzar la preferencia, no permitiría más que a un reducido grupo de países en desarrollo, precisamente los más avanzados industrialmente, beneficiarse del sistema. Por otro lado, si no se exigiera más que una ligera transformación o un bajo valor añadido, se estaría propiciando que productos verdaderamente originarios de países desarrollados llegaran a beneficiarse de la preferencia, haciéndolos pasar por un país en desarrollo donde sufrirían una transformación poco importante, pero suficiente a los efectos de adquirir el origen del nuevo país. Semejantes reglas de origen ayudarían muy poco al objetivo del SGP de fomentar la industrialización, la implantación de unidades de producción, la transferencia de tecnología, las exportaciones y en definitiva el progreso de los países más pobres. En realidad se está planteando por primera vez el difícil equilibrio que unas reglas de origen preferenciales deben alcanzar, situación que se va a repetir en los sucesivos y numerosos acuerdos preferenciales, fuera del SGP, que van a crearse (especialmente zonas de libre cambio).

Apoyándose en un análisis detallado de las reglas de origen aplicadas por diferentes Estados futuros donantes del sistema⁴⁰⁹, especialmente en sus

⁴⁰⁹ En concreto se analizan los sistemas de Australia, la Comunidad Económica Europea, la Asociación Europea de Libre Cambio, el Reino Unido y los Estados Unidos. V. CNUCED, *Système général de préférences en faveur...*, TD/B/AC.5/3/Rev.1. Capítulo primero del Informe, puntos 10 a 73. Australia: sistema especial de preferencias arancelarias en favor de ciertos

particulares regímenes preferenciales, aparecen diseñadas muy pronto las grandes líneas que debería contener una regulación sobre el origen de las mercancías adaptada al SGP.

Así se pone ya de relieve la distinción entre productos enteramente producidos (criados, extraídos o cultivados) en el país exportador, donde no existen especiales problemas de definición ni grandes diferencias entre unos sistemas y otros, debiendo prestar una atención especial al tratamiento de los desechos y a los componentes o partes, y las mercancías producidas en un país a partir de materias primas o artículos semimanufacturados procedentes de otro país, o de otra forma expresado, las mercancías producidas en un país que han sufrido una o varias operaciones de transformación o de acabado en otro país.

Son estas últimas, precisamente, las mercancías que presentan mayores diferencias en cuanto a la determinación de su origen según los distintos sistemas analizados. Partiendo de un término básico común: el de la “transformación sustancial”, que es la verdadera piedra de toque de toda definición de origen, como estamos viendo, se registran tres criterios diferentes para interpretarlo :a) la transformación final, b) el porcentaje de valor añadido, c) la extensión y naturaleza de la transformación o de la operación.

En el criterio de la transformación final, se contempla como país de origen aquel en el que las mercancías han sufrido su última transformación, esto es, su acabado. Por acabado se entiende las operaciones que modifican sustancialmente la naturaleza del producto y que le dan características distintas y nuevas, alcanzando un producto enteramente nuevo, o al menos un producto que representa un grado importante en el proceso de fabricación. Además, estas operaciones deberán haber sido realizadas por razones económicas y no solamente con la intención de hacer que la mercancía adquiera un origen determinado.

artículos manufacturados y semiacabados de países en vías de desarrollo de 1966. Art. 151 y 151 A de la Custom Act, 1901-1965. CEE: Decisión nº 66/303 del Consejo y Decisión nº5 (66 del Consejo de Asociación establecido en los términos del Convenio de Asociación entre la CEE y los Estados Africanos y Malgache Asociados. AELC: Naciones Unidas, Recueil de Traités, vol. 370, 1960, nº 5266, art. 4 y anexo B. Reino Unido: Reglas de origen aplicables a la Commonwealth, 1958, Zona de libre cambio con la República de Irlanda, 14 de diciembre de 1965. EEUU: Acuerdo de 4 de julio de 1946 y Ley de 1955 sobre el tratamiento preferencial con Filipinas y Acuerdo de 1965 sobre vehículos con Canadá.

En el porcentaje del valor añadido el origen de la mercancía se determina sobre la base de un cierto porcentaje mínimo de valor que debe ser obtenido en el país o región beneficiaria a lo largo de la producción de la misma. Los elementos que pueden entrar en el cálculo de ese valor mínimo, así como la determinación de la cantidad límite, dependen de la reglamentación de cada país.

Por último, según el criterio de la naturaleza de la transformación o de la operación, el país de origen es aquel donde se ha efectuado una operación determinada que se reputa como suficiente para conferir a la mercancía su carácter esencial. Para fijar cuándo una operación se considera suficiente, se recurre bien a la elaboración de listas donde se enumeran este tipo de operaciones o transformaciones, bien a un cambio en la posición aduanera según la Nomenclatura Aduanera de Bruselas⁴¹⁰.

De los tres criterios, en estos primeros momentos, se proponen como más adecuados “a la luz de los objetivos de un sistema general de preferencias en favor de los países en vías de desarrollo”, el criterio de la transformación final, debidamente completado por algunas reglas suplementarias (a), y el criterio de la extensión y de la naturaleza de la operación o de la transformación, apoyándose en la utilización de la Nomenclatura Aduanera de Bruselas (c). Se descarta, así, el criterio del valor añadido (b), basándose en el hecho de la variación de los precios de los materiales y de la mano de obra, que pueden llegar a crear desigualdades entre los países en vías de desarrollo en cuanto a la posibilidad de alcanzar los porcentajes fijados. En todo caso, podría recurrirse a este criterio como medida transitoria mientras se consiguiera un acuerdo sobre una formulación de una lista de operaciones suficientes.

Se plantea también, la aplicación acumulativa de las reglas de origen, considerando a los países beneficiarios como una zona única. La finalidad de esta aplicación particular permite a los países en vías de desarrollo poner sus recursos en común, animarles a cooperar en el dominio industrial y promover una división más racional del trabajo entre estos países. La acumulación, a su vez, puede

⁴¹⁰La Nomenclatura Aduanera de Bruselas fue sustituida por el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías en 1988, como se ha visto en la Introducción a esta Parte.

desarrollarse, bien de forma global, esto es, considerando a todos los países beneficiarios, o bien por zonas de integración regional o subregional más próximas entre ellos. Aparece, igualmente de forma temprana, la posibilidad de tener en cuenta los elementos que han sido producidos o manufacturados en el país importador que concede la preferencia, a la hora de adquirir el origen del país beneficiario, especialmente si se aplica el criterio de porcentaje.

Es destacable, de igual forma, la relación que se establece entre las reglas de origen en el SGP y las medidas de salvaguardia, señalando que aquellas deben diseñarse de manera que no sea posible su utilización para evitar o desviar la aplicación de las segundas.

Otro aspecto en el que se fija la atención es el de las mercancías resultado de mezclas de productos, que tienen su origen en el país exportador y en otros países terceros. El origen de estas mezclas se determina en los países objeto de estudio a través de dos métodos diferentes:

Según el primero, las mezclas que contienen más de un cincuenta por ciento de materias primas o manufacturadas en un país son consideradas como originarias de ese país. De acuerdo con el segundo, para que una mezcla pueda considerarse como originaria del país donde la mezcla se efectúa, sus características de conjunto deben ser fundamentalmente diferentes de las características de los elementos que la componen. En este segundo caso al país exportador se le exige efectuar operaciones más complejas, por ello es el criterio elegido por el informe para ser aplicado a un SGP, dado que de esta forma se está favoreciendo la industrialización de los países en vías de desarrollo.

Un punto en común entre todos los sistemas preferenciales estudiados en el informe es la condición establecida de la expedición directa: las mercancías importadas a condiciones preferenciales deben ser expedidas directamente del país beneficiario al país importador, como forma de garantizar que las mercancías importadas son exactamente las mismas que han salido del país exportador beneficiario y que no han sido manipuladas o transformadas entre tanto en un país tercero. El requisito no excluye que las mercancías puedan pasar en tránsito por

un país tercero, pero sí que entren en el circuito comercial de ese país tercero y sean desde allí reexpedidas.

Desde la perspectiva del funcionamiento de las reglas de origen para un SGP, la CNUCED estima la conveniencia de que se aplique el requisito de la expedición directa, asegurando de ese modo que el país beneficiario de la preferencia es el de origen de la mercancía, con una excepción: si se acuerda un tratamiento en conjunto de los países en vías de desarrollo, los productos podrán ser expedidos a partir de cualquiera de esos países beneficiarios del sistema.

Las reglas relativas a la expedición, por supuesto, deben ser especialmente flexibles para permitir todas las operaciones necesarias al movimiento de mercancías: el reembarque (especialmente cuando se trate de países de salida o destino sin litoral), utilización en exposiciones, ferias comerciales, depósito, el fraccionamiento de cargamentos importantes y en general todas las operaciones que no constituyen un verdadero tratamiento.

Otro aspecto destacado en estos momentos es el de aquellas materias que se excluyen del sistema preferencial, de forma que deben ser tratadas como productos de terceros países, y por tanto como incapaces de añadir nada a las operaciones o transformaciones exigidas para hacer pasar al producto en cuestión como originario de un país beneficiario.

En relación inversa, podría establecerse también una lista de materias de base, esto es, de materiales esenciales para la fabricación de bienes industriales que no sean obtenidos o producidos en el país del que se pretende que la mercancía sea originaria (amianto, plomo y cinc no transformados, pieles brutas,...) pero que a todos los efectos se van a considerar como si lo fueran, siempre que sean utilizadas de la forma descrita en la lista y en procesos de producción que tienen lugar en el país exportador. Ello supone en la práctica aumentar las posibilidades de exportación alargando la gama de materias primas disponibles, lo cual resulta de gran utilidad a los países beneficiarios teniendo en cuenta que la mayor parte de ellos no disponen más que de un abanico limitado de productos de base y de artículos semimanufacturados susceptibles de tratamiento industrial.

En relación con el mismo criterio también sería recomendable el establecimiento de una lista de operaciones mínimas: empaquetado, clasificación, marca, y otras que no son susceptibles de modificar sustancialmente la naturaleza y las características de los artículos que las sufren. Efectivamente la creación de fábricas dedicadas a este tipo de operaciones no puede ser considerada como un esfuerzo de industrialización y podría llegar a suponer una dependencia excesiva de los aprovisionamientos extranjeros.

1.2. Aspectos procedimentales

En la regulación de los aspectos procedimentales, no aparece ninguna fórmula original, sino que sigue en buena parte los instrumentos internacionales sobre la materia, específicamente el Convenio Internacional para la simplificación de formalidades aduaneras de la Sociedad de Naciones y las recomendaciones del GATT en lo referente a los certificados de origen. En concreto se pretendía que el sistema quedara configurado como sigue:

El tratamiento preferencial debería ser solicitado por el importador conforme al procedimiento aduanero aplicable en cada país donante. En cualquier caso se tendría que declarar el país de origen de las mercancías que se pretende importar, pero no debería forzarse sistemáticamente a presentar un certificado de origen. Se recomendaba la exigencia de presentación de un certificado solamente para “las mercancías o categorías de mercancías vulnerables, cuando los países importadores juzguen que la producción de pruebas tangibles del origen es indispensable en el interés de sus industrias”⁴¹¹. Es más, se propone otro medio de prueba diferente del certificado de origen: la declaración del exportador sobre la factura comercial.

Resulta curiosa la consideración de las industrias de los países importadores a la hora de exigir por éstos un certificado de origen, por cuanto parece relacionar la exigencia de la presentación del certificado con una medida de protección o de salvaguardia.

⁴¹¹ CNUCED, *Système général de préférences en faveur...*, TD/B/AC.5/3/Rev.1. Punto 120 del informe.

Sobre ambos tipos de prueba, el certificado o la declaración del exportador, se propone que los países exportadores autoricen un número suficiente de organismos públicos para expedir los primeros y controlar los segundos, de forma que se asegure la veracidad de los datos aportados pero también la mayor agilidad posible en los trámites.

Se considera muy recomendable establecer un formato tipo de certificados de origen, facilitándose así considerablemente el trabajo de las administraciones y de los particulares interesados. En todo caso, un certificado de origen debería mencionar, además del país de origen (y países que han participado en el proceso de producción, si es que se aplica el tratamiento en grupo de los países beneficiarios), el productor y eventualmente el exportador, el destinatario, la naturaleza, la cantidad y el valor de las mercancías y el número de orden fijado por el servicio que los ha expedido, y describir el embalaje y las marcas así como los medios de transporte utilizados en el momento de la expedición. Para los textiles habría que indicar la composición por materias. El idioma utilizado en el certificado debería ser el del país exportador o el del importador, pudiendo exigir las autoridades aduaneras una traducción en caso de duda sobre el tenor del documento.

En el caso de tránsito aduanero, ningún problema se plantea si la mercancía se mantiene en el puerto de tránsito bajo control aduanero. Por el contrario, si la mercancía es reembarcada o reexpedida después de haber sido reagrupada en lotes o repartida en envíos más pequeños, el certificado de origen inicial debería ser reemplazado por un nuevo certificado, expedido esta vez, por las autoridades habilitadas del país de tránsito. Este certificado de origen de tránsito deberá mencionar el servicio o el organismo que ha expedido el certificado inicial, la fecha y el número de orden.

El informe tiene en cuenta también los envíos de poco valor, proponiendo reglas especiales para simplificar los documentos exigibles, de esta forma quedarían eximidos de la presentación de un certificado de origen.

Por último, la CNUCED recomienda que la expedición de certificados no suponga un coste excesivo, comparando este caso a los derechos de exportación.

Ello podría suponer reducir significativamente o incluso anular las ventajas del SGP.

El control sobre los certificados de origen será realizado por el propio organismo del país exportador habilitado para expedirlos, pero podrá realizarse también un control a posteriori por el país importador sobre las certificaciones de las que exista alguna duda, en cuyo caso las autoridades del país exportador deberán suministrar las aclaraciones oportunas para confirmar el certificado en cuestión. Para ello los órganos de emisión deberán conservar un registro de todos los certificados expedidos y los comerciantes y productores que han tenido que ver en el proceso de producción de las mercancías deben conservar también pruebas escritas de los hechos pertinentes.

2. La evolución del sistema

Las grandes líneas esbozadas de forma preparatoria para la construcción de un único régimen de reglas de origen aplicable en el SGP que se acaban de ver, no alcanzan la virtualidad esperada. El objetivo de estos primeros informes sobre las reglas de origen era diseñar las líneas de un sistema completo de reglas de origen para el SGP y el mecanismo elegido para alcanzarlo era la armonización de los diferentes sistemas preferenciales que aplicaban los países donantes. No se perseguía, sin embargo, en un principio, un sistema “perfectamente uniforme”, “que los textos legislativos nacionales concernientes al régimen de origen aplicado en el marco del sistema generalizado de preferencias sean exactamente idénticos en todos los países importadores”, sino que bastaría con un conjunto común de reglas reconocidas y aplicadas por todos los países participantes, “armonizar la aplicación práctica de este conjunto común de principios uniformes”, después “cada uno de los países importadores tendrá que adoptar probablemente reglas suplementarias de aplicación práctica conforme a las propias reglamentaciones aduaneras, pero lo que importa es que los efectos de estas reglas sean los mismos”⁴¹².

⁴¹² CNUCED, *Système général de préférences en faveur...*, TD/B/AC.5/3/Rev.1. Punto 150 del Informe.

Se llega a prever incluso un método de armonización. Basándose en el hecho de que las exportaciones de los países en vías de desarrollo versan sobre productos de un nivel de fabricación u elaboración bastante elemental, se propone establecer un reglas de origen simples, que serían completadas y perfeccionadas a medida que la producción de estos países se desarrollara y volviera más compleja la determinación del origen.

Pero la puesta en práctica del SGP a partir de 1971 se desarrolla por cada país donante de forma independiente⁴¹³, aplicando, por tanto, su propia normativa sobre reglas de origen, sin seguir siempre las pautas vistas, recomendadas como ideales para un sistema de preferencias generalizado, y, claro está, sin la deseada rápida armonización. Se llegan a registrar entre 13 y 16 sistemas de reglas de origen correspondientes a otros tantos sistemas de preferencias englobadas en el pretendido único sistema generalizado de preferencias. No obstante, se puede ir apreciando a través de los sucesivos informes, la aproximación de las legislaciones, aunque lenta, gracias a las recomendaciones persistentes de la CNUCED, a través de su estudio comparativo y crítico, denunciando muchas veces los sistemas demasiado restrictivos, e intentando conseguir la adaptación a las nuevas situaciones económicas y jurídicas.

2.1. Aspectos materiales

Ya en 1970⁴¹⁴ los países donantes se ponen de acuerdo en que la triple definición de la expresión “transformación sustancial” se vea reducida a dos posibilidades: el criterio del valor añadido y el criterio de la transformación y expresan su confianza en que las modalidades o variaciones subsistentes en cada uno de ellos, lleguen a ser eliminadas. El planteamiento sobre la armonización da un giro completo y se pretende que, una vez conseguida la perfecta homogeneidad dentro de cada criterio, pueda pasar a pensarse en su asimilación final en uno solo.

⁴¹³ Así por ejemplo, la CEE instauro el régimen del SGP en 1971, Consejo de Ministros de 30 de marzo de 1971 y con una validez inicial hasta 1976 y Estados Unidos en 1975 con la Executive Order del Presidente de 24 de noviembre de 1975 en vigor a partir del 1 de enero de 1976. CARREAU, D., LA ROCHÈRE, J., FLORY, T., JUILLARD, P.: “Chronique de Droit International Economique”, pp. 657 y ss., y CHAPAL, P.: “Evolution de la politique des Communautés en faveur des productions des pays en voie de développement”, pp. 954 y ss. en *Annuaire Français de Droit International*, XXI, 1975.

⁴¹⁴ CNUCED, *Rapport du Group de Travail des règles d'origine*, tercera sesión, 21 de diciembre de 1970.

El objetivo último, al menos para los países beneficiarios, es, pues, la elaboración de unas reglas completamente uniformes. Mientras se conseguía, estos mismos países solicitaron que cualquier mercancía que pudiera beneficiarse de la admisión preferencial a título de uno de los criterios pudiera beneficiarse a título del otro.

Los dos criterios pasan a configurarse en realidad como los dos sistemas de reglas de origen que de forma dual, irreductible y enfrentada se aplicarán simultáneamente por los diferentes donantes en el seno del SGP, a lo largo de sus ya treinta años de aplicación. Hay que señalar, no obstante, que la reducción a dos criterios de los tres iniciales, no se debe a la eliminación de ninguno, sino a una clarificación de conceptos: básicamente el que antes se llamó “criterio de la transformación final” va a pasar a integrarse o fundirse en los otros dos criterios: el de “la extensión y naturaleza de la transformación o de la operación”, denominado en adelante simplemente “criterio de la operación” y el del “porcentaje del valor añadido”.⁴¹⁵ Se debe señalar en este punto además que la terminología empleada en el SGP en cuanto a los criterios de definición de la transformación sustancial difieren de los empleados comúnmente, de forma que bajo el término “criterio de la operación se está englobando el criterio del cambio de nomenclatura y el criterio técnico, como se ha visto anteriormente⁴¹⁶.

De esta forma, se configuran básicamente de forma muy temprana dos sistemas de reglas de origen, con algunas variantes según la regulación de cada Estado:

a) Criterio de la operación: Aquel que otorga a la mercancía el origen del país donde se ha producido una operación o transformación sobre ella que ha tenido por efecto situarla en una posición arancelaria diferente a cada uno de los productos utilizados. El criterio se completa con la enumeración de diferentes operaciones en dos listas separadas: una que contiene aquellas operaciones que, aun suponiendo un cambio de posición arancelaria, se entiende que no llegan a provocar la “transformación sustancial” y otra que, a la inversa, recoge aquellas operaciones que aunque no supongan un cambio de posición arancelaria, sí

⁴¹⁵Véase apdo. 1.1 de este capítulo.

⁴¹⁶Ver VERMULST, E., “Rules of Origin as commercial policy instruments-revisited”, *Journal of World Trade*, 1992, vol. 26, 6., p. 63.

alcanzan el grado de “sustancialidad”⁴¹⁷. Posteriormente las dos listas se transforman en una sola donde se recogen criterios especiales para los productos excluidos del tratamiento común.

b) Criterio del porcentaje: Aquel según el cual la mercancía adquiere el origen del país beneficiario si el coste de los materiales o componentes originarios de ese país y el coste directo de las operaciones de transformación allí realizadas representan un porcentaje determinado del valor de la mercancía. O desde un punto de vista negativo, de forma inversa, si el valor de las operaciones o componentes que no son originarios del país beneficiario no representa más de un determinado porcentaje del valor de la mercancía⁴¹⁸.

En la formulación del criterio del porcentaje (criterio b) existen, desde el principio importantes divergencias, bien de terminología, bien de substancia entre los países que lo aplican, inalteradas prácticamente. En el criterio de la transformación (criterio a) se producen más progresos hacia la uniformidad existiendo pronto casi una absoluta homogeneidad en la formulación en todos los países considerados. No obstante, este sector de países mantiene algunas reglas específicas aplicadas a productos excluidos del criterio de la transformación, que difieren según los países.

En cuanto al criterio del porcentaje, los informes señalan como característica común la transparencia, es decir el lenguaje claro y simple con el que se expresa por todos los países que lo utilizan y que significa en sí una ventaja para los países beneficiarios en cuanto a la facilidad de su comprensión y aplicación.

⁴¹⁷ Aplicaban este criterio los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC): Austria, Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza, la CEE y Japón en estos momentos. V. CNUCED, *Recueil des règles d'origine appliquées dans le système généralisé de préférences des pays de l'OCDE qui accordent ces préférences*, TD/B/626 de 8 de octubre de 1976, TD/B/626/Rev. 1 de 13 de diciembre de 1978 y TD/B/626/Rev. 2 de 30 de junio de 1981.

⁴¹⁸ Este segundo criterio era aplicado por Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los EEUU, posteriormente por Polonia, Hungría, República Checa, República Eslovaca, Bulgaria y la Federación Rusa. En concreto Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos aplican la definición positiva y Canadá la negativa. Además Australia y Nueva Zelanda añaden el criterio de la operación final de forma concurrente. De todas formas, la CEE, los otros países europeos donantes de preferencias no incluidos en ella y Japón también siguen este criterio para determinados productos a los que no se aplica la regla general del cambio de posición arancelaria

Las diferencias más importantes se encuentran en la formulación del numerador y del denominador utilizados en el cálculo de los porcentajes: unos países imponen un límite máximo a la utilización de materiales importados y otros un límite mínimo a la proporción de elementos de origen nacional del país beneficiario, correspondiéndose con la definición en forma positiva o negativa que se señaló más arriba. En el primer caso hay que determinar la cantidad de materiales importados utilizados y su valor, que suele ser definido como el valor en la importación, en el segundo los materiales se definen de forma más o menos detallada de manera que se pueda identificar cuáles pueden entrar en el cálculo y cuáles no, esto es, qué elementos son reconocidos por el país donante como nacionales del país beneficiario, y después atribuirles un valor. En el denominador de la ecuación se sitúa bien el coste de producción, bien el precio de salida de fábrica o el valor en aduana determinado por las autoridades del país de importación⁴¹⁹.

En cuanto al criterio de la transformación, los países que lo aplican se apoyan, en la Nomenclatura Armonizada de Bruselas, primero, y en el Sistema Armonizado, cuando este sustituyó a aquel, después. El problema se produce en las concreciones del sistema, esto es, la lista o lista señaladas. En ellas se retoma en ocasiones la terminología del Sistema Armonizado, en otros casos se hacen descripciones sui generis y en otras se utiliza el criterio del porcentaje, con las modalidades que hemos visto al respecto en el párrafo anterior.

También se introduce por la mayoría de los países implicados, un listado de operaciones o transformaciones denominadas “mínimas”: las manipulaciones destinadas a asegurar la conservación durante su almacenamiento o transporte, operaciones de criba, clasificación, combinaciones, lavado, pintura, cortado, cambios de embalaje, fraccionamientos, reunión de paquetes, la simple introducción en cajas, estuches, embotellados, etiquetados, la simple mezcla de productos, la simple reunión de partes para constituir un productos completo, y el sacrificio de animales.

⁴¹⁹ Como vimos en las explicaciones del Convenio de Kyoto, de forma mayoritaria se estima como valor del producto final el precio del país de exportación y de forma excepcional el precio en el país de importación (caso de EEUU).

Igualmente se profundiza rápidamente en la definición del origen de mercancías que se obtienen enteramente en un solo país, incluyendo los productos minerales y vegetales extraídos o cosechados, animales vivos y productos obtenidos a partir de ellos, productos de la caza y de la pesca, los fabricados en barcos-factoría, materiales usados, desechos y todos los producidos a partir de los anteriores.

Para determinar si un producto es originario de un país beneficiario no se tiene en cuenta si la energía, las instalaciones, las máquinas y los utensilios utilizados para la obtención del producto son o no originarios de otros países.

Se mantiene prácticamente por todos los países donantes⁴²⁰ la condición del transporte o expedición directa desde el país exportador beneficiario de la preferencia, coincidiendo también en el concepto “transporte directo”: cuando el transporte se efectúa sin tocar el territorio de un tercer país y cuando aún teniendo ese contacto con el tercer Estado, la mercancía queda bajo control de las autoridades aduaneras del país de tránsito o de depósito y no se ha introducido en el comercio ni al consumo y no ha sufrido otras operaciones más que la de carga, descarga o cualquiera necesaria para conservarla en buen estado. No obstante la mayoría de los países donantes añaden a este criterio básico otras condiciones como la justificación por razones geográficas o de necesidades del transporte de pasar por el territorio de un país tercero.

Solamente algunos países admiten tener en consideración, a la hora de conceder el origen de un país beneficiario, sus propios productos utilizados en la fabricación del producto final⁴²¹.

Tampoco todos los países donantes aceptan inmediatamente las reglas que permiten la acumulación de los materiales originarios de diferentes países

⁴²⁰ Con la excepción de Australia. V. CNUCED, *Recueil des règles d'origine....*, TD/B/626 de 8 de octubre de 1976, p. 14.

⁴²¹ Australia, Canadá, Japón y Nueva Zelanda

beneficiarios y los que sí aceptan aplicarla no se ponen de acuerdo en hacerlo de forma global o por regiones de integración más estrecha.⁴²²

Por último, resulta conveniente señalar que de forma explícita se subordina la aplicación de las preferencias a la observancia por cada país beneficiario de las disposiciones jurídicas de los países donantes que se acaban de exponer, lo que plantea la situación de hecho de una aplicación extensiva del derecho de los países donantes de preferencias en cuanto a sus sistemas de reglas de origen. Los productores de los países exportadores van a “moldear” su producción conforme a la definición de origen que da un país tercero: el importador futuro, y no la que da el suyo propio. Y con el objetivo de gozar de la preferencia se ajustarán a todos los requisitos de producción y de incorporación de materiales de diferentes orígenes en un escrupulosos cumplimiento de la definición que otro país da del origen de la mercancía. Desde una perspectiva macroeconómica, además, la normativa sobre el origen de los países donantes va influir y determinar la estructura productiva, localización industrial, etc, del país beneficiario, en un principio para favorecer su desarrollo, pero aún así, de la forma querida y organizada por un país tercero.

Las exigencias de simplificación, mejora, y claro está, de armonización de las respectivas reglas de origen aplicadas por los países donantes en el SGP, continúan por parte de la CNUCED de forma reiterada a lo largo de los años de forma muy lenta y cada vez más estancada. En realidad las reticencias frente a la armonización resultan inexplicables teniendo en cuenta que los objetivos del SGP -industrialización, crecimiento económico y aumento de las exportaciones- habían sido aceptadas por todos los países implicados y que era evidente que la posibilidad de alcanzar esos objetivos disminuían radicalmente ante un panorama tan divergente de reglas de origen, aunque solo se tuvieran en consideración los costes de calcular la operación o el porcentaje suficientes a efectos de atribuir el origen diferentes según cada país donante. Es más, la falta de armonización debería en principio perjudicar también a los propios países donantes, en cuanto a la alteración del principio de justo reparto de cargas, debido a unas regulaciones más permisivas que otras y, por tanto, a países que terminarían concediendo más

⁴²²Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos aplican la acumulación global, la CEE la acumulación regional.

preferencias que otros. La situación conduce a absurdos como los denunciados por los países beneficiarios, que se van a ver a continuación, y que solamente se entienden por el empleo de las reglas de origen como instrumentos restrictivos de las importaciones de los que los países donantes no están dispuestos a desprenderse. Ayudar a los países en desarrollo, sí, pero sin comprometer la propia producción que está mejor protegida a través de unas reglas de origen restrictivas que de medidas más explícitas como las salvaguardias.

Se recogen a continuación, a modo de ejemplo, las intervenciones de dos países beneficiarios, Tailandia y China en las encuestas preparadas en la CNUCED sobre reglas de origen:

“La mayoría de las exportaciones industriales de Tailandia son productos como joyería, textiles, aparatos electrónicos, plásticos y algunos productos agrícolas tales como pescados preparados o en conserva, frutos preparados o en conserva, que están encontrando problemas particulares con las reglas de origen como resultado de la necesidad de ajustar los procesos de producción o las fuentes de *inputs* a los diferentes criterios de los diferentes países donantes de la preferencia. Por ejemplo el SGP canadiense exige el 60% del contenido local para el cálculo del criterio del porcentaje, mientras que el esquema de los EEUU requiere solo el 35%, así que los exportadores que tienen que encarar tales problemas con las implicaciones de las reglas para los mismos productos, necesitan ajustar sus procesos de producción o fuentes de *inputs* a los diferentes criterios aplicados por Canadá y los EEUU. Para simplificar y armonizar estas reglas, el mismo nivel básico de porcentaje de contenido local debería ser adoptado por todos los países donantes”⁴²³

“China expuso que era muy difícil y complicado determinar el origen sobre la base de diferentes reglas de origen para el mismo producto y da varios ejemplos: ... a) Si en un coche de juguete eléctrico que lleva un motor importado, el valor de lo importado no excede el 50 %, el juguete adquiere tratamiento SGP en la UE pero no satisface el criterio de origen noruego. b) Para las radio-

⁴²³ CNUCED, *Harmonization, simplification and improvement of the rules of origin. Summary of replies received from preferences-giving and preferences-receiving countries to the questionnaire prepared by the UNCTAD Secretariat*, TD/B/SCP/AC.1/2/Add. 1, 19 de julio, 1995, p. 11-12.

grabadoras exportadas a Japón y al Mercado Común, Japón no impone ninguna restricción sobre los transistores, pero la UE exige que se utilicen transistores originales (manufacturados domésticos). Por ello en algunas circunstancias los productores no tienen otra opción que alterar la composición de sus inputs para encajar en sus mercados de exportación”.

2.2. Aspectos procedimentales

Los países donantes coinciden en la exigencia de la presentación de un certificado de origen normalizado denominado “Fórmula A”⁴²⁴, único para todos los países, en inglés o francés, para conceder la preferencia, expedido por la autoridades aduaneras o gubernamentales del país exportador, aunque algunos países donantes⁴²⁵ aceptan la expedición por autoridades no gubernamentales como Cámaras de Comercio. Muy pocos, la propuesta factura con la declaración firmada del exportador que se proponía por la Secretaría de CNUCED en los prolegómenos de la aplicación del SGP⁴²⁶, como forma de relajar y facilitar el sistema. En la misma línea de acumulación de requisitos, se exige, generalmente, la presentación del certificado de origen dentro de un plazo determinado desde su expedición, plazo que varía enormemente según los países donantes: de cuatro meses a dos años⁴²⁷. Las autoridades aduaneras del país de exportación pueden reclamar una traducción, así como exigir que la declaración de importación sea completada por una mención del importador certificando que los productos cumplen las condiciones requeridas para gozar de las preferencias generalizadas.

Se establece también un certificado de origen normalizado denominado “APR”, en inglés o francés, para envíos postales que contengan productos de pequeño valor, fijado este por cada país y en su propia moneda⁴²⁸

⁴²⁴Con la excepción de Nueva Zelanda que exigía un certificado de origen Fórmula 59 A. V. Anexo modelo de certificado.

⁴²⁵Canadá, Noruega, Japón, Suiza y Austria en esos momentos.

⁴²⁶V. apartado 1

⁴²⁷ Japón: cuatro meses, Austria, Suiza, CEE: cinco meses primero, diez a partir de 1981, Canadá: dos años, Australia, Finlandia, Suecia, EEUU: sin limitaciones, Noruega: primero cinco meses, después, a partir de 1981 sin limitaciones

⁴²⁸Canadá solicita para los envíos postales un certificado Formula A, Japón y EEUU para los pequeños envíos no exigen ningún certificado, Nueva Zelanda solicita también para los envíos postales un certificado Formula 59A

Los países beneficiarios deben comunicar a los países donantes de las preferencias el nombre y dirección de las autoridades gubernativas competentes para la expedición de certificados de origen, así como la muestra de la impresión de los sellos utilizados por esas autoridades.

3. Los últimos progresos

En la década de los noventa la CNUCED vuelve a centrar su atención sobre las reglas de origen y con fuerzas renovadas inicia una revisión del tema. Tres términos -armonización, mejora y simplificación- estarán constantes en todos los informes sobre reglas de origen del último decenio y a su alrededor girarán todos los esfuerzos por reanimar un cada vez más anodino SGP . No será ajeno a ello la Ronda Uruguay, donde a partir de 1989 se aborda el tema de una regulación internacional de esta figura, como hemos visto.

3.1. Aspectos materiales

Efectivamente, habrá que esperar hasta la década de los noventa para que vuelva a plantearse la posibilidad de la “armonización total”, esto es, de la implantación de un único sistema de reglas de origen⁴²⁹. Hasta 1988 resultaba imposible que el criterio de la transformación se impusiera al del porcentaje, pues la Nomenclatura Aduanera de Bruselas sobre la cual se apoyaba el sistema, no había sido adoptada por todos los países donantes. Al contrario, siempre había sido técnicamente posible que el criterio del porcentaje se impusiera como el único criterio⁴³⁰.

⁴²⁹ CNUCED, *Rapport du Comité Spécial de Préférences*, décimo séptima sesión, TD/B/1263.

⁴³⁰ De hecho, la Secretaría de la CNUCED llegó a afirmar la preferencia por el criterio del porcentaje. CNUCED: *Consultations sur l'harmonization et amélioration des règles d'origine*, 1992 TD/B/C.5/141. Críticas a este sistema en VERMULST, E., op. cit (1995). Desde un punto de vista económico ello resulta particularmente llamativo, puesto que el criterio del porcentaje, al parecer, tiene como consecuencia hacer más difícil la transferencia del origen de los países en desarrollo que de los países desarrollados. Los primeros, generalmente, presentan como ventaja comparativa unos costes de mano de obra y de materias primas más bajos, y precisamente en estos aspectos el criterio del valor añadido, penaliza, como ya explicamos, la operación de producción que utiliza la mano de obra o los recursos de manera intensiva en los países en que son más baratos. En cambio, el capital, elemento más móvil, que es el que se utiliza especialmente en las operaciones de producción en los países desarrollados acusa menos la penalización del sistema de valor añadido. LANASA III, J.: “Rules of origin and the Uruguay Round...”, op. cit., p. 632. Elegir el sistema del valor añadido resulta, por tanto, sorprendente, por cuanto el SPG se supone creado para favorecer los países en desarrollo.

No obstante durante todo este tiempo las únicas pretensiones habían girado en torno de la consecución de una “armonización limitada”, es decir, el reemplazamiento de las diferentes versiones del porcentaje por una sola versión de este criterio y la eliminación de todas las diferencias que continuaban existiendo en lo que concierne el criterio de la operación⁴³¹. Aunque este objetivo menos ambicioso tampoco se alcanzará, como hemos visto.

Una vez que los dos criterios alcanzan la misma posibilidad de aplicación, se reanudan los estudios e informes en el seno de la CNUCED sobre la uniformización, comparando las ventajas y los inconvenientes de tomar como base un sistema y el otro y teniendo también presente que los efectos inmediatos de la armonización podrían ser desfavorables para algunos países beneficiarios, que tendrían que adaptar su producción a las nuevas reglas, y por ello que debería hacerse con las debidas precauciones, asegurando siempre una armonización basada en el criterio más simple y más liberal.⁴³²

A pesar de que se llega a la conclusión de que ningún criterio resulta más liberal y simple que el otro, considerados de forma global, sino que comparado uno con otro aparecen menos restrictivos para unos productos y más para otros, los países beneficiarios parecen inclinarse por el criterio de la operación⁴³³. El entorno internacional también inclina la balanza hacia este criterio.

El entorno internacional al que se hace referencia no es otro que la nueva Ronda Uruguay en el ámbito del GATT y el florecimiento de las zonas de integración económica. A partir de las negociaciones de Uruguay se produce un nuevo desarme arancelario que disminuye fuertemente los márgenes de preferencia del SGP, anulándolos completamente en algunos sectores. Los derechos NMF medios ponderados en función de los intercambios, disminuyeron alrededor del 48% en los países industrializados y alrededor del 40% de las importaciones son admitidas en franquicia, lo que se traduce en una reducción media de los márgenes preferenciales para el conjunto de las importaciones beneficiándose del SGP (excluyendo los Países Menos Avanzados) de un 2.9

⁴³¹1992, p. 18

⁴³²1992, p. 62

⁴³³ CNUCED, *Rapport du Comité Spécial de Préférences*, décimo séptima sesión, TD/B/1263.

puntos en la UE, 2.6 en Japón y 2.8 en EEUU⁴³⁴. En semejante situación la necesidad de continuar sosteniendo unas reglas de origen restrictivas se atenúa y la reconsideración del SGP se hace necesaria.

Desde la perspectiva del SGP, una de las mayores implicaciones de la Ronda será el Acuerdo sobre reglas de origen. Si bien el ámbito de aplicación de este Acuerdo se extiende únicamente a las reglas de origen no preferenciales, se está dejando claro la elección por un criterio: el de la transformación apoyándose en el Sistema Armonizado. En las más importantes zonas de integración regional que se crean en esta década de los noventa (Espacio Económico Europeo y el Acuerdo de Libre Cambio de América del Norte) también se opta por este criterio. Ello lleva a la CNUCED a inclinarse hacia la transformación como el criterio único en el que podría apoyarse el SGP⁴³⁵. No obstante decide mantenerse a la expectativa de los resultados de la ejecución del Acuerdo de la Ronda, sin asumir la iniciativa de abordar la armonización de las reglas de origen del SGP. Según la Secretaría de la CNUCED, en los trabajos del Comité Técnico creado por el Acuerdo se dará necesaria solución al problema crucial y común para las reglas de origen preferenciales y no preferenciales: la definición del grado de operación o transformación que puede ser considerado como “transformación sustancial”. La estrategia de la CNUCED es aprovechar en lo que sea posible el trabajo de fondo del Comité Técnico, que sería seguido por la Secretaría en calidad de observador.⁴³⁶ “después de las reglas de origen no preferenciales las reglas de origen del SGP son las “candidatas” ideales a la armonización pues tienen un carácter autónomo (no son el objeto de obligaciones bilaterales y sirven a objetivos comunes”⁴³⁷

Los progresos no se producen solamente en el ámbito de la definición de transformación sustancial, sino que se pueden señalar dos puntos básicos en los

⁴³⁴ CNUCED, *Examen général: vers une revitalisation du SGP. Options et propositions en vue de revitaliser le système généralisé de préférences*, TD/B/SCP/13, 23 de octubre, 1995.

⁴³⁵ CNUCED : *Consultation sur l'harmonization et l'amélioration des règles d'origine. Débats antérieurs, évolution récente et démarches possibles*, TD/SCP/8, Ginebra, 16 de mayo, 1994.

⁴³⁶ TD/B/SCP/14

⁴³⁷ CNUCED, *Harmonization, simplification and improvement of the rules of origin...*, TD/B/SCP/AC.1/2/Add. 1, 19 de julio, SCP/AC.1/2

que se seguirá insitiendo durante todo el decenio⁴³⁸: Por un lado, de forma temprana se empieza así a solicitar que los materiales originarios de los países donantes sean tenidos en cuenta a la hora de conceder el origen de un país beneficiario sobre la base de que se está fomentando, de esa forma, la cooperación económica y el comercio recíproco entre los países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo. En particular, la inclusión de los elementos del país donante parece especialmente útil en la fase de despegue de las industrias manufactureras nuevas en los países en desarrollo de productos destinados a bienes de consumo y si la financiación disponible para la producción a la exportación es insuficiente.

Igualmente se insta a conceder la acumulación para estimular las relaciones comerciales entre los países beneficiarios. Si bien en un principio se promocionan la acumulación regional tanto como la global, pronto comienza a aparecer una mayor precisión en el uso de esta figura, distinguiéndose entre “acumulación parcial y regional”, aplicada por la CEE, “acumulación total y regional”, empleada por Japón y los EEUU, y la “acumulación total y global” (Australia, Canadá y Nueva Zelanda)⁴³⁹. Será precisamente esta última la preferida, dada la globalización de la producción y de las inversiones. Básicamente es la única que, al parecer, realmente anima el comercio entre los países beneficiarios permitiendo explotar la complementariedad de sus capacidades de producción y la especialización industrial. Posteriormente, se plantea incluso la posibilidad de que a los países menos avanzados que no formen parte de ninguna asociación regional pudiera permitírseles una acumulación con un país vecino beneficiario.⁴⁴⁰

También habría que destacar las últimas proposiciones⁴⁴¹ en las que se plantea la posibilidad de eliminar las reglas suplementarias correspondientes a las transformaciones mínimas. Se trata de establecer un solo criterio por producto, evitando que determinadas mercancías, que por un lado responden a los requisitos

⁴³⁸ V. a modo de ejemplo: CNUCED: *Consultations sur l'harmonization et l'amélioration des règles d'origine*. TD/B/C.5/141, 28 de febrero de 1992 y TD/B/COM.1, 20-21 de julio, 1998.

⁴³⁹ *Amélioration des règles d'origine, y compris leur harmonization: initiatives qui pourraient être définies et encouragées*, 1989, TD/B/C.5/120, citado en TD/B/C.5/141 y TD/B/SCP8

⁴⁴⁰ TD/B/SCP/AC.1/2, p. 20

⁴⁴¹ TD/B/SCP/8

de origen, queden excluidas de la preferencia finalmente en razón de las reglas relativas a las operaciones mínimas.

Los progresos en estas tres líneas se suceden incluso de manera unilateral, pudiéndose destacar la liberalización de la lista única concerniente a textiles y vestido que introduce Japón a partir del 1 de noviembre de 1993, o la reforma del esquema SGP de la UE para el periodo de 1995-1998, donde se contabilizan por primera vez, a los efectos de conceder el origen de un país beneficiario, los elementos procedentes del país donante⁴⁴².

3.2. Aspectos procedimentales

En la década de los noventa los impulsos renovadores vistos en la regulación material bajo la forma de la armonización, alcanzan los aspectos procedimentales con el matiz de la simplificación y la mejora. En particular se localizan como principales problemas de las reglas de origen del SGP, a parte de la falta de armonización desde la perspectiva sustantiva de la regulación, las dificultades fácticas en el cumplimiento de los innumerables requisitos, sobre todo en el tema de la expedición directa, y los costes aduaneros de las pruebas documentales.⁴⁴³

Así la CNUCED recomienda, para reducir los costes de la documentación que debe ser presentada, que la concesión del tratamiento SGP no deba someterse a reglas concernientes al transporte, como el “conocimiento”, dado que los países sin litoral y los que disponen de una infraestructura y servicios mediocres son incapaces a menudo de cumplir esta condición, no pueden dar a sus exportadores un conocimiento cubriendo el pasaje en el país de tránsito, por lo que se propone derogar estos requisitos, al menos para los países más desfavorecidos. De la misma forma solicita que las prescripciones sobre la presentación, formato y calidad del papel del Formulario A se relajen, es más, propone suprimirlos y reemplazarlos por una simple declaración del origen sobre la factura, propuesta acogida por EEUU, que a partir de 1994 solo exige una declaración del exportador. Igualmente se señala como deseable una mayor cooperación

⁴⁴²Para ver los detalles de este esquema, v. Cap. 4, Parte III..TD/B/SCP/AC.1/2, p. 11

⁴⁴³ SCP/AC/1/2

administrativa entre los países que exigen que el Formulario A sea visado oficialmente y los beneficiarios de la preferencia.

Derivada de la Ronda Uruguay, la Declaración común sobre reglas de origen preferenciales evoca claramente el régimen del SGP en el párrafo 2 al señalar como reglas de origen preferenciales “las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general ... para determinar si las mercancías son admitidas a beneficiarse de un tratamiento preferencial en el marco de los regímenes comerciales contractuales o autónomos”⁴⁴⁴, por lo que el contenido de la citada Declaración debe ser tenido en consideración también en el ámbito del SGP que se está analizando. No obstante, la real trascendencia de la Declaración resulta muy reducida, puesto que sobre casi todos los requerimientos, salvo dos, ya se había puesto de acuerdo la CNUCED.

Se trata por un lado de que los exportadores de los países beneficiarios puedan solicitar a los países donantes un dictamen previo sobre el origen de ciertos productos para determinar si serían admisibles en la preferencia del SGP. Es el artículo 3 d) que constituye para los países beneficiarios un verdadero progreso en el ámbito de la previsibilidad y la seguridad y que puede ayudar a resolver problemas complejos de origen antes de que los exportadores vean comprometida su producción, dado, además, que las apreciaciones son válidas durante tres años y deben ser expedidas en los 150 días desde su solicitud.

En segundo lugar se trata de la posibilidad de que las decisiones concerniendo la determinación del origen adoptadas por la autoridades del país donante de la preferencia puedan ser recurridas y revisadas de la forma más rápida posible, por los tribunales, o según procedimientos judiciales, administrativos o arbitrales, independientes de la autoridad que se haya pronunciado sobre el origen.

La disposición final de la Declaración sobre la notificación a la OMC de las reglas de origen existentes no resulta un elemento nuevo, aunque sí tiene su trascendencia. Desde 1970 los países donantes notifican a la CNUCED los cambios introducidos en sus esquemas SGP. No obstante se trataba de un mero

⁴⁴⁴TD/B/SCP/AC.1.2, p. 14

acto de información sin obligación legal en su realización. Al contrario, la Declaración tiene la fuerza obligatoria de la que ya se habló.

PARTE III

EL SISTEMA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La conformación del sistema de reglas de origen de la Comunidad Europea destaca por ser uno de los más detallados, complejos y completos del panorama internacional. Su estudio se aborda en esta Parte, sin embargo, con un doble interés: no sólo en función de su carácter modélico o representativo, sino porque tras la incorporación de España a las Comunidades y teniendo en cuenta la comunitarización completa de este sector, la Administración española asume íntegramente la regulación comunitaria sobre reglas de origen⁴⁴⁵.

El concepto de origen para la Comunidad Europea resulta fundamental, tanto en las llamadas relaciones comerciales exteriores como en las internas. Efectivamente, las reglas de origen son utilizadas por las autoridades aduaneras del espacio comunitario para la aplicación de la política comercial común frente a terceros Estados: la entrada de mercancías no comunitarias se selecciona en función de su origen, no sólo para la aplicación de derechos aduaneros, sino para la puesta en marcha también de otras figuras como contingentes o derechos antidumping y, por supuesto, el arsenal de derechos preferenciales. La discriminación en las relaciones comerciales resulta un instrumento eficaz para la Comunidad para afirmar su posición dominante en el comercio internacional, y es

⁴⁴⁵ Tras la adhesión a las Comunidades, el régimen de comercio exterior español, adaptado al comunitario, se contiene en las Ordenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 21 de febrero de 1986 (BOE nº 48 de 25 de febrero de 1986) que regulan el procedimiento y tramitación de importación (reformado posteriormente por la Orden de 6 de abril de 1994 del mismo Ministerio y afectado por el RD 1778/1994 de 5 de agosto (BOE nº199, 20 de agosto, 1994) de adecuación de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones) El sentido de estas normas de origen nacional debe entenderse como depurador del ordenamiento jurídico español y complementivo en relación con las normas comunitarias básicamente reglamentos en este sector, que no requieren más acto nacional que el que complete el procedimiento de tramitación. V. GALERA RODRIGO, S.: *Derecho Aduanero Español y Comunitario. La intervención pública sobre el comercio exterior de bienes*, Madrid, 1995.

que un tratamiento preferencial, o dicho de otro modo, una extranjería ventajosa aplicada a la producción de un tercer país se acompaña siempre de la extensión o “exportación”, a ese mismo país, de normas de mercado de la Comunidad (derecho de la competencia, estándares medioambientales y técnicos, especialmente)⁴⁴⁶, como queda reflejado en los Acuerdos Europeos y Mediterráneos, por ejemplo. La estrategia es muy lógica: si las normas de mercado relativas a la producción se asemejan, la extranjería se atenúa.

Dentro del ámbito intracomunitario la situación se invierte: la supervivencia de diferentes normas de mercado dentro del territorio aduanero comunitario con un ámbito de aplicación territorial restringido a los países miembros conduce a que subsista una extranjería subsidiaria o residual. Esto es, la sustitución de las fronteras de los Estados miembros por la comunitaria no es todavía perfecta, de forma paralela tampoco existe un verdadero mercado o espacio comunitario. Desde la perspectiva de Derecho Internacional Privado se produce, así, unas particulares relaciones de extranjería de las mercancías vinculadas a los Estados miembros y a países terceros, a pesar de la ausencia o eliminación de las normas de extranjería en las relaciones intracomunitarias.

Teniendo esto presente el Capítulo 1, a modo de páginas introductorias pone de relieve los diferentes sectores en los que el concepto de origen resulta relevante en la Comunidad. A continuación se expone el sistema de reglas de origen no preferencial, desglosando las reglas generales (Capítulo 2) de las diseñadas para productos específicos (Capítulo 3). Especial atención se dedica a las reglas de origen preferenciales (Capítulo 4) por la complejidad que ofrecen, especialmente algunos de sus elementos como la acumulación. En realidad, las reglas de origen preferenciales, tal y como están diseñadas, cumplen perfectamente el objetivo de ampliar el área de influencia desplegado por la producción comunitaria. El entramado de acuerdos preferenciales sitúa a la Comunidad, de hecho, en una situación privilegiada al crear un “espacio” de enormes capacidades productivas en cuyo centro se sitúa la Comunidad⁴⁴⁷. En el

⁴⁴⁶ Sobre la relación entre acuerdos preferenciales, las reglas de origen que incorporan y la asimilación por terceros Estados de normas de mercado de la Comunidad, GARCIA LOPEZ, J. y GARCIA CATALAN, M.I., op. cit.

⁴⁴⁷ HIRSCH, M.: “The asymmetric incidence of rules of origin. Will progressive an cumulation rules resolve the problem?”, *Journal of World Trade*, 32 (4), 1998. En relación con TOVIAS, A.:

Capítulo 5 se destaca la utilización de las reglas de origen, bajo la forma de exigencias de contenido local, como instrumento proteccionista, a través de la búsqueda y consideración en cada mercancía de su parte extranjera. En particular este Capítulo refleja la situación creada por la aparición de mercancías extranjeras dentro del territorio comunitario, más allá del hecho en frontera, lo cual se revela como una novedad. Y es que, si bien como hemos visto en la Parte I, la tendencia a remitir las normas de extranjería a la frontera ha sido una tendencia creciente, la consideración del contenido local supone la búsqueda, de nuevo, de normas de extranjería dentro del territorio. La situación provoca una dislocación dado que la mercancía extranjera, conforme a la normativa internacional del marco OMC, se vincula al hecho de la importación, y en este capítulo se va a resaltar los estrechos márgenes de actuación derivados de esa vinculación entre mercancía extranjera e importación que le queda a la Comunidad para poder actuar contra ese elemento extraño que ha surgido en su propio mercado. Para esos elementos extraños, las medidas de política comercial habituales se revelan inaplicables y el concepto tradicional de origen insuficiente. El último Capítulo se dedica a analizar la situación de los particulares frente a las reglas de origen. Aunque esa situación se haya puesto ya de manifiesto a lo largo de los capítulos anteriores, ahora se pretende resaltar las posibilidades concretas que tiene el importador y el exportador de participar en la formación de las reglas de origen y de actuar frente a su aplicación, intentando cerrar, de esa forma, el panorama de las reglas de origen en la Comunidad.

“Impacto comercial de las futuras zonas de libre comercio” BACCARIA, J. y TOVIAS, A.: Librecambio euromediterráneo. Impacto del área de libre comercio en el horizonte 2010, Barcelona, 1999.

Capítulo 1

Las reglas de origen en el marco de una unión aduanera y el tratamiento de la mercancía extranjera

La Comunidad Europea contemplada como sistema de integración responde, desde una perspectiva económica⁴⁴⁸, a la construcción de una unión aduanera que comprende, dentro del ámbito de aplicación geográfica, el territorio de todos los Estados miembros⁴⁴⁹ y como ámbito material, el intercambio de todo tipo de mercancías⁴⁵⁰.

El concepto de unión aduanera, conforme es definido en el artículo XXIV del GATT, comporta la actuación en dos direcciones: (a) la eliminación de los derechos arancelarios y cualquier otra restricción al comercio entre los Estados miembros, y (b) el establecimiento de un arancel aduanero común y una única política común en las relaciones comerciales con terceros Estados. De alguna forma se trata de construir algo muy parecido a lo que sería el territorio aduanero de un único Estado. Ello supondría, al menos en teoría, el establecimiento del mismo espacio económico, el establecimiento de unas mismas normas de

⁴⁴⁸ Sobre sistemas de integración y su clasificación: (zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercado único), BLACKHUST, L.: *Regional integration and the global trading system*, Londres, 1993.

⁴⁴⁹ Con las excepciones de las islas Feroe y Groenlandia para Dinamarca, Ceuta y Melilla para España, territorios de Ultramar en el caso de Francia, los municipios de Livonio y Campione y una parte del Lago de Lugano de Italia y las islas Aland de Finlandia. Al contrario, se integran en el territorio de la unión aduanera el Principado de Mónaco para Francia, y la República de San Marino en Italia. En concreto para este último caso hay que tener en cuenta el Acuerdo de comercio y de Unión Aduanera firmado por la Comunidad del que nos ocuparemos más adelante.

⁴⁵⁰ Se plantea el problema de la excepción de los productos CECA y los productos CEEA y la aplicación posible o no de las normas del TCE a estos productos. Sobre estos problemas, v. STOFFEL, N.: *La prohibición de restricciones a la libre circulación de mercancías en la Comunidad Europea*, Madrid, 2000, p. 141-149.

mercado, la desaparición de la condición de “extranjeras” de las mercancías producidas en cada país miembro, y el mismo tratamiento otorgado a las mercancías “extrañas” al grupo: unas mismas normas de extranjería, por tanto, referida a mercancías.

Hemos obviado hasta ahora mencionar un aspecto clave presente, aunque de forma muy sutil, en la constitución de una unión aduanera: el origen de los productos. Hemos hablado de las relaciones comerciales entre los Estados miembros (a), pero no hemos precisado que la eliminación de esos derechos aduaneros y cualquier otra barrera al comercio puede entenderse referida exclusivamente a los *productos originarios* de los países integrantes de la unión. El texto del artículo del GATT precitado hace referencia expresa a ello como el mínimo de liberalización en el tráfico interno de la unión que debe ser conseguido. En concreto prescribe que las restricciones al comercio deben ser eliminadas en *todo el comercio* entre los territorios constituyentes de la unión o *al menos en todo el comercio de productos originarios de tales territorios*⁴⁵¹. Y esta segunda posibilidad podría haber sido la acogida por la Comunidad Europea, pues en el segundo párrafo del artículo 25 del TCE (ex art.9) que funda la unión aduanera menciona su aplicación para “los productos que son originarios de los Estados miembros”.

Ello debe ser puesto, sin embargo, en relación con el segundo elemento constituyente de una unión aduanera, esto es el hecho de tener un mismo arancel común y una misma política en todos los países miembros en sus relaciones con terceros Estados (b), lo que elimina el riesgo de distorsiones en los flujos comerciales hacia los países miembros de la unión aduanera. Derivado de ello, la Comunidad introduce el concepto fundamental de despacho a libre práctica en

⁴⁵¹ DEMARET, P.: “Le regime des échanges internes et externes de la Communauté à la lumière des notions d’union douanière et de zones de libre-échanges ». *Du Droit international au droit de l’intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 139-165. El autor explica esta referencia al concepto de origen en la definición de Unión Aduanera que ofrece el art. XXIV del GATT, en función de la eliminación de uno de los antiguos criterios bajo los que se definían las uniones aduaneras: la repartición de los derechos aduaneros percibidos por los Estados miembros. En ausencia de un criterio preestablecido para la repartición de antemano, los controles en las fronteras internas se revelan necesarios para los productos originarios de terceros Estados. Al parecer este es el mismo problema en torno a las uniones aduaneras de Latinoamérica, donde se establecen reglas de origen para el tráfico intra-aduanero, dado que “tienen una tarifa exterior común pero no socializada”. GITLI, E.: “Rules of Origin. New Implications”. *CEPAL Review*, 56, 1995, p. 111-125. El autor establece así una distinción entre uniones aduaneras completas y simples

todo el territorio de la unión aduanera en cuanto a las mercancías originarias de terceros países una vez que han satisfecho las obligaciones aduaneras en uno cualquiera de los países miembros, esto es, la asimilación de las mercancías originarias de terceros Estados a las originarias de la Comunidad una vez han superado el tratamiento específico en frontera. En virtud de esa asimilación, también las mercancías originarias de terceros Estados disfrutarán de la eliminación de derechos aduaneros y cualquier otra restricción al comercio en las relaciones comerciales intracomunitarias, como el mismo párrafo segundo del artículo 9 precitado reconoce⁴⁵². Gracias a estos dos elementos, el resultado final es que en la Comunidad va aplicarse la primera posibilidad determinada en el artículo XXIV del GATT en cuanto a las relaciones entre los Estados miembros, esto es, la eliminación de cualquier barrera al comercio en general intracomunitario, sin más precisiones sobre el origen del producto que se intercambia. Podríamos, pues, concluir que la determinación del origen resulta únicamente importante en las relaciones extracomunitarias para poder discriminar, según la Política Comercial Común, entre las mercancías de diferentes países terceros.

Siendo este el resultado final, se ha querido insistir en que, en efecto, no es el punto de partida, y que el concepto de origen se encuentra en la base. La importancia del concepto de producto originario y no originario en una unión aduanera, y en concreto la Comunidad Europea, que se desarrolla en este capítulo, va más allá del tráfico extracomunitario o con países terceros: Las mercancías originarias de un país de la unión, en el ámbito intracomunitario, no serán tratadas siempre exactamente igual que las no originarias. Es más, en ocasiones el tratamiento que recibe en un país miembro una mercancía originaria de otro país miembro tampoco es exactamente el mismo que el que concede a sus propias mercancías. La causa de estas discriminaciones se encuentran en que la unión aduanera que conforma la Comunidad no comporta un mercado único perfecto, sino que en algunos aspectos subsisten los mercados nacionales. En cualquier caso, esta exposición resulta bien diferente de la explicación tradicional de lo que

⁴⁵² “Los productos que se benefician de la libre práctica son definitivamente y totalmente asimilados a los productos originarios de los Estados miembros”. STJCE. Asunto Donckerwolke, Criel et Shou/ Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille, 41/76, de 15 de diciembre de 1976. Rec. 1976, p. 1921.

es una unión aduanera, donde se suele señalar que el concepto de origen no existe en las relaciones intracomunitarias y en su lugar se aplica el concepto de libre práctica⁴⁵³.

A nuestro modo de ver, los términos “comercio intracomunitario” y “relaciones comerciales con terceros Estados” son demasiado abstractos para poder definir con precisión el funcionamiento de una zona de integración y sin embargo en función de ellos se hace depender la aplicación de la libertad de circulación o bien la imposición de unos derechos aduaneros unificados. ¿Se refieren a la procedencia de la importación/ exportación? ¿La nacionalidad de los actores de la operación comercial?. ¿Cuál es el factor estrictamente de internacionalidad de la relación o de regionalidad, aplicando categorías de Derecho Internacional Privado, que lleva a definir una operación comercial como extracomunitaria o intracomunitaria, respectivamente, para en su caso, saber si en esa operación serán de aplicación los derechos determinados en ese arancel común o al contrario goza de toda libertad de circulación? Según nuestro parecer, lo que importa en el fondo es ese elemento extraño que se introduce en el propio mercado, esto es, la mercancía y su vinculación con un espacio económico totalmente ajeno o próximo para determinar si es una relación comercial intracomunitaria o extracomunitaria. Y ciertamente la libre circulación de las mercancías originarias de los Estados miembros de la Comunidad estará siempre y en todo caso garantizada y respetada, sin excepciones. Obsérvese que por el juego del concepto de despacho a libre práctica, también una mercancía totalmente ajena a cualquier país miembro que ha satisfecho los derechos aduaneros de uno de ellos queda vinculada a ese nuevo país y sobre su comercialización en otros países miembros no recaerá restricción alguna, aunque como veremos, con ciertas excepciones. Cuando no exista ni esa vinculación primaria (origen) ni secundaria (despacho a libre práctica), entonces estaremos

⁴⁵³ V. PELECHA ZOZOYA, F.: *El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea*. Madrid, Barcelona, 1999, p. 65. HERIN, J.: “Rules of Origin and Differences between Tariff Levels in EFTA and in the EC”. *Occasional papers*, nº 13, 1986, p. 1: “Dado el hecho de que hay una tarifa exterior común y consecuentemente la cuestión de desviación de comercio, no aparece, no hay necesidad de reglas de origen en el mercado intracomunitario”. En sentido parecido STEENBERGEN, J.: “Is there a need for constitutional reform of foreign trade law of the EEC?”. *National Constitutions and International Economic Law*, Deventer-Boston, 1993, p. 564. “Si bien no hay un derecho de acceso al Mercado comunitario para las mercancías extranjeras, una vez admitidas en el mercado, el origen resulta irrelevante y un tratamiento equivalente queda garantizado”. Estas posturas son demasiado reduccionistas como vamos a ver.

ante una relación extracomunitaria y aplicaremos la tarifa exterior común. En las páginas siguientes, de acuerdo con esta perspectiva, se desarrollará específicamente el tratamiento de la mercancía en la unión aduanera en función de su vinculación con algún país miembro o no. Este enfoque ayudará a poner de relieve determinados aspectos que han quedado tradicionalmente borrosos u oscuros en el funcionamiento de la unión aduanera.

1. Relaciones exteriores: Situación de las mercancías no vinculadas a un país comunitario

En la llamada dimensión externa de la unión aduanera, resultan de aplicación dos elementos básicos: El establecimiento de unos derechos aduaneros comunes y la definición de una política comercial común que aplicarán todos los países miembros a las mercancías no vinculadas de ninguna forma con los países miembros de la unión. La división entre Arancel Aduanero Común y medias de política comercial no se sigue a otros efectos que meramente expositivos, respetando lo señalado en el art. XXIV del GATT.

1.1.El establecimiento de un arancel aduanero común (AAC)

El AAC quedó establecido el 1 de julio de 1968 por el R. (CEE) 950/68⁴⁵⁴. En estrecha relación con ello, los tres elementos del hecho aduanero: la nomenclatura, la valoración y el origen quedaban también definidos de forma común en los R.(CEE) 950/68⁴⁵⁵, 803/68⁴⁵⁶, 802/68⁴⁵⁷. En cuanto a la determinación de los dos primeros elementos la Comunidad se hallaba vinculada por la regulación internacional sobre la materia: el Convenio sobre la Nomenclatura del CCA y el Convenio sobre Valoración del CCA de 1950.

⁴⁵⁴ DOCE 1968 Edición especial. Reformado por el R. 2658/87 y puesto regularmente al día. Sobre el mecanismo seguido para su establecimiento a partir de los derechos arancelarios diferentes de cada país miembro, v. LASOK, D: *The Trade and Custom Law of the European Union*, Londres, 1998.

⁴⁵⁵ DOCE 1968 L 172/1. Reformado por R (CEE) 2658/87, DOCE 1987 L 256/1 para introducir el Sistema Armonizado de Codificación de Mercancías, que se incorpora a la Nomenclatura Combinada Comunitaria y modificado por el R. (CEE) 2505/92, DOCE 1992 L 267/1. El R 2658/87 contiene pues, la Nomenclatura Arancelaria y el AAC. Pero el mismo Reglamento prevé la extensión de la Nomenclatura Arancelaria a medidas no estrictamente arancelarias, aunque sí aduaneras: el Arancel Integrado de las Comunidades Europeas TARIC que recoge las medidas de aplicación de política comercial.

⁴⁵⁶ DOCE 1968 L 148/6. Reformado por R (CEE) 1224/80, DOCE 1980 L 134/1, para introducir el Código de Valoración en Aduana de la Ronda Tokio

⁴⁵⁷ DOCE 1968 L 148/1.

Únicamente en la determinación de las reglas de origen la Comunidad era totalmente independiente pues no existía, como se ha visto, ninguna regulación internacional sobre la materia todavía⁴⁵⁸. Los nuevos esfuerzos hacia la completa consecución de un mercado único dieron lugar a la publicación del Código Aduanero Comunitario por el R (CEE) 2913/92⁴⁵⁹ y su reglamento de aplicación 2454/93⁴⁶⁰, que iban a reorganizar y reagrupar las múltiples disposiciones sobre los derechos aduaneros hacia terceros países, regulando de forma completa, entre otros muchos aspectos, la determinación del origen de las mercancías.

1.2. La política Comercial Común (PCC)

La determinación de la política comercial común supone la definición de unas normas o criterios generales, así como la aplicación de una serie de medidas que van a regir la importación, más allá de la mera aplicación de una tarifa arancelaria única, en las relaciones comerciales exteriores. Se trata en definitiva del tratamiento que se va a otorgar a las mercancías no originarias de la Comunidad, en principio ligado al hecho de frontera⁴⁶¹. Debe señalarse, por tanto, que la aplicación de las disposiciones que van a señalarse a continuación, necesita como punto de partida precisamente el que se trate de una mercancía que no tiene todavía con la Comunidad ningún tipo de vinculación. Con ello se quiere poner de relieve que la aplicación de la PCC se basa en el origen “extranjero” o no comunitario de las mercancías, como concreción del abstracto concepto de relaciones con terceros Estados. Pero es que, además, la mayoría de ellas discriminan a su vez entre la propia producción no comunitaria para otorgar un tratamiento diferenciado según su origen concreto.

Para poder contar con un panorama⁴⁶² en conjunto de lo que implica esta PCC, debe tenerse en cuenta la existencia de dos regímenes o sistemas: el

⁴⁵⁸ V. Capítulos precedentes sobre las reglas de origen internacionales

⁴⁵⁹ DOCE 1992 L 302/1

⁴⁶⁰ DOCE 1993 L 253/1

⁴⁶¹ Aplicamos aquí una perspectiva de Derecho Internacional Privado frente a un punto de vista administrativista según el cual solamente los derechos aduaneros están ligados al cruce en frontera. GALERA RODRIGO, S.: *Derecho Aduanero Español y Comunitario. La intervención Pública sobre el Comercio Exterior de Bienes*, Madrid, 1998.

⁴⁶² Una rápida y clara sinopsis sobre el tema puede verse en DEHOUSSE, F.: « Le marché unique et les relations extérieures de l'Union Européenne », en *Journal des Tribunaux*, 3, febrero, 1996, pp. 73-77. El esquema que se va a presentar parte omite deliberadamente el régimen de

aplicado de forma general y autónoma por la Comunidad, también llamado sistema no preferencial, y el aplicado de manera especial para las relaciones comerciales con determinados terceros países, esto es, el sistema preferencial, entendiéndose este último como una derogación o excepción del sistema anterior.

1.2.1. Sistema general o no preferencial

Sobre régimen de importación y sistemas de protección

- a) R (CEE) 3285/94⁴⁶³ que define el régimen común de importación de los productos originarios en terceros países, exceptuando los originarios en la Comunidad de Estados Independientes, China y Albania, así como determinados textiles. Este régimen común de importación supone básicamente el establecimiento del principio de no aplicación, de forma general, de las restricciones cuantitativas, así como la determinación de unas reglas para su aplicación como excepción, en forma de medidas de salvaguardia y de vigilancia. Las medidas de salvaguardia deben aplicarse, en principio, de forma no discriminatoria. No obstante, está prevista su aplicación frente a los productos originarios de un país concreto en determinados casos. Las restricciones cuantitativas aplicadas en las relaciones comerciales con terceros Estados serán, por supuesto, definidas por la Comunidad y afectarán al conjunto del mercado comunitario, en oposición al sistema descrito por los anteriores Reglamentos que recogían la aplicación de numerosas cuotas adoptadas y aplicadas solo por determinados países comunitarios⁴⁶⁴. No obstante y en casos excepcionales se permite la aplicación de cuotas regionales, es decir restricciones

exportación, dado que la línea de investigación se centra en el tratamiento de la mercancía extranjera.

⁴⁶³ DOCE 1994 L 349, que implementa el Código de Salvaguardias de la Ronda Uruguay en el plano comunitario. Sobre el contenido específico de este reglamento, sus relaciones con las Restricciones Voluntarias a la Exportación (VERs) y su adecuación al Código de Salvaguardias del GATT, así como el funcionamiento y significado de salvaguardias y vigilancias, GARCIA CATALAN, M.I.: "Medidas de salvaguardia y restricciones voluntarias a la exportación en el GATT/OMC y la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, jul-dic, 1997, pp. 447-484.

⁴⁶⁴ R. 288/82 DOCE 1982 L35/1.

cuantitativas adoptadas por la Comisión pero cuyo ámbito de aplicación se restringe a uno o varios mercados nacionales pero no a toda la Comunidad.

- b) R (CEE) 519/94⁴⁶⁵ que define el régimen común de importación precisamente para los países excluidos del anterior, dejando a parte también su producción de algunos textiles. Este Reglamento supone igualmente el establecimiento con carácter general del principio de libre importación de los productos incluidos en su ámbito de aplicación, a excepción de todos los textiles y algunos otros productos originarios de China cuya importación queda sometida a un sistema de cuotas y vigilancias. De la misma forma, se señalan las condiciones bajo las cuales pueden establecerse medidas de salvaguardia y vigilancias en relación con las importaciones cubiertas por el Reglamento. El sistema de aplicación de estas medidas reproduce el del Reglamento que regula el régimen general de importación (a) aunque pueden señalarse algunas diferencias que muestran una menor rigurosidad de los requisitos exigidos para la aplicación de las medidas.
- c) R (CEE) 3289/94⁴⁶⁶ y R (CEE) 517/94⁴⁶⁷ que regulan la especial importación de los textiles⁴⁶⁸. En el primero de estos

⁴⁶⁵ DOCE 1994 L 67/1. La regulación anterior estaba contenida en los R. 1765/82 (DOCE 1982 L195/1), para los países de Economía de Estado, salvo China, a la que se aplicaba el R. 1766/82 (DOCE 1982 L 195/21). En ambos Reglamentos se contenían las medidas aplicables a los productos liberalizados a escala comunitaria sobre los que no se aplicaban restricciones cuantitativas. El régimen aplicable a los productos originarios de estos países no liberalizados a escala comunitaria y sujetos, por tanto, a restricciones cuantitativas nacionales se encontraba en los R. 3420/83 (DOCE 1983 L 346/6) y 3421/83 (DOCE 1983 L346/91). De estos reglamentos fueron excluidos los países de la Europa central y Oriental tras la firma de los Acuerdos interinos sobre comercio.

⁴⁶⁶ DOCE 1994 L349, Reglamento para la aplicación de reglas comunes para las importaciones de ciertos productos textiles de terceros Estados, (con los que existe algún tipo de acuerdo) que implementa el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV) de la Ronda Uruguay. El ATV tiene como principal objetivo introducir los textiles dentro de la normativa general del GATT 1994 y la abolición de los Acuerdos Multifibras, compleja red de VERs entre países desarrollados importadores y países en vías de desarrollo exportadores. Según el plan acordado la integración total de los textiles en el marco general debería producirse en enero de 2005. El sistema anterior a este Reglamento estaba regulado por el R. 3030/93 (DOCE 1993 L 275).

⁴⁶⁷ DOCE 1994 L 67.

reglamentos se recogen las cuotas comunitarias para cada producto textil según su origen, y un complejo sistema para administrarlas, de forma que cada Estado miembro podrá permitir la importación de estos productos en su mercado previa confirmación por parte de las autoridades comunitarias de que el cupo no ha sido todavía completado. En el caso de textiles sujetos a medidas de vigilancias, se establece un sistema de doble licencia según el país de origen, esto es, la necesidad de que la mercancía, en el momento de la importación, vaya acompañada de una licencia expedida por el país exportador y otra por el Estado miembro importador. Para los casos en que la mercancía sea originaria de otros países concretos el sistema de doble licencia se halla reducido a la expedición en el país comunitario de importación de la correspondiente licencia. El Reglamento contiene también un sistema especial de aplicación de salvaguardias para los textiles sobre los que no recae ya una restricción cuantitativa. En cuanto al segundo de los Reglamentos citados esto es, el R. 517/94, circunscribe su ámbito de aplicación a las importaciones de productos textiles de ciertos terceros Estados no cubiertas por acuerdos bilaterales, protocolos y otras reglas de importación específicas. Para estos productos se establece un régimen de libertad de importación con la previsión de poder establecer medidas de salvaguardia, salvo para algunos de ellos, a los que se aplican restricciones cuantitativas, en ocasiones comunitarias, y en otras nacionales⁴⁶⁹.

La tendencia general es que del ámbito de aplicación de este reglamento vayan pasando hacia el ámbito de aplicación del 3289/94 determinados productos textiles originarios de un país

⁴⁶⁸ Sobre los problemas específicos de la importación de textiles, INAMA, S. y VERMULST, E.: *Customs and Trade Laws of the European Community*, La Haya-Londres, 1999

⁴⁶⁹ La aplicación de estas cuotas nacionales tiene sorprendentemente su base en el R. 288/82. Su aplicación se halla, sin embargo, suspendida provisionalmente. Conforman las últimas cuotas nacionales supervivientes tras el impulso dado al Mercado Único a partir de 1992.

concreto con el que la Comunidad firme algún tipo de acuerdo bilateral.

- d) Régimen especial de importación: perfeccionamiento pasivo. Arts. 145 a 160 del CA y arts. 748 a 787 del Reglamento de aplicación. El régimen de perfeccionamiento pasivo permite exportar temporalmente mercancías comunitarias fuera del territorio aduanero de la Comunidad para someterlas a operaciones de perfeccionamiento, permitiendo después el despacho a libre práctica en la Comunidad de los productos resultantes de esas operaciones. La singularidad del régimen radica en que en el momento de la “reimportación” la mercancía no estará sujeta a los mismos derechos aduaneros que otra mercancía equivalente, sino que solamente se gravará en función del valor añadido en el territorio extranjero durante la operación de perfeccionamiento. Tampoco estará sujeta a ninguna medida de política comercial. De alguna forma se establece la consideración de que la mercancía no ha abandonado el territorio comunitario. No obstante, si la operación en el extranjero tiene tal importancia que supone que la mercancía ha perdido el origen comunitario, quedará sujeta a las medidas de política comercial aplicables a las mercancías similares de su mismo origen. La mecánica de este sistema transluce la idea de que la ficción legal de que la mercancía no ha abandonado el territorio comunitario, sólo funciona si la mercancía no pierde su carácter originario de la Comunidad.

Sobre medidas de defensa comercial o “fair trade”

- d) R (CEE) 384/96⁴⁷⁰ sobre el establecimiento de medidas antidumping. Define las reglas de evaluación del dumping en el que resulta determinante la fijación del concepto de mercado doméstico y mercado de exportación, así como el procedimiento para el establecimiento de los derechos antidumping. Estos son también necesariamente discriminatorios y, por tanto, el

⁴⁷⁰ DOCE 1996 L56/1.

concepto de origen vuelve a estar presente, puesto que van a gravar únicamente las importaciones del producto originario de un país concreto.

El concepto de origen, está sin embargo, especialmente presente en los derechos antidumping, pues, se necesita, no solo para terminar concretando las mercancías sobre las que van a recaer, sino otros aspectos que deben quedar aclarados en el procedimiento como: el “país de exportación”⁴⁷¹, para determinar el precio del producto en ese país y verificar así la presencia de dumping, el “mercado doméstico” y “la industria de la Comunidad” afectados por la práctica desleal⁴⁷², y en virtud de ello, quienes tienen legitimación para solicitar la protección de los derechos antidumping y cuál es el la industria comunitaria que hay que tener en cuenta para verificar si existen perjuicio o no⁴⁷³.

1.2.2. Sistema preferencial

De forma inversa al apartado anterior, en éste la mercancía de origen extranjero es objeto de un tratamiento preferencial o más ventajoso que el recibiría otra mercancía extranjera equivalente de otro origen. Este tratamiento se basa en la reducción o eliminación de los derechos arancelarios que corresponderían en aplicación del AAC. La aplicación, por tanto, del sistema preferencial gira también en torno del concepto del origen de la mercancía. La distinción que se realiza en sistema autónomo y convencional hace referencia a la fuente normativa de la preferencia: una disposición interna de derecho comunitario (reglamento comunitario) en el caso del sistema autónomo, o una disposición de derecho internacional (acuerdo internacional).

⁴⁷¹ Art. 1.3 del Reglamento base: “El país de exportación será normalmente el de origen”.

⁴⁷² No es que el art. 4 del R. antidumping, prevea explícitamente la aplicación de normas de origen para determinar los mercados e industrias afectadas, pero sí que se ha acabado acudiendo a ellas como forma de dilucidarlo. La relación va a surgir por la relación que establece el reglamento entre productores y producción y el apoyo en términos tan imprecisos como “proporción importante de la producción comunitaria”..

⁴⁷³ V. al respecto el Capítulo 5

Sistema autónomo

- a) El Sistema de Preferencias Generalizadas
- b) Régimen de importación para las Repúblicas de Croacia, Bosnia y Herzegovina, y algunos productos originarios de las Repúblicas de Eslovenia y Macedonia.
- c) Régimen de importación para la República de Albania
- d) Régimen de importación para Ceuta y Melilla.

Sistema convencional

El número y tipología de acuerdos con contenido preferencial que la Comunidad ha suscrito alcanza a una amplia variedad de países. No obstante pueden establecerse relaciones diferenciadas entre algunos de los países que abarcan estos acuerdos así como unas especiales vinculaciones en cuanto a las reglas de origen, lo cual nos ha llevado a clasificarlos, sobre todo a efectos del desarrollo que sobre los mismos se realizará en los capítulos siguientes, conformando cinco grupos:

a) Países en desarrollo

- Acuerdos de Asociación con los Países de Asia, Caribe y Pacífico.
- Asociación con los Países y Territorios de Ultramar
- Acuerdo en materia de comercio, desarrollo y cooperación con la República Sudafricana

b) Grupo Mediterráneo⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ El grupo mediterráneo presenta en su evolución una diferente tipología de los acuerdos que lo componen, pudiendo señalarse una doble clasificación: los acuerdos de asociación que vinculan a la Comunidad con Turquía, Chipre y Malta, en los que se configura la creación de una unión aduanera y que prevén la incorporación futura de estos países a la Comunidad, frente al resto de los países de la cuenca este y sur del Mediterráneo, que se conformaron primitivamente como acuerdos de cooperación sin esa intencionalidad de adhesión. La situación de los acuerdos actuales resulta ambigua, pues, por una parte se denominan de asociación, estableciéndose la creación de

- Acuerdo de Asociación con Turquía
- Acuerdos de Asociación con Malta y Chipre
- Acuerdos de Asociación con los países del Mahgreb (Argelia, Marruecos y Túnez) y del Mashreck (Egipto, Siria, Líbano, Jordania y Palestina)
- Acuerdo de Asociación con Israel

c) Grupo Europeo⁴⁷⁵

- El Espacio Económico Europeo (EEE), integrado por la Comunidad y Noruega, Islandia y Liechtenstein. Sustituye a los anteriores acuerdos bilaterales de la Comunidad con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), con la excepción del firmado con Suiza, único país de la Asociación que no se ha integrado en el EEE.

una gran zona de libre cambio, pero por otro la eventualidad de una incorporación a la Comunidad no se plantea.

⁴⁷⁵ El grupo europeo también presenta una variedad de acuerdos en diferente grado de vinculación con la Comunidad. En primer lugar el EEE es una zona de libre comercio extendida hacia las cuatro libertades básicas del TCEE, una extensión del mercado interno comunitario a los países EFTA. En este sentido PRIESS, J.H. y PETHKE, op. cit. Destaca también el diferente tratamiento que en su origen obtuvieron los países bálticos y los PECO. Mientras los segundos fueron siempre configurados como acuerdos de asociación, y por tanto con previsión de su adhesión a la Comunidad, (base jurídica: art. 238), los segundos fueron conformados como acuerdos de comercio y cooperación, (base jurídica: art. 235) para ser posteriormente rescatados de esa categoría e incorporados al grupo de los PECO. Sobre el diferente significado de los tipos de acuerdos, MARESCAU, M.: "On Association, Partnership, Pre-Accession and Accession", pp. 3-22. *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Londres, Nueva York, 1997.

Al listado presentado, correspondiente a los acuerdos que serán estudiados más adelante, hay que añadir otra serie de acuerdos con países europeos pertenecientes a la antigua URSS: Rusia, Ucrania (junio 1994), Moldavia (noviembre 1994) y Bielorrusia (marzo 1995), y los firmados con las antiguas repúblicas no europeas integrantes de la URSS: Kazajstán (1995), Kirguiztan (febrero 1995), Bielorrusia (marzo 1995), Azerbaiyán, Armenia, Georgia (abril 1996), Uzbekistán (junio 1996), Turkmenistán (1997) Todos ellos, denominados Acuerdos de colaboración y cooperación, (base jurídica: art. 235) no gozarán de un significado semejante, siendo más fuerte la vinculación con los primeros que con los segundos. En concreto, en los primeros se adopta como objetivo futuro la constitución de una zona de libre comercio, mientras que en los segundos no se plantea. V. MARESCAU, M.: "The European Union and Central and Eastern Europe", en DEMARET, P., BELLIS, J.F., GARCIA JIMÉNEZ, G., op. cit. En cualquier caso no suponen un sistema realmente preferencial, sino el básico de la cláusula de nación más favorecida y por ello no incorporan reglas de origen. V. CNUCED: "The integration of selected economies in transitional trading system and its implications for their trade with developing countries", ITCD/TSB/3, 15 abril, 1998. A modo de ejemplo, un análisis del Acuerdo con Rusia, BORKO, Y.: "The new intra-european relations and Russia", pp. 376-400, MARESCAU, M. (ed.): *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Londres, Nueva York, 1997.

- Acuerdos de Asociación con los Países de la Europa Central y Oriental: Polonia, Hungría, Chequia, Eslovaquia, Rumanía, Bulgaria, Eslovenia.
- Acuerdos de Asociación con los países Bálticos: Letonia, Estonia, Lituania
- Acuerdo comercial con Andorra
- Acuerdo de comercio y de unión aduanera con San Marino

e) Grupo americano

- Acuerdo interino sobre comercio con México

2. Relaciones interiores: situación de las mercancías vinculadas a un Estado miembro: ¿Dos niveles de extranjería?

Si, como cabe esperar, una unión aduanera supone la integración en un único territorio de diferentes países, de forma que su funcionamiento a los efectos que aquí nos ocupan, sea semejante al de un solo país, las mercancías extranjeras una vez han sufrido el tratamiento en frontera que se acaba de describir, preferencial o no, pasarían a ser asimiladas por el principio del despacho a libre práctica a las mercancías originarias de la Comunidad. La libre circulación, por tanto, de productos originarios de los Estados miembros y de los originarios de terceros Estados despachados a libre práctica sería total y ello llevaría a que, en efecto, la determinación del origen en el tráfico intracomunitario resultara irrelevante. No obstante, el sistema comercial intracomunitario no se ha conducido así en todos los casos, precisamente porque dentro de la unión aduanera subsisten en algunos aspectos los mercados nacionales. La prueba más clara es que por el despacho a libre práctica de la mercancía, ésta no pierde su

origen inicial, el cual continuará acompañando a la mercancía en las declaraciones en aduana de los países miembros por los que la mercancía transite.⁴⁷⁶

2.1. Los elementos básicos de la construcción del mercado único interno

La legislación comunitaria adoptó tres utensilios básicos para lograr la eliminación de barreras en el tráfico interno. En concreto, se estableció la obligada desaparición de:

- a) Los derechos aduaneros de importación y exportación entre los Estados miembros, así como las exacciones de efecto equivalente a derechos aduaneros (EEE)⁴⁷⁷ (art. 25 TCE, ex art. 12)
- b) Las restricciones cuantitativas a la importación y exportación así como cualquier medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas (MEE)⁴⁷⁸ (art. 28 y 29 TCE, ex arts. 30 y 34).
- c) Los impuestos directos o indirectos de cualquier naturaleza sobre mercancías originarias de otros países miembros que sean superiores a los impuestos directos o indirectos que gravan productos nacionales similares, así como la eliminación de todo impuesto interior sobre productos de otros Estados miembros dirigidos a proteger indirectamente otras producciones nacionales (Art. 90, ex art. 95 TUE).

⁴⁷⁶ LEGRAND, y MARTÍN, op. cit, p. 110. De hecho la exigencia por las aduanas de los países miembros de la Comunidad de declaraciones de origen, lo cual puede afectar al tráfico intracomunitario, no ha sido considerado como contrario al art. 30. V. Asunto 52/77 Cayrol vs. Rivoira. Rec. 1997, p. 2261, Asunto Donkerwolcke 41/76, Rec. 1977 p. 1921. No obstante, la exigencia de declaraciones de origen parece estar en conflicto con el razonamiento de otra sentencia: Asunto International Fruit 51-54/71, Rec. 1971 p. 1101, donde la exigencia de *cualquier* formalidad se considera una restricción. V. JARVIS, M.: *The application of EC Law in National Courts*, Oxford, 1998, p. 41.

⁴⁷⁷ Se entiende por EEE, según la definición del propio TJCE en una de sus múltiples interpretaciones de la figura: “cualquier carga pecuniaria, sea cual sea su cuantía o designación y modo de aplicación, impuesta unilateralmente sobre mercancías doméstica o extranjeras por razón del hecho de cruce de fronteras y que no es un arancel aduanero en sentido estricto (...) incluso si no se ha impuesto en beneficio del Estado, no tiene efectos discriminatorios o proteccionistas o si el producto sobre el que recae la carga no está en competencia con cualquier producto doméstico”. Asunto 2 y 3/69, *Diamanterbeiders* Rec. 1969, p. 211.

⁴⁷⁸ La definición del concepto de MEE, también por el TJCE: “Cualquier medida comercial impuesta por un Estado miembro capaz de restringir o entorpecer directa o indirectamente, actual o potencialmente el mercado intracomunitario”, Asunto 8/74, *Dassonville*, Rec. 1974, p. 837

Los derechos aduaneros, EEE, restricciones cuantitativas, MEE e imposiciones fiscales presentan una característica común: se trata en todos los casos de medidas que pueden tener un efecto restrictivo del comercio intracomunitario. No importa tanto su carácter proteccionista o discriminatorio, sino el hecho de afectar negativamente al comercio entre los Estados miembros.

La pregunta que surge, es si la eliminación de estas barreras a los intercambios intracomunitarios abarca los productos originarios de los Estados miembros y los no originarios despachados a libre práctica en uno de ellos, o solamente los primeros. Por la redacción del art 23 del TCE queda claro queda claro que la eliminación de los derechos aduaneros así como las EEE (a), las restricciones cuantitativas y las MEE (b) se hallan referidas al comercio entre Estados miembros tanto en lo que se refiere a productos originarios de los mismos, como a los originarios de terceros Estados que se hallan en libre práctica por haber cumplido las formalidades aduaneras⁴⁷⁹, dicho de otro modo, se aplican a todos los productos que tengan una relación directa o indirecta con un país miembro. Sin embargo, este no el caso de los impuestos directos e indirectos en relación con los cuales solo recae una referencia a los productos originarios de países miembros, según el tenor expreso del texto del Tratado. Sería la jurisprudencia del TJCE quien se encargaría de asimilar, también en esta área, los productos originarios de terceros Estados despachados a libre práctica a los productos comunitarios⁴⁸⁰.

Podríamos pensar que aplicando todo este conjunto de medidas el panorama del mercado intracomunitario quedaría perfeccionado, sin embargo, el problema es que no sólo ese conjunto de medidas específicas podía impedir el perfeccionamiento del mercado interno o espacio económico único de la unión

⁴⁷⁹ V. Art. 9 TUE. Reafirmando esta asimilación, Asunto 41/76, *Donckerwolcke v. Procureur de la République*, Rec. 1976, p. 1921. “El resultado de esta asimilación es que las provisiones del art. 30 concernientes a la eliminación de restricciones cuantitativas y todas las medidas teniendo efecto equivalente son aplicables sin distinción a productos originarios de la Comunidad y aquellos que han sido puestos en libre circulación en cualquiera de los Estados miembros, independientemente del origen de los productos”.

⁴⁸⁰ Asunto, 193/85, *Cooperativa Co-Frutta*, Rec. 1987, p. 2085. V. EMILIOU, N. Y O'KEEFFE, D.: *The European Union and the World Trade Law after the Uruguay Round*, Reino Unido, 1996, p. 106. En realidad, la sentencia mencionada solamente hace mención de los productos originarios de Estados miembros, pero al asimilar la aplicación no discriminatoria de los impuestos directos e indirectos a las MEE y EEE, puede entenderse que dicha asimilación comprende también la aplicación a productos originarios de terceros Estados.

aduanera, sino que en sí, el hecho de que cada país miembro mantuviera una legislación diferente en cuanto a los requisitos de producción y comercialización de los productos en sus respectivos mercados, producía el mismo efecto negativo. Esto es, se podían eliminar las normas de extranjería referidas a mercancías relacionadas con los Estados miembros en el espacio comunitario, pero si dentro de ese espacio continúan conviviendo diferentes normas de mercado paralelas, la libre circulación sigue afectada o restringida: el mercado está fragmentado y aún sin normas de extranjería la discriminación subsiste, porque el elemento extraño al mercado está presente. La unión aduanera arrastra, si se quiere un funcionamiento efectivo de la libre circulación de mercancías a la conformación de un mercado único, en definitiva, a que todos los Estados miembros apliquen las mismas normas de mercado. Tras unos primeros intentos de armonizar esta legislación en los Estados miembros, la Comisión cambia de rumbo y opta por seguir la línea fijada en el Asunto Cassis de Dijon⁴⁸¹ por el TJCE, esto es, la regla del reconocimiento mutuo. Según la misma, los Estados miembros quedan obligados a aceptar cualquier mercancía legalmente producida y comercializada en otro Estado miembro. Se trata, en realidad, de una “lógica de coordinación”, basada en dos elementos: la determinación de la ley aplicable a la producción y comercialización de la mercancía extranjera y la “transferibilidad” de los derechos adquiridos en el Estado de origen, todo ello con el objetivo final de evitar la carga de adecuarse a múltiples regulaciones a los empresarios productores⁴⁸². La solución adoptada, si bien contribuye a eliminar trabas posibles a la libre

⁴⁸¹ Asunto 120/78, Rec. 1979, p. 649. V. también Comunicación de la Comisión relativa a las consecuencias de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de Comunidades el 20 de febrero de 1979 en el caso 120/78 DOCE 1980 C 256/2. La jurisprudencia del Asunto Cassis de Dijon ha sido confirmada por el Asunto 267-268/ 91Keck et Mithouard, Rec. 1993 pp. 6097 y Asunto 184/96 Foie-Gras, Rec. 1998, pp. 6197. En este último caso se afirmaba incluso la necesidad de insertar en las reglamentaciones nacionales una cláusula de reconocimiento mutuo para asegurar la compatibilidad de las leyes nacionales con el principio de libre circulación de mercancías. V. GONZALEZ VAQUE, L.: “La jurisprudence relative à l’article 28 CE (ex art. 30) après l’arrêt Keck et Mithouard », *Revue du Droit de la Union Européenne*, 2/2000, p. 395-419. Debe citarse, no obstante, los esfuerzos armonizadores referidos a sectores concretos como protección de los consumidores y respeto a determinados estándares medioambientales, así como los efectos armonizadores en estándares técnicos de diferentes cuerpos europeos como el Comité Europeo de Normalización (CEN), Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) o el Instituto de Estándares de Telecomunicaciones Europeo (ETSI) y a nivel industrial. EECKHOUT, P.: “The external dimension of the EC Internal Market. A portrait”, *World Competition Law and EC Review*, vol. 15, dic. 1991, n°2.

⁴⁸² V. GARDEÑES SANTIAGO, M.: *La aplicación de la regla de reconocimiento mutuo y su incidencia en el comercio de mercancías y servicios en el ámbito comunitario e internacional*, Madrid, 1999, p. 185.

circulación derivadas de esa convivencia de diferentes legislaciones en el espacio comunitario, no deja de plantear algunos interrogantes respecto del tratamiento diferente o discriminatorio que puede recibir la mercancía, como veremos en el apartado siguiente.

2.2. Las excepciones al mercado único: La segunda extranjería

2.2.1. El artículo 134 (ex art. 115)

El esquema que se acaba de describir en cuanto al funcionamiento del tráfico interno puede ser excepcionado⁴⁸³. Precisamente las posibilidades de excepción y la práctica seguida muestran una especie de jerarquía en las medidas de construcción del mercado único. Así, la eliminación de los derechos aduaneros y EEE nunca han sido excepcionados⁴⁸⁴. Los Estados miembros no podían variar autónomamente los derechos arancelarios, fijados de forma global por el AAC, en las relaciones extracomunitarias ni levantar barreras arancelarias de nuevo en las relaciones intracomunitarias. En realidad en la exclusión de las dos posibilidades se encuentra precisamente el fundamento de la unión aduanera tal y como lo describe el GATT.

Por el contrario, la aplicación de restricciones cuantitativas ha sido numerosa y largo tiempo aplicada. Las cuotas a la importación aplicadas por cada mercado nacional en sus relaciones con terceros Estados, han sido en ocasiones adoptadas, bien de forma autónoma, bien como fruto de un acuerdo con un tercer Estado, por los Estados miembros de manera independiente, otras veces acordadas a escala comunitaria como forma de repartición en subcuotas nacionales de cuotas

⁴⁸³ Dejamos aparte determinadas excepciones contenidas en diversos Protocolos, bien de los Tratados constitutivos bien de diferentes Actas de Adhesión sin vigencia, en su mayoría, actualmente: productos originarios y procedentes de determinados territorios con los que Francia, Holanda e Italia presentaban respectivamente lazos tradicionales y que no podía entenderse que fueran despachados a libre práctica si eran reexportados hacia otro Estado miembro. Tras la adhesión del Reino Unido se reprodujo una situación similar en relación con determinados productos lácteos originarios de Nueva Zelanda. De la misma forma, en el caso de España, se consideró que los productos originarios de las Islas Canarias, una vez que se encontraban en territorio peninsular no podían ser considerados como despachados a libre práctica si se exportaban hacia otros Estados miembros. Una vez que las islas Canarias fueron consideradas como parte de la unión aduanera se continuó excluyendo los plátanos de la libre circulación. Sobre estas excepciones, V. OLIVER, P.: *Free movement of goods in the European Community*, Londres, 1996, p. 16-18.

⁴⁸⁴ V. KONSTANTIDINIS, S.: "The new Face of the Community's External Relations : Recent Developments on Certain Controversial Issues" en *EC/International Law Forum I*, p. 3.1

generales. El origen de estas restricciones cuantitativas de aplicación nacional se encuentra en diversas medidas nacionales adoptadas en relación con productos no liberalizados todavía en el ámbito comunitario y cuya duración se fue prorrogando, así como en aplicación de medidas de salvaguardia previstas en diferentes acuerdos bilaterales que los Estados miembros mantenían con determinados terceros Estados. Estas cuotas se encontraban específicamente recogidas en los sucesivos Reglamentos generales de importación hasta el R. 288/82⁴⁸⁵, así como en los específicos para textiles (R. 4136/86⁴⁸⁶), últimos Reglamentos de este tipo que oficializaban la existencia de las cuotas nacionales⁴⁸⁷. El R. 3285/94 que sustituye al anterior elimina estas cuotas nacionales pero crea el marco jurídico para la hipotética aplicación de restricciones cuantitativas regionales, como se ha explicado.

Obsérvese que estas restricciones cuantitativas aplicadas en principio en las relaciones con terceros Estados necesitan una actuación correspondiente en el tráfico intracomunitario, pues de lo contrario las posibilidades de desviación del tráfico anularían la efectividad de la medida. Si un Estado miembro A, a través de la imposición de una cuota pretende reducir el número de unidades de un producto X que entran en su mercado, esa medida deberá aplicarse tanto en las relaciones extracomunitarias como en las intracomunitarias, pues de poco le valdría impedir que ese producto X no entrara por sus fronteras exteriores cuando por las internas, vía otro Estado miembro B, el mismo producto X está inundando su mercado. En previsión de ello aparece el antiguo art. 115 del TCE. Según el mismo para impedir que la política comercial de un Estado miembro adoptada de acuerdo con las disposiciones del Tratado no se vea invalidada por elusión o cuando las diferencias entre tales medidas conduzcan a problemas económicos en uno o más Estados, la Comisión puede autorizar a los Estados miembros a adoptar las “medidas necesarias de protección”. En definitiva a interrumpir el tráfico intracomunitario e imponer la aplicación de estas cuotas también en las relaciones comerciales con Estados miembros.

⁴⁸⁵ DOCE 1982 L 35, p. 1. V. 1.2.1. El R. 3285/94 que sustituyó al R. 288/82 ya no recogía estas cuotas

⁴⁸⁶ DOCE 1986 L 387/42.

⁴⁸⁷ Con la excepción del R 517/94 que como se ha visto es el único que recoge cuotas nacionales en la actualidad y aun así en situación de suspensión.

Otro supuesto posible es que la Comunidad adopte una cuota a la importación global y posteriormente esa cuota se dividida en el mercado intracomunitario en subcuotas para cada país miembro, con unos límites máximos diferentes, según las posibilidades y situación de cada mercado nacional. Para la efectiva aplicación de las cuotas subnacionales, y evitar la distorsión, deberían establecerse controles en las fronteras internas y recurrir al art. 115, al menos cuando los límites de la cuota concedida a un Estado miembro hayan sido rebasados⁴⁸⁸.

La especial relevancia de este artículo, no obstante, es que su recurso se prevé exclusivamente en relación con los productos no originarios de un país miembro de la Comunidad. En el ejemplo que antes se había puesto, el Estado miembro A podrá aplicar las restricciones cuantitativas en sus relaciones con el Estado miembro B solamente si el producto X no es originario de A o de cualquier otro Estado Comunitario. Por mucho que pretenda reducir las importaciones del producto X, tendrá que dejar pasar a su mercado todos los productos X originarios de los otros países miembros. Ello supone la eliminación del despacho a libre práctica de mercancías no originarias en la Comunidad y su tratamiento en las relaciones intracomunitarias o importación indirecta como si se tratara de una importación extracomunitaria o de importación directa⁴⁸⁹. Efectivamente, un producto originario de un tercer país tras cumplir con las

⁴⁸⁸ En este sentido INAMA y VERMULST, op. cit. El verdadero significado de la parcelación de una cuota global en cuotas nacionales, no es claro. En ocasiones el TJCE ha entendido que “Una cuota total comunitaria puede dividirse en subcuotas nacionales, pero tal división no puede limitar la libre circulación de las mercancías sujetas a la cuota una vez que han sido puestas a libre práctica en otro Estado miembro” Asunto 199/84 Migliorini, Rec. 1985, p. 3326, en sentido contrario en el Asunto 59/84 Tezi, Rec. 1986, p. 887, el Tribunal entendió que el hecho de que una cuota global se subdividiera en subcuotas individuales era el resultado de la existencia de disparidades entre los mercados nacionales, por lo que no se estaba *fácticamente* en presencia de un caso de PCC sino más bien de medidas nacionales, por lo que el recurso al art. 115 quedaba justificado. Desde nuestro punto de vista resulta totalmente lógico, y es más, necesario, poder recurrir al art. 115 en el caso de subcuotas nacionales por razones obvias de riesgos de distorsión del tráfico y consiguiente ineffectividad de la subcuota. Otra cosa es que tenga en sí mucha coherencia la aplicación de subcuotas con la construcción de un mercado interno. Pero una vez que la Comisión ha decidido su aplicación, se debe aceptar todas las consecuencias que ello implica. En el Asunto Tezi el Tribunal deja clara la posibilidad de aplicar el art. 115 en caso de medidas comunitarias que signifiquen unas condiciones no uniformes de importación, por tanto, no relega el artículo a la situación de medidas nacionales *formales* únicamente. Ello es importante porque supone una extensión de la aplicación del artículo 115: Aunque formalmente la Comunidad asuma la iniciativa comercial en detrimento de la de los Estados miembros, ello no supone que no pueda aplicarse el art. 115. V. En contra, desde una perspectiva formalista, EECKHOUT, P.: *The European internal market and international trade: a legal análisis*, Oxford, 1994.

⁴⁸⁹ Aunque no totalmente porque como se ha dicho antes no se le va a imponer derechos aduaneros, solamente queda sujeta a las restricción cuantitativa.

formalidades aduaneras de un Estado miembro adquiere el despacho a libre práctica transitando por el espacio comunitario de forma equivalente a cualquier mercancía originaria de un Estado miembro. El art. 134 significa obligar a esa mercancía a “recuperar” su origen de tercer Estado y a ser tratada en consecuencia⁴⁹⁰.

Esta posibilidad resulta particularmente interesante porque significa una nueva toma en consideración de dos categorías de mercancías en el mercado comunitario: Las originarias en la Comunidad y las no originarias. Reducidas estas últimas a una especie de mercancías “de segunda” su tratamiento privilegiado puede verse excepcionado, en cambio aquellas disfrutarán siempre del mercado interno. Desde el punto de vista de los mercados nacionales, las mercancías originarias de otro Estado comunitario son asimiladas totalmente a las propias en cada mercado nacional en cuanto a la libre circulación, las originarias de terceros Estados no. ¿Un mercado único a dos niveles?

La práctica del art. 134 supone necesariamente el control en las fronteras interiores del origen de los productos que entran en el mercado nacional. Con el perfeccionamiento del mercado único y la eliminación de controles internos, la aplicación de este artículo se hace más difícil⁴⁹¹. Simultáneamente, además, fueron eliminadas las cuotas nacionales que figuraban en el régimen general de importación. A pesar de todo ello, el Tratado de la Unión Europea mantuvo la existencia de este precepto y de la misma forma continúa presente en el Tratado de Amsterdam, y en el reciente Tratado de Niza, por lo que si bien se puede dudar

⁴⁹⁰ Sobre los problemas de presentar certificados de origen en el tráfico intracomunitario, Asunto 212/88 Levy, Rec. 1989, p. 3511.

⁴⁹¹ El art. 115 fue ampliamente utilizado antes del relanzamiento del mercado único en 1992. En concreto, se llegaron a producir más de doscientos casos de aplicación anuales, concerniendo especialmente los productos textiles. DEMARET, P., op. cit. (1987). Los países miembros que más utilizaron esta medida fueron España, Francia, Italia e Irlanda. Los países no miembros más afectados fueron Japón, Corea y los países de economía de Estado. V. MURPHY, A.: *The European Community and the International Trading System*, vol. II (The European Community and the Uruguay Round), Center for European Policy Studies, Bruselas, 1990. Para la efectividad del cumplimiento del art. 115 se necesita presentar ante los servicios de Aduanas una Notificación Previa de Importación. Pero si los controles en las fronteras desaparecen, no existe forma de controlar que efectivamente se respeta este requisito a no ser que para su comercialización en el país de acogida sea necesaria su presentación o la intervención de una autoridad administrativa, como es el caso de la matriculación de los vehículos. Ver al respecto, GALERA RODRIGO, S.: *Derecho aduanero español y comunitario. La intervención Pública sobre el comercio exterior de bienes*. Según esta autora, la única solución posible es la cooperación administrativa entre Estados miembros, comunicaciones basadas en sistema Intrastat u otro similar.

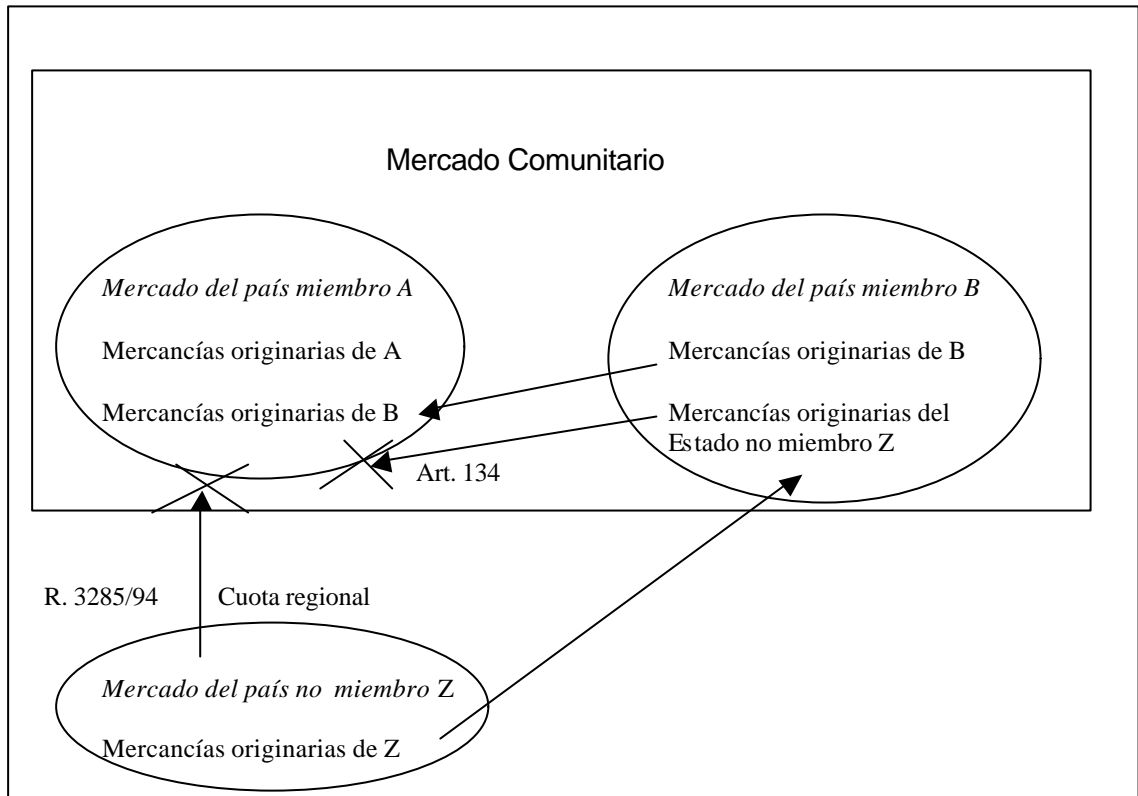
de su aplicación práctica, las reticencias a eliminar el artículo muestran la presencia de la idea de discriminación en las mercancías que circulan en el mercado interno. De hecho, en el caso de determinados productos textiles, el mantenimiento de cuotas nacionales con recurso al art. 134 continúa establecido en el propio reglamento de aplicación y, sobre todo, la configuración de las medidas de salvaguardias, con posibilidad de aplicarlas regionalmente, obliga al mantenimiento de este precepto para asegurar la efectividad de estas medidas⁴⁹².

Es cierto, de todas formas, que la importancia de este tema no se sitúa exactamente en el art. 134, sino en el concepto que encierra: la necesidad de otorgar un trato discriminatorio a las mercancías que circulan en el tráfico intracomunitario en función de su origen o vinculación no comunitaria. La situación se comprende si nos apartamos de las categorías tradicionales de tráfico intra y extracomunitario que obligan a intentar establecer una relación entre ellos para que la actuación en el primero del art. 134 sea posible. Al parecer, sólo si no existe una PCC ya sea formal o fáctica, el artículo será aplicable. Entendemos que lo que subyace es la consideración de una extranjería diferente derivada de la presencia de diferentes mercados dentro del territorio comunitario⁴⁹³.

⁴⁹² EECKHOUT, P., op. cit., p. 177 rechaza la posibilidad de aplicar el art. 115 como complemento de salvaguardias regionales. No obstante la Comisión ha autorizado el recurso al 115 para estos casos.

⁴⁹³ Ello se reproduce, sin utilizar estrictamente el art. 134: es el caso del sistema de licencias para las bananas o la distribución exclusiva para los automóviles. Sobre este último caso: *Financial Times*: “Car buyers hit by tied” market”, 16 de noviembre de 2000. La exención de las normas generales del derecho de la competencia en este ámbito, provoca la ausencia de un único mercado, lo cual se refleja en la disparidad de los precios.

Cuadro nº 8 Funcionamiento del artículo 134



2.2.2. Contratación pública

El tratamiento diferente de las mercancías que se hallan en el mercado interno según su origen comunitario o no, no se limita en la práctica a una hipotética aplicación del art. 134 en el momento de la importación. En el ámbito de la contratación pública, la determinación del origen de los productos sobre los que versa el contrato, resulta, a veces, necesaria, con un objetivo, claro está, discriminatorio.

Como en otros sectores, hasta la puesta en marcha del mercado único en 1992 las condiciones de acceso de productos originarios de terceros países a los contratos públicos, no estaban determinadas a escala comunitaria. De tal forma que los Estados miembros podían seguir adoptando disposiciones de política comercial concernientes a determinados productos o determinadas categorías de países terceros en relación con estos contratos. Para la efectividad de esta posibilidad, se preveía incluso la aplicación del art. 134, de forma que si un Estado miembro decidía no admitir esos productos originarios de terceros en sus contratos públicos, tal decisión no se viera invalidada a través de la participación

de los mismos productos ya despachados a libre práctica en otros Estados miembros⁴⁹⁴. Hay que señalar al respecto que la aplicación del art. 134 hacía solo referencia al momento del examen de las ofertas y no al momento de la importación del producto.

La firma del Acuerdo relativo a los contratos públicos resultante de la Ronda Tokio⁴⁹⁵, provocó una clasificación tripartita de los productos según su origen en cuanto a las posibilidades de participación en contratos públicos en la Comunidad: aquellos productos originarios de otros Estados comunitarios, los originarios de países terceros partes en el Acuerdo y contemplados en él y los originarios del resto de los terceros países⁴⁹⁶. Las posibilidades de recurrir al art. 134 para esta última categoría todavía se respetaban.

En 1990 se abren a la contratación pública determinados sectores excluidos, en concreto, el agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones⁴⁹⁷, previéndose una solución a escala comunitaria para las ofertas que contuvieran productos originarios de países terceros: Cualquier oferta presentada para la adjudicación de un contrato de suministro en estos sectores podría rechazarse cuando la parte de los productos originarios de países terceros fuera superior al 50% del valor total de los productos que compusieran la oferta. Para la determinación del origen de los productos se estaría a las reglas generales comunitarias de definición del origen⁴⁹⁸. El margen de “extranjería” de las ofertas del 50% se ha mantenido en las sucesivas modificaciones⁴⁹⁹. La discriminación entre las ofertas que apliquen productos de origen comunitario y no comunitario se hace más patente si se tiene en consideración que la *posibilidad* de rechazar la

⁴⁹⁴ V. Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1976 referente al acceso de los productos originarios de terceros países a los contratos públicos de suministro en la Comunidad. (DOCE 1977 n° C 11/1) y Declaración de la Comisión referente al art. 115 del Tratado (DOCE 1977 n° C 11/2)

⁴⁹⁵ DOCE 1980 n° L 71/1

⁴⁹⁶ V. Resolución del Consejo de 22 de julio de 1980 relativa al acceso de productos originarios de terceros países a la contratación pública de suministros en la Comunidad. DOCE 1980 N° C 211/2 y Declaración de la Comisión relativa al art. 115 del Tratado CEE, DOCE n° C 211/1.

⁴⁹⁷ Directiva 90/531 del Consejo de 17 de septiembre de 1990 relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones DOCE 1990 n° L 297/1.

⁴⁹⁸ V. Art. 29

⁴⁹⁹ Art. 36 de la Directiva CEE 93/38 del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones. DOCE 1993 n° L 199/ 84. Última modificación por Directiva CE 98/4 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOCE 1998 n° L 101/1

oferta con más de la mitad de contenido extracomunitario deviene obligación si concurriera junto con otra equivalente que tuviera un grado inferior de contenido extracomunitario al 50%.

Debe, además, tenerse en cuenta que subiste una clasificación tripartita de las mercancías presentadas en la oferta según su origen: Así, las mercancías originarias de terceros Estados con los cuales la Comunidad haya firmado un acuerdo que permita a las mercancías comunitarias acceder a la contratación pública de esos países, no contabilizarán como contenido extracomunitario a los efectos de alcanzar el 50% del que hemos hablado. Lo curioso es que tampoco se computarán como contenido comunitario. A los efectos de alcanzar el porcentaje señalado resultan totalmente neutras. Esto es, cuando la Comunidad tiene firmado un acuerdo de este tipo con un país A, los componentes originarios del país A presentados en una oferta de contratación pública en la Comunidad no afectan ni positiva ni negativamente en la suma del 50% de contenido extracomunitario a partir de la cual la oferta podría resultar discriminada. En este caso, si la oferta presentada contiene un 30% de productos originarios de A, un 30 % de productos originarios europeos y un 40% de productos originarios de otros terceros países, solo se tendría en consideración el 30% de los productos comunitarios y el 40% de los originarios de países terceros. Ese 70% resultante, convertido en 100%, supondría que los productos comunitarios representarían el 43% frente al 57% de los no comunitarios y por lo tanto, la oferta quedaría sujeta a discriminaciones⁵⁰⁰.

2.2.3. Derechos antidumping intracomunitarios

La aplicación de derechos antidumping también puede suponer en ocasiones una excepción a la unidad del mercado interior y un tratamiento diferente de la mercancía en función de su origen. Ciertamente es que esta medida se aplica, en principio, en las fronteras exteriores comunitarias frente a las importaciones de productos originarios de determinados terceros países, como ha quedado reflejado en las páginas precedentes. Los derechos antidumping deben

⁵⁰⁰ Sobre los problemas que plantea el sector en relación con el mercado intracomunitario, así como con los problemas del origen, v. ECKHOUT, op. cit., p. 297 y ss. En concreto propone que la protección al sector comunitario deje de basarse en el origen de los productos y se refiera directamente a la nacionalidad de las empresas licitadoras o a una efectiva vinculación con la economía comunitaria, p. 316.

considerarse, en general, como una medida a medio camino entre la necesidad de garantizar un *fair trade* y el proteccionismo, imponible en las relaciones extracomunitarias frente a la importación de productos a precios excesivamente bajos y que causan un daño en la industria local⁵⁰¹. En la aplicación de los derechos antidumping, la determinación del origen concreto de la mercancía sobre la que se pretende aplicar la medida resulta esencial, pues los derechos antidumping son por definición, discriminatorios. No obstante, el desarrollo de la legislación sobre el dumping dio pie a su aplicación también en las relaciones comerciales intracomunitarias.

Efectivamente, a partir de la década de los ochenta y con el objeto de eludir derechos arancelarios y otras medidas pertenecientes a la política comercial comunitaria, entre ellos y especialmente, los derechos antidumping, diferentes empresas extranjeras comenzaron a instalarse en territorio comunitario, a modo de fábricas de ensamblaje. Se trataba de que el producto final fuera obtenido dentro de la Comunidad. El llamado reglamento destornillador, especificación del reglamento base sobre el dumping, intentó perseguir estos productos. Su lógica era que aquellos productos obtenidos en la CE, en cuya fabricación se hubiera utilizado un porcentaje excesivo de componentes de origen extracomunitario, podrían ser gravados con derechos antidumping. El reglamento destornillador venía así a demostrar que también para la aplicación de los derechos antidumping, lo que en el fondo se tenía en consideración era el origen de la mercancía o sus componentes y no tanto la relación intra u extracomunitaria. Este aspecto, por su importancia y detalle, será desarrollado también en capítulos sucesivos.

2.2.4. La trascendencia de la regla de reconocimiento mutuo

En primer lugar se plantearía respecto a la aplicación de la regla de reconocimiento mutuo, el mismo problema que hemos visto para la eliminación de los derechos de aduana y EEE, así como las restricciones cuantitativas y MEE, puesto que el caso planteado en el Asunto Cassis de Dijon se refería únicamente a un producto originario de un país miembro, de tal forma que bien puede entenderse excluidos los productos originarios de terceros Estados. Dicho de otra forma, un Estado miembro puede verse obligado a aceptar en su mercado una

determinada mercancía que no se adecua exactamente a las exigencias de su legislación sobre producción y comercialización, pero es conforme con la legislación al respecto de otro Estado miembro del que es originaria. Ahora bien, ¿también está obligado a aceptar en su mercado en las mismas condiciones una mercancía no originaria de otro Estado miembro por ser conforme con la legislación sobre producción y comercialización de otro Estado miembro, el que ha permitido su despacho a libre práctica?

No podemos buscar la respuesta en la jurisprudencia del TJCE porque nunca se le ha planteado el caso. Las opiniones doctrinales están divididas sobre el tema, si bien la posición mayoritaria parece inclinarse por la asimilación de los productos originarios de terceros Estados a los originarios de otro país comunitario⁵⁰²: Aparentemente y dado que en el fondo lo que se trata en este Asunto es un problema de respeto de la legislación de cada país miembro sobre producción y comercialización de los productos, y que esta rige tanto en cuanto a la puesta en el mercado de un producto obtenido en el país como en un tercer Estado, la regla seguiría siendo aplicable también para los productos originarios de terceros Estados.⁵⁰³

En cualquier caso debe insistirse en que la equiparación de los productos originarios de terceros Estados despachados a libre práctica con los originarios de un país miembro no es absoluta. El TJCE pronunciándose al respecto ha dejado

⁵⁰² V. por ejemplo DAUSES, M.A.: “Mesures d’effet équivalent à des restrictions quantitatives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ». *RTD eur.* 28 (4), oct-dic- 1992, pp. 607-629 o STOFFEL, N, op. cit, p. 428. En este sentido GARDEÑES SANTIAGO, M., op. cit. e INAMA, S., op. cit. (1999), p.10. En sentido contrario OLIVER, P.: *Free Movements of Goods in the EEC*, Londres, 1996. *Measures of equivalent Effect: A reapraisal*, *CMLR*, 1982, n° 2, pp. 217-267 o EECKHOUT, P., op. cit (1991), p. 14. Este ultimo autor señala que en el momento de la importación en la Comunidad, el producto de origen extranjero pasa controles aduaneros que no incluyen controles de ajuste a estándares técnicos, lo que impediría esa extensión del principio de reconocimiento mutuo una vez que ese producto pasa a otro país comunitario.

⁵⁰³ Puede además considerarse la expresión literal de las sentencias como indicio en este sentido. Así, por ejemplo, el Asunto Keck et Mithouard habla de la “aplicación a productos *procedentes* de otros Estados miembros de disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta no es susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente el comercio entre los Estados miembros en el sentido de la jurisprudencia Dassonville, siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los agentes económicos afectados que ejerzan su actuación en el territorio nacional y siempre que afecte del mismo modo, de hecho y de derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros”. Se insiste, pues, en el término procedencia y no de origen, lo que incluiría los productos despachados a libre práctica originarios de terceros Estados. Desgraciadamente la utilización de la terminología en este sector no es muy exacta habitualmente.

muy claro que el despacho a libre práctica no significa en el fondo más que el cumplimiento con unas formalidades en la frontera que se limitan al pago de derechos aduaneros o exacciones de efecto equivalente y, que ello, no es suficiente como para otorgar a esa mercancía extranjera los mismos derechos que se atribuyen a las originarias de la Comunidad. En concreto el Tribunal señaló que porque una mercancía estuviera despachada a libre práctica en la Comunidad, ello no suponía que los Estados miembros tuvieran que aceptarla en sus mercados cuando contravenía sus legislaciones sobre marcas.⁵⁰⁴

Otro aspecto que también debe ser precisado es que la regla de reconocimiento mutuo no implica la aplicación de un tratamiento nacional en cuanto a su comercialización para la mercancía extranjera (tanto la que es originaria de otro país comunitario como la que ha sido despachada a libre práctica en otro Estado comunitario), sino precisamente todo lo contrario, el respeto de la legislación del otro país comunitario con el que esa mercancía aparece vinculada en lo que se refiere a las condiciones de comercialización de ese producto en concreto. El Estado de destino pierde la posibilidad de aplicar íntegramente sus normas de regulación del mercado a los productos procedentes de otros Estados miembros, con lo que éstas pierden su carácter rigurosamente imperativo y por otro, las normas del país de origen adquieren una necesaria proyección extraterritorial. Ello nos lleva a que esa mercancía, por el hecho de estar vinculada a otro Estado miembro, ya sea por vinculación primaria o secundaria, o sólo primaria, según se interprete, se le aplica una norma correspondiente a un ordenamiento diferente. En este sentido, la regla de reconocimiento mutuo podría contemplarse, salvando las distancias⁵⁰⁵, como una

⁵⁰⁴ Asunto 51/75, EMI/CBS, Rec. 1976, p. 811: "... no puede interpretarse que sea suficiente para los productos que llevan una marca impuesta en un tercer Estado e importados en la Comunidad, cumplir con las formalidades aduaneras en el primer Estado miembro donde fueron importadas para ser comercializadas en el mercado común entero contraviniendo las reglas relativas a la protección de la marca."

⁵⁰⁵ La doctrina se halla dividida en cuanto a la configuración de la regla de reconocimiento mutuo.. Puede destacarse la posición de BASEDOW, que afirma el carácter conflictual de la regla, donde el supuesto de hecho sería la comercialización de productos y servicios, el punto de conexión, el país de origen, y la consecuencia jurídica, la aplicación de una determinada ley que sería la del Estado de origen o de destino, según cuál sea más favorable para el operador jurídico. En sentido contrario, otros autores como SONNENBERGER o DE MIGUEL ASENSIO niegan que puedan deducirse normas de conflicto camufladas de las disposiciones derivadas de la libre circulación. GARDEÑES SANTIAGO, M., op. cit., p 210-214. Es importante destacar que la regla de reconocimiento mutuo no conduce siempre a la aplicación del derecho del país miembro con el que la mercancía está más vinculada, pues si la legislación del país comunitario de destino resulta

norma de conflicto que remite, en cuanto a las exigencias de comercialización de la mercancía, al ordenamiento del Estado miembro con el que la mercancía está más vinculada. Esta perspectiva plantea, entre otros, un problema: se estaría configurando una norma de conflicto en un ámbito de mercado, pues está claro que las exigencias de producción y comercialización obedecen a la configuración de normas de mercado que no tienen en cuenta el factor extranjero. Y, sin embargo, la regla de reconocimiento mutuo obliga a tener en cuenta ese factor extranjero y a optar por algo parecido a la técnica conflictual para decidir su tratamiento, de forma que se acaba aplicando la norma de mercado de otro país, esto es, “se asume un valor jurídico extranjero”. Semejante situación evidencia una técnica de regulación defectuosa, derivada del problema de la configuración de un mercado imperfectamente integrado, en el que se han eliminado las normas de extranjería referidas a los Estados miembros, pero sin unificar las normas de mercado. Por mucho que se eliminen las normas de extranjería, el concepto de extranjero sigue presente si sobreviven normas de mercado de ámbito de aplicación parcial.

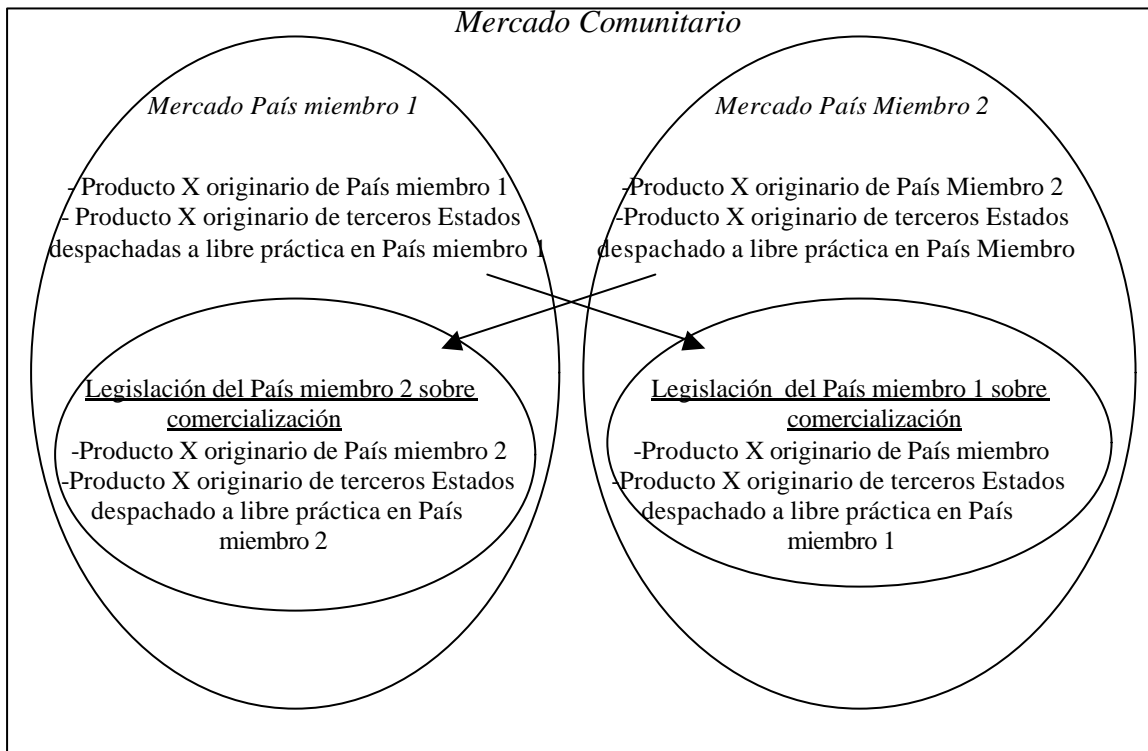
En ocasiones, por tanto, podemos encontrar una extranjería referida a mercancías en cada mercado nacional, dicho de otro modo, las normas aplicables a los productos originarios de un país miembro así como a los productos originarios de terceros Estados que han sido puestos a libre práctica en ese mismo país miembro no serían las mismas, en ocasiones, que las aplicables a los productos originarios o puestos a libre práctica en otros países miembros⁵⁰⁶. La existencia de diferentes legislaciones en cuanto a las condiciones de producción y comercialización en los Estados parte de la unión aduanera, cuyo testimonio evidente es la presencia de la regla de reconocimiento mutuo, conduce a la

menos rigurosa, se aplicará ésta y no aquella, de ahí que se hable de favor offerentis. En nuestra opinión, la regla de reconocimiento mutuo parece desarrollar una especie de estándares mínimos comunitarios de exigencias de mercado, bajo determinadas condiciones como la equivalencia de la protección o la no existencia de una exigencia imperativa en el país de destino, condiciones que, en suma, giran en torno al mismo tema de una cierta homogeneidad de las normas de mercado a escala comunitaria.

⁵⁰⁶ En este sentido resulta clarificadora una sentencia del TJCE: “El objeto de dicho artículo (art. 28) no consiste en garantizar que en todos los casos las mercancías de origen nacional reciban el mismo tratamiento que las mercancías importadas, y una diferencia de trato entre mercancías que no pueda obstaculizar la importación o quebrantar la comercialización de tales mercancías no está comprendida en la prohibición establecida por dicho artículo. Asunto 448/98 *Emmentaler* Rec. 2000, p. 1.

presencia en cada país miembro de una extranjería referida a las mercancías relacionadas directa o indirectamente con los otros países miembros .

Cuadro n° 9 Extranjería en el marco intracomunitario: Subsistencia de mercados nacionales y la regla de reconocimiento mutuo



A la vista de los diferentes apartados analizados en este capítulo podemos llegar a una reflexión: en el mercado intracomunitario subsiste una extranjería referida a mercancías originarias de terceros Estados y en el marco más reducido de los territorios de los Estados miembros, otra extranjería referida a mercancías originarias o vinculadas con otros Estados miembros: ¿Dos niveles de extranjería?.

Capítulo 2

El sistema general de reglas de origen. Del R. (CEE) 802/68 al Código Aduanero

La primera regulación comunitaria relativa al origen de las mercancías se establece en el R. (CEE) 802/68⁵⁰⁷, complemento necesario al AAC, la valoración en aduana y la nomenclatura, y en definitiva, a la construcción de una unión aduanera, como ya se ha visto. En el momento de su publicación, no existía ningún instrumento internacional aplicable que recogiera unas pautas para definir el origen de un producto, así que la Comunidad desarrolló su propia definición y reglas al respecto. Casi diez años más tarde el Convenio de Kyoto⁵⁰⁸ entra en vigor para la Comunidad, salvo los estándares 7 y 8 y la práctica recomendada n° 10 del Anexo D 1 y las prácticas recomendadas n° 3, 10 y 12 del Anexo D 2, a los cuales planteó reservas. En realidad la regulación comunitaria e internacional coinciden básicamente, si bien pueden apreciarse algunas pequeñas diferencias de matiz. Ello unido a que el TJCE señaló la necesaria interpretación del reglamento comunitario a la luz de la Convención⁵⁰⁹, hizo que la Comunidad no tuviera que

⁵⁰⁷ DOCE 1968 L

⁵⁰⁸ Firmada en 1973, la Comunidad se adhiere en 1975 (Decisión del Consejo 75/119/CEE DOCE 1975 L 100/1)

⁵⁰⁹ ZAIMIS, N.A.: *EC Rules of Origin*, p. 13, señala que el Convenio puede interpretarse como una fuente supletoria de interpretación del Reglamento comunitario. Ello puede explicarse desde el momento que la regulación internacional no tiene un carácter estrictamente obligatorio, sino más bien orientativo, como puede verse en el hecho de que esté estructurado en prácticas recomendadas y estándares y no en artículos.

cambiar apenas el contenido de la regulación⁵¹⁰ y que ésta pasara en bloque al nuevo Código Aduanero (R 2913/93) y su Reglamento de aplicación (R. 2454/93)⁵¹¹ que sustituyeron al R. (CEE) 802/68 y que siguen en vigor en nuestros días con ligeras modificaciones en este punto⁵¹². Pasemos a analizar el contenido de esa regulación.

1. Aspectos sustantivos

1.1. Ámbito de aplicación

La determinación del ámbito de aplicación del sistema general de reglas de origen de la Comunidad ofrece una de las pocas diferencias entre el R. 802/68 y el Código Aduanero y uno de los aspectos menos claros de la regulación. La definición de origen ofrecida por el Código Aduanero es aplicable a cualquier mercancía a los efectos de la administración del AAC en el sistema general o no preferencial, a las mercancías relacionadas con cualquier medida específica comunitaria establecida en el marco de los intercambios de mercancías, así como para la administración de certificados de origen⁵¹³. El R 802/68 clasificaba la aplicación de la normativa sobre el origen en cualquier medida adoptada por la Comunidad o los Estados miembros para la importación de mercancías, su exportación y la administración de certificados de origen⁵¹⁴.

Evidentemente, la nueva regulación deja clara la exclusión de la regulación general para los sistemas preferenciales, omite las referencias a la importación y la exportación y sobre todo a medidas adoptadas por los Estados miembros, lo cual resulta más acorde con un mercado único. Permanece, sin embargo, la ambigüedad respecto de si también resulta aplicable más allá del hecho de la frontera comunitaria, pues también en el comercio intracomunitario puede resultar necesario en ocasiones determinar el origen de un producto, como se ha visto en el Capítulo anterior. La amplitud con que está formulado el ámbito de aplicación

⁵¹⁰ Las pequeñas modificaciones al R. 802/68 se debieron a los R. 1318/71 (DOCE 1971, L 148/1), Decisión 72/1 (DOCE 1973, L 2/1), R 3680/87 (DOCE 1987, L 363/30), R 1769/89 (DOCE 1989, L 174/11) y R 456/91 (DOCE 1991, L 54/4)

⁵¹¹ DOCE 1992 L 302/1y DOCE 1993 L 253/1, respectivamente.

⁵¹² El R. 2454/93 ha sido modificado en lo que se refiere al origen por el R. 46/1999 (DOCE 1999 L 10/1 y R. 1537/1999, 1538/1999 y 1539/1999 (DOCE 1999 L 178)

⁵¹³ V. Art 22 Código Aduanero

⁵¹⁴ V. Art. 1 del R. 802/68

en el Código Aduanero (“cualquier medida relacionada con en el intercambio de mercancías”) parece permitir incluir también el tráfico intracomunitario (antielusión de dumping, medidas de salvaguardia de aplicación regional) pero en cualquier caso siempre ya comunitarizadas. La anterior regulación era menos clara, sin embargo, la exposición de motivos hacía referencia al tráfico intracomunitario y extracomunitario. No debe olvidarse, sin embargo, que, incluso en situaciones totalmente ajenas al hecho fronterizo como son las ofertas presentadas en contratos públicos⁵¹⁵, la determinación del origen y la aplicación de este sistema general se hace también importante. Hay que tener en cuenta, pues, reglamentos puntuales que se remiten a esta regulación para determinar el origen de los productos y que pueden aumentar el ámbito de aplicación inicialmente previsto.

Varios conceptos deben ser determinados: en primer lugar resulta fundamental saber qué es lo que se entiende por “producto”, como término elegido por los textos comunitarios⁵¹⁶, o “mercancía”. El reglamento no contiene una definición al respecto, tampoco el texto del TCEE ofrece una sola, a pesar de que el punto de partida de la unión aduanera sea la libre circulación de mercancías. Será el TJCE quien arroje una luz al respecto: “Por mercancías (...) debe comprenderse productos que pueden ser valorados en dinero y que son susceptibles, como tales, de ser objeto de transacciones comerciales.”⁵¹⁷ Posteriores sentencias irían concretando el concepto de mercancía para casos concretos ambiguos en los que no es claro distinguir entre mercancías y servicios⁵¹⁸. En cualquier caso, esta regulación comunitaria es de aplicación a todo tipo de mercancías, incluidas las reguladas por la CECA. Solamente ciertos

⁵¹⁵ V. Capítulo anterior.

⁵¹⁶ V. OLIVER, P.: *Free movements of goods in the European Community*, Londres, 1996, Cap. II. No obstante en los acuerdos preferenciales se hace una clara distinción entre materias, producto y mercancía. Por el primer término se entiende todo ingrediente, materia prima, componente, utilizado en la fabricación del producto. Por el segundo término, el producto final, y por mercancía, tanto las materias como los productos. V. p. ej. Acuerdo países ACP-CE, DOCE 2000 L217/8

⁵¹⁷ Asunto 7/68 Comisión v. Italia (1968) RSTJCE 1968 p. 617. Sobre el concepto de mercancía a lo largo de las sentencias del TJCE, v. STOFFEL, N., op. cit., p. 123 y ss. La autora destaca sobre todo el carácter comercializable de las mercancías.

⁵¹⁸ Sobre el sentido del término mercancía, según el Derecho Comunitario, especialmente supuestos problemáticos como medios de pago (Asunto 7/78 Régine vs. Thomson, Rec. 1978 p. 2247) o software, Asunto 249/1986, Rec. 1986, p. 24) URBINO-SOULIER, op. cit., p. 18 y ss.

productos petrolíferos fueron excluidos en un principio, pero en la actualidad no se recoge ninguna excepción⁵¹⁹.

En segundo lugar debe señalarse que la determinación del ámbito de aplicación de la definición de origen está pensada para mercancías de terceros países, pero también para distinguir cuando se está en presencia de una mercancía de origen comunitario⁵²⁰. Algunos autores hablan, por ello, del principio de neutralidad de las reglas de origen comunitarias⁵²¹. Si las reglas que se utilizan para definir el origen de los productos son las mismas para los países terceros que para la Estados miembros se está asegurando que esta normativa no se utilizará con carácter discriminatorio, pues los propios productos comunitarios saldrían también perjudicados. En realidad no se trata de ninguna bienintencionada regulación por parte de la Comunidad sino de imposibilidad práctica de conducirse de otra forma: En primer lugar, la existencia de una doble lista, una para determinar las mercancías comunitarias, otra para definir el origen de las no comunitarias, según la mercancía haya sido producida dentro o fuera del territorio comunitario⁵²², no resulta muy loable desde un punto de vista legislativo, pues podría dar lugar a supuestos que no fueran encuadrables en ninguna de ellas. En segundo lugar tampoco tiene mucho sentido. Muchas de las mercancías del primer grupo podrían haberse producido totalmente a partir de materiales de otros países, ¿porqué, entonces, favorecerlas?. La definición del origen de un producto no tiene hoy un sentido territorial porque los procesos productivos dejaron hace mucho tiempo de tener un alcance exclusivamente nacional. Como hemos vistos en los capítulos dedicados a la evolución histórica, hasta el siglo XX casi todas las mercancías que se exportaban de un país tenían una total vinculación con ese país, habían sido obtenidas enteramente allí y todos los elementos que habían contribuido a su obtención, materiales y humanos, eran de la misma nacionalidad.

⁵¹⁹ Listado anexo al R. 802/68 derogada por el R. 456/91 DOCE 1991 L 54/4

⁵²⁰ En adelante hablaremos de “mercancía de origen comunitario” y de “mercancías comunitarias” como expresiones sinónimas, sin embargo debe distinguirse que el término “mercancías comunitarias” es más amplio e incluye no sólo los productos de origen comunitario sino también aquellos productos con otro origen despachados a libre práctica en la Comunidad. V. Art. 4, 7) del Código Aduanero.

⁵²¹ ZAIMIS, op. cit., p. 14.

⁵²² Este parece ser un aspecto entrevisto por el Reglamento de desarrollo el Código Comunitario, cuando afirma que los mecanismos de determinación del origen serán también aplicables a los productos obtenidos en territorio comunitario. V. El art. Art. 35.2 del Reglamento de Desarrollo del Código Aduanero 2454/93. DEHOUSSE, F. y VINCENT, Ph.: *Les règles d'origine de la Communauté Européenne*, Bruselas, 1999, p.42.

La globalización provoca que varios países tengan una gran relación con la obtención de un producto a través de la aportación de materias intermedias, de fuerza de trabajo, de tecnologías, etc. Determinar hoy el origen de un producto significa relacionar ese producto con el país con el que tenga una mayor relación más allá del lugar físico o territorio de producción.

1.2. Determinación del origen

Como en la regulación internacional ya vista, pero anticipándose a ella, la regulación comunitaria ofrece una primera clasificación inicial entre productos enteramente obtenidos en un solo país (art. 23 CA) y productos obtenidos en dos o más países (art. 24 CA) a los efectos de determinar su origen.

1.2.1. Mercancías obtenidas enteramente en un solo Estado

La normativa comunitaria, después de atribuir el origen del país donde la mercancía ha sido “obtenida” o “producida” enteramente, ofrece un listado de posibilidades donde ha de entenderse que, efectivamente, tiene lugar semejante situación. El empleo de los términos “obtenida” y “producida” puede entenderse como referencia al hecho de un producto natural o no manufacturado, esto es, que no ha sufrido un proceso de transformación industrial (“obtenida”, -apartados a) a i)-) frente a la mercancía que sí ha sido objeto de elaboración industrial (“producida”, -apartados g), i) y j)-). No obstante, en este caso, como en el visto con los términos “mercancía” y “producto”, la normativa comunitaria no parece mostrar demasiado interés en ser muy precisa. Por otro lado, el listado de posibilidades con el que se concreta el concepto de “entera obtención y producción en un solo país” parece tener un carácter exhaustivo y, por tanto, limitativo⁵²³. En concreto, se trata de:

- a) Los minerales extraídos en dicho país
- b) Los productos vegetales recolectados en él
- c) Los animales vivos, nacidos y criados en él

⁵²³ En este sentido ZAIMIS, op. cit., p. 16. Por otro lado esa es la postura mantenida por la Convención de Kyoto ante el listado semejante que ofrece ella misma. Comentario 1 al Estandar 2 del Anexo D 1.

- d) Los productos procedentes de animales vivos, nacidos y criados en él⁵²⁴,
- e) Los productos de la caza y de la pesca practicadas en él,
- f) Los productos de la pesca marítima, y demás productos extraídos del mar fuera de las aguas territoriales de un país por barcos matriculados o registrados en dicho país y que enarbolan su pabellón⁵²⁵.
- 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 registrados o matriculados en dicho país y enarbolan 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 solo 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 i) o de sus derivados, cualquiera que sea la fase en la que se encuentren.

Las posibilidades establecidas en este listado responden primariamente a un criterio de territorialidad: la obtención y producción que ha tenido lugar dentro del territorio de un país. No obstante el supuesto f) va más allá de este criterio al contemplar las capturas realizadas en aguas internacionales, donde por fuerza, el criterio de territorialidad no puede funcionar. En esta situación, el criterio determinante será la nacionalidad del buque que realice la captura, a modo de asimilación al principio de territorialidad⁵²⁶. Obsérvese que el criterio de la

⁵²⁴ En este apartado se encuentra la única variación del artículo con respecto al Convenio de Kyoto. Así, el texto del Convenio habla de “los productos obtenidos de animales vivos en ese país” (hayan sido o no criados allí, según una Nota explicativa). El texto comunitario, ya desde su primera modalidad, es más restrictivo y obliga a que esos animales de los que se obtiene el producto cuyo origen se pretende saber, hayan sido criados en ese país. A pesar de la diferencia, la Comunidad no presentó ninguna reserva, ni modificó su regulación.

⁵²⁵ En este artículo puede apreciarse una pequeña variación entre el primer texto comunitario, el 802/68, y el Código Aduanero, pues en el primero se omitía la referencia a las aguas territoriales.

⁵²⁶ Sobre la ficción jurídica de la territorialidad de los navíos de comercio, v. DENDIAS, M.: “Sur la théorie de territorialité des navires de commerce”, *Mélanges en l'honneur de Colbert Gidel*,

nacionalidad del buque, debe contemplarse, por tanto, como secundario, pues solo entrará en funcionamiento si la captura tiene lugar en aguas internacionales. Si tiene lugar en las aguas territoriales de un país diferente al que otorga su nacionalidad al buque, entonces los productos tendrán el origen del país en cuyas aguas se ha efectuado la captura y no el del país del buque⁵²⁷. Problema relacionado es la exacta extensión del concepto de aguas territoriales y fondos marinos. La regulación comunitaria en materia de pesca delimita las aguas territoriales a las 12 millas náuticas calculadas desde sus líneas de base⁵²⁸. En el tema de productos obtenidos del suelo o subsuelo marino (supuesto h), se está haciendo referencia a la plataforma continental en cuanto a la exclusividad de los derechos de explotación⁵²⁹. En este apartado puede apreciarse, de nuevo, una asimilación al principio de territorialidad, puesto que no puede entenderse que la plataforma sea parte del territorio de un país. En el caso de los países comunitarios, ni siquiera la plataforma continental de éstos constituye una parte del territorio aduanero⁵³⁰.

Paris, 1961 (pp. 179-213), criticando el concepto de ser prolongaciones del territorio del Estado del pabellón. Independientemente de los problemas que se plantean cuando el barco se encuentra en aguas territoriales de otro país siguiendo esta teoría, las reglas de origen parecen seguir este criterio, al menos para la situación de los navíos en aguas internacionales.

⁵²⁷ Esta diferencia no quedaba clara en la primera regulación al omitir la referencia a las aguas territoriales en el supuesto f.

⁵²⁸ R. 3760/92 (DOCE 1992 L 389/1) En realidad los límites de las aguas territoriales no se establecen de forma unilateral por la Comunidad, dado que sobre estos espacios no se ejercen exclusivamente competencias económicas o comunitarizadas. No obstante, dado que la Comunidad ha asumido competencias en la política común de pesca, gestionando estos recursos, los Estados miembros ya no pueden modificar estos límites en este sentido. V. Asunto Comisión vs. Reino Unido 146/89 de 9 de julio de 1991. Rec. 1991, pp. 3533. STOFFEL, N., op. cit. 311. Puede hablarse también de una zona exclusiva de pesca comunitaria, que alcanzaría las 200 millas a excepción de las costas mediterráneas, siguiendo las orientaciones de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. No obstante los productos de la pesca obtenidos en este territorio se rigen en cuanto a su origen por el pabellón del barco, dado que están fuera de las aguas territoriales. V. Declaración de Competencias de la Comunidad Europea respecto de los puntos de que trata la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de 28 de julio de 1994. Decisión del Consejo de 23 de marzo de 1998 (DOCE 1998 L 179/1)

⁵²⁹ En este sentido STOFFEL, N. op. cit., pag. 316. Según ABEL, J. y HEYNIG, E.: *Les règles d'origine et la CEE*, Agencia Europea de Noticias, Bruselas, 1984, se está haciendo referencia a la zona económica exclusiva, extendida a las 200 millas en este ámbito de la extracción de minerales del suelo o subsuelo marino. La discordancia se debe a que ABEL y HEYNIG están teniendo en cuenta el texto de unos acuerdos preferenciales en los que no se hace referencia a las aguas territoriales ni a derechos exclusivos de explotación, simplemente "a los minerales obtenidos del suelo o subsuelo", sin mayor precisión

⁵³⁰ No figura mencionada en el R 2913/92 al describir el ámbito del territorio aduanero.

Aunque los criterios establecidos parecen claros y exhaustivos, la realidad mostró que en ocasiones pueden aparecer supuestos dudosos. El primer caso⁵³¹ se presentó en relación con la letra f) al respecto de unas capturas realizadas más o menos conjuntamente⁵³² por pesqueros polacos y británicos en aguas internacionales. Aplicando el texto literal de la letra f) resultaba imposible determinar el origen, pues el apartado está pensado para el caso en el que en la operación de captura descrita se haya visto involucrado un solo país. Finalmente el Tribunal estimó, siempre dentro del apartado f), que la pesca tendría el origen del país cuyo buque realizó “la parte más esencial de la operación de captura”⁵³³. Independientemente de la solución final alcanzada para el caso concreto, el asunto pone de manifiesto algo de lo que ya hemos hablado: aún para los supuestos más sencillos imaginados, el producto puede tener relación con varios países y, por tanto, la rápida aplicación del art. 23 se ve dificultada. En realidad, a nuestro juicio, en el caso descrito, así como en otros similares imaginables (por ejemplo, en el supuesto representado en la letra c) y d), animales criados en dos países), estaríamos excediendo el ámbito de aplicación del art. 23, esto es, productos enteramente obtenidos en un país, y estaríamos pasando al supuesto del art. 24, productos obtenidos en dos o más países. El Tribunal creó en el caso de las capturas británico-polacas un criterio de interpretación harto impreciso o confuso, (¿qué debe entenderse por la parte más esencial de la operación de captura?) a fin de continuar aplicando el art. 23 en concepto de la actividad realizada. Esto es, dado que la actividad de la pesca estaba contemplada en el art. 23, el Tribunal entendió que había que aplicar este artículo, como *lex specialis*, y no pasar al 24, más general⁵³⁴. En nuestra opinión, el art. 23 no es *lex specialis* respecto del 24 y su aplicación no debe depender en primer lugar de la efectiva realización de las actividades en él descritas, sino del cumplimiento de la primera premisa de la que parte, esto es, que el producto haya sido obtenido enteramente en *un solo* país. Es más, todo el problema que se despliega en torno al artículo, parte del empleo del concepto de territorialidad del que hablábamos antes. El artículo 23 se apoya en el hecho de que los productos hayan sido obtenidos *en* el territorio de un país o, en

⁵³¹ Asunto 100/84 Commission contre Royaume Uni, Rec. 1985, p. 1169.

⁵³² Los buques polacos capturaron con redes la pesca mientras que los británicos extrajeron la pesca del mar.

⁵³³ En este caso la realizada por el buque polaco

⁵³⁴ En contra ZAIMIS, op. cit., p.17

su sustitución, en elementos relacionados con el territorio de un país, como es el de la nacionalidad de un barco⁵³⁵. Las dudas planteadas no tendrían lugar si el planteamiento de partida fuera otro: productos que en su obtención ha tenido contacto con un solo país o varios, excluyendo la nacionalidad del productor y el capital.

En una situación parecida de inseguridad podemos encontrarnos respecto del supuesto de la letra h) en la que se atribuye el origen a las mercancías obtenidas del suelo o subsuelo marino en función de otro criterio relacionado con la territorialidad, esto es, los derechos exclusivos de explotación. ¿Qué ocurre si ningún país tiene atribuido esos derechos exclusivos? Algunos autores⁵³⁶ opinan que en tal caso podría aplicarse por analogía la regla de la “la parte más esencial de la operación” creada por el Tribunal. A nuestro parecer, tal regla no sería aplicable, puesto que fue prevista para el caso en que una de las actividades descritas en el artículo fuera realizada por más de un país y en el caso en el que nos encontramos, incluso si la actividad, esto es, la extracción de los productos del suelo y subsuelo marino, fuera realizada por un solo país, no estaría claro que origen atribuir. Ante la total ausencia del criterio de territorialidad (suelo marino de aguas internacionales) y de otros criterios relacionados (pabellón del buque, derechos exclusivos de explotación) nos encontramos en una laguna o ausencia de regulación. De nuevo resultaría mucho más fácil aplicar el criterio que defendemos: el contacto o la presencia en la obtención del producto de uno o más países.

El supuesto de la letra i) con relación a las basuras y desperdicios no resulta tampoco pacífico. Para empezar no es evidente que se trate de mercancías. Al respecto puede verse la defensa hecha por el Reino de Bélgica, negando que

⁵³⁵ Aunque la nacionalidad del buque parece ser en definitiva el criterio buscado en este apartado, sustituto cercano a la territorialidad, no obstante la expresión de “nacionalidad” del buque no aparece en ningún momento, intentando evitar, quizás, entrar en problemas respecto a los diferentes criterios que cada país puede establecer para atribuir su nacionalidad a un barco. V. DEHOUSSE, F y VINCENT, Ph., op. cit. (1999), p. 46. El problema se planteaba en Kyoto que habla de los “barcos de ese país” pero no en la regulación comunitaria que habla de registrados, matriculados y de pabellón. Los diferentes acuerdos preferenciales recogen reglas precisas al respecto.

⁵³⁶ ZAIMIS, op. cit., p.18

formaran parte de esta categoría en un Asunto planteado ante el TJCE en 1992⁵³⁷. Ciertamente las basuras no tienen un valor comercial intrínseco, al menos cuando no pueden ser recicladas o reutilizadas, sino lo que se valora, precisamente, es su eliminación. Conforme con el tenor literal de la definición de mercancía dada por el propio Tribunal, a la que hemos hecho alusión en páginas precedentes, las basuras no podrían ser consideradas como mercancías. No obstante, el Tribunal salió al paso de las declaraciones belgas afirmando que pueden ser objeto de transacciones comerciales, que existe toda una industria alrededor de ello y obviando toda distinción entre desechos que pueden ser reutilizados y que no.

Una vez sentado que los desechos son mercancías, deben hacerse otras puntualizaciones. El artículo recoge dos supuestos diferentes: el caso de los desperdicios y residuos producto de las operaciones fabriles y los artículos en desuso. Las dos categorías: desperdicios y residuos, por un lado, y artículos en desuso, por otro, adquieren el origen del país donde son recogidos, no exactamente del país donde ha tenido lugar la transformación o proceso de la cual ellos son resultado. Esto es claro para los artículos en desuso, que bien pudieron haber sido producidos en un país, haber sido comercializados en otro y quedar en desuso en un tercero. Por el contrario, parece más difícil imaginar que los desperdicios y residuos resultado de operaciones fabriles, sean recogidos en un país diferente a aquel en el que tuvo lugar la operación fabril⁵³⁸. Además, se añade una condición: que estas categorías de las que estamos hablando, si son reutilizables, sólo puedan dar lugar a materias primas, esto es, de ellas no pueden obtenerse productos acabados directamente. Esta condición está establecida

⁵³⁷ V. Asunto C-2/90 Rec.(1992) I, 4431.

⁵³⁸ En contra ZAIMIS, p. 18. Según sus explicaciones “los desperdicios y residuos serán considerados como enteramente obtenidos en un país si derivan de operaciones de manufacturación *realizadas* en ese país”. Del tenor literal del artículo, es cierto que bastante ambiguo, se desprende que el criterio para atribuir el origen para las dos categorías es el país donde se hayan recogido. Este autor, parece entender, sin embargo que, el criterio de atribución del origen para residuos y desperdicios es el del lugar de realización de las operaciones de fabricación, mientras que el lugar de recolección quedaría únicamente para los artículos en desuso. Verdaderamente, parece más lógico que esto fuera así, y así coincidirá en la mayoría de los casos, pero repetimos, no es lo que dice el artículo. Además, creemos que no necesariamente los residuos tendrán el origen del país donde se han realizado las operaciones de transformación que les han dado lugar, sino del lugar donde han sido *recogidos*. Pongamos por ejemplo, que se trata de los desechos de una fábrica expulsados a un río que discurre entre dos países. Estas basuras, tiene el origen del país donde son recogidas, pongamos el segundo país por el que discurre el río y no del que las produjo.

únicamente para los artículos en desuso. En el concepto de residuo debe de estar implícito que no sirva para nada, salvo que sufra un proceso de reciclaje⁵³⁹.

Las tres categorías son el último peldaño del ciclo productivo y, sin embargo, a efectos de origen, son considerados como el primer escalón, como materiales primarios, volviendo a comenzar el ciclo de producción. Efectivamente, en un proceso industrial en el que se han utilizado materiales de diversos países y que sus diversas etapas se han desarrollado también en diferentes países, en la determinación del origen de los residuos y desechos, producto de todo ese proceso, no se tiene en consideración todos estos elementos extranjeros que han intervenido para su obtención, como sí se tienen, al contrario, para los productos acabados, también fruto del proceso. De la misma forma, los artículos en desuso, cuando eran considerados productos acabados gozaron en su día de un origen, el cual queda eliminado al convertirse en artículos en desuso. Los residuos, desperdicios y artículos en desuso sobre los que se practica una especie de *tabula rasa* respecto de todo el proceso de producción que han atravesado, tienen simplemente el origen del país donde se recogen. Pongamos varios ejemplos: un automóvil (artículo en desuso) dejado para el desguace, del que se podrá obtener chatarra (materia prima), tendrá el origen del país donde se ha recogido ese automóvil en desuso, sin entrar en consideraciones del origen que tenía ese automóvil cuando se comercializó, que bien podía ser otro muy distinto. Pensemos además que del mismo vehículo, pueden extraerse piezas de repuesto todavía utilizables y comercializables, (pistones, cigüeñal,...), esos componentes de la máquina, que no son reconvertidos en materias primas no adquieren el origen del país donde se encuentran. En el caso de los residuos y desperdicios, (pensemos, por ejemplo en los residuos de pasta y pulpa de celulosa, cloros, etc, resultante de una fábrica productora de papel a partir de madera de otro país y con maquinaria también importada), independientemente del estado de fabricación que haya dado lugar a esos residuos, e independientemente también de que todos los materiales no tengan nada que ver con el país donde se localiza la fábrica y que el papel tampoco adquiriera el origen de ese país, los desperdicios descritos, recogidos en ese país, si tendrán su origen.

⁵³⁹ En este sentido ver ABEL, J. y HEYNIG, E.: *Les règles d'origine et la CEE*, Agencia Europea de Noticias, Bruselas, 1984

Obsérvese, como bien puede verse en el ejemplo que hemos puesto, que en el caso de los artículos en desuso resulta fundamental la determinación del momento en que el producto cae en ese desuso total, entendido, no ya como la imposibilidad de seguir utilizando el artículo de la forma para la que fue concebido, sino de ninguna otra forma que no sea la obtención de materiales primarios. Debe destacarse que del texto del apartado se desprende que lo que importa no es el hecho de que esos materiales *sean efectivamente* aplicados a usos diferentes que la recuperación de materias primas, sino que *no puedan servir* para otra cosa que para ello. En el ejemplo anterior los componentes del automóvil debían encontrarse en tal estado que no pudieran servir para otra cosa que para chatarra. Si tuvieran otra utilidad entonces, esos componentes no adquirirían el origen del país donde han sido recogidos. Cabría preguntarse, entonces, que origen tendrían. ¿El mismo que tenían cuando se comercializaron? Quizás resultaría difícil de determinar cuál era este origen, dado que se trata de componentes y que formarían parte de un todo, otro producto con otro origen distinto posiblemente.

No es el único problema. Debe señalarse que el artículo en cuestión no habla de componentes, ¿debe entonces pensarse que el artículo en desuso tiene que ser contemplado de forma global o pueden separarse los componentes utilizables y los que no? Siguiendo con el mismo supuesto, se trataría de determinar si en el vehículo en desuso podrían separarse la carrocería, por ejemplo, de determinadas piezas del motor utilizables, o incluso dentro de la carrocería, los cierres de las puertas, etc. En caso negativo, ¿qué origen tendría el vehículo?, puesto que parte de él no es reducible más que a hierro y otra parte es reutilizable.

Otro detalle que puede reseñarse es que una cosa es el lugar donde se recogen los desperdicios, residuos y artículos en desuso y otra dónde son convertidos en materias primas. El artículo solamente señala para conceder el origen al país donde son recogidos, luego es perfectamente concebible que sean recogidos en un país, que les confiere su origen y luego exportados a otro que los reconvierte en materias primas. ¿El origen de esas materias primas debería ser determinado conforme a las reglas que se refieren a la participación de varios países en la obtención de un producto?.

Todos estos pequeños casos evidencian que la determinación del origen de estas categorías merece más atención y detalle que la concedida en el artículo.

El último apartado del artículo (j) es el básico que se refiere a productos elaborados o resultado de operaciones de fabricación y a modo recopilatorio, su función es señalar, que no sólo los productos naturales son considerados como enteramente obtenidos en un país, sino también los manufacturados si en su elaboración sólo han participado elementos del mismo país.

Debe ser también señalado que el empleo del término “país” debe ser entendido como territorio aduanero y, por tanto, en el caso de determinar si un producto ha sido enteramente obtenido en la Comunidad, las operaciones que se hayan realizado sobre él o el contacto que haya podido tener con cualquiera de los países miembros, se tendrán como sucedidos de manera global en la Comunidad y el producto recibirá el origen comunitario. Así, si se trata de leche ordeñada en Francia, de vacas que nacieron y fueron criadas en Bélgica y convertida en yogurt en Alemania, para conocer el origen del producto final, el yogurt, se aplicará la letra j) del art. 23, considerándose obtenido enteramente en la Comunidad y teniendo ahí su origen.

De nuevo lo que subyace de este apartado y que podría haber sido expresado más fácilmente es el caso de mercancías o productos que han tenido contacto con un único país. Todos los apartados, salvo el caso más especial de los desperdicios, residuos y artículos usados pueden resumirse en la simple consideración de si ese contacto único se ha mantenido o no. Ese contacto se manifiesta en ocasiones a través del elemento territorial, pero no siempre, como se puede ver en el caso de la pesca o de los fondos marinos. Por eso, los problemas derivados en la aplicación de este artículo podrían evitarse si su planteamiento no partiera o no estuviera tan focalizado desde el punto de vista del territorio. El territorio, a nuestro juicio, es un elemento más a tener en consideración pero no el más importante o el primordial.

1.2.2. Mercancías en cuya producción han intervenido dos o más países: el significado de la última transformación sustancial

En realidad, a pesar de los problemas señalados en la determinación del origen de mercancías enteramente obtenidas en un solo país, el interés se centra en aquellas que ponen en relación varios países, no solo por la mayor complejidad, sino también por el volumen de productos, cuyo origen debe analizarse a la luz de las reglas que vamos a ver. Conviene anunciar que el tipo de mercancías cuyo origen se determina en virtud de estas reglas, las del art. 24 del CA, son mercancías obtenidas a partir de una transformación o manufacturación y no, por tanto, de productos naturales, como eran la mayoría de los que se trataban en el artículo anterior. Es concebible, ciertamente, que en la obtención de un producto natural, clasificado como “enteramente obtenido en un país”, hayan tenido que ver dos o más países, como se puso de manifiesto en el caso de las capturas británico-polacas. No obstante, incluso en esos supuestos, la postura de la Comunidad parece ser insistir en regularlos conforme a las reglas del art. 23, por lo que puede afirmarse que un producto natural nunca estará sometido a las reglas del art. 24.

El criterio del que parte la regulación comunitaria cuando dos o más países participan en la producción de una mercancía es único, como sucedía en el caso de la regulación internacional: en el caso comunitario este criterio es “la última transformación o elaboración sustancial”, esto es: Una mercancía en cuya producción hayan intervenido dos o más países, será originaria del país en el que se haya producido la última elaboración o transformación sustancial.. Este criterio es, además, delimitado a través de tres condiciones, es decir, la Comunidad establece tres condiciones que de forma acumulada deben estar presentes en la última transformación o elaboración sustancial para que el país en el que así se haya producido, pueda atribuir su origen al producto. Se trata de que:

- A) La transformación o elaboración sustancial debe estar económicamente justificada,
- B) La misma transformación o elaboración sustancial debe haber sido efectuada en una empresa equipada a ese efecto, y

- C) La transformación o elaboración sustancial debe haber conducido a la fabricación de un nuevo producto o que represente un grado de fabricación importante.

Si único es el criterio fijado por la Comunidad para determinar el origen de productos en cuya elaboración han participado varios países, ese criterio no es exactamente igual al de la regulación del Convenio de Kyoto. Allí, como ya se expuso, el criterio enunciado es el de la “transformación sustancial”, el de la Comunidad es el de la “última transformación sustancial”. Se trata de una pequeña diferencia de matiz, pero que va a tener su importancia. Para Kyoto la expresión “transformación sustancial” significa la última actividad de fabricación o elaboración suficientemente importante como para conferir a la mercancía su carácter esencial. Por tanto, dentro del concepto de transformación sustancial se encuentra el matiz de que debe ser la *última* y de que tiene que conferir su *carácter esencial* a la mercancía. Del texto comunitario parece desprenderse, por el contrario, que sobre una mercancía pueden realizarse varias transformaciones sustanciales y que la única que interesa a efectos de conferir el origen es la última, porque para la regulación de la Comunidad, el carácter de ser la *última* no se encuentra dentro del concepto de transformación sustancial⁵⁴⁰. En ninguna parte del texto comunitario figura tampoco si conferir a la mercancía su carácter esencial entra dentro del concepto de la expresión analizada. Algunos autores⁵⁴¹ ponen en relación el hecho de conferir el carácter esencial que recoge la definición de Kyoto con la condición c) que establece la regulación comunitaria, esto es, que la transformación o elaboración sustancial debe haber conducido a la fabricación de un nuevo producto o que represente un grado de fabricación importante. Determinar si el sentido de ambas regulaciones es idéntico, resulta difícil, puesto que se trata de términos poco concretos, pero en cualquier caso, para el caso comunitario queda también claro que el hecho de haber conducido a la fabricación de un nuevo producto o que represente un grado de fabricación importante no entra tampoco dentro del concepto de transformación sustancial, puesto que el texto del artículo lo sitúa como una condición aparte. Queda claro, pues que lo

⁵⁴⁰ Insistimos en el término “última”, porque, como se verá, va a resultar relevante en la interpretación del TJCE.

⁵⁴¹ WAER, P.: “European Community Rules of Origin”, VERMULST, E., WAER, P., BOURGEOIS, J.: *Rules of Origin in International Trade*, p. 104.

que Kyoto entendía por transformación sustancial y lo que entiende la Comunidad no es exactamente lo mismo, al menos en abstracto. Además la Comunidad añade dos requisitos más en la operación de transformación para que pueda conferir origen (requisitos A y B). El primero de ellos, la justificación económica de la transformación sustancial, no es original de la regulación comunitaria, sino que figuraba ya en la determinación del país de origen ofrecida por el Comité Económico y Social⁵⁴², en cuanto al segundo, la realización de la transformación sustancial en una empresa equipada al efecto, parece ir dirigida expresamente frente a la elusión. En cualquier caso rodear de estas tres condiciones el criterio de la transformación sustancial supone que la regulación comunitaria es más restrictiva a la hora de conferir el origen que la de Kyoto. La última regulación internacional al respecto proporcionada por la OMC, acoge la expresión comunitaria “la última transformación sustancial” pero omite las referencias a las tres condiciones señaladas. Cabe preguntarse si, dado que la Comunidad dejó subsistente esta regulación más restrictiva estando en vigor Kyoto, podrá seguir dejándola sin modificar una vez que entre en funcionamiento las nuevas reglas de determinación del origen derivadas del Acuerdo de la OMC.

1.2.2.1. El significado de la última transformación sustancial

Tenemos pues, en la regulación comunitaria, una expresión básica en torno de la cual gira toda la aplicación de las reglas de origen, calificada (*última*) y condicionada (las tres *condiciones A, B y C*)⁵⁴³, pero sin definir. Kyoto si ofreció una definición del concepto de transformación sustancial, y, además señaló tres criterios para poder concluir que efectivamente había tenido lugar en un país la transformación sustancial: el cambio de posición en la nomenclatura, adquisición de un porcentaje de valor añadido y el cumplimiento de un listado de operaciones técnicas. Pero la Comunidad, aparte de no definir qué es lo que debía entenderse por última transformación sustancial, tampoco ofreció ningún criterio que sirviera para verificar si efectivamente se había producido o no. ¿La aplicación de la

⁵⁴² V. Subparte I Introducción

⁵⁴³ Algunos autores entienden que se trata de cuatro condiciones que rodean al hecho de la transformación, la primera de ellas sería ser *substancial* y la *última*, y las tres restantes las ya señaladas. A nuestro juicio el concepto básico es la última transformación sustancial y no una transformación cualquiera. No se trata, por tanto, de analizar cuando una transformación es sustancial sino que se entiende en bloque por última transformación sustancial. V. ABEL, J. y HEYNING, E.: *Les regles d'origine et la CEE*. Bruselas, 1984.

importante legislación sobre el origen queda entonces, en manos de las posiblemente divergentes interpretaciones de las administraciones de los Estados miembros?. La Comisión justificó la vaguedad de esta regulación en la imposibilidad de establecer una regla general y al mismo tiempo precisa para abarcar a todos los productos cuyo origen es necesario conocer⁵⁴⁴. Si bien esto puede ser cierto, piénsese en que esta es la única norma con la que cuentan las aduanas de las administraciones nacionales para regular el origen, en principio, de todas las mercancías no sujetas a un régimen preferencial. No es por ello de extrañar que fuera a través de los diferentes casos planteados por estas administraciones al TJCE cuando se irá concretando el sentido de la expresión.

A) Transformación *sustancial*

La primera interpretación del concepto de última transformación sustancial por el Tribunal tuvo lugar a propósito del Asunto *Überseehandel*⁵⁴⁵. En él, el Tribunal entendió que de forma general la aplicación de la regulación comunitaria dedicada a la determinación del origen debía fundarse en una “distinción objetiva y real entre producto de base y producto transformado, prestando especial atención a las cualidades materiales específicas de cada uno de estos productos.” Y en concreto se dedicó a hacer un análisis de lo que significaba transformación *sustancial*. Siguiendo con el hilo de pensamiento anterior, con un carácter comparativo entre producto primario y producto final, señaló claramente que la transformación puede considerarse sustancial “si el producto resultante presenta propiedades y una composición específica propia, que no poseía antes de la transformación o elaboración”. En un hilo argumental distinto, ofrecido a propósito de diferenciar el sentido de “la última transformación sustancial” de la condición c) -la transformación o elaboración sustancial debe haber conducido a la fabricación de un nuevo producto o que represente un grado de fabricación importante-, apuntó que debía hacerse una aproximación al criterio desde un punto de vista dinámico, examinando “si la actividad en causa representa, ella

⁵⁴⁴ V. Asunto *Gesellschaft für Überseehandel v. Handelskammer Kassel* 49/76 (1977) Rec., p.41

⁵⁴⁵ Asunto *Gesellschaft für Überseehandel v. Handelskammer Kassel* 49/76 (1977) Rec., p. 41. En el caso en cuestión se trataba de determinar el origen de caseína importada de la Unión soviética y tratada en Alemania. El análisis se basaba en determinar si el tratamiento recibido en Alemania: limpieza, moltura, clasificación y acondicionamiento cumplía con el dictado del art. 5 del R. 802/68, (el actual art. 24 del CA).

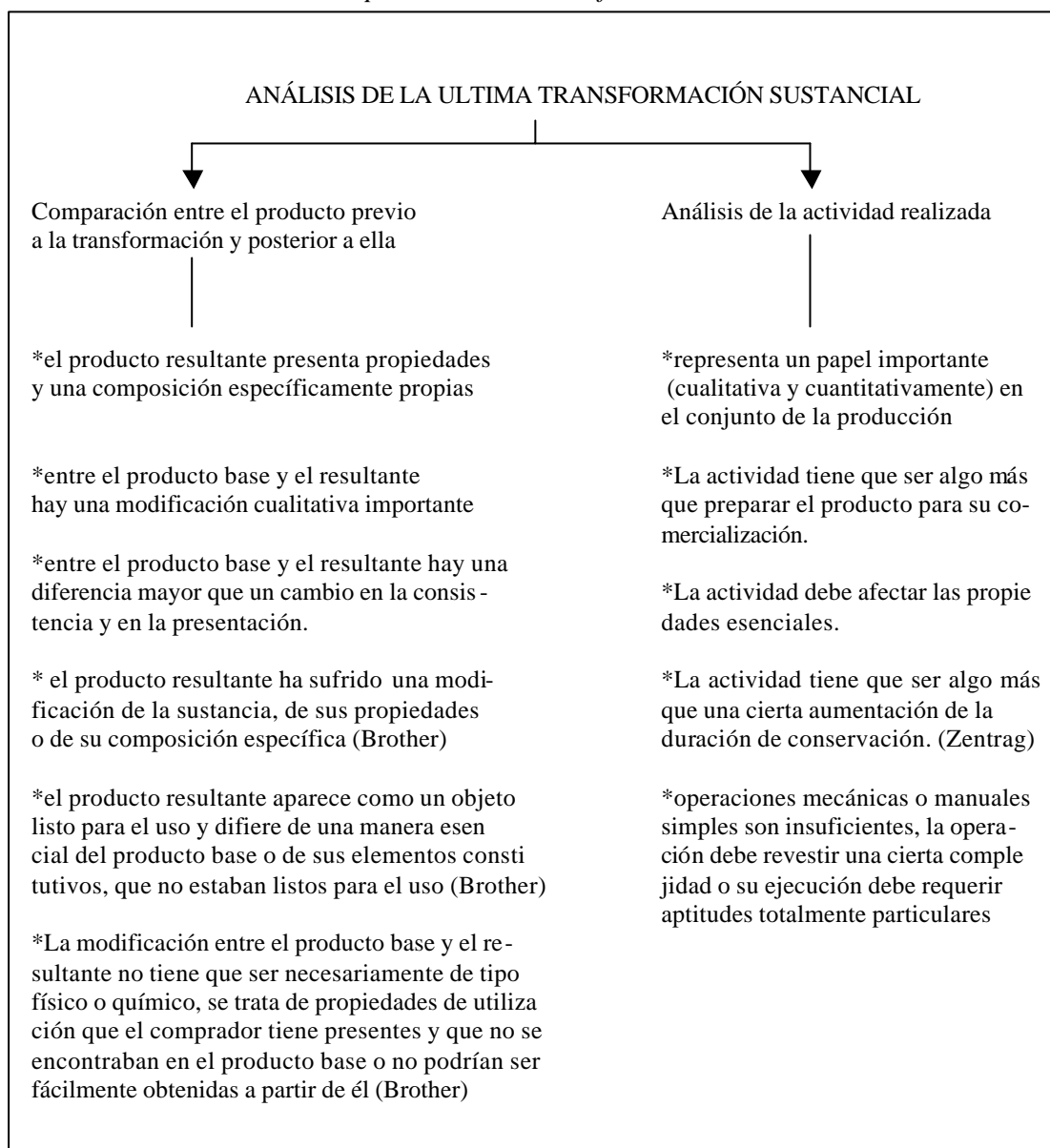
misma, un papel importante en el conjunto de la producción”. En conclusión, el Tribunal ofreció dos puntos de arranque diferentes: el análisis debe centrarse en la actividad en sí misma o en el resultado de la actividad, el producto. En negativo, el Tribunal menciona, también, lo que *no* debe entenderse por transformación sustancial al centrarse en el examen del caso particular: la transformación o elaboración que tiene solamente por efecto modificar la consistencia del producto y su presentación a los fines de su utilización ulterior, pero que no entraña una modificación cualitativa importante del producto de base, (obsérvese que se está aplicando en negativo el método comparativo), así como la elaboración o transformación que responde solamente a las exigencias de la comercialización del producto y no afecta a sus propiedades esenciales, (en este ejemplo parece centrarse en la actividad, capaz de afectar propiedades esenciales o no, en cualquier caso resulta curiosa la referencia al término “esencial” que recogía Kyoto a propósito de la definición de transformación sustancial). Las conclusiones del Abogado General⁵⁴⁶ señalan un dato más: la transformación es sustancial si no es despreciable o insignificante.

A lo largo de la sentencia, el Tribunal proporciona diferentes interpretaciones alrededor de la *sustancialidad* de la transformación, pero ninguna concluyente o definitiva. Posteriores sentencias repiten textualmente las mismas posiciones⁵⁴⁷. A modo recapitulativo, podrían recogerse todas las “pistas” que da el Tribunal sobre lo que debe entenderse por el criterio en cuestión:

⁵⁴⁶ Jean Pierre WARNER, de 12 de enero de 1977

⁵⁴⁷ En este sentido Asunto Criminal proceedings against Paul Cousin and others, 162/82 (1983), Rec. 1101. En este caso se analiza la validez del Reglamento de la Comisión 749/78 (DOCE 1978 L 101/7) de aplicación del Reglamento base 802/68 para la determinación del origen de ciertos productos textiles. Igualmente Asunto Zentralgenossenschaft der Flaeischgewerbes e.G. v. Hauptzollamt Bochum, 93/83 (1984) Rec. 1095 donde se analizaba si diversas operaciones realizadas sobre carne de vaca (deshuesar, desnervar, desgrasar, cortar en trozos y empaquetar al vacío) confiere el origen al país donde han sido realizadas. Especialmente expresivo Brother

Cuadro n° 10 Concepto de última transformación sustancial



En realidad en el Asunto *Überseehandel* se desarrolla de forma muy velada otro análisis importante y que no se llega a percibir si no es a través de las conclusiones del Abogado General. Si prestamos atención, podremos darnos cuenta de que el estudio del Tribunal se centra en el examen del término “sustancial”, pero como ya explicamos, la expresión determinada en el texto comunitario es la “última transformación sustancial”. Según el Abogado General el acento de la expresión debe situarse sobre el adjetivo “último” y no tanto sobre el adjetivo “sustancial” que, como hemos visto, él concibe de manera muy simple, como no despreciable o insignificante. En apoyo de esta teoría habría que

mencionar la presencia de las tres condiciones y especialmente de la c), de la que hablaremos más adelante. Bajo este punto de vista, para saber si las operaciones en discusión son capaces de conferir el origen, se analizaría el proceso productivo, se tomaría en cuenta si constituyen la última transformación no meramente insignificante y se examinaría la concurrencia sobre ella de las otras tres condiciones, recayendo el peso o la dificultad del análisis en el cumplimiento de la tercera. Al contrario, bajo la perspectiva del Tribunal, el peso del análisis se centra en dilucidar la sustancialidad de la operación, sin su segura presencia no se pasa a analizar la concurrencia de las tres condiciones. La sustancialidad se hace tan exigente que no parece tener mucho sentido la condición tercera y termina por confundirse con ella. La poca atención que el Tribunal presta al carácter de ser la última o no, puede entenderse porque en el Asunto resultaba evidente, pero como veremos, no siempre será así y el Tribunal deberá analizar también ese concepto.

B) *Ultima* transformación sustancial

En el Asunto Yoshida⁵⁴⁸ vuelve a ahondarse en el concepto de “última transformación sustancial” pero incidiendo especialmente en el carácter de *última*. El tema que se le plantea al Tribunal en este caso es que en ocasiones la última transformación sustancial puede estar integrada por varias operaciones, las cuales, consideradas todas juntas de forma global constituyen la última transformación sustancial, mientras que ninguna de ellas de forma independiente puede recibir ese título. “La combinación de esas operaciones (...) debe conferir el origen porque dan lugar a un producto nuevo y original, el cual, a diferencia de cada uno de los productos de base, es un elemento de conexión separable una y otra vez (...)”. La nueva interpretación del Tribunal, refrenda el rechazo a la postura del Abogado General en el Asunto *Überseehandel*, la cual centrándose en el aspecto de última podría haber dado por válida la operación de ese conjunto sucedida en último lugar con tal que no fuera insignificante. Según la perspectiva del Tribunal, lo primero que debe ser considerado es la sustancialidad. La diferente perspectiva cobra especial trascendencia cuando estas operaciones consideradas en su

⁵⁴⁸ Asunto Yoshida *Nederland B.V. v. Kammer van Koophandel en Fabrieken voor Friesland*, 34/78 (1979), Rec. 115 y *Yoshida GmbH v. Industrie und Handelskammer Kassel*, 114/78 (1979), Rec. 151. En estos casos el TJCE enjuiciaba la validez de un Reglamento de aplicación del Reglamento base 802/68 emitido por la Comisión para determinar el origen de cierres de cinturones. Para ello analiza cuál es la operación del proceso de fabricación de este producto que debe considerarse como apropiadas para conferir el origen.

conjunto no se han desarrollado en el mismo país. En tal caso, si ningún país ha conseguido transformar sustancialmente al producto de forma individual, ¿qué origen se le atribuirá?. Aplicando la misma lógica habría que retrotraerse al origen que tuviera el producto antes de haber realizado sobre él ese conjunto de operaciones.⁵⁴⁹ Para ilustrar más claramente el problema que se plantea veamos los términos del Asunto Yoshida.

Obsérvese que el problema es que la última transformación sustancial, como tal, ha existido, pero no puede localizarse sobre un país concreto. Al final la mercancía no tendrá el origen por la *verdadera última* transformación sustancial sino por la última transformación sustancial que *pueda ser localizada en un país* determinado.

La amplitud de las consecuencias que esta sentencia produce se debe no solo a las condiciones del caso, sino al distinto enfoque. En *Überseehandel*, el Tribunal trataba de enjuiciar si una operación concreta, realizada por la demandada, era capaz de conferir origen o no. En cambio en Yoshida, el Tribunal intenta descubrir cuál es la operación que puede considerarse como última transformación sustancial de todo el proceso productivo.

Si la consideración de la sustancialidad debe realizarse en primer lugar, cierto es que tampoco puede perderse de vista el carácter de última. La atribución del origen se producirá por la transformación sustancial que haya ocurrido en último lugar, no por la transformación *más sustancial*, sino por la *última*. Si ello pudo apreciarse en el Asunto Yoshida, en el Asunto Brother, el Abogado General⁵⁵⁰ lo expone en términos muy precisos: “(...) es posible que tres o cuatro operaciones realizadas en tres o cuatro países diferentes produzcan cada una, una contribución económica considerable. Sin embargo, solo la última, la cual no necesariamente tiene que ser la más importante de las tres o cuatro operaciones desde un punto de vista económico, confiere el origen”.

Consideramos, pues, que a lo largo de las diferentes sentencias al respecto del origen, el Tribunal ha dejado claro que el criterio básico es en bloque la *última*

⁵⁴⁹ DEHOUSSE, F. y VINCENT, Ph., op. cit. (1999), p. 51

⁵⁵⁰ Conclusiones del Abogado General Van Gerven, Asunto Brother II, prr. 14

transformación sustancial, y que por tanto, es la combinación de ese criterio material y temporal a la vez lo que determina el criterio aplicable para determinar el origen de las mercancías.

C) El recurso a otros métodos para verificar la transformación sustancial

Hemos visto que el Tribunal ha intentado ofrecer diferentes métodos para determinar cuando ha tenido lugar la última transformación sustancial en el proceso de fabricación de un producto y que él mismo agrupa bajo la denominación de *método técnico*: la comparación de las propiedades del producto base y final, etc. Si por algo puede caracterizarse este método es precisamente por su falta de tecnicismo, su ambigüedad y sobre todo la inseguridad que representa. Piénsese que un método impreciso de atribución del origen supone un problema para las administraciones nacionales que se encargan de su aplicación, pero sobre todo para los agentes económicos: productores, exportadores e importadores, cuyo margen de ganancias o pérdidas puede verse alterado drásticamente en función de la consideración del origen del producto que comercializan. Como vimos el Convenio de Kyoto ofrece tres métodos posibles de expresión del concepto de transformación sustancial, mejores o peores, pero en cualquier caso, más seguros en cuanto a su resultado. Las reticencias de la Comunidad a ceñirse a estos métodos y tratar de insistir en explicaciones e interpretaciones más o menos imprecisas y sobre todo inseguras resulta inexplicable.

Ya en la primera sentencia sobre el origen, en el citado Asunto *Überseehandel*, el Tribunal rechaza como método para definir la transformación sustancial, el cambio de posición en la Nomenclatura, amparándose en que la ésta no fue creada con la finalidad de determinar el origen sino de clasificar las mercancías. Es cierto que el Tribunal sí toma en consideración el cambio de posición en el Asunto concreto, pero rechaza que ello sea concluyente para negar la atribución del origen. El rechazo de este método no resulta por las circunstancias del Caso demasiado concluyente: Las operaciones realizadas por la empresa demandante no llegaban a suponer un cambio en la posición en la Nomenclatura del producto. Habría resultado curioso saber si el Tribunal habría mantenido la misma postura, negando finalmente la atribución del origen, si las

operaciones analizadas sí hubieran dado lugar a un cambio de posición en la Nomenclatura.

De forma general vuelve a sentar el mismo criterio en el Asunto Cousin, aunque por el contenido del caso, la rotundidad desaparece: el cambio de posición en la Nomenclatura no será aplicable de forma general, pero sí podrá ser utilizado en la determinación del origen de productos concretos si así ha sido dispuesto por la Comisión en los Reglamentos de aplicación del Reglamento base sobre el origen⁵⁵¹ y siempre que sea matizada su aplicación por listas que traten de adaptar dicho método a las consideraciones del criterio técnico de interpretación de la transformación sustancial. Por otro lado, debe tenerse presente que la Comunidad recurre al cambio de posición en la Nomenclatura como método preferido para determinar el origen en los sistemas preferenciales. La coherencia de la postura comunitaria, pues, se derrumba: De forma general, lo considera un método inválido para expresar la transformación sustancial, pero para casos particulares, recurre a él sin problemas.

El comportamiento del Tribunal ante otro de los métodos señalados en Kyoto, el método del valor añadido, que el tribunal bautiza como *criterio económico*, no es tan drástico. Ya en el Asunto Yoshida hay una toma en consideración de los costes y del valor añadido para determinar las operaciones que confieren origen⁵⁵². No será la primera vez, el recurso al valor añadido vuelve a tener lugar en otras sentencias como la dictada a propósito del Asunto Zentrag, aunque siempre acompañando el resultado negativo del recurso, esto es, el Tribunal se detiene en calcular el valor añadido en las operaciones enjuiciadas, siempre bastante bajo, y rechaza que el dato sea concluyente. No obstante, termina denegando que tales operaciones confieran el origen apoyándose en la valoración de la sustancialidad de las operaciones. La pregunta que queda en el aire, es como en el caso del cambio de posición en la nomenclatura, si de haber estado presente un valor añadido más elevado, el Tribunal habría continuado denegando el carácter de sustancial a esas mismas operaciones.

⁵⁵¹ Sobre este asunto ver Cap. siguiente

⁵⁵² De acuerdo con ello VERMULST, E., en contra DEHOUSSE, F y VINCENT, Ph., op. cit (1999).

El gran giro lo da el Tribunal en el Asunto Brother⁵⁵³ donde llega a afirmar que el término “sustancial” no hace referencia únicamente a un carácter técnico sino también económico: “el término sustancial comporta en efecto igualmente la significación, que no es de orden técnico y que es de orden más generalmente económico, de considerable o financieramente importante”. Siguiendo este planteamiento el Tribunal podría haber llegado muy lejos y terminar afirmando la utilización del método del valor añadido como expresión de la transformación sustancial. Y ese parecía ser el hilo argumental, ilustrado claramente con un ejemplo en el que llega a afirmar que, si aplicando el criterio técnico, una operación puede considerarse como sustancial, pero aplicando el económico resulta que esa operación no añade más que un porcentaje de valor bajo, no puede considerarse que esa operación sea sustancial en el sentido pretendido por el Reglamento base sobre el origen. La preponderancia del criterio económico sobre el técnico que podría deducirse nunca es afirmada, al contrario el Tribunal matiza su argumento y señala que “el criterio económico debe ser tomado en consideración no como el criterio principal, único, o incluso el primer criterio, sino como un complemento, y si es necesario una corrección aportada al criterio calificado más arriba como criterio técnico”.

La fuerza todavía mantenida al criterio económico, capaz de corregir al técnico, vuelve a ser refrenada y el Tribunal acaba por reconocer no más que un carácter subsidiario al método del valor añadido para atribuir el origen: “(...) hay situaciones donde el examen sobre la base de criterios de orden técnico puede no ser concluyente para la determinación del origen de una mercancía. En ese caso cabe tomar en consideración el valor añadido como criterio subsidiario (...)”. El planteamiento del Tribunal es, pues, que solamente cuando aplicando el concepto de transformación sustancial de la forma en la que lo hemos visto, no se llegue a ninguna solución concluyente, podrá pasarse a realizar sobre la operación en causa el test del valor añadido. A nuestro juicio esa falta de solución concluyente significa la imposibilidad de poder llegar a dar una respuesta sobre el origen tanto positiva como negativa, situación de indecisión en la que la aplicación del método del valor añadido puede arrojar alguna luz. No obstante, algunos autores parecen entender el carácter subsidiario del método como su aplicación cuando el primer

⁵⁵³ Asunto Brother International G.m.b.H. v. Hauptzollamt Giessen, 26/88 (1989) Rec. 4253.

método da una respuesta negativa del origen. Esto es, si aplicando el procedimiento habitual se llega a la conclusión que la operación enjuiciada no transmite el origen, todavía quedará alguna posibilidad de que llegue a entenderse que sí confiere el origen si, aplicando el test del valor añadido, se obtiene la conclusión de que el valor añadido de esa operación es elevado. Si por el contrario se llega desde el primer momento a la solución de que la operación sí puede transferir el origen, aunque su valor añadido sea mínimo, no quedarán más dudas al respecto⁵⁵⁴. Semejante interpretación supone convertir el test del valor añadido en una especie de segunda oportunidad, más que en un criterio subsidiario y pensamos que contradice la línea argumental por la que comienza el Tribunal y en la que se veía claramente la posibilidad de que cumpliendo el criterio técnico se negara el carácter de sustancial a la operación si distaba en mucho de cumplir el económico.

En cualquier caso la aceptación de este método en la determinación de la última transformación sustancial se ve reforzada en la práctica: La Comisión ha hecho repetidas afirmaciones sobre la aplicación de este método no solo en Reglamentos de aplicación del Reglamento base, sino también de forma general, incluso, pareciendo que lo toma en consideración antes incluso que el criterio técnico⁵⁵⁵.

Si el TJCE termina por aceptar el método del valor añadido, aunque sea de forma subsidiaria, la pregunta que surge entonces es qué grado de valor añadido se entenderá como suficiente. Y de nuevo volvemos a la indeterminación. Las únicas pistas del Tribunal es que “entrañe un aumento sensible del valor de la mercancía en el momento de salida de fábrica del producto acabado”, que “la importancia del valor añadido en ese país (...) se justifica por comparación con el valor añadido en otros países” y que el valor añadido en un país no sea “apreciablemente menor” que el conferido en otro. Los conceptos de “aumento sensible”, “apreciablemente menor” y de “importancia” del valor añadido, vuelven a ser demasiado ambiguos. Además, no puede decirse que sean criterios

⁵⁵⁴ DEHOUSSE, F. Y VINCENT, Ph., op. cit., p. 54 y ZAIMIS, N.A., op.cit., p. 24, derivado de las conclusiones del Abogado General

⁵⁵⁵ V. Respuesta de la Comisión a una pregunta escrita en el Parlamento Europeo 1818/88 DOCE 1989 C255/13. ZAIMIS, N.A., op. cit., p. 24

generales, pues parece centrarse en el caso particular en causa donde se trata una operación de ensamblaje.

D) Un caso particular de transformación sustancial: las operaciones de montaje

A diferencia de Kioto la regulación comunitaria general sobre las reglas de origen tampoco se detiene en señalar ciertas operaciones simples incapaces de conferir el origen, como el etiquetado, el empaquetado, la conservación, etc. Entre estas operaciones se encuentran las operaciones simples de montaje. Determinar cuando se trata de operaciones simples de montaje, que no confieren origen, y cuando se trata de operaciones de montaje que sí pueden atribuir origen, fue la labor del Tribunal en dos Asuntos: el Asunto Yoshida y especialmente en el Asunto Brother.

En el primer caso, la aportación básica del Tribunal consistió en reconocer, siguiendo un criterio exclusivamente técnico, que una operación de montaje puede efectivamente ser considerada como transformación sustancial y transmitir el origen del país donde ha sido realizada. El alto valor añadido en la operación fue considerado, como ya se ha visto, pero se negó su aplicación como factor determinante. No obstante, por el resultado coincidente del criterio técnico y del valor añadido (la operación sí era sustancial, en cualquier caso) quedaba abierta la duda de si una operación de montaje que aportara poco valor al producto final, podría ser considerada también como sustancial.

El análisis del Asunto Brother dio pie a la consideración del valor añadido como método interpretativo de la transformación sustancial. Efectivamente, ante la falta de regulación propia, el Tribunal tuvo que acudir a los criterios del Convenio de Kyoto sobre estas operaciones e intentar acoplar el texto internacional a la normativa general comunitaria. En concreto, el Convenio conceptúa las operaciones simples incapaces de ser consideradas como transformaciones sustanciales, como aquellas que no contribuyen en nada o solamente débilmente a dar a las mercancías sus características o propiedades esenciales⁵⁵⁶. De ahí el Tribunal entendió que el texto internacional estaba

⁵⁵⁶ V. Cap. 1 Parte II

recogiendo el criterio de orden técnico que él venía defendiendo desde la primera sentencia al respecto, en concreto, por la referencia a las características o propiedades esenciales de la mercancía. Pero también era consciente que había otras referencias que se escapaban del famoso criterio técnico, específicamente la debilidad de la contribución, la cual consideró como una referencia al criterio económico. Si se quería cumplir con la legislación internacional había que reconocer la duplicidad de criterios y de esta forma entró dentro del concepto de transformación sustancial la consideración del valor añadido, eliminando la exclusividad del criterio técnico que tan celosamente el Tribunal había mantenido como absoluto protagonista, como hemos visto en las páginas anteriores. La fuerza de la realidad empujó al Tribunal a abandonar sus lucubraciones teóricas.

1.2.2.2. El cumplimiento de las condiciones

En el proceso de determinación del origen, en aplicación de la normativa comunitaria, tener claro que ha tenido lugar efectivamente en un país concreto la última transformación sustancial no significa que ese país atribuya finalmente su origen al producto si no se cumplen, además, las tres condiciones enunciadas al principio de este Capítulo. La aplicación de las dos primeras condiciones: (La transformación o elaboración sustancial debe estar económicamente justificada y debe haber sido efectuada en una empresa equipada a ese efecto) no ha resultado nunca demasiado debatida en la jurisprudencia del TJCE, la mayoría de las veces ni siquiera han sido mencionadas y menos sometidas a consideración. Destinadas, básicamente a eliminar la elusión, su presencia puede resultar redundante con el art. 25 del CA, del que hablaremos a continuación. En este sentido, relacionando la elusión de la normativa comunitaria sobre el origen con estas dos condiciones, se pronunció el Tribunal en el Asunto Yoshida⁵⁵⁷. Además acentuó la relación entre ambas condiciones, de forma que, a juicio del Tribunal, el concreto equipamiento de la empresa y las operaciones que permitía realizar demostraba la justificación económica de la actividad⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ En la misma línea se pronunció también el Gobierno francés relacionando claramente el antiguo art. 6 del R 802/68, correspondiente al actual art. 25 del CA, con un montaje efectuado en una empresa no equipada especialmente para fabricar el producto. Asunto Brother, p. 4259

⁵⁵⁸ Yoshida, p. 157

Mayor relevancia ha revestido la última condición (la transformación o elaboración sustancial debe haber conducido a la fabricación de un nuevo producto o que represente un grado de fabricación importante). Ya en la primera de las sentencias⁵⁵⁹ el Tribunal se centró en el criterio de la transformación sustancial de forma paralela al cumplimiento de esta condición, una vez constatada la concurrencia de las otras dos anteriores. Así, de una forma escrupulosa, el Tribunal intentó seguir el texto del art. 5 del R 802/68, (actual art. 23 del CA), y se encontró con la dificultad de separar conceptualmente la “transformación sustancial” de la “fabricación de un nuevo producto”. Para lograrlo, parte de una sutil diferenciación semántica: la transformación u elaboración sustancial expresa un punto de vista *dinámico*, así que lo que hay que examinar es si la actividad en cuestión representa un papel importante en el conjunto de la producción. Por el contrario la tercera condición expresa un punto de vista *estático*, puesto que de lo que se trata de comparar es el producto tal y como se encontraba antes de la transformación y el obtenido después de ella. El problema y la incongruencia del Tribunal radican en que, para definir el concepto de la transformación sustancial, acude después a una comparación entre el producto base y el producto resultante, señalando que éste último debe presentar unas propiedades y una composición específica propias, como ya hemos visto. En realidad nunca más el Tribunal volvió a basar su análisis de la transformación sustancial en el punto de vista dinámico de forma clara y desde luego siempre insistió en la comparación entre el producto base y el resultante.

En la misma primera sentencia el Tribunal llegó a definir incluso “un grado de fabricación importante” como una modificación cualitativa importante entre el producto base y el resultante. Pues bien, en sucesivas sentencias el Tribunal define la transformación sustancial precisamente como una modificación cualitativa importante⁵⁶⁰. De poco sirve tampoco las consideraciones del Tribunal de que una transformación sustancial puede no dar lugar necesariamente a un producto que represente un grado de fabricación importante. Tras las definiciones que él mismo da de transformación sustancial parece verdaderamente inimaginable que se considere a una operación como transformación sustancial,

⁵⁵⁹Asunto Überseehandel.

⁵⁶⁰Asunto Zentrag

cuando no ha sido capaz de dar lugar a un producto que represente al menos dicho grado de fabricación. Ambos aspectos parecen constituir, pues, un mismo concepto⁵⁶¹.

La única diferencia apreciable pudiera encontrarse en la fabricación de un producto nuevo. Según la definición del Tribunal éste se produciría cuando las propiedades del producto base hubieran desaparecido, entendiendo esto como alguna forma de modificación en la composición físico-química del producto. Pues bien, dado que en otras sentencias el Tribunal ha negado que la transformación sustancial suponga necesariamente un cambio físico-químico, puede apreciarse que la fabricación de un producto nuevo supondría un grado más de transformación, una exigencia mayor que la transformación sustancial.

A pesar de la importancia concedida a esta condición c) con la que partió el Tribunal, en las sucesivas sentencias fue prestándole menos interés hasta no llegar a tener en cuenta siquiera su presencia en los casos que analizaba, puede que, quizás, consciente de la íntima relación que existe con el término transformación sustancial, puede ser también, intentando adaptarse a las obligaciones internacionales derivadas de Kyoto.

1.3. El origen de los accesorios y piezas de recambio

El art. 7 del antiguo Reglamento 802/68 determinaba a través de una regla especial el origen de los accesorios, piezas de recambio y utillaje despachados al mismo tiempo que una máquina, un material, un aparato o un vehículo y formando parte de su equipamiento normal. Según la disposición citada, estas piezas tendrían el mismo origen que la máquina, material, etc., del que forman parte de su equipamiento. Semejante regla de origen supone una excepción, como puede verse, al sistema general que se acaba de exponer, por cuanto el origen de cada producto debe ser considerado sobre una base individual, por sí mismo, y no por relación al origen de otro producto. Debe quedar claro, pues, que los accesorios, piezas de recambio y utillaje son productos separados y diferentes del producto principal al que acompañan, y que conforme la aplicación de las reglas

⁵⁶¹ En este sentido, DEHOUSSE, F., VINCENT, Ph., p. 56.

de origen normales podrían tener un origen diferente del producto principal, pero que por la aplicación de este artículo, se les atribuye el mismo origen que tiene aquel.

Por ello mismo no debe sorprender que el “verdadero” origen de estas piezas y accesorios no se omita u olvide totalmente. Pues si ellas van a tener el origen del producto principal, éste, a su vez, va a recibir el origen teniendo en consideración también estas piezas. Esto es, por este artículo 7 se crea la ficción de que el producto principal, junto con los accesorios de su equipamiento, conforman un “todo” o único producto, para que ese “todo” tenga un único origen y no se llegue a situaciones un tanto paradójicas como que la maquinaria quede sometida a un régimen aduanero en función de su origen A y las piezas de recambio que la acompañan a otro régimen por su origen B. Pero si producto principal y accesorios forman parte de un todo, entonces, producto principal y accesorios contribuyen a la determinación del origen de ese todo. Pongamos un ejemplo: Una operación de importación en la Comunidad de una máquina junto con sus accesorios. En la determinación de origen de ese conjunto, se considera la operación de montaje que ha tenido lugar en el país A. En aplicación de las reglas ya vistas de transformación sustancial, conforme al criterio técnico y económico, se considera que la operación de montaje supone un aumento de valor del conjunto muy bajo en relación con el valor de los componentes y sobre todo de los accesorios, de valor muy elevado, originarios del país B. La máquina y sus accesorios tendrán el origen del país B. Imaginemos el caso contrario, el montaje se considera como transformación sustancial, entonces máquina y accesorios recibirían el origen del país A. Teniendo esto en consideración, pudiera ser rentable para el importador, intentar despachar las piezas en un momento separado, puesto que el origen del producto final pudiera resultar más o menos ventajoso⁵⁶².

El art. 7 dejaba para un desarrollo normativo posterior la determinación, en iguales condiciones de eliminación de su individualidad, del origen de las piezas de recambio esenciales despachadas separada y posteriormente en relación con el producto principal. La regulación separada de ambos casos es comprensible, dado

⁵⁶² ZAIMIS, p. 59

que las circunstancias son diferentes: en este segundo caso la unidad del conjunto se rompe teniendo en consideración que la importación se produce en momentos separados. Por ello, la eliminación de la individualidad, no debería jugar para estas piezas de recambio. No obstante, como se trata de piezas *esenciales* para el producto principal, se permite la extensión de la excepción a las reglas generales. De ello se hablará en el capítulo siguiente.

El artículo 7 no es retomado en la nueva regulación del Código aduanero, tampoco el reglamento de aplicación 2454/93 hace mención del origen especial de estas piezas de recambio, accesorios o utillaje despachados al mismo tiempo que el producto principal de cuyo equipamiento forman parte. Sí son reguladas en el reglamento de aplicación⁵⁶³, por el contrario, las piezas de recambio esenciales, respetando el juego de la subsumción en el origen del producto principal. Ello plantea la incógnita de saber cual es la regla de origen aplicable a aquellas, puesto que por la ausencia de regulación, habría que deducir que le son de aplicación las reglas generales de determinación del origen, pero por otro lado, no sería lógico, que se permitiera eliminar la individualidad de las piezas de recambio esenciales que no han sido despachadas al mismo tiempo que el producto principal y no se permitiera jugar con la misma ficción de formación de un conjunto a las piezas que sí han sido despachadas a la vez que el producto principal.

Debe destacarse, además, una inseguridad respecto del valor de esta regla. Nosotros opinamos que se trata de una excepción a las reglas generales de determinación del origen, como ya hemos señalado. Y que, por tanto, en virtud de su aplicación, sea cual fuere el origen que estas piezas pudieran tener aplicando la normativa general, van a tener el origen del producto principal que acompañan. Ello parece corroborarse por la redacción rotunda del nuevo artículo del reglamento de aplicación 2454/93 en relación con las piezas de recambio esenciales⁵⁶⁴. No obstante, el antiguo art. 7 y el mismo nuevo artículo del reglamento de aplicación en un momento posterior, califican semejante determinación del origen de “presunción”. ¿Debe entenderse, por tanto, que a

⁵⁶³ Arts. 41-46

⁵⁶⁴ Art. 41: “Se considerará que las piezas de recambio esenciales (...) *tienen* el mismo origen que el material, la máquina, el aparato o el vehículo considerado (...)”. Misma expresión que el antiguo art. 7.

estas piezas se les atribuye el origen del producto principal, pero que como toda presunción, puede romperse, y pasar a tener otro origen distinto?. Una lectura pausada de la regulación al respecto parece indicar que, efectivamente, la “presunción” puede no aplicarse, cuando no se cumplan los requisitos de partida, esto es de esencialidad, necesidad, etc, pero no romperse como tal. A nuestro juicio la expresión empleada no es muy acertada e induce a error. Debería omitirse puesto que no se trata de ninguna presunción sino de una regla de origen que excepciona el sistema general.

1.4. Adquisición fraudulenta del origen

El artículo 25 del CA recoge, como excepción a toda la normativa que se acaba de señalar, la denegación del origen que una operación pudiera transferir, a pesar de que cumpliera perfectamente con los requisitos del art. 24, si se tiene la certeza o sospecha fundada que esa operación se realizó con el único objetivo de eludir las disposiciones comunitarias aplicables a las mercancías originarias de un país.

Esas disposiciones comunitarias pueden ir desde una prohibición de la importación de determinados productos de países terceros por razones de seguridad o salud pública, a unas restricciones cuantitativas a la importación o derechos antidumping para proteger la industria europea amenazada, o simplemente unos derechos arancelarios más altos. Pero piénsese que no solo se está considerando la posibilidad de eludir unas disposiciones gravosas como las señaladas, sino que también puede tratarse de conseguir la aplicación de disposiciones más favorables, como unos derechos arancelarios más bajos o directamente su exención a raíz de considerar la mercancía como originaria de un país con el que se ha firmado un acuerdo preferencial. En definitiva se trata de toda la normativa comunitaria que hemos visto apoyarse en el concepto de origen para su aplicación⁵⁶⁵.

Es importante incidir en el hecho de que el art. 25 solo puede empezar a funcionar si por la aplicación perfecta del art. 24 no cabe ninguna duda de que una mercancía tiene un origen preciso. Esto es, el artículo 25 se dirige frente a una

⁵⁶⁵ Cap. anterior

mercancía que ha adquirido, aplicando la regulación normal, un origen determinado de forma indiscutible. El artículo 24 señala cuando una mercancía obtiene el origen de un país sin tener en consideración la finalidad con la que se organizó el proceso productivo en una determinada manera y que dio pie a que finalmente una mercancía adquiriera un origen concreto. El art. 25 sí tiene en cuenta esa finalidad. Y si esa finalidad es torticera, si el proceso productivo se organiza de una manera tal que lleve a la mercancía final a tener un origen concreto con el *objetivo* de eludir una regulación gravosa, entonces se estará cometiendo un fraude de ley y entrará en funcionamiento el art. 25.

El Asunto Brother puede ayudar a ilustrar la situación: Brother Taiwán, una filial de Brother Japón, producía máquinas de escribir en Taiwán. La producción de Brother Japón se encontraba sujeta a derechos antidumping en el momento de su importación en la Comunidad. Aplicando la regulación comunitaria sobre reglas de origen (art. 24) la Comisión analizó la actividad productiva llevada a cabo por Brother Taiwán, entendió que se trataba de un mero montaje de piezas en su mayoría japonesas y concluyó que el origen de esa producción de Brother Taiwán era japonés y, por tanto, debía satisfacer también derechos antidumping. El art. 25 no entraba en funcionamiento. Posteriormente el Tribunal estudió el caso y llegó a la conclusión de que las operaciones productivas realizadas por Brother Taiwán cumplían los requisitos del art. 24 y, por ello, su producción tenía origen taiwanés. La cuestión, entonces, era dilucidar si Brother Japón había establecido su filial en Taiwán con el objetivo de conseguir que su producción pudiera escapar a la aplicación de los derechos antidumping, en otras palabras, si el artículo 25 entraba en funcionamiento.

El problema es que la aplicación de este artículo, no es, sin embargo, nada fácil. En primer lugar y siguiendo la letra del texto, el objetivo de elusión debe ser el *único* objetivo que dé pie a la organización del proceso productivo de esa forma. Como bien claro se dejó en el Asunto Brother, es muy fácil alegar otros objetivos, como mejor eficiencia de la actividad productiva, etc. Incluso si quedara demostrado que se tuvo presente el objetivo de la elusión, con demostrar que hubo otros objetivos paralelos, la aplicación se vería eliminada. No obstante, el Tribunal prestó atención al momento en que había comenzado la actividad

dudosa y consideró que si el inicio de ésta coincidía con el comienzo de la medida que se sospechaba se pretendía eludir, entonces aparecía una presunción de elusión⁵⁶⁶

Pero, a nuestro juicio, la aplicación del art. 25 presenta un problema más. Piénsese que, si como hemos visto, para aplicar este artículo, el 24 debe haberse cumplido perfectamente, ello supone que las condiciones de que la operación esté justificada económicamente y se haya realizado en una empresa equipada al efecto, confluyen en la operación dudosa. Parece bastante difícil imaginar, pues, que pueda acusarse de elusión a una operación que está justificada económicamente. He ahí su objetivo o finalidad. El hecho de que se lleve a cabo en una empresa equipada al efecto, puede alejar la sospecha de elusión también, sobre todo una vez que el Tribunal ha afirmado que una empresa equipada a efectos de la realización de una operación de producción, demuestra la justificación económica.

Por otro lado, el art. 25 no es el único instrumento antielusión. La normativa antidumping contiene sus propias disposiciones al respecto. En concreto el art. 13 del Reglamento base antidumping 384/96⁵⁶⁷, tras el cumplimiento de una serie de requisitos, permite extender los derechos antidumping a las exportaciones originarias de un país, el cual en principio no estaba afectado por esos derechos, si se demuestra que la producción de ese país se inicia con el objetivo de eludir unos derechos antidumping previamente establecidos frente a otro país. Podría pensarse, pues, que en el caso de que una empresa realizara alguna maniobra que cambiara el origen de su producción con el objetivo de eludir la imposición de unos derechos antidumping, sería de aplicación tanto el art. 13 del R. 384/96, como el art. 25 del CA. Si el efecto conseguido no sería exactamente el mismo, (con el primero la producción mantendría el mismo origen, con el segundo, resultaría cambiado) el objetivo final coincidiría plenamente (la aplicación de los derechos antidumping a esa producción). La aplicación del artículo antielusión de la normativa antidumping

⁵⁶⁶ Según ZAIMIS, N.A., op. cit., se produciría una inversión de la carga de la prueba, p. 62

⁵⁶⁷ DOCE 1996, L 56/1

ha sido utilizada, no sin controversias⁵⁶⁸. El artículo antielusión de la regulación del origen ha sido únicamente discutido en el Asunto Brother, sin llegar a aplicarse⁵⁶⁹.

La aplicación de estas disposiciones antielusión, muestra en realidad la búsqueda de una conexión entre productores o empresas⁵⁷⁰. Se trata de mostrar siempre que una empresa B creada en un país Z no es más que un subterfugio de la empresa A establecida en el país X, para eludir una medida comunitaria dirigida contra la producción de ese país X. Si no existiera esa conexión, sería imposible actuar contra la producción de la empresa B. La posibilidad de demostrar esa relación entre dos personas jurídicas diferentes y dirigirse contra la producción de la segunda no siempre será muy clara y fácil y su justificación legal puede ser cuanto menos dudosa⁵⁷¹.

2. Aspectos procedimentales

2.1. La prueba documental del origen: los certificados

2.1.1. Justificantes del origen

La regulación sustantiva de determinación del origen necesita de un soporte documental, que la Comunidad fija principalmente en los llamados certificados de origen. Su configuración es de *justificante* del origen, y no es el único previsto por la normativa comunitaria. En ocasiones, la Comunidad podrá exigir otros justificantes complementarios que aseguren o cercioren el verdadero origen de la mercancía (art. 26 del CA). En cualquier caso, estos documentos no son vinculantes para las autoridades del país de importación o de exportación, sino solo un indicativo del origen⁵⁷².

⁵⁶⁸ La aplicación de la normativa antielusión en relación con los derechos antidumping provocó incluso la condena del Reglamento antidumping por parte de un Panel del GATT y que derivó en la inaplicación de la misma.

⁵⁶⁹ ZAIMIS, N.A. op. cit., p. 62: La Comisión ha preferido intentar demostrar que los requisitos de origen no se cumplían, o bien intentar imponer la medida que se sospecha se pretende eludir en el nuevo país del que son originarias las mercancías.

⁵⁷⁰ En este sentido ZAIMIS, N.A., op. cit., p. 62

⁵⁷¹ ZAIMIS, N.A., op. cit., p. 108

⁵⁷² ZAIMIS, N.A., op. cit., p. 86

2.1.2. Ámbito de funcionamiento

Es importante destacar que la presentación de un certificado no es siempre obligatoria. Más bien, al contrario parece deducirse del texto de del Código Aduanero y del Reglamento de aplicación del mismo, su carácter excepcional⁵⁷³ en conformidad también con la legislación internacional ya referida en capítulos previos⁵⁷⁴. En el momento de presentar a despacho una mercancía, pues, bastará en principio con la declaración del importador / exportador sobre el origen del producto, que se presumirá cierta⁵⁷⁵. La obligación de presentar un certificado de origen solo surge cuando una norma lo establezca de forma expresa para una determinada operación o categoría de operaciones o productos. Este es el caso de la importación en la Comunidad de la mayor parte de los productos textiles⁵⁷⁶, de las importaciones favorecidas por sistemas preferenciales, o de aquellas otras sujetas a un sistema de vigilancias, previo a la adopción de otras medidas restrictivas.

2.1.3. Expedición

En semejante caso, cuando sea obligatorio presentar un certificado de origen, el importador o exportador deberá solicitarlo a las autoridades competentes del país de exportación⁵⁷⁷.

Aquí habrá de distinguirse, por tanto, el caso de la importación del de la exportación. De los artículos consagrados en los reglamentos aludidos a las pruebas documentales del origen, habrá que interpretar que la mayoría de ellos se refieren a la exportación desde la Comunidad (arts. 48-54), solamente el art. 47 está dirigido a regular los certificados para la importación en la Comunidad.

En el caso de exportación desde la Comunidad son las Cámaras de Comercio de los países miembros las encargadas de emitir tales certificados⁵⁷⁸. La

⁵⁷³ art. 26 CA: “La normativa aduanera u otras disposiciones comunitarias específicas *podrán* establecer que el origen de las mercancías debe justificarse mediante la presentación de un certificado de origen”. Art. 47 R. 2454/93: “*Cuando* el origen de una mercancía se justifique o deba justificarse en el momento de su importación mediante un certificado de origen,...

⁵⁷⁴ Anexo D2 del Convenio de Kyoto.

⁵⁷⁵ Art. 71.2 CA

⁵⁷⁶ V. R. 1541/98 DOCE 1998 L 202 y R. 2579/98 DOCE 1998 L 322. También 2520/98 DOCE 1998 L 315

⁵⁷⁷ Art., 47 a) R 2454/93

regulación comunitaria es muy detallada al respecto de los procedimientos de solicitud y concesión, formularios y certificados, : Formato, lengua, tiempo de conservación de los documentos etc⁵⁷⁹, incluyendo modelos precisos en el anexo 12 del R. 2454/93.

Obsérvese que en principio, para las mercancías exportadas desde la Comunidad el certificado justifica el origen comunitario. Sin embargo, podrán emitirse certificados atestiguando el origen de un país miembro concreto por necesidad del comercio de exportación. Ello supone de alguna forma romper con el criterio de único mercado y puede dar lugar a problemas, como que la última transformación sustancial que da el origen al producto se haya producido entre dos o más países comunitarios. En tal caso el producto solo podrá considerarse como comunitario y en consecuencia el certificado de origen no podrá mencionar a un país miembro en concreto⁵⁸⁰.

En el caso de la importación en la Comunidad, será cada país tercero, conforme a su regulación interna quien determine quien es el órgano competente, el procedimiento y los requisitos de solicitud y expedición de los certificados. Pero no el contenido básico del certificado que deberá ajustarse a la norma comunitaria⁵⁸¹: deberá identificar perfectamente la mercancía a la que se refiera, (número, naturaleza, marcas, peso, volumen, nombre del expedidor) y certificar sin ambigüedad el país de origen, por supuesto, conforme a las reglas sustanciales de determinación del origen fijadas también por la Comunidad. Obsérvese que en este punto se evidencia lo que ya se comentó en los capítulos introductorios: las reglas de origen para su funcionamiento suponen que las autoridades de un país tienen que respetar y actuar conforme a la legislación de otro. Si no se produce esta concordancia, el desfase puede situar al importador/exportador en una situación de impotencia absoluta. El país exportador emite un certificado de origen de la mercancía conforme a sus propias reglas, el país importador, se niega a admitir el origen declarado de ese producto conforme a las suyas propias.

⁵⁷⁸ PELECHA ZOZOYA, F.: *El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea*, Madrid, Barcelona, 1999, p. 65.

⁵⁷⁹ V. Arts. 49-54 del R 2454/93 y anexo 12 que recoge el modelo de solicitud y certificado.

⁵⁸⁰ Art. 48 R 2454/93.

⁵⁸¹ Art. 47 b) R 2454/93

Piénsese, además, que un Estado puede estar dispuesto a cumplir con la legislación aduanera de la Comunidad referente al origen, si de ello se deriva algún beneficio para su producción, pero si no existe tal beneficio, ¿por qué respetar esta legislación? ¿Qué interés pueden tener las autoridades japonesas, por ejemplo, en certificar el origen japonés conforme a la legislación comunitaria de un determinado producto, sobre el que va a recaer derechos antidumping en el momento de la importación en la Comunidad?⁵⁸² .

La normativa comunitaria regula también en disposiciones específicas⁵⁸³, las condiciones que rodean los certificados de origen para la importación en la Comunidad de determinados productos agrícolas que disfrutan de regímenes especiales no preferenciales, pero cuya importación está sujeta a algún beneficio.

Estas disposiciones, al contrario que las anteriores, imponen directamente al país exportador la emisión de certificados, conforme al modelo fijado por la propia Comunidad (anexo 13 del R. 2454/93) y con requisitos como que serán impresos y rellenados en una lengua comunitaria. Además, se obliga al establecimiento de una llamada cooperación aduanera, consistente en la obligación del tercer país de informar a la Comisión sobre sus autoridades competentes de expedición de los certificados y en la de ejercer un control a posteriori de los certificados emitidos, si las autoridades comunitarias tuvieran duda sobre la autenticidad del certificado o su contenido. Si ambos aspectos no fueran respetados por el país tercero, los beneficios aduaneros que se concedieran a su producción agrícola, quedarían eliminados. Por último, estas mismas disposiciones permiten, como excepción, la expedición del certificado por el país tercero a posteriori, esto es, después del momento de la exportación.

Es conveniente resaltar que si en este caso, las exigencias sobre las pruebas documentales del origen para los terceros países se refuerzan, la justificación se encuentra en el beneficio del que van a disfrutar los productos importados.

Por último, es necesario señalar que el régimen descrito es el aplicable con carácter general. No obstante, habrá que tener en consideración las especificidades que rodean la emisión de certificados de origen, por supuesto, en los sistemas

⁵⁸² V. Cap. 1 Parte I

⁵⁸³ Arts. 55-65 del R. 2454/93

preferenciales, así como otras previstas para determinadas mercancías, en concreto determinados productos textiles. De ambos, nos ocuparemos en su momento.

2.1.4. Falsos certificados de origen

La falta de veracidad en los certificados de origen puede partir de dos causas: bien porque se ha procedido por el exportador o importador a falsear el documento que presenta, haciéndolo pasar por un certificado auténtico expedido por la autoridad competente, bien porque el documento ha sido realmente expedido por una autoridad competente del país exportador y conforme a la legislación interna de ese país, pero no se ajusta en fondo o forma a la legislación comunitaria. El primer caso sería una situación de fraude real, el segundo se trataría más bien de un problema derivado de la falta de ajuste de las legislaciones en el plano internacional⁵⁸⁴, mucho más interesante por cuanto es un problema específico del origen⁵⁸⁵.

Si las autoridades aduaneras del país miembro correspondiente tuvieran la sospecha que esto pudiera suceder, podrán solicitar cualquier justificante complementario (conocimiento de embarque, lugar en el que ha sido expedida la factura,...)⁵⁸⁶, que asegure la correspondencia del origen declarado de la mercancía con la legislación comunitaria (art. 26 CA). Las autoridades aduaneras pueden llegar a tener la convicción de que el origen declarado, incluso con certificado de origen, no se corresponde con el fijado por la normativa comunitaria, pero ello no quiere decir que puedan afirmar el origen que le corresponde y menos probarlo. Las demostraciones en negativo son mucho más difíciles y su planteamiento surge por la propia configuración del sistema en el caso de las medidas restrictivas (contingentes, dumping, etc,...): nadie, ni el importador, ni el exportador, ni el propio país productor, tiene interés en certificar un origen gravoso, luego no es esperable encontrar muchos productos declarados bajo un origen que va a suponer el pago de unos aranceles más elevados.

⁵⁸⁴ Queremos incidir en que en nuestra opinión en este caso no se trata de que no se haya declarado el origen *real*, pues es el origen real *para* el país exportador. En contra ZAIMIS, op. cit., p. 84

⁵⁸⁵ Conflicto de leyes, solucionado para las personas en el Asunto Nottebohn, pero no para mercancías.

⁵⁸⁶ PELECHA ZOZOYA, op. cit., p. 70.

La Comisión, por su parte, puede también investigar el origen de productos concretos y aceptar o rechazar el origen declarado.

2.2. Aplicación y desarrollo de la regulación sustantiva

Al contenido sustantivo recogido por la regulación básica sobre origen de las mercancías, acompañaba en el primer Reglamento, el R. 802/68, una serie de normas procedimentales, necesarias para regular tanto su aplicación, como su desarrollo. Por un lado se trataba de dar solución a las dudas que se plantearan en la aplicación de la regulación sustantiva, tan general y poco detallada, como hemos visto. Por otro, se trataba de desarrollar normativamente la regulación general para mercancías concretas.

En concreto los del R. 802/68 arts. 12 a 14 encargaban esta labor a la Comisión y el Comité del Origen. Se trataba, pues, de dos órganos, uno de funciones generales y otro especializado y restringido al tema del origen. Este segundo, creado ad hoc, estaba compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Se trataba del primer comité consultivo establecido en el ámbito aduanero⁵⁸⁷

El examen de la correcta aplicación del conjunto sustantivo se dejaba al Comité, que podía proceder a ello por iniciativa propia o de algún representante de un Estado miembro⁵⁸⁸. Se trataba de emitir dictámenes resolviendo si las operaciones que les fueran presentadas eran capaces de conferir o no el origen del país donde habían sido realizadas. Desgraciadamente estos informes no eran publicados, y su valor era mínimo: no eran vinculantes, aunque el Tribunal los consideraba como “un factor importante a tener en cuenta”⁵⁸⁹, pudiendo, no obstante fallar en contra.

El desarrollo normativo, por su parte, se compartía entre la Comisión y el Comité, aunque con clarísimo predominio de la primera sobre el segundo. Era la Comisión quien adoptaba la iniciativa y quien redactaba y aprobaba el proyecto de

⁵⁸⁷ LASOK, D.: *The Trade and Custom Law of the European Union*, Londres, 1998, p. 274

⁵⁸⁸ Ambigüedad entre la versión inglesa y la versión francesa. No deja claro quien tiene la iniciativa, a parte del presidente, si los miembros del Comité o cualquier representante de un Estado miembro.

⁵⁸⁹ Asunto *Überseehandel*

norma, la participación del Comité se limitaba a emitir un informe al respecto, que ni siquiera era vinculante⁵⁹⁰. Este procedimiento fue utilizado en numerosas ocasiones, dando lugar a los correspondientes Reglamentos, llamados de “aplicación” del R. Base, creados para regular de una forma más detallada o específica el origen de determinadas mercancías. Las reglas procedimentales resultaban de lo más peculiar: si el Comité asentía por mayoría cualificada a la propuesta de la Comisión sobre el origen de un determinado producto, entonces ésta adoptaba un reglamento para la determinación del origen. Si el Comité no se pronunciaba o rechazaba la propuesta, la Comisión presentaba el texto al Consejo. En el caso en que el Consejo asintiera el texto era adoptado a través de un Reglamento del Consejo. Si el Consejo no se pronunciaba, entonces el texto adoptaba la forma de un Reglamento de la Comisión. Y sólo en caso de rechazo expreso del texto por el Consejo, el texto no se adoptaba. Lo más llamativo es que si el Comité adoptaba por unanimidad el texto propuesto por la Comisión, tampoco se debía lugar a un reglamento o norma equivalente, sino que simplemente el resultado era comunicado por la Comisión a los Estados miembros e incorporado a la práctica aduanera de éstos, en una especie de procedimiento informal.⁵⁹¹

En resumen, la parte procedimental, tanto de aplicación como de desarrollo, parece bastante oscura. En cuanto a la primera, no queda claro qué vías estaban abiertas y exactamente para quién a la hora de provocar ese examen de la correcta aplicación del Reglamento base, por parte del Comité. Tampoco se menciona su fuerza legal. En cuanto al procedimiento legislativo, podría criticarse la ausencia de participación de los particulares afectados por la nueva regulación, aunque hay constancia de que en ocasiones la Comisión sí escuchó a algunos (por supuesto, siempre productores comunitarios) sus opiniones, antes de formular su propuesta al Comité⁵⁹². El contenido de estos reglamentos, muestra, que esa falta

⁵⁹⁰ Efectivamente en dos ocasiones, la Comisión adoptó un Reglamento en contra del informe del Comité: R. 964/71 de determinación del origen de la carne y despojos helados o congelados de ciertos animales domésticos (DOCE 1971, L 104/12) y R. 749/78 de determinación del origen de ciertos productos textiles, (DOCE 1978, L 101/7), y en tres ocasiones el Comité no llegó a emitir ningún informe, uno de estos casos era el R.2067/77 concerniente a la determinación del origen de cremalleras, (DOCE 1977, L 242/5), que daría lugar al Asunto Yoshida.

⁵⁹¹ V. Conclusiones del Abogado General Warner en el Asunto *Überseehandel*

⁵⁹² V. Yoshida I

de consideración de los puntos de vista de productores extranjeros llevó a textos muy sesgados, verdaderamente proteccionistas de la industria europea.

La nueva regulación contenida en el Código Aduanero omite cualquier referencia a aspectos procedimentales específicos para el origen. De ello habrá que deducir la eliminación del Comité del origen y su sustitución por un órgano de funciones y ámbito más general, el Comité del Código Aduanero, cuya regulación⁵⁹³ resulta una copia milimetrada de la que tenía el Comité del origen.

El Comité del Código Aduanero, al igual que el desaparecido Comité del Origen, está integrado por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Y como aquel presenta también dos funciones básicas: Una de examen y otra de desarrollo normativo, pero referidas a cualquier cuestión de la regulación aduanera. No obstante, se excluyen del desarrollo normativo determinados aspectos (recursos y nomenclatura combinada, básicamente) para los que se prevé un procedimiento especial⁵⁹⁴. Para el resto, la participación de la Comisión junto con el Comité del Código Aduanero, es exactamente la descrita anteriormente en relación con el comité del Origen, lo que se hace plenamente criticable, puesto que los errores detectados en la anterior regulación, como la falta de participación de los particulares que se van a ver afectados, no son enmendados. De todas formas, ello revela también la impronta dejada por el Comité sobre el Origen, que llega a extenderse a toda la regulación aduanera. Dadas las similitudes entre ambos Comités, además, podrá entenderse trasladables al Comité del Código Aduanero las interpretaciones que el Tribunal hizo al respecto de los dictámenes del Comité de origen.

En aplicación de esta “nueva” regulación, el Código Aduanero, y en concreto las disposiciones relativas al origen, han sido desarrolladas normativamente por el R (CEE) 2454/93, que sustituye a los diecisiete reglamentos publicados en aplicación del R. 802/68, que antes hemos mencionado y de lo que pasamos a ocuparnos en el Capítulo siguiente.

⁵⁹³ Título IX Disposiciones Finales del CA, arts. 247 a 249.

⁵⁹⁴ Procedimiento establecido en el art. 9 y 10 del R (CEE) 2658/87, DOCE 1987 L 256.

Capítulo 3

Reglas de origen específicas para productos concretos

Toda la legislación sustantiva y documental sobre el origen que se ha visto en el Capítulo precedente, conforma la regulación que la Comunidad ha previsto para su aplicación general. Pero cuenta con dos importantes excepciones: por un lado, los sistemas preferenciales, que contienen sus propias reglas de determinación del origen, de lo cual nos ocuparemos en el próximo Capítulo, y por otro lado, las especificidades planteadas por una serie de productos concretos, cuya determinación del origen tampoco se rige exactamente por las reglas generales, sino que cuentan con unos métodos peculiares. De estos últimos pasamos a ocuparnos a continuación.

1. Justificación de la especialidad y productos incluidos

El apoyo legal de esta normativa peculiar se encuentra en el art. 14 del antiguo Reglamento 802/68 que preveía la “aplicación” de la normativa allí descrita, conforme a un procedimiento legislativo en el que participaría la Comisión y el Comité del Origen, procedimiento del que no hemos ya ocupado. Como aplicación del reglamento base, se trataba de concretarlo, no de contradecirlo o de excepcionarlo, y la Comisión decidió hacerlo para determinados productos que podían presentar más dudas o problemas, según su propia iniciativa. Únicamente para las piezas de recambio esenciales el reglamento base dejaba claro su desarrollo normativo a través de este

procedimiento. El resto, no tenía otra justificación, que las necesidades, que se puede pensar, surgieron con la práctica. En resumen, los productos cuyo origen se concretó a través de reglamentos de aplicación del Reglamento base, fueron:

1. R. CEE 37/70 relativo a la determinación del origen de piezas de repuesto esenciales destinadas a un material, máquina, aparato o vehículo enviadas previamente⁵⁹⁵.
2. R. CEE 2632/70 relativo a la determinación del origen de aparatos receptores de radiodifusión y de televisión.⁵⁹⁶
3. R. CEE 315/71 relativo a la determinación del origen de vinos de base destinados a la elaboración de vermut y del origen de vermut⁵⁹⁷.
4. R. CEE 861/71 relativo a la determinación del origen de magnetófonos⁵⁹⁸.
5. R. CEE 288/89 concerniente a la determinación del origen de circuitos integrados⁵⁹⁹
6. R. CEE 2071/89 relativo a la determinación del origen de máquinas fotocopadoras que incorporen un sistema óptico o de tipo de contacto⁶⁰⁰.
7. R. CEE 2883/90 relativo a la determinación del origen de zumos de uva⁶⁰¹, que reemplaza el R. CEE 2926/73 con vistas a adaptar las reglas de origen a la nomenclatura combinada.
8. R. CEE 2884/90 relativo a la determinación del origen de ciertas mercancías obtenidas a partir de huevos⁶⁰² que reemplaza el R.

⁵⁹⁵ DOCE 1970 L7/6

⁵⁹⁶ DOCE 1970 L 279/35

⁵⁹⁷ DOCE 1971 L 36/10

⁵⁹⁸ DOCE 1971 L 95/11

⁵⁹⁹ DOCE 1989 L 33/23

⁶⁰⁰ DOCE 1989 L 196/24

⁶⁰¹ DOCE 1990 L 276/13

⁶⁰² DOCE 1990 L 276/14

641/69 para adaptar las reglas de origen a la Nomenclatura combinada.

9. R. CEE 3561/90 relativo a la determinación del origen de ciertos productos cerámicos⁶⁰³. Reemplaza el R. CEE 2025 /73 para adaptar las reglas de origen a la Nomenclatura combinada.
10. R. 3620/90 relativo a la determinación del origen de carnes y despojos, frescos, refrigerados o congelados, de ciertos animales de especies domésticas⁶⁰⁴. Reemplaza el R CEE 964/71 para adaptar las reglas de origen a la Nomenclatura combinada.
11. R. CEE 3672/90 relativo a la determinación del origen de rodamientos de bolas, a rodillo o a agujas⁶⁰⁵. Reemplaza el R CEE 1836/78 para adaptar las reglas de origen a la Nomenclatura combinada.
12. R. CEE 1364/91 determinado el origen de materias textiles y artículos en estas materias de la sección XI de la Nomenclatura combinada⁶⁰⁶. Reemplaza los R. CEE 1039/71 relativo a la determinación del origen de ciertos productos textiles, R. 1480/77 relativo al origen de ciertos artículos de mercería, ciertos vestidos y calzados y el R. 749/78 relativo al origen de ciertos productos textiles para adaptar las reglas de origen a la Nomenclatura combinada.
13. R. CEE 1365/91 relativo a la determinación del origen de linteres de algodón, de fieltros y de telas sin tejer impregnadas, de prendas de cuero natural, de calzado y de pulseras para relojes de materias textiles.⁶⁰⁷

⁶⁰³DOCE 1990 L 347/10

⁶⁰⁴DOCE 1990 L 351/25

⁶⁰⁵DOCE 1990 L 356/30

⁶⁰⁶DOCE 1991 L 130/18

⁶⁰⁷DOCE 1991 L 130/28

El Código de Aduanas derogó al reglamento base sobre el origen en el que se apoyaban todos estos reglamentos. Pero también previó la posibilidad de aplicaciones a casos concretos de la nueva normativa base, como vimos, posibilidad que se plasmó en el Reglamento de aplicación 2454/93.

El nuevo reglamento de aplicación se ocupa de todos los productos “problemáticos” y los clasifica en realidad en tres grupos⁶⁰⁸: Por un lado, las piezas de recambio esenciales despachadas en un momento posterior al producto principal con el que se relacionan, por otro, determinados productos textiles y sus manufacturas, y por último, todos los demás productos.

2. Contenido de la especialidad

2.1. Las piezas de recambio esenciales

2.1.1. Regulación sustantiva

Habíamos visto en el capítulo anterior la justificación y algunos de los problemas que planteaba la regulación del origen de las piezas de recambio esenciales. También hemos visto que era el único producto sobre cuyo origen estaba previsto el desarrollo normativo. Y ello es lógico, o más bien, era estrictamente necesario. Si prestamos atención, la regla de origen que se aplica a estos productos no es verdaderamente un desarrollo de la regulación general sobre el origen, sino una excepción. El origen de estos productos no se determina en función de la transformación sustancial, si es que para su obtención han participado varios países, o del país en el que se obtuvieron si solo uno tuvo que ver en su fabricación. Su origen se determina por relación con otro producto: el producto principal. Por eso, porque su determinación del origen no suponía una aplicación de la regulación general, el propio reglamento base tuvo que mencionar expresamente el contenido excepcional que iba a tener y la posibilidad de acudir al desarrollo normativo a través del procedimiento combinado de Comisión y

⁶⁰⁸ Diferentes autores (por ejemplo DEHOUSSE , F. Y VINCENT, Ph., op. cit., p. 60) hacen referencia a dos grupos: los textiles y los no textiles, sin embargo, hay que tener en consideración también las piezas esenciales, también consideradas en un apartado especial en el mismo reglamento de aplicación. Es cierto que los tres grupos no son equiparables. Solo los dos últimos responden a una verdadera aplicación de las normas generales, el primero, responde más bien a una excepción, como se verá. Por eso, solo los dos últimos se basarán en el concepto de transformación sustancial (la problemática deriva de los productos obtenidos en dos o más países)

Comité de origen. Ello lo hace en el art. 7, a propósito de aplicar esta regla excepcional a las piezas de recambio, utillaje y accesorios despachados al mismo tiempo que el producto principal, posibilitando la extensión de esta regla de origen también a las piezas de recambio esenciales despachadas en un momento diferente al producto principal, de las que nos ocupamos ahora.

En nuestra opinión, en la actualidad se plantea un problema respecto de la base jurídica sobre la que se apoya la regulación en vigor de estas piezas de recambio contenida en los arts. 41 a 46 del Reglamento de aplicación 2454/93. Como se explicó en el capítulo anterior, la regulación de los accesorios, piezas de recambio y utillaje despachados al mismo tiempo que el producto principal ha desaparecido del panorama normativo. El Código aduanero no les menciona, ni, por tanto, tampoco la regla de origen especial que se les aplicaba. A parte del problema jurídico que ello representa para la determinación del origen de las propias piezas omitidas, (¿habrá que entender que siguen la regulación general?), también se plantea un problema para las piezas de recambio esenciales despachadas en un momento posterior que el producto principal, pues al no haber ninguna referencia en el Código Aduanero a la aplicación de una regla excepcional de determinación del origen como la que se aplica a estas mercancías, el reglamento de desarrollo del Código, el R 2454/93, no podría en puridad recogerla tampoco, pues, insistimos, se trata de un reglamento de aplicación y no de innovación o de excepción.

La determinación del origen de los productos aquí analizados, no ha variado en absoluto desde su primera configuración, en el R. CEE 37/70: Las piezas de recambio esenciales, destinadas a un material, una máquina, un aparato o un vehículo despachados a libre práctica o exportados previamente tienen el mismo origen que el material, la máquina, el aparato o el vehículo considerado, si:

- a) Semejante ficción es necesaria para la importación
- b) La consideración de esas piezas en la producción del producto principal, no habría variado el origen de dicho producto principal.

Las condiciones impuestas para aplicar la regla de origen especial, no se contemplaban para aplicar la misma regla a los accesorios, piezas de recambio y utillaje despachados al mismo tiempo que el producto principal. A estos últimos se les atribuía el mismo origen que el producto del que formaban parte de su equipamiento sin más consideraciones. Y debe observarse que las condiciones impuestas a las piezas esenciales despachadas en momentos diferentes que el producto principal, llevan a unas consecuencias muy diferentes: Se protege el origen del producto principal, de forma que las piezas de recambio nunca podrán afectar a ese origen.

Habíamos visto que en el caso de los accesorios que son despachados al mismo tiempo que el producto principal, esas piezas o utillaje se tenían en consideración también para determinar el origen del producto al que acompañaban, puesto que se establecía la ficción de conformar un todo. Y si el valor de esas piezas era muy elevado, su origen podía llegar a ser decisivo en el origen final de ese todo. Al contrario, en las piezas de recambio esenciales despachadas en un momento diferente que el producto principal, esto no podrá ocurrir. Por así decirlo, las piezas podrán adquirir el origen del producto principal, pero el producto principal no adquirirá el origen de las piezas.

La diferencia de tratamiento se justifica en el hecho del momento de la importación, realizado en diferentes etapas. Esta claro, que por una ficción, las piezas de recambio que se importan después que el producto principal, pueden declararse bajo el origen de aquel, pero no a la inversa, puesto que el producto principal ha sido ya despachado y su origen no puede cambiar. Obsérvese que la ficción de considerar un conjunto, se da también en estas piezas de recambio, puesto que, precisamente por esta toma en consideración de un todo, si el origen del producto principal se viera peligrar por el alto valor de las piezas de recambio, entonces se rompería la ficción y se tratarían como productos independientes.

La otra condición exigida, la necesidad, sigue en la misma línea apuntada: al ser la ficción de considerar un conjunto más artificial en este caso que en el que las piezas se importan a la vez que el producto principal, solo cuando sea necesario a los efectos de la importación, se aplicará la regla excepcional de atribución del origen. Por supuesto el grado de necesidad no se haya especificado

en el Reglamento, pero habrá que cuantificarlo en consideración a la misma necesidad que lleva a las piezas despachadas a la vez que el producto principal a asumir el origen de éste, como ya vimos: evitar que el producto principal quede sometido a un régimen de importación más o menos favorable que las piezas de su equipamiento. Piénsese, a modo de ejemplo, que el producto principal tiene origen taiwanés porque ha sido ensamblado en Taiwán, pero las piezas de recambio (como los componentes del producto principal) son japonesas. El producto principal es importado en la Comunidad sin ningún problema, en cambio sobre ese tipo de piezas de recambio existe una restricción cuantitativa y el cupo japonés ha sido ya colmado, por lo que no se admitirá su importación. Resultaría absurdo que pudiera importarse el producto principal y no sus piezas de recambio esenciales, sin las que no puede asegurarse su buen funcionamiento⁶⁰⁹, se despachen antes o después que el producto principal. En nuestra opinión, ese es el grado de necesidad.

2.1.2. Especialidad en el certificado de origen

La especialidad de la regla de origen sustantiva se plasma en algunas diferencias respecto de la prueba documental⁶¹⁰. Lógicamente ésta tendrá que señalar la relación entre las piezas de recambio y el producto principal, expedido previamente. Y dado que lo que se pretende es “heredar” el origen de aquel, se precisa la conveniencia de que consten las referencias al certificado de origen bajo cuyo amparo se despachó el producto principal.

Además, se posibilita de forma expresa a las autoridades aduaneras a exigir otros documentos complementarios que aseguren la relación entre producto principal y piezas de recambio, como la factura del producto principal o un contrato de mantenimiento.

⁶⁰⁹ Sobre el grado de esencialidad de las piezas de recambio, v. Art. 43.

⁶¹⁰ V. Arts. 44-46 R 2454/93.

2.2. Productos textiles de la sección XI de la Nomenclatura Combinada

2.2.1. Especialidades sustantivas

Las reglas de determinación del origen definidas para este grupo, como para el siguiente, deben considerarse como una aplicación de las reglas generales que vimos en el capítulo anterior. En principio, pues, nada debería sorprendernos de su regulación. No obstante, como tendremos ocasión de comprobar, esto no es exactamente así: Por supuesto, las reglas van a apoyarse en el concepto de transformación sustancial, pero la forma de interpretar el concepto, va a distar bastante, a veces, demasiado, de lo establecido con carácter general.

En primer lugar es necesario determinar de qué productos estamos hablando exactamente. Se trata de aquellos textiles, cuya situación en la nomenclatura aduanera se encuentra en la sección XI, luego sus Códigos van a abarcar del capítulo 50 al 63, incluyendo casi todos los textiles imaginables⁶¹¹, no solo por su composición (sedas, lanas, algodón, fibras sintéticas,...), sino por su elaboración (cuerdas, hilos, telas, prendas de vestir,...).

La transformación sustancial, aplicada a estos productos, se define como una *transformación completa*. El país en el que haya tenido lugar la transformación completa del producto, será el que transmita su origen. Y la transformación completa, a su vez, se expresa en una elaboración o transformación que tiene por efecto la clasificación del producto en una partida arancelaria de la NC, diferente de la que tenía cada uno de los materiales no originarios de ese país utilizados en esa transformación⁶¹². En resumidas cuentas, la transformación sustancial se expresa, para la inmensa mayoría de los productos textiles, a través del cambio de posición aduanera en la NC.

No obstante, la normativa especificando el origen de los textiles, no se acaba ahí, sino que se trata más bien de una *regla general para los textiles*, que va a ser excepcionada por dos vías:

⁶¹¹ Quedan exceptuados algunos textiles como los lúteres de algodón, considerados productos vegetales y, por tanto, incluidos en la sección dedicada a productos del reino vegetal; calzados, para los que existe una sección aparte; guatas, gasas, vendas, considerados productos farmacéuticos, etc. Para el listado completo, v. Nota 1 de la sección XI del TARIC.

⁶¹² V. Arts. 35-37. Por cambio de partida en la NC ha de entenderse un cambio en alguno de los cuatro primeros números que conforman el Código aplicable a cada producto según la NC.

En primer, lugar la regulación comunitaria estima que determinadas operaciones *en ningún caso* pueden conferir origen a los textiles, hayan dado o no lugar a un cambio de posición aduanera en la NC: se trata de manipulaciones destinadas a asegurar el estado de conservación, simples operaciones de lavado, cribado, clasificación, formación de surtidos, corte, cambios de envase, operaciones simples de empaquetado, etiquetado, o simple reunión de partes. La acumulación de dos o más de estas actividades tampoco se considerará como suficiente para conferir el origen.

En segundo lugar, para la serie de textiles enumerados en el anexo 10 del R. 2454/93, la “transformación completa” se expresa bien a través del llamado criterio económico, bien a través de operaciones técnicas, bien a través de una combinación de criterios, independientemente de que esa llamada transformación completa haya dado lugar o no a un cambio de posición aduanera en la NC.

a) El criterio económico

La transformación completa se expresa para determinados textiles a través de un aumento del valor añadido al producto, calificable como *valor añadido mínimo*, esto es, las transformaciones o elaboraciones que supongan un valor superior al fijado en la norma, serán consideradas como completas, mientras que las que no alcancen ese valor mínimo, no lo serán⁶¹³. Ese valor oscila desde el 50% para las lanas y algodones sin cardar ni peinar y para los tejidos bordados, el 52% para hilados estampados o teñidos, el 60% para pañuelos, bufandas, etc y artículos de moblaje, todos ellos bordados, así como artículos confecciones, al 75% para surtidos de piezas de tejidos para la confección de manteles, servilletas, etc.

Debe señalarse que los niveles de valor añadido son expresados, sin embargo, de forma negativa, esto es, se expresa el valor máximo⁶¹⁴ que pueden tener los materiales no originarios del país donde se produce la transformación

⁶¹³ V. Nota 4 del Anexo 9 del R. 2454/93

⁶¹⁴ Por valor de los materiales utilizados en la operación de transformación hay que entender el valor en aduana en el momento de la importación de esos materiales o, si no se conociera o no pudiera establecerse éste, el primer precio comprobable pagado por las materias en el país donde tiene lugar la transformación. V. Art. 40 R 2454/93

para que ésta se considere completa y en relación, además, al precio franco fábrica del producto⁶¹⁵. La medida de la transformación es, por tanto, una comparación entre el valor de los materiales no originarios, y el valor del producto final franco fábrica. No se calcula el valor en sí que ha supuesto la transformación que se pretende confiera el origen a la mercancía, sino solo por una operación de sustracción⁶¹⁶.

El inciso es importante: obsérvese que, desde un punto de vista meramente económico, el valor que añade la operación de transformación completa en sí, esto es, la operación de fabricación, se hace sobre los materiales originarios del país donde se realiza esa operación y los no originarios, sobre ambos. Para dejar más clara la idea, pongamos por caso la obtención de un producto textil enteramente en un solo país: los materiales son originarios de ese país y tendrán un valor X (tejidos sin bordar), la llamada transformación completa aportará al producto un valor Z (fabricación de una bufanda) y el precio franco fábrica del producto final (la bufanda) será P que englobará el valor X de los materiales, más el valor Z de la operación de fabricación, más otras consideraciones como costes de amortización, beneficios, etc (valor $\dot{\iota}$). Pues bien, Z no es el valor considerado por la regla de origen. La norma que estamos estudiando considera el valor de la fabricación en relación con los materiales *no originarios* únicamente. Sigamos con el ejemplo: Se toma tejidos sin bordar originarios del país A con un valor X, y tejidos sin bordar originarios de un país B con un valor Y, para la fabricación de una bufanda en el país A. No importa cuál es el valor que añade la operación de fabricación. El precio franco fábrica de la bufanda es P. Lo que interesa a efectos del origen es el precio franco fábrica P menos el valor de Y. En resumen, si la regla de origen toma como elemento clave la transformación sustancial, considerando ésta como la operación que da a un producto un valor determinado, en realidad nunca se conoce el valor en sí de esa operación, ni siquiera importa. Lo que realmente se

⁶¹⁵ En el precio franco fábrica del producto obtenido se excluyen todos los gravámenes interiores devueltos o que haya que devolver cuando se exporte el producto obtenido. V. Art. 40 R 2454/93

⁶¹⁶ Acusando esta diferencia, INAMA, S., op. cit. (1995), p. 90, 91. El autor apunta cómo la aproximación negativa en el valor añadido, esto es, señalando el valor de los materiales no originarios máximo que puede participar en una mercancía, no se corresponde totalmente con el cálculo del criterio del valor añadido en positivo, esto es, señalando el valor de la operación que tiene lugar en el país cuyo origen se pretende atribuir. En el primer caso, el cálculo es más fácil y neutral, en el segundo basatante más complejo y menos claro, pues implica una distinción de los costes que pueden ser computados como incremento del valor, lo cual no está exactamente definido y una concreción de tales costes en la mercancía (como unidad).

conoce y se toma en consideración es el precio final del producto y el valor de los materiales no originarios. Y la resultante de restar el precio franco fábrica del valor de los materiales no originarios, no es exactamente el valor de la transformación completa, sino que es éste junto con el valor de los materiales originarios de ese país, el valor de la amortización, del beneficio, etc.

Cuadro n° 11
Regla de origen de bufandas, pañuelos, ...

$X + Y + Z + \dot{i} = P$
$Y = 40\% P$
$Z + X + \dot{i} = 60\% P$
El error consiste en pensar que $Z = 60\% P$
X= valor de tejidos originarios Y= valor de tejidos no originarios. Valor máximo fijado por la regla de origen: 40% de P Z = valor de la transformación completa P = precio franco fábrica del producto final: bufanda, pañuelo, ... \dot{i} = beneficio, amortización, etc

b) listado de operaciones técnicas

En muchas otras ocasiones la transformación completa se expresa a través de la realización de una/s determinada/s operación/es descrita/s por la norma, a modo de lo que las regulaciones internacionales sobre el origen califican de listado de operaciones técnicas. Por ejemplo, se entenderá por transformación completa en la obtención de cordeles, cuerdas y cordajes, la “fabricación a partir de fibras, de hilos de coco, de hilados de filamentos o monofilamentos sintéticos o artificiales.” En el caso de prendas y complementos de vestir que no sean de punto, la transformación completa consistirá en la “confección completa” (esto es, el conjunto de todas las operaciones posteriores al corte de los tejidos⁶¹⁷). En realidad no se trata de más que de una precisión a priori de lo que debe entenderse por transformación completa o sustancial en la obtención de un producto dado. El

⁶¹⁷ Nota 7.2 del Anexo 9

importador o las autoridades aduaneras no tienen que detenerse a analizar qué operación u operaciones constituyen la última transformación sustancial para, según ello, atribuir un origen al producto, la norma comunitaria lo fija ya.

Como vimos, pues, en las reglas de origen generales, en ocasiones la transformación completa o sustancial puede consistir tanto en una operación concreta como en varias operaciones consideradas en su conjunto. En cualquier caso la mercancía tendrá el origen del país donde esa operación o conjunto de operaciones hayan tenido lugar. En el caso de que se trate de un conjunto de operaciones, si solo parte de esas operaciones se ha desarrollado en un país dado, entonces, ese país no podrá conferir el origen al producto. Este es en nuestra opinión el sentido de la regla de origen fijada para estos textiles en lo que se exige la confección completa (algunas prendas de vestir de punto y no de punto, artículos de mobiliario -mantas, ropa de cama,...- de punto sin bordar y bordados) y que coincide con el análisis del Asunto Brother por el Tribunal. Algunos autores parecen ver en esta regla un criterio nuevo: el de la unidad geográfica, según el cual “las operaciones deben ser realizadas en totalidad en un país para que la transformación pueda ser calificada de completa”⁶¹⁸, pero pensamos que no se trata de más que de una aplicación de la regla de la transformación sustancial⁶¹⁹.

c) Criterios alternativos y cumulativos

En algunos casos la norma comunitaria no proporciona un único criterio para expresar la transformación completa, sino que ofrece varios, bien de forma alternativa, bien de forma cumulativa. En el primer caso, claro está, se aumentan las posibilidades de conferir origen, en el segundo se disminuyen. En ambos casos pueden combinarse criterios económicos con operaciones técnicas.

Como ejemplo de criterios alternativos, donde las posibilidades de elegir se dan entre operaciones técnicas puede mencionarse los encajes, tapicería y pasamanería estampados o teñidos para los cuales la transformación completa podrá consistir bien en la fabricación a partir de hilados, bien en el estampado o tinte. En otros casos, se puede elegir entre la satisfacción de un criterio económico o técnico. Así la transformación completa de los artículos de mobiliario no de punto

⁶¹⁸ DEHOUSSE, F. Y VINCENT, Ph., op. cit., p. 61.

⁶¹⁹ V. Cap. 2

sin bordados podrá consistir, o en la fabricación de hilados, o en la fabricación a partir de tejidos cuyo valor no exceda del 40% del precio franco fábrica del producto. Obsérvese que esta segunda posibilidad está conteniendo en sí un criterio cumulativo combinando una exigencia técnica (la fabricación a partir de tejidos) y una exigencia económica (el valor de esos tejidos no represente más que un 40% del precio).

2.2.2. Especialidades documentales

Los productos textiles son productos muy sensibles para el comercio comunitario, así que no es de extrañar que su importación se rodee de garantías y entre ellas, claro está, se sitúa un control de su origen para la correcta aplicación de las medidas impuestas al respecto. De esta forma, a través del R 616/78⁶²⁰ quedó establecido un sistema de control de origen constituido por la exigencia de presentación de un certificado de origen para determinados textiles y una declaración de origen extendida en la factura para otros. El R. 1451/98⁶²¹, actualmente vigente y que sustituye al anterior, clarifica las pruebas documentales exigidas.

Según el mismo reglamento, todos los textiles de la sección XI de la NC están sujetos a la presentación de una justificación del origen⁶²². La justificación será un certificado de origen para los textiles enumerados en los grupos IA, IB, IIA y IIB del Anexo I del R 3030/93. Estos certificados de origen se rigen por la normativa general que hemos visto en el capítulo anterior, sin mayores especialidades. Para el resto de los textiles, las exigencias documentales son más suaves: bastará con una declaración ajustada al modelo que presenta el reglamento, del exportador o del proveedor, extendida en la factura o en cualquier otro documento comercial. Por supuesto, si esta documentación no fuera suficiente, las autoridades aduaneras podrán exigir justificaciones

⁶²⁰ DOCE 1978 L 84

⁶²¹ DOCE 1998 L 202

⁶²² Si estos textiles se importan en el marco de un acuerdo o convenio, por supuesto, las pruebas documentales quedarán sujetas a lo dispuesto en las disposiciones de aplicación de esos acuerdos. V. R. 3030/93 relativo al régimen común aplicable a las importaciones de algunos productos textiles originarios de países terceros (DOCE 1993 L 275). En el artículo 28 del Anexo III se regula las condiciones de los certificados de origen, adjuntándose un modelo de certificado que no es exactamente el mismo que el establecido como modelo general.

complementarias. Además, en el caso de que se detectaran abusos en las declaraciones, podrá pasarse a exigir también para textiles pertenecientes a este segundo grupo, un certificado de origen a través del procedimiento combinado de Comisión y Comité del Código Aduanero, también explicado en el capítulo anterior. Al contrario, y también a través del mismo procedimiento, podrá relevarse de la obligación de presentar pruebas documentales, ya sean, certificados o declaraciones sobre factura, a aquellos textiles que no sean objeto de medidas específicas de política comercial comunitaria⁶²³.

2.3. El resto de los productos

2.3.1. Especialidades sustantivas

El último grupo integra una variedad muy heterogénea de mercancías que va desde productos alimenticios (carnes, huevos y derivados), a fotocopiadoras, pasando por bebidas alcohólicas y no alcohólicas (vinos, vermouths, zumos de uva), textiles de la sección VI de la NC (productos de las industrias químicas o conexas), de la sección VIII (prendas de vestir de cuero y calzados) y de la sección XVIII (pulseras textiles para relojes), productos cerámicos (calendarios, vajillas, bisutería, asientos y aparatos de alumbrado) y rodamientos, máquinas y aparatos eléctricos (magnetófonos, transistores, televisores, circuitos integrados). En realidad, el nuevo reglamento no incorpora ningún producto nuevo, sino que todos ellos estaban recogidos en el listado de reglamentos de aplicación del anterior reglamento base sobre el origen aunque de forma diseminada. Las reglas de origen de todos ellos se encuentran ahora en el Anexo 11 del R 2454/93 en conexión con el art. 39, y aunque es cierto que ofrece la ventaja de tener reunida la regulación referente a todos ellos, la sistemática del artículo no es buena y se mezclan las descripciones de las elaboraciones que confieren el origen con las que no son capaces de conferir dicho origen, así como distintos métodos de expresar la transformación sustancial. En realidad el único elemento de orden es la enumeración de los productos en función de su Código en la NC.

⁶²³ Este ha sido el caso del R 2579/98 DOCE 1998 L 322 por el que se establece la lista de los productos textiles para los que no se exige prueba del origen en su despacho a libre práctica en la Comunidad.

La concreción de las reglas generales de atribución del origen para estos productos puede, no obstante, clasificarse en tres tipos: reglas de determinación del origen que se apoyan en el sistema de cambio de posición aduanera de la NC, reglas que utilizan el criterio económico y por último reglas que se basan en una descripción de operaciones técnicas.

a) Cambio de posición en la NC

Para los productos cerámicos y el calzado, la regla de interpretación de la transformación sustancial escogida es la clasificación del producto en una partida arancelaria distinta a la correspondiente a los materiales no originarios empleados. Volvemos a insistir, como en el caso de los textiles, las exigencias de cambio de partida, se centran en los productos *no originarios* del país donde se realiza la operación. Así que si en la elaboración de que se trate (operación de decoración para los productos cerámicos y de fabricación para el calzado) se utilizaran materiales originarios que estuvieran clasificados en la misma partida arancelaria que el producto final, la transformación seguiría considerándose como sustancial.

Pongamos el ejemplo de la obtención de un collar de cerámica (Código 7117). La operación que se está teniendo en cuenta es la decoración en el país A que se va a realizar sobre materiales (las cuentas) no originarios de A. Esos materiales, deberán a la fuerza tener un Código diferente al 7117, para que el país A atribuya su origen al collar. Siguiendo con el ejemplo, pensemos que la operación de decoración consiste en redecorar un collar de cerámica ya decorado de forma simple (material con el Código 7117). Si ese material, el collar decorado de forma simple, tiene el origen del país A, entonces el nuevo collar también tendrá el origen del país A, si no lo tuviera, la operación no conferiría al nuevo collar el origen de A.

b) El criterio económico

La falta de sistemática de las reglas de origen en este grupo, se hace especialmente visible en la utilización de este criterio que unas veces aparece expresado de forma positiva y otras negativa.

En concreto, el valor añadido necesario se expresa de forma negativa en los linteres de algodón blanqueados y las pulseras textiles para relojes. En el primer caso se exige que el valor del material no originario (algodón en bruto) utilizado en la fabricación no sobrepase el 50% del precio franco fábrica. En el segundo, que el valor de los materiales (sin concretar) no exceda el 40%. En puridad el criterio del valor añadido o criterio económico solo se muestra en estado puro en el segundo caso, porque en el primero volvemos a tener una combinación de criterios económico y técnico.

El criterio del valor añadido expresado de forma positiva está presente en la regla de origen de magnetófonos y receptores de radiodifusión y radiotelevisión. En los tres casos, se exige que el valor adquirido en la operación (de montaje) junto al valor de las piezas, también incorporadas, originarias del país donde se realiza esa operación, suponga al menos un 45% del precio franco fábrica del producto. En la cuantificación del valor añadido de forma positiva, está expresamente determinado que no sólo se está considerando el valor de la operación sino también de los materiales originarios y el beneficio y gastos generales de amortización, etc⁶²⁴. Desde esta posición, pues, se hace obligado conocer el valor exacto aportado por la operación de transformación en sí, diferencia del criterio del valor añadido expresado de forma negativa en el que nunca se llegaba a conocer exactamente.

⁶²⁴ V. Art. 40 R 2454/93

Cuadro n° 12 Valor añadido positivo y negativo

Valor añadido negativo	Valor añadido positivo
$X + Y + Z + \dot{i} = P$	$X + Y + Z + \dot{i} = P$
Y 40% P _____	regla de origen _____ X + Z + \dot{i} 45%P
Z + X + \dot{i} 60%P	Y 55%P
X= valor de materiales originarios Y= valor de materiales no originarios. Z = valor de la transformación completa P = precio franco fábrica de la pulsera de reloj \dot{i} = beneficio, amortización, etc	X= valor de materiales originarios Y= valor de materiales no originarios Z = valor de la transformación completa P = precio franco fábrica de magnetófono, receptor de radio o televisor \dot{i} = beneficio, amortización, etc

Tres son, entonces, las incógnitas a conocer para aplicar el criterio en su forma positiva (valor de los materiales originarios, valor de la operación de transformación y el beneficio y costes de amortización) y una sola para aplicarlo en su forma negativa (el valor de los materiales no originarios). Además, en el caso del criterio expuesto en su forma positiva, nos encontramos con el problema de que no se especifica cuál es el valor de los materiales originarios que hay que tener en cuenta, ¿su precio franco fábrica? ¿el precio realmente pagado por ellas?. En cualquier caso, obsérvese también que en ambos casos lo que se trata es de aislar el valor de los productos no originarios, esto es lo que es ajeno o extranjero al país cuyo origen se pretende transferir.

La regla de origen para estos aparatos podría calificarse como compuesta pues se añaden dos criterios más subsidiarios a tener en cuenta si no se alcanzan las exigencias del primero. Se trata de nuevo de una consideración del valor añadido. En concreto, si no se llegara a alcanzar el 45% del valor del precio franco fábrica sumando el valor de la operación y el de los materiales originarios (a), entonces se considerará que el producto es originario “del último país del que sean originarias las piezas cuyo precio franco fábrica represente más del 35% del precio franco fábrica del aparato final” (b). Si semejante requisito se cumpliera en

dos países, el origen del aparato sería el del país cuyas piezas originarias representaran un valor más elevado (c).

Cuadro n° 13 Reglas de origen principal y subsidiarias de televisores, radios y magnetófonos

El aparato será originario del país A donde se ha realizado el montaje, si:

$$X + Y + Z + \dot{\imath} = P$$

Regla de origen a) $X + Z \geq 45\% P$

Regla de origen b) si $X + Z < 45\% P$, entonces $X > 35\% P$

Regla de origen c) si $X > 35\% P$ pero también $Y > 35\% P$,

entonces $X > Y$

X= valor de materiales originarios

Y= valor de materiales no originarios

Z = valor de la transformación completa

P = precio franco fábrica de magnetófono, receptor de radio o televisor

$\dot{\imath}$ = beneficio, amortización, etc

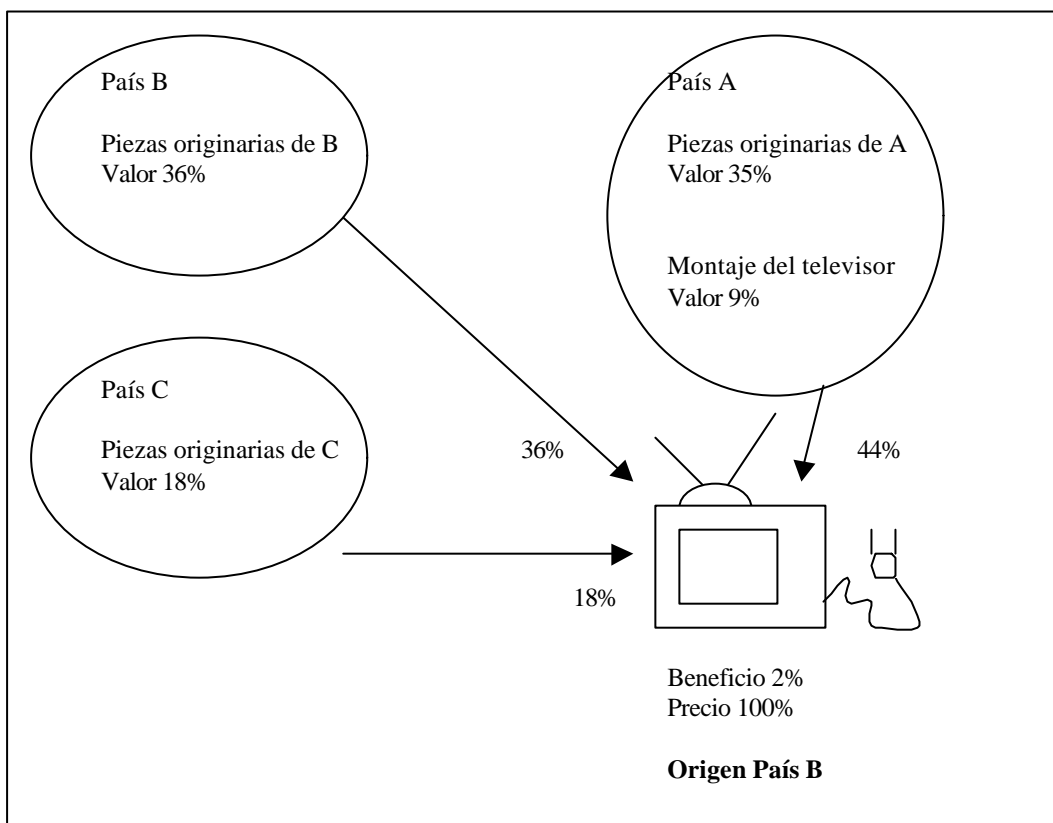
El primer aspecto que debe reseñarse es que la redacción de los criterios resulta bastante oscura: ¿Qué quiere decirse con el último país?, ¿el último país por el que atraviesa la mercancía en su periplo de producción por el mundo? Estando en una operación de montaje, como la propia normativa señala, lo más lógico es que las piezas se hayan importado desde diferentes países para montarse en uno, en el que se desarrolla esa operación de montaje, que se ha visto insuficiente para conferir origen. ¿Cuál, entonces de los otros países debe considerarse como *el último*?. Puede pensarse que el adjetivo “último” hace referencia al país que confiere su origen a las piezas. En ese caso lo que se está pensando es en la producción de las piezas, en cuyo proceso de elaboración han podido ir adquiriendo diferentes orígenes, importando a efectos de esta regla, el último país que ha conferido su origen a esas piezas, antes de que se montaran en el aparato. La observación, sin embargo, es redundante. Está claro que se está

considerando las piezas en su estado inmediatamente anterior a la operación de montaje que no ha llegado a conferir origen al conjunto ensamblado.

Pues bien, en aplicación de la regla de origen subsidiaria, habrá que retrotraerse a la situación del proceso productivo anterior a la operación de montaje y considerar *todas* las piezas o partes presentes, (por supuesto están incluidas las piezas originarias del país en el que se realizó la operación que no llegó a ser suficiente para transferir origen). Examinar su valor, agruparlas por el origen y determinar que grupo llega alcanzar más del 35% del precio franco fábrica del aparato final. Si el resultado de esta operación arroja el dato de que hay varios grupos de piezas por origen que llegan a superar el valor del 35%, entonces será el país cuyas piezas tengan un valor superior quien transmitirá el origen. Debe señalarse que estas reglas subsidiarias suponen una segunda oportunidad para el país donde se ha realizado la operación de montaje, pues si el valor de sus piezas supera el límite del 35%, podrá todavía transmitir su origen. Dado que lo que se tiene en cuenta en la regla de origen principal (a) es tanto el valor de la operación como el de los productos originarios, este puede ser, perfectamente el caso, si la operación de montaje ha tenido un valor inferior al 10% del precio franco fábrica. Por otro lado, sin embargo, la regla de origen subsidiaria (b) puede llevar a situaciones injustas puesto que tiene en consideración únicamente el valor de las piezas y en absoluto el de la operación. Con lo que puede darse el caso de que el país donde se ha realizado la operación, sumando el valor de esta y de sus piezas, no llegue a cumplir las exigencias de la regla de origen principal (a). En aplicación de la regla subsidiaria (b), y al tener solo en consideración sólo el valor de las piezas, tampoco llega a cumplimentar el límite, que sí alcanza las piezas originarias de un segundo país. No obstante si se suma el valor añadido a ese producto final por el país primero tanto en operación como en materiales, pudiera ser superior al valor añadido por el segundo país. Pongamos un ejemplo: En el país A se realiza la operación de montaje de un televisor con un valor del 9% del precio franco fábrica, a partir de piezas originarias suyas con un valor del 35%, de piezas originarias del país B con un valor del 36% y de piezas originarias del país C con un valor del 18%. El 2% restante hasta alcanzar el 100% del precio franco fábrica es el margen de

beneficio. Aplicando la regla de origen principal, el país A aporta un valor del 44%. Como no llega a alcanzar el 45% exigido, se pasa a la aplicación de la regla de origen subsidiaria. Las piezas originarias del país A representan un valor del 35%, las del país B del 36% y las del país C del 18%. El resultado es que el televisor será originario del país B, cuando su relación con dicho televisor tiene un valor del 36%, mientras que el país A aporta un 44%.

Cuadro n° 14 Problemas de la regla de origen de televisores, radios y magnetófonos



Sobre la situación planteada, conviene realizar también una observación. En la aplicación de la regla subsidiaria (b), el valor de las piezas que debe tomarse en consideración es el precio franco fábrica de las mismas, tanto si son originarias como si no lo son. Ello refuerza la idea de que b que se está realizando es una comparación “ideal” de las piezas o materiales de los diferentes países que han estado en contacto con el producto final, y que no puede llevar a resultados reales, porque, por fuerza, los materiales originarios de países terceros tienen un valor mayor que su precio franco fábrica y que se expresa en los costes de transporte hasta el país de montaje, pago de derechos aduaneros, etc (salvo para el caso de

piezas no originarias del país de montaje que hayan sido elaboradas en ese mismo país sin poder llegar a transmitir su origen). Y es ese valor real de las piezas el que está contenido en el precio del producto final, con el que se establecen los porcentajes exigidos.

Por último, debe considerarse que la regulación comunitaria acoge la regla de la absorción, esto es, la consideración de que cuando una pieza, material o producto se incorpora al proceso de fabricación de otro producto, se le considera con un único origen, el que haya obtenido finalmente, sin tomar en cuenta que esté compuesto, a su vez, de piezas de diferentes orígenes o que haya sido elaborado en varios países.⁶²⁵ Ello, vuelve a falsear el resultado final comparativo entre los países que han tenido contacto con la mercancía y el que finalmente confiere su origen.

Pongamos un ejemplo. Para la producción de una mercancía M en el país A se montan piezas enteramente obtenidas y, por tanto, originarias del país B que representan un porcentaje del 20% del precio franco fábrica de la mercancía M. Se utilizan también piezas originarias del país C, por un valor del 45% del precio franco fábrica, las cuales, a su vez, están integradas por materiales del país B, materiales que tras una operación en el país C han logrado tener el origen de este último país por unos márgenes muy estrechos. Por último, en la producción de M también intervienen piezas originarias del país D con un valor del 35 %, que, como las anteriores, están compuestas de materiales del país B y, por un margen muy estrecho, lograron adquirir el origen de D tras una transformación en ese país. El origen de M claramente estará entre el país A donde se realiza la operación de montaje y el país C, cuyas piezas representan el porcentaje más alto. Sin embargo, si se sumara el valor de las piezas enteramente obtenidas en el país B, junto con el de aquellos materiales originarios de B que intervienen en las piezas de C y D, podría resultar que el país que más valor ha aportado a la mercancía M es el país B, y sin embargo, por la regla de la absorción nadie pensaría que pudiera atribuir su origen.

⁶²⁵ Nota 3.2 del Anexo 9 del R 2454/93

Sin embargo, la regla de la absorción resulta lógica. Sin ella se estaría obligando a ir hacia atrás en todo el proceso de fabricación de un producto, así como desmenuzar todas y cada una de las operaciones hasta llegar incluso a las materias primas, siguiendo el hilo y todos los pasos de procesos productivos, en ocasiones, muy complicados, lo cual resultaría prácticamente imposible y desde luego, nada práctico.

La aceptación de la regla de la absorción por parte de la normativa comunitaria no ha sido siempre clara. Es más, en otros contextos (antidumping), la Comisión había dejado clara su opción por el desglose de algunos los pasos del proceso productivo, en lo que se conoce por la “teoría molecular o de la destrucción”⁶²⁶. Según la misma, se pueden considerar dos tipos de piezas: aquellas cuyos componentes no pueden separarse sin destruirlos y aquellas que pueden ser descompuestas en sus componentes sin que éstos se alteren. En el caso de éstas últimas piezas, deberían descomponerse a efectos de calcular el origen del producto final al que se incorporan.

En el primer Reglamento que proporcionaba una regla específica del origen para los textiles de la sección XI de la NC, el R 1364/91, se dejó clara la opción por la regla de la absorción. El actual R. 2454/93, extiende la misma regla para todos los productos con reglas de origen específicas.

c) Operaciones técnicas

La tercera forma de definir el origen utilizada por el reglamento es a través de la definición de una serie de operaciones técnicas cuya realización en un país produce el efecto de que éste transfiera el origen. No obstante, la diferencia con respecto de los textiles, donde también se utilizaba este método como hemos visto, se encuentra en que ahora, para determinados productos integrantes del grupo heterogéneo de productos que quedan, lo que se van a definir son una serie de operaciones técnicas que *no* confieren origen. La definición del origen se va a realizar, así, en ocasiones en positivo y en ocasiones en negativo.

En el primer caso se agrupan las carnes, huevos y derivados, vermouths, textiles relacionados con objetos de limpieza, prendas de vestir de cuero, los

⁶²⁶ V. ZAIMIS, N.A., op. cit., p. 49

rodamientos y los circuitos integrados. En ocasiones se añaden también criterios subsidiarios: es el caso de las carnes, para las cuales, si la operación descrita en primer lugar no se verifica (sacrificio precedido de un periodo de engorde de dos o tres meses, según los casos, como mínimo), se pasa a la segunda regla (engorde o crianza durante más tiempo).

Más importante resulta el caso de la definición negativa del origen, utilizada para zumos de uva, vinos y máquinas fotocopiadoras. En realidad, la definición negativa no es una verdadera definición del origen, solo indica qué operaciones no son consideradas como suficientes o capaces de otorgar el origen en el proceso de obtención de un producto, pero no especifican cuál es la que sí lo confiere, por lo que habrá de estarse, se supone, a las reglas generales de atribución. Y ello supone tener que pensar qué es lo que puede entenderse por el etéreo concepto de última transformación sustancial en un proceso tan complicado como puede llegar a ser la fabricación de una máquina fotocopiadora, apenas pudiendo aplicar con clara legitimidad el cálculo del valor añadido. Cabe preguntarse entonces, para qué sirve una definición en negativo. En realidad su sentido no es otro que un claro objetivo proteccionista: impedir que una determinada operación pueda considerarse como transformación sustancial, cuando esa operación la realiza alguien en particular contra el que se quiere actuar. La génesis del R. CEE 2071/89, que incorporaría la regla de origen en negativo que ha pasado al R. 2454/93, explica la situación. En 1987 habían sido impuestos derechos antidumping contra la importación de máquinas fotocopiadoras de origen japonés⁶²⁷. Una empresa japonesa, Ricoh, instala entonces en EE.UU una fábrica de montaje de fotocopiadoras a partir de piezas japonesas con el claro objetivo de escapar a los derechos antidumping. La Comunidad entonces publica el R. 2071/89 en supuesta aplicación del Reglamento base del origen, negando que una determinada operación, que casualmente describía perfectamente la actividad de Ricoh en EEUU, pudiera considerarse como suficiente para conferir origen. Cabe preguntarse por qué las autoridades aduaneras no consideraron más apropiado utilizar las medidas

⁶²⁷ V. Asunto Ricoh

antielusión, pero en cualquier caso, la solución escogida demuestra una adopción de las reglas de origen caso por caso muy discutible. Buscar el caso del vino.**

3. Comentarios

La existencia y contenido de las reglas de origen para determinados productos que se han visto a lo largo de este capítulo resulta sorprendente en muchos aspectos.

En primer lugar, las reglas de origen integrantes del primer grupo, las aplicadas a las piezas esenciales despachadas en un momento posterior al producto principal, presentan una base jurídica difícil de encontrar, como se vio: No pueden definirse como reglas de aplicación de otro reglamento, normas que no desarrollan lo que aquel dice, sino que lo contradicen o que dan nuevas reglas.

Pero tampoco es mucho más clara la justificación legal de las reglas de origen específicas concebidas para el resto de los productos estudiados. En el caso de los textiles se aplica como regla general el cambio de partida en la NC, entendido como forma de expresar el concepto base de transformación sustancial. Ello no resulta descabellado, teniendo en cuenta que el Convenio de Kyoto comprendía tal posibilidad. Pero si resulta contradictorio con la posición del TJCE, el cual, se ha aferrado una y otra vez, a interpretar el concepto de transformación sustancial a través de unas consideraciones de tipo técnico esencialmente y rechazando expresamente que un cambio de posición en la NC pudiera significar un cambio de origen. Que a pesar de esto, la Comisión decida regular el origen de la casi totalidad de los productos textiles a través de esta fórmula, resulta cuanto menos llamativo y que el Tribunal, además, llegue a entender que hacerlo entra dentro de las facultades de la Comisión y del poder discrecional concedido por el propio reglamento base⁶²⁸, es insólito. La Comisión se apoya en el hecho de que el método del cambio de posición en la NC se acompaña de criterios técnicos y económicos: las llamadas lista A y B, esto es, operaciones que a pesar de que provoquen un cambio en la posición no se considerarán como aptas para conferir origen y, a la inversa, operaciones que, aunque no provoquen cambio en la NC, sí se consideran aptas para ello. En

⁶²⁸ V. Procédure pénale contre Paul Cousin, 162/82, Rec. 1983, p. 1101.

realidad la incongruencia no deriva de la solución adoptada por la Comisión, que puede considerarse incluso válida desde un punto de vista objetivo, para determinar el origen, sino del empeño del Tribunal en no interpretar la transformación sustancial a través de los tres métodos señalados ya en la Convención de Kyoto y en concreto del que nos estamos ocupando ahora, el cambio en la NC el cual es rechazado de plano de forma general. En el fondo el problema que se plantea es muy parecido al del primer grupo: ¿Cómo se puede configurar como reglamento de aplicación de otro, un reglamento que utiliza como instrumento básico, algo que ha sido rechazado de forma terminante para interpretar aquel.?

La utilización del método económico o del valor añadido para determinar la regla de origen a los mismos productos, plantea un problema menor de incongruencia con el Reglamento base, puesto que en la interpretación de éste, el TJCE ha llegado a admitir su utilización aunque de forma subsidiaria. No obstante también es cierto que para bastantes de estos productos, tanto textiles como no, la regla de origen aplica de forma principal y exclusiva el método del valor añadido.

A todos estos problemas podría encontrarse una respuesta: si la Comisión utiliza el método del valor añadido o el cambio de posición en la NC para definir el origen de unos productos concretos es porque para esos productos, la transformación sustancial, (definida como “distinción objetiva y real entre producto de base y producto transformado, prestando especial atención a las cualidades materiales específicas de cada uno de estos productos”, tal y como lo hace el Tribunal,) se expresa de esa forma, esto es la Comisión ha estudiado cuando esa transformación sustancial se produce para esas mercancías y ha constatado que coincide con el hecho de que cambie la posición o se aumente el valor en un determinado porcentaje, y no, a la inversa, es decir que para saber cuándo ha tenido lugar la transformación sustancial se aplique el valor añadido o cambio en la NC.

Cuando la Comisión ha elegido utilizar el método de las operaciones técnicas, no principio no tendría por qué plantearse ningún problema, puesto que se supone que es justo el análisis elegido por el Tribunal: examen de las

operaciones realizadas en la producción de un producto y determinación de cual de ellas puede considerarse como la última transformación sustancial.

No obstante, en ocasiones, la operación elegida por la Comisión no resulta adecuada o es demasiado exigente, conformando unas reglas de origen muy duras o restrictivas, de cuyo nuevo examen se encarga el Tribunal.

Este fue el caso de las reglas de origen de las cremalleras, fijadas por el R. 2067/77⁶²⁹. Según el mismo, las cremalleras obtendrían el origen del país donde se hubieran realizado las operaciones de montaje, fabricación de las piezas deslizantes, canjilón, y otros elementos de traba, en definitiva casi todos los elementos de los que se compone la fabricación de una cremallera. La imposición de semejante regla de origen no se debía, además, a un examen neutro de lo que podía considerarse como transformación sustancial de semejante producto, sino a un intento de aplicación de derechos antidumping contra las cremalleras originarias de Japón, que terminó con la imposición de unas vigilancias y la necesidad de dirigirse contra la empresas japonesas Yoshida en los Países Bajos y en Alemania. La reglas de origen de las cremalleras eran tan exigentes simplemente para impedir que las cremalleras producidas por Yoshida pudieran tener el origen comunitario. Finalmente el Tribunal acordó la invalidez del reglamento de la Comisión⁶³⁰.

La definición del origen de las cremalleras no es el único caso. El origen de los circuitos integrados se encuentra determinado, aun actualmente, en función de consideraciones mucho más proteccionistas que de lo que puede entenderse de manera objetiva por transformación sustancial. En concreto la regla de origen de los circuitos integrados se encuentra en el Anexo 11 del R 2454/93, que señala que la operación que otorga la calidad de producto originario es la de difusión (“introducción selectiva de un dopante apropiado sobre un sustrato semiconductor”). Desde un punto de vista técnico, la difusión no es siempre la operación que más valor añade o que más trabajo requiere, pero curiosamente sí es la operación que los productores europeos realizan mayoritariamente en territorio comunitario y la que los productores japoneses realizan en Japón. De

⁶²⁹ DOCE 1977 L 242/5

⁶³⁰ V. Asunto Yoshida

nuevo, podemos observar que la operación técnica elegida por la Comisión, más que representar la última transformación sustancial, representa los intereses de los productores comunitarios.

Según todo lo visto, la determinación específica del origen para ciertos productos, resulta criticable, sobre todo, por su falta de congruencia con el reglamento base, (ahora el Código Aduanero), pero al menos, da respuestas seguras, buenas o malas, pero seguras, en cuanto al origen de determinados productos. Por ello, desde nuestro punto de vista, resulta más criticable aún el propio reglamento base y la interpretación que hasta el momento ha hecho de él el TJCE. La incertidumbre a la que somete a productores, importadores y exportadores ante una regla tan general y tan teóricamente interpretada, y el margen de discrecionalidad que queda para las autoridades aduaneras a la hora de aceptar y adjudicar un origen a las mercancías, merecen bien una consideración sobre su reforma.

Capítulo 4

Las reglas de origen preferencial

Como es sabido, la Unión Europea ha desarrollado una vasta red de acuerdos con diferentes países y grupos de países, con el contenido, en la parte que a nosotros nos importa, de permitir el acceso a algunos de los productos de esos países al mercado europeo bajo una serie de ventajas, principalmente, la reducción o eliminación de los derechos aduaneros.

La justificación legal de estos acuerdos en relación con el sistema de comercio internacional (OMC) puede resultar discutible. Por el art. I del GATT y la famosa cláusula de la nación más favorecida, cualquier “ventaja, favor, privilegio o inmunidad” concedida a un producto originario de un país en materia de derechos de aduana debe ser extendida a los productos originarios similares de todos los otros países miembros. Las excepciones a la extensión de la preferencia se cifraron en la constitución de zonas de libre comercio y uniones aduaneras entre los países miembros, contenida en el art. XXIV, así como en la excepción especial concedida a los países en desarrollo, en relación con el Sistema de Preferencias Generalizadas, ya visto. Conforme a ello, todos los acuerdos preferenciales firmados por la Comunidad debían encuadrarse en uno u otro grupo, y este encuadramiento no siempre es posible: muchos de los acuerdos no afectan a países del SPG, luego debería de tratarse de zonas de libre comercio, y a su vez, esto no es posible, porque las preferencias no integran todos los

productos⁶³¹, e incluso, en ocasiones, ni siquiera son bilaterales, esto es, los productos comunitarios no gozan de las preferencias en el momento de la entrada en el mercado del país beneficiario⁶³².

Las justificaciones políticas de los acuerdos preferenciales son múltiples, y dejando atrás toda consideración filantrópica, resalta especialmente la creación por parte de la Comunidad de áreas de influencia y, sobre todo, la extensión de su propio sistema y principios de derecho comercial, de derecho de la competencia, estándares medioambientales, etc⁶³³. Además, las concesiones de las preferencias se rodean de medidas de protección, como salvaguardias, para el caso de que dichas preferencias puedan provocar o amenazar con provocar un daño a la industria comunitaria.

En cualquier caso, todos estos acuerdos precisan para su aplicación de un exacto conocimiento del origen de los productos que se importan en la Comunidad para poder aplicar la preferencia sólo a los verdaderamente originarios de los países beneficiarios. Para ello podían haberse aplicado las reglas de determinación del origen vistas en los capítulos precedentes. Pero esto no fue el sistema elegido por la Comunidad, sino que se optó por incluir en cada acuerdo o sistema preferencial unas reglas de determinación del origen diferentes al sistema general y derogatorias del mismo. Por lo tanto, desde el momento en que se entienda que la actividad comercial realizada se enmarca dentro de alguno de los regímenes preferenciales, habrá que aplicar las reglas de origen en ellos contenidas. Es importante señalar que no estamos en una situación similar a la provocada por la creación de unas reglas de origen específicas para una serie de productos concretos, como hemos visto en el capítulo anterior. Aquellas no suponen una derogación del sistema general, sino una concreción del mismo (al menos, es teoría), las de los sistemas preferenciales, por el contrario, pueden ser

⁶³¹ Son excluidos generalmente los productos agrícolas, así como los textiles. Y el texto del art. XXIV es claro con la incorporación en la zona de libre comercio de “lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”. En defensa de la situación creada se argumenta que el comercio de productos industriales representa la mayor parte del comercio y hasta un 20% del comercio puede ser excluido. V. COTTIER, T.: “The challenge of regionalization and preferential relations in World Trade Law and Policy”, *European Foreign Affairs Review*, 1996, 2, p. 158.

⁶³² Uno de los casos más remarcables es el de los Acuerdos con los países ACP.

⁶³³ V. GARCÍA LOPEZ, J. y GARCÍA CATALAN, M.I. “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 UCM*, n° 89, 1998.

totalmente diferentes a las del sistema general, pues son una excepción al mismo. Ello quedaba ya explicitado en el primer reglamento base sobre el origen, el R. 802/68, en su art. 2, y mucho más claro aún en su sucesor, el Código Aduanero, en su art. 27.

Las razones que conducen a emitir nuevas reglas de origen son varias. En primer lugar, dado que estas reglas se registran mayoritariamente en el ámbito de acuerdos internacionales, puede entenderse que sea necesario negociar con el partenaire en dicho acuerdo las reglas de origen, como cualquier otro aspecto del contenido de dicho acuerdo. Con mayor razón si la preferencia va a ser bilateral, pues serán las dos partes en común las que tendrán que determinar las condiciones de acceso al propio mercado de las mercancías de la otra parte. Si el acuerdo en cuestión consiste en la creación de una zona de libre comercio, por ejemplo, está claro que las reglas de origen del sistema general comunitario que hemos visto, no tienen por qué regir para esa zona de libre comercio creada entre la Comunidad y el otro país, de la misma forma que las reglas de origen de ese otro país, habrá que suponer, distintas de las comunitarias, no regirán tampoco para esa zona. Las dos partes integrantes fijan de común acuerdo cuando se va entender que la mercancía que se importa es originaria de la otra parte, y, por tanto, digna de recibir el tratamiento preferencial. Debe considerarse, además, que las condiciones que rodean los acuerdos preferenciales son muy diferentes entre ellos, según se trate de acuerdos que ponen en relación países del mismo nivel económico o de diferente grado de desarrollo⁶³⁴

En segundo lugar, las condiciones del régimen general de importación son obviamente diferentes de las de los sistemas preferenciales. Y, por ello, puede considerarse que las reglas de origen no deben ser iguales. Como estas reglas están destinadas a determinar qué mercancías reciben un tratamiento preferencial,

⁶³⁴ NUSSBAUMER, J.: "Origin System and the Trade of Developing Countries", *Journal of World Trade Law*, 1979, vol. 13, n°1, p. 37. El autor señala dos aspectos principales por los que los países que forman parte de un acuerdo preferencial son concernidos. Permitir una protección equivalente frente a terceros países y asegurar que los costes de los ajustes estructurales resultado de la nueva preferencia se repartan equitativamente. El primer objetivo es fácil de obtener entre países de nivel de desarrollo semejante, el segundo aspecto depende del peso negociador de los países implicados. Pero no es el caso de los países con diferente nivel de desarrollo "criterios similares para la determinación del origen no conducen a resultados similares cuando se toman en cuenta diferencias en los niveles de desarrollo".

deberían ser más restrictivas o más exigentes para determinar que dicha mercancía es originaria del país beneficiario y, así, asegurar que sólo las mercancías que tienen mucha relación o contacto con el país beneficiario van a gozar de las preferencias⁶³⁵. No obstante, también es posible considerar todo lo contrario. Si se trata de acuerdos preferenciales y en muchos casos con países en desarrollo, las reglas de origen deberían ser poco exigentes y, de esa forma, permitir que un producto que tenga una mediana relación con el país beneficiario pueda disfrutar de la preferencia e intentar, así, ayudar a la industria de estos países⁶³⁶.

En tercer lugar, las reglas de origen pueden servir como un instrumento que provoca el desplazamiento de los flujos de inversiones y la localización industrial, como se vio en la introducción. Y ello puede ser especialmente querido en relación con unos países o grupos de países concretos. La oportunidad de determinar unas reglas de origen que operen en este sentido, puede venir de la mano de unos acuerdos comerciales, como una ocasión nada desdeñable.

Por último, puede añadirse una consideración de carácter muy práctico: las reglas de origen del sistema general o no preferencial son tan poco concretas y ofrecen tan poca seguridad que resulta casi obligado determinar nuevas reglas cuando de ellas depende el correcto funcionamiento de un sistema preferencial. Y es que en el ámbito del sistema general, puede dar lo mismo que una mercancía sea originaria de un país u otro, porque el régimen en principio, es el mismo (de hecho se pensó, que la aplicación de derechos antidumping tuviera otras reglas de origen), pero no es la misma situación en los sistemas preferenciales, en los que se pretende que solo las mercancías verdaderamente originarias de un país se beneficien y en la medida concretada en el acuerdo.

Pero contar con numerosas reglas de origen, no solo complica las operaciones de importación y exportación, a la par que obliga a los agentes económicos y a las autoridades aduaneras a tener muy en cuenta el marco en que la operación se está realizando, sino que crea una peculiar metodología de aplicación, provocada por el hecho de jugar con numerosos listados de reglas de

⁶³⁵ Así se pronunció el TJCE en el Asunto *Industries v. Administration des douanes*, 385/ 85, Rec. 1986, p. 2929.

⁶³⁶ Véase al respecto los informes de la CNUCED sobre el carácter que deben tener las reglas de origen en el SPG.

origen a la vez. Pensemos en el caso de un producto que se importa en la Comunidad dentro del marco de un régimen preferencial, por lo que aplicaremos las reglas de origen señaladas en este régimen. Como estas reglas son estrictas, la mercancía, finalmente, no adquiere el origen del país beneficiario, luego no gozará de la preferencia. La pregunta que surge a continuación es ¿cuál será entonces el origen de la mercancía?. Sería lógico pensar que el señalado por las mismas reglas de origen preferenciales que han denegado el origen del país beneficiario, es más, si éstas han determinado que la mercancía no es originaria de dicho país es porque han encontrado que es otro el país de origen. Pues bien, este no es el método de funcionamiento. Una vez que las reglas de origen del régimen preferencial han rechazado el origen del país beneficiario, pasan a entrar a funcionar las reglas de origen del sistema general, las cuales determinarán finalmente el origen del producto⁶³⁷. Por así decirlo, a las reglas de origen preferenciales sólo les compete determinar si la mercancía es originaria o no del país beneficiario. Su funcionamiento se restringe a ese contacto con el país incluido en la preferencia o, para ser más exactos, se restringe a la determinación de si el producto va a recibir la preferencia o no. Esto es, puede ocurrir que aplicando las reglas de origen preferenciales, la mercancía no tenga el origen del país beneficiario, por lo que no gozará de la preferencia. Y siguiendo con el proceso, aplicando las reglas de origen del sistema general para llegar a otorgar un origen a la mercancía, ésta resulte originaria del mismo país beneficiario, pero no gozará de la preferencia tampoco porque su origen deviene de reglas no preferenciales. Con este ejemplo queda claramente ilustrado que el significado de las reglas de origen preferenciales está íntimamente ligado a la concesión de la preferencia y fuera de ella, ni se aplica ni tiene sentido.

En relación con esto, resulta comprensible que el Acuerdo sobre reglas de origen de la Ronda Uruguay decidiera excluir las reglas de origen preferenciales, tan ligadas al acuerdo comercial que las ha creado. No obstante, el mismo Acuerdo determina unas normas generales a las que deberán adaptarse las reglas de origen preferenciales, como hemos visto. Piénsese que sin ello, éstas reglas podrían basarse en cualquier criterio, al menos en teoría, y su heterogeneidad

⁶³⁷ Para un ejemplo concreto de la manera en la que se articulan las reglas de origen preferenciales y no preferenciales, v. DEHOUSSE, F. Y VINCENT, Ph., op. cit., p. 113.

podría complicar mucho el tráfico. Esta situación ha sido vivida por la Comunidad, con el mayor elenco del mundo de reglas de origen y por ello, sus esfuerzos actuales caminan a una aproximación de todas estas reglas de origen preferenciales, comenzando por aquellas que relacionan los países europeos.

1. Los regímenes autónomos de preferencias

Dentro de los múltiples sistemas preferenciales establecidos por la Comunidad, debemos distinguir aquellos cuya base legal se encuentra en un acuerdo internacional y aquellos otros que tienen su origen en una concesión autónoma o “espontánea” de la Comunidad y, por tanto, necesariamente unilateral. En esta segunda categoría de la que vamos a ocuparnos ahora, pueden señalarse el Sistema de Preferencias Generalizadas y el régimen preferencial concedido a Albania y las repúblicas integrantes de la antigua Yugoslavia, Bosnia, Herzegovina y Croacia, y sólo para los productos vitivinícolas de las Repúblicas de Macedonia y Eslovenia. Inicialmente existía también otro sistema autónomo de preferencias para los territorios de Gaza y Cisjordania, pero ha sido substituido desde 1997 por un sistema convencional⁶³⁸.

El significado, nacimiento y desarrollo del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), así como en lo que debían consistir sus reglas de origen desde el punto de vista internacional, ha sido ya expuesto⁶³⁹. Para la Comunidad Europea, el SPG comienza el 1 de julio de 1971⁶⁴⁰. Es conveniente recordar, además, que el SPG no abarca todos los productos de estos países⁶⁴¹, sino que se

⁶³⁸ Se trata del Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberalización de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, en Decisión del Consejo de 2 de junio de 1997 (DOCE 1997 L 187/1).

⁶³⁹ V. Cap. CNUCED

⁶⁴⁰ Consejo, 30 de marzo de 1971

⁶⁴¹ Los países beneficiarios del SPG son Albania, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia (solamente para productos agrícolas), Rusia, Ucrania, Belarús, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Senegal, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Camerún, Gabón, Congo, Kenya, Seychelles y dependencias, isla Mauricio, Zimbabwe, Sudáfrica, Namibia, Bostwana, Swazilandia, México, Belice, Cuba, Saint Kitts y Nevis, Islas Bahamas, Rep. Dominicana, Antigua y Barbuda, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Barbados, Trinidad y Tobago, Granada, Guyana, Surinam, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Argentina, Chipre, Líbano, Siria, Iraq, Irán, Jordania, Arabia Saudita, Kuwait, Bahrein, Qatar, Emiratos Arabes Unidos, Omén, Pakistán, India, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam, Indonesia, Malasia, Brunei Darussalam, Filipinas, Mongolia, China, Papua Nueva Guinea, Nauru, Islas Fiji, Tonga, Estados Federados de Micronesia, Rep. de las islas Marshall, Palau, Sudán, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger,

parte de la inclusión únicamente de productos manufacturados y semi-manufacturados, que la Comunidad iría extendiendo, progresivamente a algunos productos agrícolas. El régimen preferencial tal y como se regula en la actualidad abarca una amplísima gama de productos de todos los capítulos del AAC, excepto los del capítulo 93 (armas y accesorios) ⁶⁴². La preferencia consiste en unas reducciones de los derechos aplicables a esos productos fijados en el AAC que van desde el 85% al 35% según el grado de sensibilidad del producto para el mercado comunitario, llegando, para los nada sensibles, a una exención de derechos. A ello debe, además, aplicarse un mecanismo de graduación que combina por un lado el nivel de desarrollo del país y su especialización agrícola e industrial relativa ⁶⁴³.

Para los países beneficiarios menos avanzados se introduce una importante excepción ⁶⁴⁴. Se concede la suspensión total de los derechos arancelarios para

Chad, República de Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Togo, Benin, República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Rep. Democrática del Congo, Rwanda, Burundi, Angola, Etiopía, Eritrea, Djibuti, Somalia, Uganda, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Comores, Zambia, Malawi, Lesotho, Haití, Yemen, Afganistán, Bangladesh, Maldivas, Nepal, Bhután, Myanmar, Laos, Camboya, Islas Salomón, Tuvalu, Kiribati, Vanuatu, Samoa y los territorios de Gibraltar, Santa Helena y Dependencias, Territorio británico del Océano Índico, Mayotte, Groenlandia, San Pedro y Miquelón, Bermudas, Anguila, Islas Turks y Caicos, Islas Vírgenes de EEUU, Islas Caimán, Islas Vírgenes británicas, Montserrat, Aruba, Antillas Neerlandesas, Islas Fakland, macao, Oceanía Australiana, Oceanía Americana, Islas Walis y Futuna, Islas Pitcairn, Oceanía Neozelandesa, Polinesia francesa, Regiones Polares. Debe señalarse que no todos estos países se regirán por el SPG, sino por otros más beneficiosos derivados de la celebración de acuerdos preferenciales con la Comunidad. Además, de la aplicación del artículo 1.4 del R 2820/98 puede producirse la salida de esta lista si su índice de desarrollo supera los índices allí señalados.

⁶⁴² R (CE) 2820/98 del Consejo de 21 de diciembre de 1998, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 1999 y el 31 de diciembre de 2001. DOCE 1998 L357/1. en su Anexo I se recogen agrupados por grado de sensibilidad los productos concretos que disfrutaban de la preferencia.

⁶⁴³ Para ver el funcionamiento del sistema de graduación, v. Parte 1 y 2 del Anexo II del R. 2820/98. Este sistema fue introducido por el R. (CE) 1256/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1996 y el 30 de junio de 1999 a determinados productos agrícolas originarios de países en vías de desarrollo (DOCE 1996 L160/1) y el R. (CE) 3281/94 del Consejo, de 19 de diciembre relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas para el período 1995-1998 a determinados productos industriales originarios de países en vías de desarrollo (DOCE 1994 L 348/1)

⁶⁴⁴ Esta excepción concedida a los países menos desarrollados fue introducida por el R. (CE) 602/98 del Consejo, de 9 de marzo de 1998, por el que se extiende a favor de los países menos avanzados el ámbito de aplicación de los Reglamentos (CE) 3281/94 y 1256/96 relativos a los planes comunitarios plurianuales de preferencias arancelarias generalizadas. (DOCE 1998 L 80/1). Los últimos países considerados como menos avanzados y, por tanto, beneficiarios de la especial preferencia son Sudán, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, República de Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Togo, Benin, República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Rep. Democrática del Congo, Rwanda, Burundi,

todos los productos incluidos en el sistema preferencial, y, además, se extiende la preferencia a nuevos productos, por los que se deberá satisfacer derechos arancelarios reducidos. Pueden mencionarse otro tipo de exenciones como las concedidas a determinados países americanos⁶⁴⁵ como un sistema de apoyo especial para la lucha contra la droga, u otros concedidos como regímenes especiales de estímulo a la protección de derechos laborales y a la protección del medio ambiente.

Debe señalarse, por último, que las preferencias vistas pueden retirarse por parte de la Comunidad en cualquier momento total o parcialmente, sin perjuicio de poder aplicar medidas de salvaguardia cuando de la concesión de la preferencia se cause o pueda causarse un perjuicio grave a los productores comunitarios.

En cuanto al régimen preferencial también autónomo con el que se rigen las importaciones en la Comunidad de los productos originarios de las Repúblicas de la antigua Yugoslavia, tiene su origen en el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Socialista Federativa de Yugoslavia⁶⁴⁶. Tomando como base las preferencias globales contenidas en ese acuerdo para toda Yugoslavia, el régimen autónomo actual⁶⁴⁷ tiene un carácter transitorio a la espera de que se realicen acuerdos con cada una de las nuevas repúblicas en los que se concrete para cada una de ellas el contenido exacto de la preferencia, y, adelantándose a ello, ha procedido a separar las concesiones que corresponden a cada una de las repúblicas. Estos acuerdos se han firmado ya con Eslovenia y Macedonia⁶⁴⁸, luego en la actualidad quedan reguladas bajo el régimen autónomo comunitario únicamente las importaciones de productos

Angola, Etiopía, Eritrea, Djibuti, Somalia, Uganda, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Comoras, Zambia, Malawi, Lesoto, Haití, Yemen, Afganistán, Bangladesh, Maldivas, Nepal, Bhután, Myanmar, Laos, Camboya, Islas Salomón, Tuvalu, Kiribati, Vanuatu, Samoa.

⁶⁴⁵ Se trata de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

⁶⁴⁶ Firmado el 2 de abril de 1980 y denunciado el 25 de noviembre de 1991.

⁶⁴⁷ Se trata del Reglamento (CE) 6/2000 del Consejo de 17 de diciembre de 1999 relativo al régimen aplicable a las importaciones en la Comunidad de productos originarios de las Repúblicas de Bosnia y Herzegovina y de Croacia y a las importaciones de vino originarias de la ex República Yugoslava de Macedonia y de la República de Eslovenia (DOCE 2000 L2/1).

⁶⁴⁸ Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y la ex República Yugoslava de Macedonia, de 29 de abril de 1997, contenido en la Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 1997 (DOCE 1997 L348/1) y el Acuerdo interino sobre comercio y medidas de acompañamiento entre la Comunidad Europea, La Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte y la República de Eslovenia por otra, en la Decisión del Consejo y de la Comisión de 25 de noviembre de 1996 (DOCE 1996 L 344/1.)

originarios de Bosnia y Herzegovina y Croacia y, por muy poco tiempo, dado que también se han iniciado ya negociaciones al respecto, los productos vitivinícolas originarios de Macedonia y Eslovenia. La República Federativa de Yugoslavia queda excluida de momento del régimen preferencial.

La preferencia de este sistema autónomo consiste en la exención de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, así como de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente de todos los productos originarios de las dos repúblicas, salvo los enumerados en el anexo I del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y un pequeño listado de artículos varios, contenido en el propio Reglamento que contiene el régimen aplicable⁶⁴⁹, que quedan excluidos de cualquier preferencia. De todas formas, la regla general está repleta de excepciones: La importación de los productos agrícolas transformados queda sujeta a la satisfacción de los derechos de importación (casi exclusivamente elementos agrícolas y en muy pocos casos derechos de aduana) específicamente señalados⁶⁵⁰; algunos productos agrícolas gozan de exención de derechos pero solo hasta los límites de los contingentes arancelarios fijados⁶⁵¹, entre los que se encuentran los vinos que afectan a Macedonia y Eslovenia; en la misma situación se encuentran los textiles⁶⁵² y algunos productos industriales⁶⁵³. Como en el caso del SPG, también se prevé la posible suspensión total o parcial del régimen preferencial.

Por último, los productos originarios de Albania están sujetos a un doble régimen preferencial autónomo, pues, por un lado, se aplica el SPG, y por otro, un régimen específico para ella⁶⁵⁴, que se asemeja a la regulación vista para las

⁶⁴⁹ V. Anexo A del R (CE) 6/2000

⁶⁵⁰ V. Anexo B del R (CE) 6/2000

⁶⁵¹ V. Anexo E y F del R (CE) 6/2000

⁶⁵² El Reglamento se remite al R (CE) 517/94 relativo al régimen común aplicable a las importaciones de productos textiles de determinados países terceros que no están cubiertos por Acuerdos bilaterales, Protocolos, otros Acuerdos o por otros regímenes específicos comunitarios de importación (DOCE 1994 L 67), y modificado para establecer la división de las concesiones globales para Bosnia y Herzegovina y Croacia por el R (CE) 7/2000 de 21 de diciembre de 1999 (DOCE 2000 L2/51)

⁶⁵³ Anexos C1 a C5 del R (CE) 6/2000.

⁶⁵⁴ Se trata del contenido en el R (CE) 1763/1999 del Consejo de 29 de julio de 1999 relativo al régimen aplicable a las importaciones en la Comunidad de productos originarios de Albania y por el que se modifica el R (CE) 2820/98 relativo a la aplicación a Albania de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1 de julio de 1999 y el 31 de diciembre de 2001. (DOCE 1999 L211/1). En realidad con Albania existe un Acuerdo

repúblicas de la antigua Yugoslavia, siguiendo la voluntad comunitaria de conseguir un mismo régimen comercial en toda la región de los Balcanes.

Pues bien, centrándonos en las reglas de origen necesarias para la aplicación de estos sistemas autónomos, cabe remarcar que el primer Reglamento base sobre el origen, el R. 802/68, no realizaba ninguna mención específica al respecto, puesto que la entrada en funcionamiento de estos sistemas es posterior al reglamento. Su artículo 2, a propósito de la derogación del sistema general, se limitaba a mencionar “los acuerdos que comportan derogación de la cláusula de la nación más favorecida”. Entender comprendido ahí el SPG, que recordemos, comienza dos años después de la entrada en vigor de este reglamento base, presenta su complicación, pues como se acaba de indicar, el SPG no tiene su base legal en un acuerdo con los países interesados sino en un acto normativo unilateral de la Comunidad. No obstante, aún así, podría encuadrarse, entendiendo que el SPG comunitario se apoya en el acuerdo de los países desarrollados en el seno de la CNUCED. Nada que decir en cuanto al sistema de las ex repúblicas yugoslavas y Albania, cuya puesta en marcha es muy posterior al periodo de vigencia del reglamento. Los problemas se disipan en la regulación del Código Aduanero, el cual en su art. 27, alude expresamente a que las normas de origen relativas a “medidas arancelarias preferenciales adoptadas unilateralmente por la Comunidad” serán las determinadas por el procedimiento conjunto Comité y Comisión⁶⁵⁵.

Efectivamente este conjunto de reglas de origen fue adoptado conforme a tal procedimiento e incluidas en el R.2454/93 de aplicación del Código Aduanero, en concreto sus artículos 67 a 97 para el SPG y 98 a 123 para Albania y las repúblicas yugoslavas⁶⁵⁶. Ambas regulaciones son muy similares por lo que vamos a tratarlas de forma conjunta, haciendo expresa mención de las diferencias.

sobre comercio y cooperación comercial y económica (DOCE 1992 L343/2) pero que no establece concesiones comerciales preferenciales comparables a las aplicadas en forma de preferencias comerciales autónomas a los países de la antigua Yugoslavia.

⁶⁵⁵ Sobre el procedimiento conjunto v. Cap 1. Se trata del mismo procedimiento establecido para la regulación específica del origen para productos concretos.

⁶⁵⁶ Según la numeración correspondiente a la última modificación del R. de la Comisión 1602/2000 DOCE 2000 L 188/1. En su redacción inicial de 1993 se incluían también las reglas de origen para los llamados Territorios Ocupados de Gaza y Cisjordania y no se hacía, al contrario, mención a Albania.

1.1. Regulación sustantiva

La definición del origen para mercancías envueltas en una operación de importación en la Comunidad en el marco de los sistemas autónomos, parte de la recurrente división entre mercancías enteramente obtenidas en un país y aquellas otras que hayan sido obtenidas en varios. Por supuesto, la forma de exponer el concepto cambia respecto de la regulación general vista, porque ahora no se trata de saber *cuál es el país de origen* de una mercancía, sino si la mercancía *es originaria de un país SPG o de Albania o de alguna de las repúblicas yugoslavas*. La terminología es diferente, así, y en vez de utilizar la expresión “última transformación sustancial” se habla de que la mercancía haya sido elaborada o transformada “suficientemente” en uno de estos países.

1.1.1. Productos obtenidos enteramente dentro del sistema autónomo

Dentro del primer grupo, mercancías obtenidas enteramente en uno de estos países, se pueden destacar algunas diferencias puntuales con la regulación general no preferencial⁶⁵⁷, y en general, un mayor grado de detalle y de exigencia en cuanto a los productos pesqueros. En concreto, para que la pesca y otros productos del mar sean considerados como originarios de uno de estos países, los barcos en que realicen la operación de captura, así como los buques factoría, deberán no solo enarbolar su pabellón y estar registrados y matriculados allí (condiciones que ya establecía la regulación general). Aquí se exige, además, que también el capitán y oficiales del barco sean nacionales de ese país, su tripulación esté integrada por un 75% de nacionales y el barco sea propiedad, al menos en un 50%, de nacionales de ese país SPG. Si la propietaria del barco es una sociedad, entonces deberá tener su sede principal en el mismo país, o el presidente del consejo de administración, su gerente y la mayoría de los miembros del consejo deberán ser nacionales de ese país, y la mitad al menos del capital deberá pertenecer al país beneficiario.

⁶⁵⁷ Resulta particularmente destacable la separación en dos apartados diferentes de los artículos en desuso y de los residuos, eliminando las dificultades interpretativas que recogimos en su momento sobre ambos productos. Sin embargo, resulta bastante difícil extender el significado aportado por esta regulación como interpretación para aquella, dado su tenor literal.

El elevado número de condiciones que contiene la regla de origen referida a la pesca, tiende a asegurar que los beneficios económicos de la preferencia recaigan sobre los nacionales de un país SPG, evitando que sean empresas extranjeras las que tras completar un hecho formal como la matriculación o registro del barco, reciban los beneficios de una exportación a la Comunidad a aranceles reducidos. Semejante situación no ayudaría en nada al desarrollo de estos países.

1.1.2. Productos transformados suficientemente en un sistema autónomo

a) La determinación de la transformación suficiente y la regla de minimis

La determinación de cuándo un producto ha sido transformado *suficientemente* en uno de estos países beneficiarios no se deja a una elucubración teórica sobre el concepto de *suficiente*, como en el sistema general se hacía del término *última transformación sustancial*. Al contrario, el reglamento detalla en su anexo 15 para cada producto o grupo de productos, siguiendo el orden de la NC, qué operaciones o transformaciones concretas transfieren el origen de uno de los países beneficiarios a la mercancía.

En concreto esas transformaciones son descritas utilizando el método del cambio de posición arancelaria en la NC, el método del valor añadido o bien el listado de operaciones técnicas. El método básico tradicionalmente utilizado como base era el cambio de posición en la NC, el cual era excepcionado para un largo listado de productos, cuyo origen se determinaba a través de los otros dos métodos. Se decía, además, que el cambio de posición en la NC suponía una exigencia de transformación más fácil de cumplir para estos países que las que contenía sobre todo el método del valor añadido⁶⁵⁸. Sin embargo la última modificación del R. 2454/93, centrada en las reglas de origen de los sistemas autónomos de preferencias, cambia totalmente de metodología y sin ofrecer ningún criterio base, se dedica a describir la transformación suficiente producto por producto utilizando uno de los tres métodos o una combinación de ellos, pudiéndose observar, sin embargo, un uso predominante del criterio técnico. Semejante método ofrece una ventaja, además, y es que se puede rápidamente

⁶⁵⁸ DEHOUSSE, F, VINCENT, Ph., op. cit. (1999).

averiguar exactamente qué productos entran dentro del sistema preferencial: Solamente los descritos con sus reglas de origen correspondientes gozarán del privilegio.

Cabe preguntarse si para el ámbito preferencial se ha llegado al grado de detalle de regular el origen producto por producto, por qué no ha podido seguirse la misma metodología en el sistema general y, en cambio, reservar la concreción para solamente unos productos determinados.

En los casos en los que se aplica el criterio del valor añadido, los valores son medidos bajo los mismos parámetros ya vistos: precio franco fábrica del producto final, valor de los materiales conforme al valor aduanero en el momento de la importación o el primer precio pagado por él en el país beneficiario. Además como novedad, queda expresamente establecido que estos parámetros se aplicarán tanto a los productos no originarios como originarios⁶⁵⁹. También queda explicitada la aplicación de la regla de la absorción⁶⁶⁰.

El grado de mayor exigencia para conferir el origen preferencial puede observarse si se comparan las condiciones que rodean la adquisición del origen de los pocos productos para los cuales la Comunidad concreta la regla en el sistema general. Ello resulta especialmente relevante en las reglas de origen de los televisores:

La regulación del sistema autónomo de preferencias da la opción de satisfacer dos reglas de origen diferentes: Por la primera, el televisor será originario de un país beneficiarios si el valor de todos los materiales utilizados no excede el 40% del precio franco fábrica del televisor y si además el valor de los materiales no originarios no excede el de los originarios. La segunda opción es que el valor de los materiales no exceda el 25% del precio franco fábrica del televisor.

La primera opción se compone, por tanto, de dos reglas de origen concurrentes. La primera, por la que el valor de los materiales no deberá exceder

⁶⁵⁹ En el sistema general no se menciona la forma de valorar los productos originarios, v. Cap. 1

⁶⁶⁰ Art. 69

del 40% del precio franco fábrica, lo que está en realidad exigiendo es que la operación de transformación en sí, tenga un valor muy elevado: en torno al 60% del precio final en lo que hay que entender comprendido el margen del beneficio. Teniendo en cuenta que uno de los factores que integran el valor de la transformación es la mano de obra, ello supone un requisito difícil de cumplir en países con una mano de obra muy barata. La segunda regla de origen exige todavía más contacto con el país beneficiario, pues lo que supone es que de ese 40% de valor de los materiales, más del 20% sean materiales originarios del país SPG. Si sumamos el valor añadido total en ese país al producto, éste deberá ser como mínimo del 80%. La segunda opción supone que el valor añadido al producto por la operación de fabricación sea en torno al 75% del precio franco fábrica. Si se utilizan materiales originarios (con lo cual el valor total añadido al producto todavía sería mayor), como si no se utilizan en absoluto, no se computa a los efectos del origen en esta segunda opción.

Cuadro n° 15 Reglas de origen para televisores del Sistema autónomo de preferencias

El televisor será originario del país beneficiario donde se ha realizado el montaje, si:	
$X + Y + Z + \dot{i} = P$	
Opción a)	
Regla de origen 1	$X + Y = 40\% P$, luego $Z + \dot{i} = 60\%$
Regla de origen 2	$Y = X$, luego $X = 20\% P$
Por tanto, $X + Z + \dot{i} = 80\% P$	
Opción b)	$X + Y = 25\% P$
X= valor de materiales originarios Y= valor de materiales no originarios Z = valor de la transformación completa P = precio franco fábrica del televisor \dot{i} = beneficio, amortización, etc	

Si revisamos las reglas de origen del sistema general⁶⁶¹, el valor añadido que se exigía para que un país confiriera su origen era el 45% del precio franco fábrica. Un valor bastante más bajo que el 80% o el 75% que exigen las reglas de origen del régimen autónomo de preferencias.

Debe observarse, además, que el mecanismo de estas reglas de origen empujan al productor a no poner unos precios demasiado bajos al producto. Volvamos a la primera regla de origen. Al exigir que el valor de las materias no sea superior al 40%, se está provocando que la transformación y el beneficio representen como mínimo el 60% del precio franco fábrica del producto. Ello significa que si el valor de la transformación es muy bajo, puede ser compensado por el beneficio del productor, que, incrementándose logrará que se mantenga el porcentaje exigido del precio final para que el televisor tenga el origen del país SPG. Y es que por la formulación negativa del valor añadido, solamente si el precio aumenta (con la única variable que depende del fabricante y que es el beneficio) se mantendrá el valor de los materiales no originarios en un porcentaje suficientemente bajo.

El objetivo, por tanto, no es sólo forzar una operación de transformación con un valor muy elevado⁶⁶², sino provocar que el precio del producto sea suficientemente alto, y que aunque se aproveche la mano de obra barata del país SPG, no por ello el precio final va a resultar más barato. Las razones que impulsan a la Comunidad a determinar semejantes reglas de origen son evidentes: eliminar la competitividad de los productos de origen beneficiario, especialmente los del SPG, los cuales, sin semejantes reglas de origen, bien podrían hacer la competencia a los productos europeos, al contar con un coste mucho más bajo que es la mano de obra y al no tener que satisfacer los derechos aduaneros por la preferencia.

Pero la dureza de las reglas de origen del sistema autónomo de preferencias no se localiza exclusivamente en el método del valor añadido, sino que también puede observarse en el listado de operaciones técnicas. Muchas de ellas se concretan en que la fabricación del producto se realice a partir de

⁶⁶¹ V. Cap. 2

⁶⁶² V. DEHOUSSE, F., VINCENT, Ph., op. cit. (1999).

materiales enteramente obtenidos en el mismo país en que se procede a la operación de fabricación. Obsérvese que no se está pidiendo que todos los materiales sean originarios del país, sino más aún, que hayan sido enteramente obtenidos. Esto es, por la regla de la absorción, una pieza o un componente utilizado en la fabricación del producto final puede, a su vez, constar de materiales no originarios del país en que se transforma el producto final, pero en ese mismo país la pieza o el componente ha sido también transformado suficientemente y, por tanto, adquiere el origen de ese país y cuenta como un elemento originario para ayudar a conferir el mismo origen al producto final⁶⁶³.

Pues bien, si se está pidiendo que determinados materiales usados en la transformación, hayan sido enteramente obtenidos en el mismo país en el que se realiza la transformación, no se está dando cabida al funcionamiento de la regla de la absorción. Y desde luego el grado de vinculación del producto con el país beneficiario que se está exigiendo es elevadísimo. En muchas ocasiones prácticamente todos los productos que pueden utilizarse en la transformación se exige que estén enteramente obtenidos allí. Esto sucede, por ejemplo, para los productos del capítulo 8 de la NC: frutas y frutos secos comestibles, cortezas de agrios o de melones. La transformación que se exige es una fabricación en la que todos las frutas y frutos secos utilizados hayan sido enteramente obtenidos en el país de la transformación. Pensar en lo que puede consistir la transformación y qué otro tipo de materias pueden estar involucradas en la fabricación de estos frutos, resulta difícil, sobre todo porque no puede tratarse de preparaciones de comida, pues estaríamos bajo otro Código (cap. 20 dedicado a las preparaciones de legumbres, hortalizas, frutos u otras partes de plantas).

Con el objeto de suavizar la dureza de las exigencias de algunas de estas operaciones, se establece una pequeña excepción. Se permite usar materiales no originarios siempre que su valor no exceda el 10% del precio franco fábrica del producto final⁶⁶⁴. Este margen, conocido como la regla de minimis⁶⁶⁵, no se aplica, como excepción en el caso de los productos textiles de la sección XI de la

⁶⁶³ Este es el caso por ejemplo de algunos productos clasificados bajo el código 1702, en concreto lactosa química y sirope de azúcar sin colorantes o aromas para los cuales la operación de transformación que da origen debe consistir en una fabricación en la cual todos los materiales usados sean ya originarios.

⁶⁶⁴ Art. 71

⁶⁶⁵ PELECHA ZOZOYA, F., op. cit.

NC, ni, por supuesto, en el caso del método del valor añadido, donde los porcentajes fijados deben cumplirse exactamente.

b) Las operaciones insuficientes

Las reglas de origen del régimen autónomo comunitario ofrecen un listado de operaciones calificadas como insuficientes para poder transmitir origen.⁶⁶⁶ Se trata de las operaciones de conservación, de desempolvado, cribado, selección, clasificación, preparación de conjuntos o surtidos, de simple envasado o empaquetado, de etiquetado, colocación de marcas, de simple mezcla de productos, de simple montaje de partes, la combinación de varias de ellas, así como el sacrificio de animales. Respecto del empaquetado, se establece, una especificación: será considerado a los efectos de transferir origen cuando esté incluido en la clasificación del producto en la NC⁶⁶⁷. La presencia de estas operaciones impide la transmisión del origen aunque se hayan cumplido los requisitos establecidos para realizar una transformación suficiente.

Sin un uso general, como veremos y únicamente para los países del SPG, se establece para los textiles también un listado particular de operaciones insuficientes para transferir origen: colocación de botones u otro tipo de sujeciones, así como de adornos o accesorios, confección de ojales, dobladillos, planchado y toda combinación de estas operaciones.

Sobre la determinación de un listado de operaciones insuficientes cabe realizar varias reflexiones. En primer lugar, debe destacarse que este listado no es sino la aplicación del método de descripción de operaciones técnicas pero formulado de forma negativa: en vez de señalar qué operaciones confieren origen, se describen las operaciones que no lo transmiten. Por lo tanto, este listado negativo no será de aplicación más que en el caso de que la transformación sustancial se exprese a través del cambio de posición en la NC o del valor añadido. Esto es, si la transformación suficiente para un producto concreto se describe como un aumento determinado del valor añadido, y efectivamente en ese país beneficiario, se ha producido tal aumento, pero la transformación que se ha

⁶⁶⁶ Art. 70

⁶⁶⁷ Art. 70a 2

realizado y por la que se ha conseguido tal aumento consiste en una de las operaciones descritas en el listado de operaciones insuficientes, entonces el producto no obtendrá el origen de ese país. De la misma forma, habrá que proceder si la transformación suficiente consiste en un cambio de posición en la NC y tal cambio se ha producido, pero por una operación de las descritas como insuficientes. Esto no tendrá sentido, sin embargo, si la transformación suficiente se expresa a través de la descripción de una operación técnica, puesto que la misma operación no puede figurar en el listado de operaciones que confieren origen y en el de que no. Por lo tanto, no será necesario verificar la presencia de las operaciones insuficientes cuando la transformación sustancial se expresa a través del método de listado de operaciones técnicas.

En realidad, la enumeración de una serie de operaciones insuficientes para conferir origen nace en el Derecho Comunitario como un instrumento complementario al criterio de cambio de posición en la NC. El propio TJCE⁶⁶⁸ destaca la posibilidad de recurrir al cambio de posición como forma de expresar la transformación sustancial, siempre que se matice con el criterio técnico, lo cual se plasmó en la regulación comunitaria específica para los textiles⁶⁶⁹ a través de la definición de dos listas: una que contenía las operaciones técnicas que transferían origen, aunque no se hubiera dado simultáneamente un cambio de posición, y aquellas otras que no conferirían origen aunque semejante cambio de posición se hubiera producido. Pues bien, la segunda lista, la expresada en negativo, resulta casi idéntica a la recogida en el régimen autónomo de forma general para todos los productos. Ello tenía su sentido en la regulación anterior del régimen autónomo que estaba basado, como hemos ya comentado, en el criterio de cambio de posición en la NC, pero tal y como ha quedado la nueva regulación pierde mucho de ese sentido, pues el criterio predominante es el cumplimiento de una serie de operaciones técnicas. Y es que el papel de la lista de operaciones insuficientes se ha desplazado y más que servir de complemento a los métodos de expresar la transformación sustancial, sirve como límite de aplicación de las reglas de acumulación de las que pasaremos a ocuparnos más adelante.

⁶⁶⁸ Asunto Cousin

⁶⁶⁹ V. Cap. 2

c) Elementos neutros

Siguiendo los informes de la CNUCED, la Comunidad elimina del cómputo a efectos de conferir origen, la energía utilizada en la operación de transformación, las instalaciones y equipamiento, máquinas y herramientas y todos los productos que no entren en la composición final del producto⁶⁷⁰.

d) Unidad de calificación, accesorios y surtidos

Las reglas de origen del régimen autónomo contienen una mención expresa a que el elemento de consideración respecto de la transformación suficiente es el producto considerado en su singularidad, y en concreto, para poder determinarlo, se utilizará la NSA, y los códigos atribuibles a cada producto. De esa forma, cuando un producto compuesto por diferentes artículos se clasifique en una sola partida del sistema del SA se tendrá en cuenta ese conjunto como el producto sobre el que considerar si ha tenido lugar la transformación suficiente.

En relación con ello, también se contiene una referencia especial a los accesorios, piezas de recambio y herramientas despachadas junto con un material, una máquina, aparato o vehículo, formando parte de su equipamiento. Como se concebía en el primitivo reglamento base sobre el origen del sistema general, estas piezas se consideran como formando un todo con el producto principal al que acompañan, sin embargo, se añade un requisito nuevo y es que su precio esté incluido en el de éste último o que no se facturen por separado⁶⁷¹. Ninguna referencia se hace, por el contrario, a las piezas esenciales despachadas en un momento posterior que el producto principal, por lo que habrá que entender que para ellas no se crea la ficción del conjunto.

Sí se establece una nueva regla de origen para los surtidos⁶⁷², considerando que serán originarios de un país beneficiario si todos los artículos que los integran son también originarios o si el valor de los artículos no originarios no supera el 15% (método del valor añadido) del precio franco fábrica del surtido.

⁶⁷⁰ Art. 75

⁶⁷¹ Art. 73

⁶⁷² Art. 74

e) Transporte directo

Todas las reglas de origen vistas resultan efectivas solamente si la importación en la Comunidad de los productos originarios de estos países SPG o, en el caso de que se utilicen materias de origen comunitario en la fabricación de esos productos, la exportación de los materiales comunitarios hacia esos países, se realiza directamente, esto es, sin pasar a través del territorio de cualquier otro país (exceptuando si se trata de un país SPG perteneciente al mismo grupo regional). A ello se equipara si las mercancías son transbordadas o permanecen en depósito temporal en un tercer país si permanecen bajo la vigilancia de las autoridades aduaneras y no son sometidas a otras operaciones que la carga, descarga y mantenerlas en buen estado⁶⁷³. También se ha previsto como transporte directo las mercancías transportadas a través de canalizaciones aunque atraviesen territorios de otros países terceros.

f) Excepciones a favor de los países menos desarrollados

Se permite plantear excepciones a los requisitos exigidos para conceder las preferencias a los países del SPG menos desarrollados, por razones de creación o desarrollo de nuevas industrias. A modo de ejemplo se señala el caso de que la aplicación de las normas de origen vistas pudiera afectar la capacidad de una industria existente en ese país para continuar sus exportaciones a la Comunidad, o bien cuando dichas normas pudieran desalentar inversiones en una industria⁶⁷⁴.

Esta consideración hacia los países menos desarrollados, sigue las indicaciones de la CNUCED, ya vistas. Sin embargo, tal y como se encuentra planteada, hace surgir varias cuestiones. La principal es que se necesite una derogación de las reglas de origen del SPG para que las industrias de estos países puedan desarrollarse o para alentar inversiones. En principio, las reglas de origen del SPG están concebidas justamente para eso: ayudar al desarrollo de estos países a través del sistema comercial que enlaza con el sistema productivo. Si resulta que se necesita excepcionar estas reglas para conseguir el efecto, es que quizás estas

⁶⁷³ Las reglas relativas al transporte directo han sido modificadas suavizándolas. Lo más importante es que la nueva regulación no obliga a que haya una justificación de la necesidad de que el transporte a través del país de tránsito se justificara por razones geográficas o por exigencias del transporte.

⁶⁷⁴ Art. 76

reglas de origen no estén muy adaptadas a su finalidad. De alguna forma se pone de manifiesto lo que acabamos de ver en las páginas precedentes: las reglas de origen están dispuestas de tal forma que tienen bastantes más efectos que diferenciar qué mercancías merecen recibir la preferencia a la entrada en la Comunidad, efectos que desde luego acaban favoreciendo más la producción comunitaria que la de los supuestamente países beneficiarios.

1.1.3. La acumulación

La acumulación es uno de los elementos distintivos de las reglas de origen preferenciales y su presencia está especialmente recomendada por la CNUCED como se ha visto, para el SPG. En realidad, para este caso, podemos destacar dos tipos de acumulación: Por un lado, la que se establece entre el territorio de cada país beneficiario y el propio territorio comunitario. Por otro lado la que se crea únicamente entre los países del SPG si pertenecen al mismo grupo o región. Este tipo de acumulación regional no se ha previsto para los países balcánicos.

a) Acumulación Comunidad-país SPG

Por este primer tipo de acumulación, el territorio de la Comunidad, junto con el de Noruega y Suiza, para los países del SPG⁶⁷⁵, es asimilado en un determinado grado al territorio del país beneficiario cuyo origen se discute, de tal forma que los productos originarios de la Comunidad utilizados en la elaboración de un producto en un país beneficiario, serán considerados como originarios del propio país beneficiario a los efectos de que éste pueda conferir su origen al producto final⁶⁷⁶. Debe destacarse que cuando se está hablando de productos originarios de la Comunidad o de los otros dos países europeos, se está aplicando un concepto de origen conforme a las reglas determinadas para el régimen

⁶⁷⁵ La asimilación de los territorios de Noruega y Suiza con el Comunitario a los efectos de la acumulación para los países del SPG tiene sentido desde el momento que estos dos países europeos conceden las mismas preferencias a estos países y que a su vez, se encuentran en una especial relación con respecto a la Comunidad en cuanto al ámbito comercial y de libre circulación de mercancías, como veremos. No obstante se excluyen de la asimilación los productos de la NC de los Capítulos 1 a 24 (esto es, productos del reino animal, del reino vegetal, grasas, aceites y ceras de origen animal o vegetal, productos de las industrias alimentarias y tabacos). También se precisa que los productos originarios de la Comunidad o de Suiza o Noruega sean exportados directamente al país SPG para que tenga lugar la acumulación.

⁶⁷⁶ Art. 67. 2 y 67. 4

autónomo y no las reglas del sistema general por las que se definía también el origen de los productos comunitarios.

En el caso de la primera acumulación, los productos originarios de la Comunidad para que pierdan este origen y adquieran el de un país beneficiario deberán sufrir en uno de estos países cualquier tipo de transformación, con tal que no sea una de esas operaciones calificadas como insuficientes⁶⁷⁷ (las generales, no las especiales referidas a textiles). El grado de transformación exigido, en virtud de este tipo de acumulación es, por tanto, una transformación no tan elevada como la “suficiente”, puesto que entonces no sería necesaria la acumulación, sino que por el juego normal de las reglas de origen, el producto adquiriría el nuevo origen, pero algo más elevada que las “insuficientes”. Si el territorio estuviera totalmente asimilado, entonces, aunque la operación que se realizara fuera una de las insuficientes, el producto europeo se consideraría como originario del país beneficiario.

Pongamos un ejemplo. La regla de origen aplicable a todos los productos del capítulo 85 de la NC (maquinaria eléctrica, magnetófonos y grabadoras,...) considera como transformación suficiente que deben sufrir en el país SPG los materiales utilizados para obtener dichos productos del capítulo 85, aquella en la que dichos materiales pertenecen a una partida arancelaria diferente a la del producto final. En el caso que dichos materiales sean originarios de la Comunidad o de los otros dos países europeos (circuitos, conectores,...), no será necesario entrar en estas consideraciones. Simplemente estos materiales se consideran originarios de ese país SPG y aunque no haya tenido lugar ese cambio en la partida de la NC, conferirá su origen. Únicamente si la operación que se ha realizado en ese país SPG es una de las descritas en el art. 70, como operaciones insuficientes, (pensemos, por ejemplo, en un simple montaje) entonces los circuitos, conectores, etc, no se considerarán originarios del país del SPG. Habrá que atender a la regla de origen normal, esto es, si se ha producido un cambio en la partida de la NC de todos esos materiales. Considerando que una operación de simple montaje difícilmente va a darse simultáneamente a un cambio en la NC de los componentes, el producto final no adquirirá el origen del país SPG.

⁶⁷⁷ Art. 67. 4

Cuadro n° 16

Acumulación sobre materiales originarios de la Comunidad

Origen de los componentes	Tipo de transformación en un país SPG que confiere origen			
	Transf. suficiente	Transf. <suficiente >insuficiente	Transf. insuficiente	
			textiles	no textiles
Producto no originario de la Comunidad o de Noruega o Suiza	X			
Producto originario de la Comunidad o de Noruega o Suiza	X	X	X	

Debe, además, remarcarse que muchas reglas de origen están formuladas de la misma forma que la que vimos para los televisores, esto es, se compara el valor de *todos* los materiales, originarios y no originarios, con el precio franco fábrica final, de forma que todos los materiales no deberán superar un determinado porcentaje: Una forma negativa de medir el valor de la transformación⁶⁷⁸. Pues bien, semejantes reglas de origen, unidas al fenómeno de la acumulación, presentan un curioso resultado y es que como se está midiendo el valor de los materiales originarios y no originarios conjuntamente, aunque se utilicen algunos materiales de la Comunidad, con lo que el porcentaje de los materiales originarios aumentaría por la regla de la acumulación, el resultado final no variaría en nada, pues, lo que se sigue considerando es la suma de ambos materiales, sin tener en cuenta qué porcentaje pertenece a los originarios y cuál a los no originarios. Solamente hay una forma de solventar tal escollo y es que *todos* los materiales que se utilicen sean del propio país SPG o de la Comunidad, Noruega y Suiza, pues en tal caso, considerándose originarios todos ellos, no se

⁶⁷⁸ “La transformación suficiente debe consistir en una fabricación en la que el valor de todos los materiales usado no exceda el 25% del precio franco fábrica del producto”. Esta es la regla de origen, por ejemplo, para televisores, radios, magnetófonos,

aplicaría directamente esta regla de origen sino la destinada a regular el origen de productos enteramente obtenidos.

b) Acumulación entre países SPG (solo regional)

En cuanto al segundo tipo de acumulación, los territorios de los países del SPG se agrupan por regiones o zonas de integración: El grupo ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)⁶⁷⁹, el grupo del Mercado Común de América Central (MCAC)⁶⁸⁰, el Grupo Andino⁶⁸¹ y la nueva Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC)⁶⁸². La acumulación, calificada así de regional, según se encuentra enunciada⁶⁸³, supone que los productos originarios de cualquier país de uno de los grupos podrán ser utilizados en la obtención de un producto final en cualquier otro país del mismo grupo, considerándose como originarios del segundo para que éste pueda conferir su origen a la mercancía. Debe destacarse que la concesión de esta acumulación entre países del SPG, pero solamente a los que se encuentran dentro de una misma zona de integración, ha sido criticada repetidamente por la CNUCED y es que supone una limitación muy importante de las posibilidades de la acumulación entre estos países en desarrollo. Para percibir las dimensiones del fenómeno, basta con comparar el largo listado de países beneficiarios del SPG y los poquísimos que pueden gozar de este tipo de acumulación⁶⁸⁴.

Precisemos un poco más el contenido de esta acumulación. En realidad, la manera en la que se encuentra formulada es incorrecta y da lugar a errores en la interpretación. La acumulación regional de los países SPG *no* significa que los materiales de un país del grupo regional puedan ser utilizados en la fabricación de un producto en otro país miembro del mismo grupo y que éste segundo los considere como propios para que *confiera su origen* al producto final. La

⁶⁷⁹ Incluye Brunei-Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

⁶⁸⁰ Integrado por Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, El Salvador

⁶⁸¹ Compuesto de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela

⁶⁸² Forman parte Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka

⁶⁸³ Art. 72

⁶⁸⁴ Además debe tenerse en cuenta que las exigencias de acumulación regional son tales que en el MCCA nunca han llegado a aplicarse y que el Grupo ASEAN y el Pacto Andino no lo han conseguido hasta 1989 y 1992 respectivamente. PEERS, S.: "Reform of the European Community's Generalized System of Preferences. A missed opportunity", *Journal of World Trade*, 1995, 29, 6.

acumulación regional significa que los países miembros de un grupo regional se consideran, de una manera limitada, como integrantes de un solo territorio, de forma que los materiales originarios de los países miembros pueden ser considerados como propios por el país miembro en el que se transforman y *asegurar, así, el origen preferencial SPG*, pero no necesariamente el origen del país en el que se transforman. Dicho de otro modo, la acumulación regional sirve para garantizar el origen SPG, de cualquier país SPG, y no del país concreto en el que se realiza la operación de transformación. Por ello, en un caso concreto, una vez se han aplicado estas reglas de acumulación, se desconoce todavía el país exacto de origen del producto final. Si el resultado de la acumulación es positivo, se sabe que el producto tendrá un origen preferencial, pero lo que es su país de origen, no. Es por eso que en este caso las reglas de acumulación necesitan de otras reglas que hemos llamado de “determinación del origen” o de “localización del origen”.

Según las reglas de localización del origen⁶⁸⁵, el país de origen del producto final es el país miembro del grupo regional donde se ha efectuado la última elaboración o transformación, siempre que se cumplan dos condiciones: a) esta última elaboración debe ser superior a las operaciones descritas como insuficientes, tomando en consideración las elaboraciones insuficientes especiales para los textiles y b) que el valor añadido en esa operación sea superior al valor en aduana más alto de los materiales originarios de los otros países del grupo. Si estas condiciones no se cumplieran, entonces el producto sería originario del país SPG del grupo regional del que fueran originarios los materiales con un valor en aduana más alto.

Las reglas de localización siguen la lógica de las reglas de origen: Obsérvese que se vuelve a hablar del país donde se haya realizado la última transformación, y que, de nuevo, se atribuye a la mercancía el origen del país miembro del grupo con el que presenta una mayor vinculación, expresada a través del país que añade mayor valor a la mercancía.

⁶⁸⁵ Art. 72 bis)

Pongamos un ejemplo de funcionamiento de la acumulación regional: En el país A beneficiario del SPG se fabrica un producto con un precio franco fábrica P a partir de materiales del país B, que presentan un valor en aduana del 25% del precio P, y del país C, que presentan un valor en aduana del 35% del precio P. A, B y C pertenecen al mismo grupo de integración, luego está claro que el producto tendrá origen preferencial por el juego de la acumulación. Ahora, para saber el país concreto de origen, habrá que aplicar las reglas de localización. El producto será originario de A, porque el valor de la transformación, el 40% de P, es superior al valor de los materiales del país del grupo que tiene mayor valor, esto es, los materiales de C.

Pensemos ahora que el producto fabricado en A es un bordado a la pieza en tiras o motivos del Código 5810. La regla de origen del SPG para ese bordado exige que el valor de todos los materiales utilizados no exceda del 50% del precio franco fábrica. Ello supone que si A, B y C no pertenecieran al mismo grupo de integración, entonces el bordado no tendría el origen preferencial puesto que el valor de los materiales utilizados es del 60% de P. Sin embargo, gracias al juego de la acumulación, los materiales de B y C se toman como propios de A, por lo que se aplican las reglas de un producto enteramente obtenido en un país y el bordado adquiere el origen preferencial, a pesar de no cumplir la regla de origen general que le correspondía en principio.

Veamos ahora con otro ejemplo la diferencia entre la acumulación regional, la acumulación que se establecía con la Comunidad y la localización. Imaginemos otro supuesto. En A se realiza unas simples operaciones de transformación de las llamadas insuficientes (selección y empaquetado) sobre unos frutos secos. El producto final (Código de la NC 2008) tiene un precio franco fábrica P. Los frutos secos son originarios de A (por valor de un 10% de P) de B (por un valor del 40% de P), de C (por un valor del 15%) y de D (por un valor del 20% de P). Supongamos que A, B y C son dos países SPG del mismo grupo regional y que D no lo es. La regla de origen aplicable al producto señala que la fabricación debe hacerse con materiales originarios cuyo valor supere el 60% de precio franco-fábrica. El país A podrá contar como propios los frutos secos de B y de C, lo que supone que el valor de los materiales “originarios” es el 65% de P. Se cumple, por tanto, la regla de origen y el producto final tiene origen

SPG o preferencial. A continuación y aplicando las reglas de localización, descubrimos que el producto final tiene el origen de B, puesto que la transformación realizada en A es una de las insuficientes y, por tanto, hay que pasar a ver qué país miembro del grupo aporta unos materiales con mayor valor.


Imaginemos ahora que A es un país SPG, que B y C son dos países miembros de la Comunidad y que D es un país tercero. La acumulación con los materiales de B y C no puede ser efectuada porque la operación realizada en A es una de las insuficientes. A no llega a cumplir con los requisitos de origen por sí solo y el producto final no tendrá origen preferencial.

Con este ejemplo queremos poner de manifiesto que la diferencia entre la acumulación con la Comunidad y la acumulación regional entre países SPG del mismo grupo, se centra en ese pequeño matiz de las operaciones insuficientes: en principio cualquier transformación que se realice en un país SPG puede permitirse la acumulación de los materiales originarios de otros países del mismo grupo para conservar el origen preferencial. En cambio, si los productos son originarios de la Comunidad, será necesario que el país SPG realice una operación mayor que las insuficientes.

De todas formas, en este caso particular de acumulación regional entre los países del SPG, dado su alcance limitado, como veremos, en comparación con las que se aplican a otros sistemas preferenciales, las reglas de localización pueden confundirse con las de acumulación, si se contemplan desde la perspectiva aislada del país SPG en el que se realiza la transformación. Esto es, un país SPG cuando utiliza materiales originarios de la Comunidad sabe que tendrá que realizar una operación mayor a una de las insuficientes para poder acumular y dar su origen al producto. Si en cambio lo que utiliza son materiales originarios de otro país SPG del mismo grupo regional, tendrá no sólo que realizar una operación superior a las transformaciones insuficientes, sino que, además, conseguir que la transformación aporte un mayor valor que el más elevado que presenten los materiales de los otros países que emplea. Ello supone, desde esta perspectiva, que el grado de exigencia en este caso es mayor que en el anterior o los requisitos de la acumulación son más exigentes.

Cuadro nº 17

Acumulación sobre materiales originarios de otro país SPG del mismo grupo regional

Origen de los componentes	Transf. suficiente	Tipo de transformación que confiere origen preferencial			
		Transf. <insuficiente >insuficiente		Transf. insuficiente	
		>valor de materiales originarios de otro país SPG (mismo grupo)	<valor de materiales originarios de otro país SPG (mismo grupo)	textiles	no textiles
Producto no originario de otro país SPG (mismo grupo)	X				
Producto originario de otro país SPG (mismo grupo)	X	X	X	X	X
Transformación que confiere origen del país SPG 					

La diferencia tiene su significado. Aplicando los conceptos de grados de extranjería en los materiales que se emplean en la producción, que hemos visto en la primera parte de este trabajo, para un país SPG, en el grado más próximo a las mercancías propias estarían los productos originarios de la Comunidad y de Noruega y Suiza, los cuales, para que sean asimilados a los originarios suyos, sólo deben sufrir en este país cualquier tipo de transformación que sea superior a las transformaciones insuficientes. En un grado más alejado se encontrarían las mercancías originarias de otro país SPG del mismo grupo regional, las cuales para que sean consideradas como originarias de ese país deberán sufrir, además, una transformación superior a su propio valor en aduana. Desde un punto de vista práctico, da lo mismo. El productor sabe que su mercancía tendrá origen preferencial para ser importado en la Comunidad, independientemente de que el

origen sea un país SPG u otro y que para ello hasta una operación insuficiente le basta. Esta claro, pues, que esta acumulación anima de esta forma a la utilización de materiales de otros países miembros del mismo grupo y de esa forma se favorece la integración regional.

1.2. Prueba documental

Teniendo en cuenta que los productos originarios de los países beneficiarios van a disfrutar de una preferencia es lógico entender que la norma comunitaria exija que la importación de estos productos se acompañe de una prueba documental demostrando ese origen privilegiado. Por supuesto, es la propia normativa comunitaria la que determina la forma y contenido de esa prueba documental que debe ser presentada a las autoridades aduaneras competentes de los Estados miembros.

Los documentos que deben aportarse son un certificado de origen o bien una declaración, ya sea en factura, ya sea en nota de entrega u en otro documento comercial que describa el producto con suficiente grado de detalle para que pueda ser identificado. Sin embargo, esta segunda modalidad sólo puede ser utilizada por los llamados “exportadores autorizados”⁶⁸⁶ o bien cuando se trate de consignaciones cuyo valor no exceda de 6000 Euros.

El certificado de origen debe atenerse al modelo A⁶⁸⁷ para los países del SPG y al certificado de circulación de mercancías EUR.1 para Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia y Macedonia, y será expedido por las autoridades competentes de estos países, previa solicitud escrita del exportador y la presentación por su parte de cualquier documento apropiado que demuestre el origen del producto, si efectivamente, conforme a las normas sustantivas que acabamos de ve, el producto puede considerarse como originario de ese país.

⁶⁸⁶ Los exportadores autorizados son aquellos que realizan frecuentes embarques de productos originarios de la Comunidad para ser utilizados en los países SPG y que ofrecen todo tipo de garantías necesarias para verificar el verdadero carácter originario de los productos. Art. 90

⁶⁸⁷ V. Anexos

El certificado debe expedirse tan pronto como la exportación tenga lugar o sea asegurada, no obstante se prevé la posibilidad de expedición a posteriori bajo determinadas circunstancias muy especiales.

Por su parte, la presentación de una declaración en factura, en principio prueba documental menos rígida y más fácil de obtener que el certificado, no exige de aportar cualquier otro documento apropiado para demostrar el origen si así fuera solicitado. Además, su utilización también se rodea de numerosos requisitos (texto, idioma, etc)⁶⁸⁸.

En cualquier caso las pruebas documentales tienen una validez de 10 meses para los países del SPG y de 4 meses para las repúblicas balcánicas, desde su fecha de expedición, pasados los cuales todavía podrían ser admitidos por las autoridades si están presentes circunstancias excepcionales.

También como excepción, y por un periodo máximo de tiempo, no será exigida una prueba documental para cada producto, sino que bastará con una única prueba en el momento de la primera consignación., Para ello, la importación de esas mercancías debe realizarse en el marco de frecuentes y continuos flujos comerciales, las mercancías formarán parte del mismo contrato de venta, presentarán la misma clasificación en la NC y vendrán del mismo exportador y estarán destinadas al mismo exportador.

El control del cumplimiento de todas los requisitos que rodean la expedición de los certificados de origen, y sobre todo, de su adecuación a las normas sustantivas comunitarias sobre origen por parte de las autoridades del país SPG, sólo resulta posible a través de la cooperación administrativa. Por la misma, aquellas presentan a la Comisión el nombre, dirección de la autoridad encargada de expedir los certificados, y el modelo de impresión de los sellos por ella utilizados. En virtud de la misma cooperación, en el caso de que las autoridades en la Comunidad sospecharan de la incorrección de los documentos presentados, los enviarán de vuelta al país exportador para su examen. El resultado de la verificación debe ser remitido a las autoridades en la Comunidad en el plazo de 6 meses, pasado el cual se puede volver a repetir el proceso. Si tampoco hubiera

⁶⁸⁸ V. arts. 89-90

respuesta o respuesta satisfactoria pasados 4 meses, entonces las autoridades que solicitaron la comprobación pueden rechazar la concesión de la preferencia.

Teniendo en cuenta que el transporte directo es un requisito fundamental para conceder la preferencia, puesto que elimina toda posibilidad de que se haya falsificado el origen, su demostración también requiere una prueba documental. En concreto se exige la presentación de un documento único de transporte extendido en el país de exportación o bien una declaración expedida por las autoridades aduaneras del país de tránsito o bien cualquier otro documento que pruebe el transporte directo.

1.3. Singularidades respecto de Ceuta y Melilla

Los territorios de Ceuta y Melilla no están incluidos en el concepto de Comunidad (como territorio aduanero). Por eso se necesitan disposiciones específicas que regulen las relaciones comerciales entre estos territorios y los países beneficiarios del régimen autónomo. Las disposiciones en concreto lo único que hacen en realidad es extender el sistema de definición del origen a los productos de los países beneficiarios cuando sean importados en Ceuta y Melilla, y, a la inversa, aplicar las mismas reglas cuando sean los productos de estos territorios los que se importen en un país beneficiario a los efectos de ser allí transformados y aplicar la acumulación. Para el funcionamiento de ésta, se considera que Ceuta y Melilla conforman un solo territorio. Serán de aplicación también las mismas reglas sobre las pruebas documentales.

El resultado es pues, que ambos territorios mantienen la misma relación con los países beneficiarios que la Comunidad, pero de forma separada o paralela a ésta. Es decir, los países beneficiarios pueden tener en cuenta los productos de estos territorios en sus transformaciones a la hora de conferir su origen a la mercancía y que las autoridades aduaneras en estos territorios así lo reconozcan para darles el tratamiento preferencial. Lo que las autoridades aduaneras de Ceuta y Melilla no van a reconocer como originarios de estos países son los productos elaborados en ellos a partir de materiales comunitarios, si no han sido suficientemente transformados. Y a la inversa, un país SPG puede utilizar materiales de estos territorios, pero a menos que cumpla con la regla de origen y

reciban allí una transformación suficiente, la Comunidad no les brindará la preferencia.

Los problemas que pueden plantearse de esta situación son múltiples y solo aminorados por el pequeño volumen de producción de estos territorios. Piénsese que, siguiendo la lógica de la regulación, las autoridades aduaneras españolas en Ceuta y Melilla deberían, por ejemplo, rechazar el origen preferencial de un producto elaborado en uno de los países beneficiarios a partir de materiales españoles.

2. Los acuerdos con los países Asia, Caribe y Pacífico, los Países y territorios de Ultramar y Sudáfrica

Los acuerdos con los países ACP dan comienzo en una fecha muy temprana. Ya en 1963 la Comunidad decide realizar con estos países, todos ellos países en desarrollo y con vínculos con algunos países comunitarios derivados de las antiguas relaciones coloniales, una serie de acuerdos de cooperación de amplio espectro⁶⁸⁹. Estos acuerdos incluyen, así, aspectos sobre agricultura, desarrollo industrial, energético, medio ambiente, comercio y servicios, cultura y sociedad. Desde el punto de vista comercial, la cooperación hace referencia a la financiación de proyectos, estabilización de los ingresos derivados de las exportaciones, y, lo que más nos interesa, la concesión de preferencias en el acceso al mercado comunitario, otra vez, con carácter unilateral.

La concesión de estas preferencias, anterior en el tiempo incluso a las aplicadas en el marco del SPG, provocó tensiones derivadas, de nuevo, con la incompatibilidad de la cláusula de la nación más favorecida del GATT⁶⁹⁰. Su supervivencia también pareció verse amenazada por la puesta en marcha del SPG.

⁶⁸⁹ Los países ACP son en la actualidad Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Rep. Centroafricana, Chad, Comores, República Popular del Congo, Islas Cook y Niue, Costa de Marfil, Djibuti, Dominica, Re. Dominicana, Etiopía, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea-Biseseau, Guinea Ecuatorial, Guayana, Haití, Jamaica, Kenia, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, República de las Islas Marshall, Mauritania, Islas Mauricio, Estados Federados de Micronesia, Mozambique, Namibia, Rep. de Nauru, Níger, Nigeria, Uganda, República de Palau, Papúa Nueva Guinea, Ruanda, Samoa Occidental, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán, Surinam, Swazilandia, Tanzania, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Zaire, Zambia y Zimbawe.

⁶⁹⁰ V. *Annuaire Français de Droit International*, 1975, p. 955 y ss.

Efectivamente, los países ACP que estaban beneficiándose de la preferencia comunitaria no vieron con buenos ojos que otros países en desarrollo pasaran a gozar también de un sistema preferencial con la Comunidad. La singularidad de los países ACP parecía dejar de tener sentido al extenderse a la generalidad de los países en desarrollo. No obstante, nada impidió finalmente la renovación de estos acuerdos iniciales, llamados de Yaundé, a través de la saga de acuerdos de Lomé.

En realidad los países ACP gozaron siempre de un sistema más ventajoso que el propiciado por el SPG. En primer lugar, la preferencia abarcaba a los productos agrícolas mientras que para los países SPG ésta solamente se extendía a los productos manufacturados y semi-manufacturados⁶⁹¹. En segundo lugar, el contenido en sí de la preferencia es más amplio para los países ACP que para los del SPG, puesto que para éstos se ha hablado simplemente de una reducción o exención de derechos arancelarios, mientras que para aquellos se está impidiendo, además, la aplicación de exacciones y medidas de efecto equivalente y de restricciones cuantitativas (con excepción de los productos agrícolas⁶⁹², que si bien gozan de un régimen preferencial, éste no es tan elevado como para el resto de los productos) Otra nota distintiva es el diferente grado de acumulación que se establece para unos y otros países y del que nos ocuparemos en detalle. No se debe dejar de considerar, también, aunque sea desde un punto de vista más formal que real, que los acuerdos mantenidos con los países ACP suponen un compromiso convencional, y por tanto, obligatorio, mientras que el SPG no es jurídicamente vinculante⁶⁹³. En definitiva, los países ACP constituirían una especie de subgrupo privilegiado dentro de los países en desarrollo, algo que precisamente la CNUCED trataba de evitar con la creación de una sistema *generalizado* de preferencias. No obstante la discriminación sigue en pie. Únicamente ha sido paliada en parte con la extensión de algunos aspectos del régimen más favorable del que disfrutaban los países ACP a los países menos desarrollados del SPG tras el R. (CE) 602/98 del Consejo, al que ya hemos hecho

⁶⁹¹ Posteriormente, la Comunidad presentó una oferta relativa a la concesión de preferencias para determinados productos agrícolas de los cap. 1 a 24 del AAC. V. R. 3833/90, 3835/90 y 3900/91. En la regulación vigente el número de mercancías abierto a las preferencias, alcanza prácticamente al de los países ACP.

⁶⁹² Se trata de los productos del Anexo I del Tratado CE y los sujetos a medidas especiales

⁶⁹³ V. Cap.3 Parte II

referencia al ocuparnos del SPG comunitario. No obstante debe insistirse en que dicha extensión solo abarca, por un lado, algunos países del SPG y por otro la extensión de las preferencias más ventajosas no es total, por que únicamente se habla de derechos aduaneros, pero no de exacciones de efecto equivalente y eliminación de restricciones cuantitativas y de medidas de efecto equivalente.

La última regulación al respecto de los países ACP se encuentra en el nuevo Acuerdo de asociación ACP-CE, concluido en Bruselas el 2 y 3 de febrero de 2000⁶⁹⁴ y que sustituye al IV Convenio de Lomé⁶⁹⁵. Dentro de las disposiciones en materia de comercio del Acuerdo, se encuentran las normas de origen, en concreto en el Protocolo 1⁶⁹⁶. El nuevo Acuerdo con los países ACP sigue en la línea de la concesión de preferencias de forma muy generosa, más, si cabe, que en los Acuerdos de Lomé previos. Así, se parte de la exención de derechos de aduana, con carácter general para los productos originarios de estos países, exceptuando solo determinados productos objeto de una organización común de mercados o sujetos a una normativa específica por lo que se refiere a la importación, consecuencia de la aplicación de la política agrícola común. Para estos últimos, la Comunidad se compromete, no obstante, a garantizar un trato más ventajoso que el concedido a terceros países. En el caso, además, del azúcar y de la carne de vacuno, regulados de forma especial en el Protocolo 3, no se aplicarán medidas de salvaguardia. Se prevé, incluso, que los países ACP puedan solicitar la inclusión de nuevos productos agrícolas en el régimen de exenciones.

Los Países y Territorios de Ultramar (PTU) conforman un grupo singular desde le punto de vista de su estatus internacional. Se trata de territorios dependientes o administrados por algunos Estados miembros de la Comunidad,

⁶⁹⁴ Mientras finalizan los procesos de ratificación del Acuerdo, el Comité de Embajadores ACP-CE aprobó la Decisión 1/2000 el 28 de febrero de 2000 (DOCE 2000 L 56) por las que se adoptaban medidas transitorias aplicables hasta el 1 de agosto de 2000. A partir de esa fecha y hasta la entrada en vigor del Acuerdo es la Decisión 1/2000 del Consejo de Ministros ACP-CE (DOCE 2000 L 195) quien regula las medidas transitorias en vigor. Ambas Decisiones permiten la aplicación de las disposiciones del Acuerdo en materia de comercio, ya desde este periodo transitorio, por lo que éstas están funcionando desde el 1 de marzo de 2000.

⁶⁹⁵ El IV Convenio ACP-CE, firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989 expiraba el 29 de febrero de 2000. La Decisión 2000/169/CE de 25 de febrero de 2000 (DOCE 2000 L55/67) prorrogó el régimen hasta el 28 de febrero de 2001.

⁶⁹⁶ Están ya publicadas en el Anexo a la Decisión 1/2000 del Comité de Embajadores ACP-CE. DOCE 2000 L217

así como de países con especiales vinculaciones con ellos⁶⁹⁷. Estas relaciones se encuentran reconocidas en las disposiciones del propio Tratado constitutivo⁶⁹⁸ y en virtud de las mismas, se establece un régimen de asociación de los PTU a la Comunidad⁶⁹⁹, lo cual supone el desarrollo de una cooperación en diferentes ámbitos como habíamos visto para los ACP (cooperación agrícola, desarrollo rural, medio ambiente, pesca, desarrollo industrial, minero y energético,...). Desde el punto de vista comercial, la asociación también se plasma en un régimen preferencial bilateral asimétrico en el que se exime de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente la importación de productos originarios de la Comunidad y de los PTU, y se eliminan las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente para los productos originarios de estos últimos⁷⁰⁰. De todas formas, al menos de partida, puede observarse un régimen algo más ventajoso hacia los PTU que los ACP, pues para los primeros, los productos agrícolas siguen el régimen general. Pero es más, también se admiten libres de derechos de aduana los productos no originarios de los PTU pero despachados allí a libre práctica, siempre que hayan satisfecho allí unos derechos arancelarios iguales o superiores a los de la Comunidad. Este régimen excepcional se comprende si se tiene en cuenta que los PTU son dependientes de los Estados miembros y en ciertos aspectos su mercado se asimila al territorio de estos. En realidad semejante regulación recuerda a la que habíamos visto para los antiguos territorios ultramarinos españoles.

⁶⁹⁷ Los PTU están integrados por Groenlandia, país con relaciones particulares con Dinamarca, Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, tierras australes y antárticas francesas, e islas Wallis y Futuna, que son territorios de Ultramar de la República Francesa, Mayotte y San Pedro y Miguelón, colectividades territoriales de Francia, Aruba y Antillas neerlandesas, dependientes de los Países Bajos, y Anguila, islas Caimán, islas Malvinas, Georgia del Sur e islas Sándwich del Sur, Montserrat, Pitcairn, Santa Elena, territorio antártico británico, territorios británicos del Océano Indico, islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes británicas., como países y territorios dependientes del Reino Unido.

⁶⁹⁸ Parte IV del Tratado CE, arts. 182-188.

⁶⁹⁹ El último desarrollo del régimen de asociación se encuentra en la Decisión del Consejo de 25 de julio de 1991 relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea. (DOCE 1991 L263/1). Con una duración prevista de diez años, debería haber sido renovado al mismo tiempo que para los ACP.

⁷⁰⁰ No obstante, y por problemas en el mercado comunitario que concluyeron con la adopción de medidas de salvaguardia, por Decisión del Consejo de 24 de noviembre de 1997, se introdujo la posibilidad de adoptar medidas de efecto equivalente y se acordaron la imposición de restricciones cuantitativas a los productos originarios de los PTU. Por otro lado, la eliminación de derechos de aduana para los productos originarios de la Comunidad por parte de los PTU no es absoluta.

La relación entre los países ACP y los PTU se deriva de su proximidad geográfica y sus estrechos lazos históricos con algunos Estados miembros. Por ello resulta lógico el planteamiento de unas preferencias similares, así como el fomento de una integración productiva y comercial entre ellos que aproveche las economías de escala, y que se plasmará especialmente en las reglas de acumulación.

La relación con la República de Sudáfrica comienza para la Comunidad mucho más tarde y resulta muy enrevesada, dada la red de acuerdos de integración de diferentes niveles que la vinculan con varios países de la zona: Así, hay que tener presente, en primer lugar, la adhesión en septiembre de 1994 al SPG, posteriormente, el 24 de abril de 1997 al IV Convenio de Lomé y su integración, por tanto, en el grupo ACP, en tercer lugar el Acuerdo de comercio, desarrollo y cooperación entre la Comunidad y esta República por el que se establece un régimen preferencial bilateral⁷⁰¹. Así mismo, hay que tener en cuenta la Unión Aduanera de Africa Austral⁷⁰² (más conocida por las siglas inglesas SACU) y que vincula a Sudáfrica con otros cuatro Estados ACP: Bostwana, Lesotho, Namibia y Swazilandia, así como el Area de Comercio Preferencial⁷⁰³ que engloba dieciocho países del Este y Sur de Africa entre los cuales se encuentra Lesotho y Swazilandia. Por último también hay que considerar la Comunidad para el Desarrollo de Africa Meridional⁷⁰⁴ que engloba a once países entre los que se encuentran los cinco países de la SACU. La vinculación de la Comunidad con Sudáfrica a través del reciente Acuerdo comercial por un lado, y con algunos otros países miembros de las áreas de integración regional africanas por su pertenencia al grupo ACP, por otro, provoca una relación indirecta de la Comunidad con los otros países miembros de estas organizaciones, que debe ser tenida en cuenta.

⁷⁰¹ Aplicación provisional del Acuerdo en Decisión del Consejo de 29 de julio de 1999 (DOCE 1999 L311/3).

⁷⁰² La Unión Aduanera del Africa Austral nació en 1910 y fue renegociada en 1969. Supone la eliminación de derechos aduaneros de bienes y servicios entre los países miembros y un arancel exterior común, como unión aduanera que es. En 1986 se crea entre los mismos países el Area Monetaria Común para facilitar el libre flujo de capitales y una tasa de cambio común.

⁷⁰³ El Area de Comercio Preferencial tiene por objetivo promover todas las formas de cooperación económica y regional entre sus miembros como paso previo a una zona de libre comercio a la que se debería llegar entorno al año 2000.V. HOLLAND M.: *European Union Common Foreign Policy. From EPC to CFSP joint action and South Africa*. Nueva York, 1995, p. 190

⁷⁰⁴ Nació en 1979 bajo el nombre de Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del Africa del Sur sobre la base de la cooperación para el desarrollo industrial y del comercio

El Acuerdo Sudáfrica-CE supone la eliminación instantánea, para el menor número de casos, y la reducción mutua progresiva de derechos aduaneros para los productos industriales y agrícolas originarios de la Comunidad y de la República Sudafricana. También se eliminan las exacciones de efecto equivalente y las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente. Se prevé la posible aplicación de medidas de salvaguardia así como de mediadas antidumping y compensatorias.

La regulación del origen de las mercancías contenidas en el Acuerdo ACP-CE, en el régimen de asociación de los PTU a la Comunidad y en el Acuerdo Sudáfrica-CE son muy similares, con las pequeñas variaciones derivadas de su conclusión en distintos momentos, y se tienen en cuenta mutuamente en los sistemas de acumulación, por lo que procede su estudio de forma conjunta para poder tener una visión global de las relaciones comerciales y el significado de las reglas de origen en este conjunto de países entre sí y con la Comunidad. Tomamos, pues, como modelo la regulación ACP, pero entendiendo extensiva a los otros acuerdos

2.1. Regulación sustantiva

En la regulación sustantiva de las reglas de origen del Acuerdo ACP-CE vamos a encontrar, por supuesto, la clasificación inicial entre productos enteramente obtenidos en un país ACP y aquellos suficientemente elaborados o transformados en dicho país.

2.1.1. Productos obtenidos enteramente en un país beneficiario

Respecto del primer tipo de productos, la regulación resulta idéntica a la contenida en el SPG, salvo por dos aspectos⁷⁰⁵. Uno de ellos consiste en la mención expresa de los neumáticos usados que sólo sirven para recauchutar o utilizar como desecho, como ejemplo de la categoría de artículo usado que no sirve para más que para la recuperación de materias primas y que recibe el origen del país en el que ha sido recogido. La mención no es incidental. Las reglas de origen del sistema general al respecto, consideradas demasiado estrictas habían

⁷⁰⁵ V. art. 3 del Protocolo 1 del Acuerdo ACP-CE

sido ya objeto de críticas y en concreto, se había estudiado el relajamiento en relación con los neumáticos⁷⁰⁶.

El segundo aspecto se refiere a los productos de la pesca y en concreto a la consideración de qué requisitos deben cumplimentar los buques en que se realizan las operaciones de captura para que la pesca reciba el origen del país ACP.

A estos barcos se les exige las mismas condiciones que a los de los países del SPG: la matriculación o el registro, el pabellón, y los requisitos de pertenencia a nacionales, aunque con un relajamiento en la exigencia de la nacionalidad de la tripulación, pues el 75% de los países SPG se ve disminuido a un 50% en los países ACP, y el capitán y los oficiales no tienen por qué ser necesariamente nacionales de un país ACP. En el acuerdo Sudáfrica-CE la solución es mixta, recogiendo, por un lado las exigencias del SPG, y por otro, las del Acuerdo ACP-CE cuando comiencen las concesiones arancelarias a los productos pesqueros. Sin embargo, y exclusivamente para los países ACP, se les propicia una segunda oportunidad que no se brindaba a los otros y es que los países ACP que hubieran ofrecido a la Comunidad un acuerdo pesquero y no hubiera sido aceptado, podrán solicitar de ésta que buques solamente fletados o arrendados por ellos, sean equiparados a los que cumplen los requisitos, siempre que actúen en su zona económica exclusiva, sigan cumpliendo el requisito de la nacionalidad de la tripulación y el contrato de fletamento o arrendamiento financiero haya sido aceptado como un contrato que garantice el desarrollo de la capacidad del Estado ACP para pescar por su cuenta.

Como puede observarse la regulación del origen, ya en los productos enteramente obtenidos en un solo país resulta menos estricta que la referida a los países del SPG. Al menos la estrechísima vinculación entre país y buques para que la pesca obtenga el origen, se encuentra algo más relajada.

2.1.2. Productos transformados suficientemente en un país beneficiario

Siguiendo la misma metodología que la descrita en relación con los países del SPG, el nuevo Acuerdo ACP-CE elimina el criterio del cambio de posición en la NC como método básico para explicitar la transformación suficiente que debe

⁷⁰⁶ ZAIMIS, N.A., op. cit.

tener lugar en un país ACP y recurre a señalar producto por producto la operación que confiere origen. En realidad las similitudes entre ambas reglas de origen van más lejos de lo que cabría esperar y el listado de operaciones “suficientes” para conferir origen del SPG y del Acuerdo ACP-CE son exactamente iguales⁷⁰⁷ (utilización de los tres métodos: cambio de posición en la NC, valor añadido y operaciones técnicas, con preferencia sobre el último criterio). Ello nos conduce a la conclusión de que los productos que disfrutan de la preferencia en uno y otro sistema son básicamente los mismos y, por lo tanto, al menos en este punto las diferencias se han reducido. Además, las reglas de origen son también idénticas, esto es, no puede afirmarse que las condiciones que se imponen a un país SPG para que confiera a un producto su origen, son más exigentes o difíciles de cumplir que las que se imponen a los países ACP. Esto no nos debe llevar, sin embargo, a conclusiones erróneas, pues las diferencias entre ambos sistemas con un balance positivo a favor de los países ACP, son constantes, como vamos a pasar a ver. Lo que sucede en las descripciones de la transformación suficiente es, que por razones prácticas, las contenidas en los sistemas preferenciales de carácter similar, como es el caso de los sistemas ACP-CE y SPG, que se refieren a países en desarrollo, tienden a igualarse. De la misma forma, el sistema que estamos ahora estudiando se completa con listado de operaciones insuficientes para conferir origen, de contenido, lógicamente idéntico al del SPG. Igualmente, se realizan las mismas prescripciones en relación con la llamada unidad de calificación, accesorios, piezas de repuesto y herramientas, conjuntos o surtidos elementos neutros y transporte directo, por lo que nos remitimos a lo ya dicho al respecto.

Puede, no obstante, señalarse una diferencia en cuanto al margen que se concede a los países ACP para que puedan incorporar materiales no originarios a aquellas operaciones en las que se rechaza tal posibilidad, mecanismo que habíamos visto en relación con los países del SPG, como la regla de minimis, pero que se aumenta al 15% frente al 10% concedido a aquellos.

⁷⁰⁷ Con modificaciones mínimas, por ejemplo, dentro de los productos agrícolas de los cap. 1 a 24 de la NC, la única diferencia es la no inclusión del té (Código 0902) en los países SPG.

2.1.3. Acumulación

Las reglas de acumulación que acompañan a las reglas de origen del Acuerdo ACP-CE, PTU-CE y Sudáfrica-CE representan la gran diferencia con el sistema SPG. Así, se localizan cuatro tipos de acumulación posible: con la Comunidad y los llamados Países y territorios de ultramar (PTU), con otros países ACP, con Sudáfrica y con países en desarrollo vecinos.

a) Acumulación Comunidad- PTU-ACP y Comunidad-Sudáfrica

Este primer tipo de acumulación supone una red de relaciones especiales que vinculan, por una lado a la Comunidad, los PTU y los países ACP de manera recíproca y, por otro, a la Comunidad con Sudáfrica. La segunda vinculación, más sencilla, se debe a la acumulación prevista en las disposiciones del Acuerdo Sudáfrica-CE⁷⁰⁸. La primera es el fruto de las interacciones de dos regulaciones: las disposiciones del Acuerdo CE-ACP y las de la asociación de los PTU a la Comunidad.

Según la acumulación Sudáfrica-CE, las materias originarias de la Comunidad se considerarán como originarias de Sudáfrica, cuando se utilicen en la elaboración de un producto en este país. Esa elaboración no tendrá que ser suficiente, como se exigiría si no hubiera acumulación, sino que bastará con cualquier operación siempre que sea superior a las descritas como insuficientes. Esta acumulación coincide con la que vinculaba a la Comunidad, Noruega y Suiza con los países SPG. La diferencia es que, dado que las relaciones entre la Comunidad y Sudáfrica están basadas en un acuerdo preferencial bilateral, también los materiales originarios de Sudáfrica serán considerados como originarios de la Comunidad cuando se utilicen en la elaboración de un producto en la Comunidad. En este segundo caso, nos encontramos ante una situación curiosa: un producto que se esté elaborado en la Comunidad y para el que finalmente se solicite un certificado de origen para su exportación, será lógicamente examinado, en cuanto a su origen por las normas de la regulación general vistas en los dos capítulos anteriores. Si en ese momento se descubre que en la fabricación de ese producto se están utilizando materiales sudafricanos,

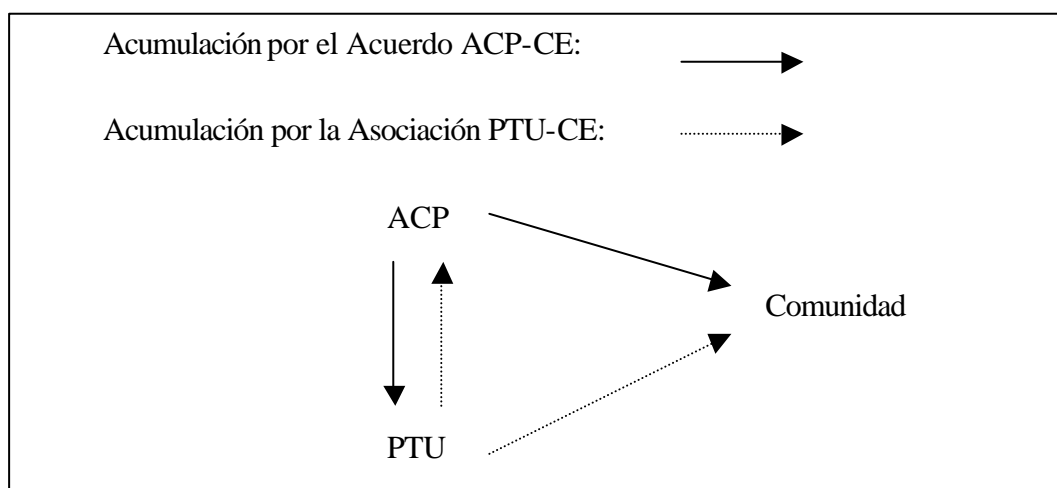
⁷⁰⁸ Art. 3.1. y 3.2 del Protocolo 1.

entonces entrará en funcionamiento las reglas de acumulación de este acuerdo y habrá más posibilidades de que el producto tenga origen comunitario. Ello nos conduce a una conclusión y es que la acumulación recíproca como se prevé en este acuerdo preferencial bilateral favorece, no ya a la Comunidad, como cabría esperar, sino a la producción sudafricana, la cual tendrán los productores europeos deseos de utilizar, puesto que con ello se aseguran el origen comunitario. ¿Por qué entonces, esta acumulación recíproca no se prevé para los SPG, por ejemplo, si existen reales intenciones de favorecer su desarrollo?

Pasemos ahora a examinar la acumulación CE-ACP-PTU, mucho más complicada. Conforme a ella, las transformaciones, por un lado, que se realicen en un país ACP podrán utilizar materias originarias de la Comunidad o de los PTU, considerándolas como originarias del país ACP donde se realiza esa transformación, a los efectos de que pueda conferir su origen (Acuerdo ACP-CE). De la misma forma, por otro lado, las transformaciones que se realicen en un PTU podrán utilizar materiales de la Comunidad o de un ACP como propios (Asociación PTU-CE). Deben señalarse, pues, cuatro grupo de relaciones posibles de acumulación: Comunidad-ACP, Comunidad-PTU, ACP-PTU y PTU-ACP.

Cuadro n° 18

Acumulación recíproca ACP-PTU



Sin embargo, la reciprocidad entre los ACP y los PTU en la acumulación no es simétrica pues las reglas de acumulación no son exactamente coincidentes: En el Acuerdo ACP-CE, se exige que la transformación que tiene lugar en la Comunidad o en el país ACP utilizando productos originarios de un PTU sea

superior a alguna de las descritas como operaciones insuficientes para que el país ACP pueda considerar como propios esos materiales. Esta acumulación se describe en los mismos términos que los vistos para las materias originarias de la Comunidad y de Noruega y Suiza cuando eran transformadas en un país SPG. E igualmente que la acumulación aplicada entre la Comunidad y Sudáfrica, a no ser por la falta de reciprocidad con la Comunidad.

Un PTU, por el contrario, puede acumularse materiales originarios de la Comunidad o de un país ACP, aunque la operación de transformación que se realice sobre su territorio no sea superior a las operaciones insuficientes. Cualquier operación, pues, por mínima que sea servirá para que el PTU confiera su origen a ese producto. Esta acumulación tan amplia se comprende por las estrechas relaciones que los PTU mantienen con uno de los Estado miembros, y derivado de la unión aduanera que conforma la Comunidad, extensible a todos los Estados miembros. Sin embargo tal escala o grados de acumulación puede plantear problemas. Supongamos que se acumula simultáneamente materiales de un país ACP y de la Comunidad en las transformaciones realizadas en un PTU. En tal caso, ¿la transformación del PTU debería ser o no superior a las operaciones insuficientes?.

Hay un aspecto más que abarca la acumulación de la que nos ocupamos ahora y es que, según el Acuerdo ACP-CE, no sólo los materiales originarios de la Comunidad y los PTU, sino también las transformaciones allí ejecutadas se considerarán como realizadas en los países ACP⁷⁰⁹ y también de forma correlativa por la asociación PTU-CE las transformaciones realizadas en un país ACP o en la Comunidad podrán acumularse a las realizadas en un PTU. La diferencia es fundamental. Ello significa que un material puede no ser originario de la Comunidad, pero haber sido transformado allí en cualquier grado. Si ese material pasa a un país ACP o a un PTU para continuar siendo elaborado, esa transformación que se realizó en la Comunidad se computará como si hubiera sido realizada en el propio país ACP o en el PTU. La transformación suficiente, así, no será la realizada en el país ACP o en el PTU, sino la suma de la transformaciones hechas en la Comunidad y en el país ACP, y la suma de la transformaciones

⁷⁰⁹ Art. 6.2

hechas en la Comunidad y en el PTU, respectivamente. Como la acumulación es recíproca entre los PTU y los ACP, también las transformaciones realizadas en un ACP serán acumulables a las realizadas en un PTU para que éste acabe confiriendo su origen y, a la inversa, las transformaciones realizadas en un PTU será acumulables a las realizadas en un ACP para que éste confiera su origen. Las posibilidades de que el país ACP o el PTU acaben por transmitir su origen aumentan. Es lo que hemos llamado en la primer parte, una acumulación total.

Pero volvamos al hecho más importante de la acumulación de productos originarios y transformaciones. Pongamos un ejemplo para ilustrar el tipo de acumulación que estamos estudiando, centrándonos en el Acuerdo ACP-CE: La regla de origen aplicada a los televisores resulta idéntica a la ya vista en relación con los países SPG. Tomando como punto de referencia la segunda posibilidad que contiene la regla de origen, el televisor será originario de un país ACP si en él se realiza una operación de fabricación en la que el valor de todos los materiales utilizados no exceda el 25% del precio franco fábrica.

Pues bien, vayamos a la acumulación sobre los materiales originarios. Imaginemos que el país ACP utiliza materiales propios y originarios de países terceros. En tal caso tiene que cumplir con la exigente regla de origen y realizar una transformación de mucho valor en su territorio, entorno al 75%⁷¹⁰. En cambio si utiliza materiales propios y de la Comunidad o de un PTU, entonces se considerará que solo utiliza materiales originarios y no se aplicará la exigente regla de origen. Directamente, sea cual sea el valor de la fabricación, se considerará que el producto ha sido enteramente obtenido en el país ACP.

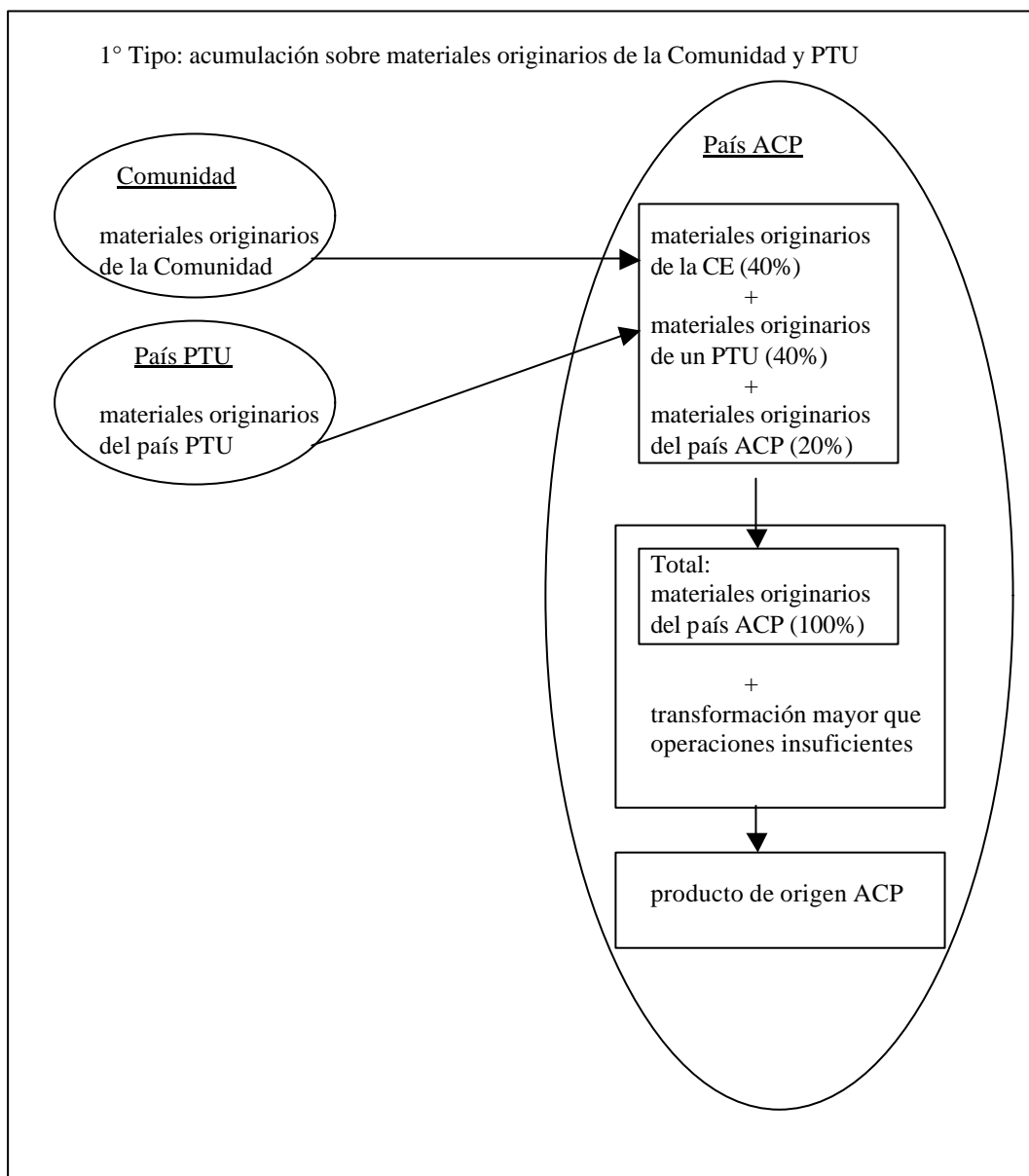
Estudiemos ahora el efecto de la acumulación sobre la transformación. Imaginemos que en la Comunidad se elabora una parte de un televisor (maquinaria eléctrica con reproductores de sonido e imagen,...) con materiales (cables, sensores,...) originarios y no originarios de la Comunidad. Y el valor de estos materiales (35 euros) supera el límite determinado por la regla de origen

⁷¹⁰ Decimos “en torno al”, porque como se recordará, al ser una regla de origen enunciada de forma negativa, lo que tenemos fijado exactamente es el valor de los materiales pero no el de la transformación. La diferencia entre el precio franco fábrica y los materiales no es sólo el valor de la transformación sino también del beneficio.

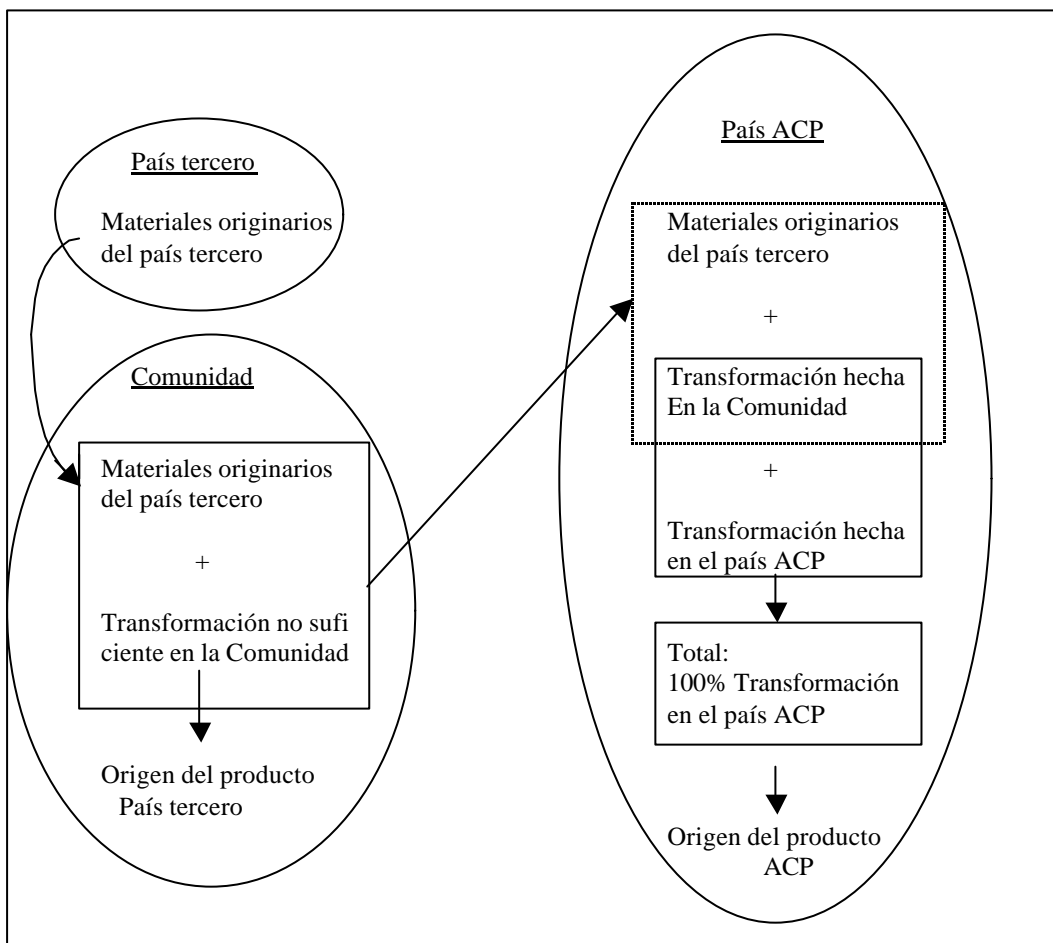
(30%) del precio franco fábrica (100 Euros) de esa maquinaria eléctrica, por lo que no alcanza a cumplir con los requisitos de la regla de origen: La maquinaria no tiene el origen comunitario. Esa maquinaria pasa a un país ACP y allí sigue siendo transformado hasta conformar el televisor (precio franco fábrica 150 Euros). En la aplicación de la regla de origen de ese televisor habrá que tener en cuenta las operaciones realizadas en el país ACP y las realizadas en la Comunidad, en virtud de la regla de acumulación. Obsérvese que lo que el país ACP utiliza como materiales (la maquinaria eléctrica) no es originario de la Comunidad, luego es una situación diferente del caso anterior. Lo que aquí se tiene en cuenta es la transformación ya hecha en la Comunidad, que se considerará como si hubiera sido hecha en territorio ACP. De esa forma se tomará el valor de los materiales (35 Euros) y se comparará con el precio del televisor (150 Euros). El valor de los materiales representa el 23% de ese precio, luego se consigue cumplir con la regla de origen a través de la acumulación. Si no existiera el fenómeno de la acumulación, solo se podría tener en consideración la operación hecha en el país ACP, por tanto, los parámetros que habría que comparar serían los materiales utilizados en esa transformación, esto es, la maquinaria electrónica con un valor de 100 Euros y el precio franco fábrica del televisor, esto es, 150 Euros. Ello supondría que el valor de esos materiales representa el 66% del precio del televisor y que, por supuesto, no se alcanza a cumplir la regla de origen.

Cuadro n° 19

Acumulación con la Comunidad y PTU



2º Tipo: Acumulación sobre transformaciones realizadas en la Comunidad y PTU



Obsérvese que b que se está haciendo, en realidad, es volver un paso atrás en el proceso productivo, de forma que el producto transformado en la Comunidad y no originario de ella, no se considera en cuanto él mismo, sino que se considera aún de forma separada como materiales y transformación. El fenómeno se comprende muy bien si se piensa en la regla de la absorción: El producto que llega al país ACP no se va a tomar como un material singular para la transformación que se realice allí, sino que se segrega en los elementos que lo han conformado. Dicho de otra forma, para este caso de acumulación, la regla de absorción se rompe. También puede comprenderse si se piensa que el territorio del país ACP suplanta al de la Comunidad y se crea la ficción de que la etapa que tuvo lugar en la Comunidad nunca existió y se realizó en el país ACP. Así nunca hubo un “producto final” hecho en la Comunidad. En el ejemplo más arriba

puesto, el producto “maquinaria eléctrica” no existe: solamente materiales: cables, sensores y dos transformaciones, ambas realizadas en el país ACP.

Hay una consideración que merece ser hecha. Resulta paradójico el hecho de que a los materiales originarios de los territorios de acumulación, esto es, Comunidad y PTU, se les exija una transformación superior a la de las operaciones insuficientes en el país ACP y, en cambio, para las operaciones realizadas en tales territorios no se exija que se sumen a otra transformación superior a las insuficientes en el país ACP para que éste confiera su origen. Sin embargo, esto puede ser explicado:

Piénsese que un producto originario de la Comunidad tiene que presentar una vinculación con el país ACP, por pequeña que esta sea para que el producto cambie su origen y obtenga el del país ACP, algo más que un simple etiquetado, por ejemplo. Si no se estaría, incluso, desincentivando el desarrollo industrial de ese país al no forzarle a hacer un tipo de verdadera transformación.

Pensemos ahora en el caso de un material con origen de un país tercero que sufre una elaboración en la Comunidad pero no es suficiente para que obtenga el origen de ésta. Ese material transformado que continúa con el origen del país tercero, pasa a un país ACP donde sufre otra transformación, pero la norma del Acuerdo, no determina de qué tipo debe ser esa transformación, por lo que habrá que entender que puede ser de cualquiera. Imaginemos que esa transformación consiste en una de las operaciones insuficientes. Para determinar si el país ACP concede su origen, habrá que considerar la transformación realizada en la Comunidad y en el propio país ACP. El resultado final varía del método de interpretar la transformación suficiente que el Acuerdo haya decidido aplicar al producto. Si se trata de una operación técnica, entonces, claramente el producto no obtendrá el origen del país ACP: Si no se ha realizado la operación prescrita en la Comunidad, tampoco se cumplirá porque se añada alguna operación insuficiente, la cual, no está obviamente en la descripción de la operación que transmite origen. A modo de ejemplo examinemos el caso de la harina de vegetales leguminosos (Código 1106). La transformación suficiente consiste en el secado y molimiento de dichos vegetales leguminosos. En la Comunidad se ha realizado únicamente la

operación de secado de leguminosas de origen no comunitario, así que no ha conferido su origen. En el país ACP se ha podido empaquetar esos vegetales desecados, etiquetarlos, ventilarlos, pero lo que no se ha podido hacer con una operación insuficiente es molerlos. Así que el país ACP no transferirá su origen.

Pensemos ahora que la transformación suficiente se expresa a través del criterio de valor añadido. En tal caso, la transformación que se realiza en el país ACP aunque sea una operación insuficiente, puede transmitir origen. Pongamos un ejemplo: En la Comunidad se fabrica un artículo de perfumería (cap. 33) a partir de aceites y resinas en parte originarias y en parte no originarias. La regla de origen exige que el valor de todos los materiales no exceda el 40% del precio franco fábrica del producto y en este caso el valor de las resinas y aceites es de 45 Euros y por tanto el 45% del precio franco fábrica, 100 Euros. El artículo en cuestión es envasado y empaquetado en un país ACP y el precio franco fábrica ahora es de 120 Euros. Del nuevo precio franco fábrica habrá que distinguir qué porcentaje representan los materiales. 45 Euros (valor de los materiales) representan ahora el 37% del nuevo precio franco fábrica 120. La regla de origen se ha cumplido a través de una simple operación de envasado y empaquetamiento en el país ACP, esto es, a través de una operación insuficiente.

De todo esto, cabe hacer una reflexión. No tiene mucho sentido que cuando el producto es originario de la Comunidad o de un PTU se exija que la operación de transformación a la que se somete en un país ACP sea superior a una de las operaciones insuficientes para que ese país ACP pueda conferir origen y, sin embargo, cuando el producto no es originario de ambos territorios, una transformación insuficiente pueda conducir a la transmisión del origen sin problemas. Quizás la regla de acumulación referida a las transformaciones debería haber hecho mención de que las operaciones realizadas en la Comunidad o en un PTU no sean consideradas como transformaciones del país ACP si éste país no realiza algo más que una transformación de las llamadas insuficientes.

Por último hay una consideración que debe ser tenida en cuenta y es que los territorios de Ceuta y Melilla no entran dentro del concepto de Comunidad, como vimos para los regímenes preferenciales autónomos. Para ellos,

considerados como un único territorio, se establecen unas peculiares reglas de acumulación en relación con los países ACP⁷¹¹, PTU⁷¹² y Sudáfrica⁷¹³.

En el caso de los ACP y los PTU se habla de que los productos *totalmente obtenidos* en Ceuta y Melilla se considerarán totalmente obtenidos en un país ACP o en un PTU si en ese país han sido elaborados o transformados. Dado que lo que se exige es que los productos sean totalmente obtenidos, cabría pensar que los originarios de estos territorios españoles porque en ellos han sido transformados, pero sin ser enteramente obtenidos allí, no serían susceptibles de la acumulación. Sin embargo, se prevé también la acumulación con las transformaciones llevadas a cabo en estos territorios españoles, cuando el producto allí transformado continúe siéndolo en un país ACP o en un PTU. Ello nos hace desterrar la primera interpretación y entender que, a pesar de que se diga *enteramente obtenidos*, lo que se quiere decir, en realidad, es *originarios* de estos territorios. Y es que carece de sentido que no se pueda acumular un producto transformado suficientemente en Ceuta y Melilla, y por tanto, originario de allí, y en cambio sí se puedan acumular las transformaciones no suficientes realizadas sobre el mismo producto. De alguna forma, quien puede lo más, puede lo menos. Y de esa forma, también se iguala el régimen con el que acabamos de ver para la Comunidad, que aparentemente es lo que se pretende.

Tanto en el caso de acumulación de productos enteramente obtenidos como de transformaciones, las operaciones realizadas en el país ACP o en el PTU deberán ser mayores de las llamadas operaciones insuficientes. Ello marca una diferencia con la acumulación con la Comunidad y es que, como se acaba de ver, en el caso de la Comunidad no se exige que las transformaciones que se acumulan sean seguidas de una transformación superior a las operaciones insuficientes en el país ACP. Que se exija para la Ceuta y Melilla y no se pida para la Comunidad no tiene mucho sentido y de nuevo pone de manifiesto la incongruencia de la omisión de este requisito para la Comunidad.

⁷¹¹ Art. 39

⁷¹² A la espera del nuevo acuerdo que regule las relaciones con los PTU

⁷¹³ Arts 35 y 36 del Protocolo 1

En el caso de Sudáfrica e igualando también con la relación establecida con la Comunidad, se prevé para Ceuta y Melilla la acumulación únicamente de los productos originarios de estos territorios españoles y se elude la acumulación de las transformaciones allí realizadas. De forma recíproca, en Ceuta y Melilla también podrá tomarse como propios los materiales originarios de Sudáfrica para ser allí transformados.

b) Acumulación países ACP entre ellos y PTU entre ellos

El segundo tipo de acumulación que vamos a analizar ahora, la producida entre los países ACP, no es calificada como tal en el texto del Acuerdo ACP-CE. No obstante, consideramos que las especiales relaciones que se establecen entre los países ACP en cuanto a las posibilidades de conferir origen, no pueden ser consideradas más que como un tipo de acumulación. Además, dichas relaciones muestran una semejanza con la que se establece entre los PTU para los cuales si se declara explícitamente la acumulación.

Según el art. 1.2 del Acuerdo ACP-CE se considerará que los territorios de los Estados ACP conforman un único territorio a los efectos de transmitir el origen. Según el art. 6.1 de la Decisión relativa a la asociación de los PTU a la Comunidad, los PTU también se consideran como un solo territorio. Ello comporta una acumulación total: todos los Estados ACP funcionan como si fueran uno solo, luego los productos originarios de un país ACP podrán ser tenidos por originarios de otro país ACP, como hemos visto que sucedía con los productos originarios de la Comunidad o de los PTU (el primer tipo de la acumulación anterior). E igualmente los productos originarios de un PTU podrán ser tenidos por originarios de otro PTU. Pero también comporta que cualquier transformación que haya sido realizada en un país ACP o PTU se tendrá por realizada en otro país ACP o PTU respectivamente (segundo tipo de la acumulación anterior) a los mismos efectos de que éste confiera el origen al producto.

Podríamos pensar que se reconoce, por tanto, una acumulación idéntica a la que acabamos de ver en relación en la acumulación Comunidad-ACP-PTU del apartado anterior. Ello solo es verdad en parte. La pequeña exigencia que subsistía en la acumulación anterior, en concreto que la transformación realizada en el país

ACP o en el PTU fuera superior a una de las transformaciones listadas como insuficientes, se elimina. Lógicamente si se consideran como un único territorio, cualquier material, cualquier transformación es tomado como propio. Pero obsérvese que ésta era ya la situación de los PTU con respecto de la Comunidad y con respecto de los ACP, luego puede concluirse, que sin decirlo explícitamente, también la Comunidad y los ACP con los PTU conforman un solo territorio.

Un material originario de un país ACP será considerado como originario de otro país ACP cuando éste segundo realice una transformación superior a una operación insuficiente. En caso contrario el producto mantendrá el origen del primer país ACP. Pero es que también está previsto que en el caso de lo que se acumule sean transformaciones y no materiales, la transformación del último país ACP deberá ser también superior a las operaciones insuficientes⁷¹⁴, exigencia que como hemos visto en la acumulación con la Comunidad y los PTU no se producía. De alguna forma, pues, la consideración de que todos los países ACP conformen un único territorio no es absoluta. Y de alguna forma, también resulta una acumulación más favorable la que un país ACP puede mantener con la Comunidad que la que puede mantener con otro país ACP.

Desde otro punto de vista la exigencia de algo más que una transformación insuficiente para que el último país ACP confiera el origen puede entenderse como una regla de localización: Dado que todos los países conforman un único territorio, el origen ACP está garantizado, pero se necesita saber exactamente qué país ACP es el que va a dar su origen al producto, porque el origen ACP, en sí, no existe. Pues bien, la regla de localización señala que el producto recibirá el origen del país en el que se realiza la última transformación, siempre que ésta sea superior a una de las llamadas insuficientes. Ante la ausencia de más indicaciones, habrá que suponer que si, efectivamente, esto se produjera, sería el país ACP donde se produjo la penúltima transformación (y que tampoco sea de las insuficientes), el que conferirá su origen.

Se consideren estas reglas como de localización o de acumulación, es evidente que, de nuevo, el tratamiento es mucho más favorable que el que se

⁷¹⁴ Art. 2.2 segundo párrafo del Acuerdo ACP-CE.

producía entre los países SPG, para los cuales no se hablaba en ningún momento de conformación de un único territorio, y para los cuales tampoco se permitía la acumulación de las transformaciones, sino solo de productos originarios.

c) Acumulación ACP- Sudáfrica.

El Acuerdo ACP-CE prevé también la acumulación de los productos originarios de Sudáfrica. De la misma forma el Acuerdo Sudáfrica-CE recoge la concesión recíproca de la acumulación para Sudáfrica de los productos originarios de un país cualquiera ACP. Las reglas de acumulación coinciden:

Los países ACP pueden tener en consideración los productos originarios de Sudáfrica como propios a los efectos de conferir origen⁷¹⁵. Pero estos productos originarios de Sudáfrica, para que sean asimilados a los de un país ACP, deberán recibir en este segundo país un valor añadido superior al valor de esas materias. Si no fuera así, el producto final tendría origen sudafricano. La regla de acumulación resulta muy parecida a la que se establecía entre los países del SPG que pertenecían al mismo grupo de integración regional, pero se puede señalar una diferencia, de nuevo más favorable hacia los países ACP y es que la operación que se realice en el país ACP con esos materiales podrá ser de las llamadas operaciones insuficientes. A priori puede resultar una diferencia insignificante, puesto que si la operación debe tener un valor mayor que el de los materiales no originarios, difícilmente una operación insuficiente podrá cumplir tal requisito, puesto que su valor generalmente es muy bajo. No obstante debe recordarse que se habla de valor añadido en el país ACP y que este valor puede obtenerse tanto a través de operaciones como incorporando materiales propios. Así que es perfectamente concebible que el plus valor se obtenga de incorporar materiales, y la operación que se realice sea solo una operación insuficiente. Esta posibilidad se negaba en la acumulación de los países SPG entre sí en la cual explícitamente se rechazaba la posibilidad de realizar operaciones insuficientes.

De forma paralela, el Acuerdo Sudáfrica-CE prevé la acumulación de los productos originarios de un país ACP⁷¹⁶ cuando se incorporen a un producto obtenido en Sudáfrica, sin que sea necesario que la operación que tenga lugar en

⁷¹⁵ V. art. 6, parr. 3-10

⁷¹⁶ Arts. 3.3. a 3.7 del Protocolo n° 1 del Acuerdo Sudáfrica-CE.

Sudáfrica sea superior a una de las llamadas insuficientes, pero eso sí, teniendo que recibir un valor añadido superior al valor de los productos ACP incorporados. En caso contrario, el producto final tendría el origen del país ACP. Y si en vez de incorporar materiales originarios de un solo país ACP en una operación realizada en Sudáfrica, se incorporaran de varios países ACP, entonces para que el producto resultante tenga origen sudafricano, la operación allí realizada debe suponer un plus valor superior al de los materiales del país ACP que, a su vez, sea el más elevado de todos los materiales originarios de los países ACP. Pongamos un ejemplo: En Sudáfrica se elabora un producto a partir de materiales de Mozambique, Costa de Marfil y Togo. El valor de los materiales de Mozambique es 30, de Costa de Marfil 20 y de Togo 15. El valor añadido en Sudáfrica es 35. En este caso el producto adquiere el origen sudafricano, dado que el valor añadido allí es superior al valor más elevado de los materiales de los países ACP que participan (Mozambique, 30). En todo caso las reglas de origen que se aplicarán para saber si los materiales son originarios de un país ACP son las del Acuerdo ACP-CE.

Debe remarcarse que la acumulación establecida entre los ACP y Sudáfrica y viceversa es una acumulación reducida, puesto que se está hablando únicamente de productos originarios y no de transformaciones. Ello supone una contradicción en el fondo, pues si bien Sudáfrica es un país ACP, la acumulación que podrá mantenerse con el resto de los países del mismo grupo es menor que la que mantienen el resto de los países ACP entre sí.

La regla de la acumulación basada en la superioridad del valor añadido en el país ACP tiene un límite y es que, aunque el valor de los materiales sudafricanos sea superior al valor añadido en el país ACP, si en este país se ha realizado una de las llamadas elaboraciones suficientes, entonces el producto seguirá considerándose como originario del país ACP. La regla de acumulación cede, por tanto, frente a la regla de origen. Esto es, esta claro que por la regla de acumulación, una transformación que no llega a cumplir con las exigencias de la regla de origen, puede terminar transfiriendo el origen. Pero no a la inversa, si la regla de origen se cumple, la transformación confiere el origen.

En cualquier caso la acumulación prevista en el Acuerdo ACP-CE no se aplicará de forma inmediata y para todos los productos sudafricanos, sino que se prevé una aplicación escalonada. Para los productos enunciados en el Anexo XIII (muchísimos productos agrícolas y algunos industriales, en concreto motores de vehículos) se prohíbe el mecanismo de la acumulación. Para los artículos del Anexo XI (algunos productos agrícolas y una amplia gama de productos industriales, entre los que destacan la mayoría de los textiles), la acumulación empezará a funcionar pasado un plazo de tres años desde la fecha de aplicación provisional del Acuerdo Sudáfrica-CE. Para los productos del Anexo XII (ningún producto agrícola, solo productos industriales y en concreto algunos textiles y derivados de hierro), sólo se podrá recurrir a la acumulación pasado un plazo de seis años. Por último, para los productos del Anexo XIV (todos productos derivados de la pesca), la acumulación sólo se tendrá en cuenta a partir de un plazo indeterminado: el que se tarde en eliminar los derechos de aduana que pesan sobre estos productos sudafricanos. No obstante, a petición de los Estados ACP, la acumulación sobre los artículos del Anexo XI y XII podría entrar en funcionamiento antes del plazo previsto tras un informe, artículo por artículo, del Comité de Cooperación Aduanera, donde se examinen los riesgos de elusión del Acuerdo CEE-Sudáfrica.

En principio, como hemos visto, la acumulación de las transformaciones realizadas en Sudáfrica no es posible. No obstante a petición de los Estados ACP podrán acumularse esas transformaciones si hay, además, un acuerdo de integración económica regional de por medio. Qué es lo que debe entenderse exactamente por este tipo de acuerdo no queda nada claro, aunque siguiendo la lógica del funcionamiento de las reglas de acumulación, habrá que pensar que se trata de la posibilidad de que los países ACP celebren con la República de Sudáfrica algún tipo de acuerdo de integración y que la Comunidad esté anticipándose a ello. Puede que se esté pensando en concreto en el Area de Comercio Preferencial o en la Comunidad para el Desarrollo de Africa Meridional. Por supuesto, para que las reglas de acumulación descritas funcionen, el contenido de ese hipotético acuerdo respecto del origen debe resultar también idéntico al del Acuerdo ACP-CE y al de Sudáfrica-CE. En caso contrario se producirían distorsiones de los flujos comerciales, por lo que semejante previsión

es lógica. Pero desde otra perspectiva, se puede señalar que la Comunidad está forzando el contenido determinado de un acuerdo del que ni siquiera es parte.

Esta previsión, de todas formas, no tiene su contrapartida en el Acuerdo Sudáfrica-CE. Esto es, no se ha previsto que las transformaciones que han tenido lugar en un país ACP puedan acumularse a las operaciones realizadas en Sudáfrica a efectos de conferir su origen al producto final en caso alguno. La razón puede deberse al hecho simplemente de que el Acuerdo Sudáfrica-CE es anterior en el tiempo al nuevo Acuerdo ACP-CE, pero debería arreglarse, pues, en el caso de que llegaran a reunirse las condiciones para la aplicación de esta acumulación, se produciría una asimetría difícil de justificar.

Sí consideran ambos acuerdos la posibilidad de acumulación entre Sudáfrica y los países de la SACU. Acumulación, además de tipo máximo, esto es permitiendo que las transformaciones realizadas en Sudáfrica se acumulen a las realizadas en cualquier otro país de la Unión. Tal previsión es perfectamente esperable en el Acuerdo Sudáfrica-CE, es más, no podía ser de otra manera. Dado que la República Sudafricana forma parte de una unión aduanera junto con otros cuatro países, ni la Comunidad, ni ningún otro país, puede obligar a separar la absoluta identificación que se establece entre los territorios de esos países parte de la unión aduanera y por lo tanto, no es que se permita una acumulación con los países miembros de la unión, sino que la Comunidad debería aceptar directamente los productos originarios de todos esos países. Pero no es así: de hecho, el grado de efectividad de la unión aduanera queda en entredicho cuando uno sólo de los países miembros, Sudáfrica, se permite realizar un Acuerdo con terceros Estados (la Comunidad) en materia aduanera. Hay otro dato relevante: la acumulación de las transformaciones se realiza sin ningún límite: ya sean operaciones insuficientes o no. No se habla, en cambio, de la acumulación de los productos originarios. Podría entenderse, claro está, que las transformaciones suficientes que han sido realizados en un país de la SACU y que han conducido a la obtención de un producto originario de ese país son computables también como transformaciones realizadas en Sudáfrica, pero no es el caso si el producto ha sido enteramente obtenido en ese país. No hay disposición al respecto. En nuestra opinión debería permitirse la acumulación también en este caso, puesto que si se

permite la acumulación más elevada: la de las transformaciones, también debe entenderse permitida la menor, la de los productos originarios, pero no deja por ello de ser conveniente una mayor precisión en la regulación.

Puede resultar extraño a primera vista que la acumulación de las transformaciones entre los países miembros de la SACU y Sudáfrica se recoja también en el Acuerdo dedicado a los países ACP. Pero es que también es necesario: Si existe una unión aduanera, los países ACP deben saber que cuando permiten la importación de un producto originario de Sudáfrica, al mismo tiempo tienen que permitir la importación de productos de los otros países con los que conforma la unión aduanera. Una acumulación tan amplia como la que se permite entre los países de la unión aduanera es, en el fondo, el reconocimiento a este fenómeno. Obsérvese que, al fin y al cabo, los otros países de la SACU son países ACP, luego de partida, ya se aplicaría entre ellos y Sudáfrica la acumulación que hemos visto en el apartado anterior: la que se reconoce entre Sudáfrica y los países ACP en general.. Pero como los lazos que unen a los países de la SACU son especiales, los de una unión aduanera, la acumulación va más allá. No es que sea una acumulación más amplia, es que es directamente una identificación.

d) Acumulación ACP- países en desarrollo vecinos

El interés por facilitar el cumplimiento de las exigencias sobre el origen a los países ACP llega al máximo al permitir el Acuerdo ACP-CE que pueda practicarse la acumulación con países vecinos no integrantes del grupo ACP. La verdad es que el interés parece quedarse en poco más que una intención porque los requisitos que rodean la acumulación y la indefinición de algunos conceptos dificultan la verdadera aplicación de esta acumulación. En primer lugar las reglas de acumulación no entrarán en funcionamiento a no ser que los países ACP lo soliciten, luego no estamos delante más que de una acumulación “posible”⁷¹⁷. En segundo lugar no queda aclarado qué debe entenderse por país “vecino”, cuál es el grado de proximidad exigido. Dicho país vecino debe, además, pertenecer a una “entidad geográfica coherente”. Esta claro que uno de los objetivos de la acumulación es incentivar las integraciones regionales, que se consideran estimulantes para el desarrollo económico, así que parece lógico entender que se

⁷¹⁷ Se encarga el Comité de Cooperación Aduanera

esté haciendo referencia a una entidad de este tipo, pero, ciertamente, no queda nada claro de la terminología empleada. Para que la acumulación entre en funcionamiento, se exige que estos indefinidos países vecinos celebren con los países ACP acuerdos que garanticen la aplicación correcta de esta acumulación. De nuevo, la normativa sobre el origen de la Comunidad empuja a Estados terceros a actuar en una determinada forma: en concreto, ahora, no solo fija el contenido de un acuerdo internacional entre países terceros, sino que también su propia realización.

Además, se excluyen de la acumulación todos los productos textiles del Anexo XI del Acuerdo ACP-CE (recordemos que es el anexo que contiene mayor volumen de textiles), determinados productos del atún y del arroz.

Pues bien, la acumulación se refiere a las materias y se excluyen las transformaciones. Los materiales de estos indefinidos países vecinos se considerarán como originarios de un país ACP cuando sean transformados en este país, siempre que tal transformación sea mayor de las operaciones calificadas como insuficientes. Para determinados productos la regla de la acumulación es más exigente: Para los productos de los capítulos 50 a 63 del SA, esto es, la sección XI de la NC que integraba los textiles, la acumulación sólo se producirá si como consecuencia de la transformación en el país ACP, los materiales originarios del país vecino sufren un cambio de partida del SA. Esta exigencia resulta particularmente curiosa por dos motivos. Por un lado, tiene una reducida aplicación porque casi todos los textiles de la sección XI del SA se encuentran recogidos en el Anexo XI del Acuerdo, el cual, como acabamos de ver, se excluye de las posibilidades de acumulación. Además, de los pocos que quedan hay que descontar los contenidos en el Anexo IX, para los cuales se determina específicamente la transformación que deberán sufrir en el país ACP para que puedan considerarse como originarios de este país y perder el origen del país vecino.

Pero es que, además, la exigencia de un cambio de posición en la NC, no puede considerarse como una regla de acumulación sino directamente de origen. Recordemos que para el sistema general de reglas de origen, se establecía que los

textiles de la sección XI del SA obtenían el origen del país donde la transformación hubiera implicado un cambio de posición en la NC, luego pedir que los materiales del país vecino cambien de posición tras la transformación en el país SPG, no es sino directamente aplicar la regla general sobre el origen.

2.2. La prueba documental del origen y cooperación administrativa

La concesión de la preferencia en el momento de la importación se subordina a la presentación, claro está, de una demostración del origen ACP de la mercancía. La prueba del origen, como vimos para el SPG, puede consistir, bien en un certificado, bien en una declaración del exportador en la factura, orden de entrega o cualquier otro documento comercial. No obstante, el certificado que debe presentarse en este caso no es el Modelo A, sino el llamado certificado de circulación de mercancías EUR.1⁷¹⁸. El resto de las condiciones que rodean la expedición del certificado o de la declaración, exenciones de la prueba de origen, expedición a posteriori, así como el periodo de validez, son los mismos que en el caso del SPG.

Mayor detalle requiere el caso de la presentación de documentos que permitan la aplicación de la acumulación, de forma que para cada tipo de acumulación se prevé unos documentos diferentes. Si la acumulación es con materiales originarios de la Comunidad, de los PTU o de otros países ACP, entonces el carácter originario de esos materiales se demostrará con un certificado de circulación EUR 1 o mediante una declaración del proveedor, según el modelo del Anexo VI A. Si la acumulación es con transformaciones realizadas en la Comunidad o los PTU, o se trata de transformaciones realizadas en la República de Sudáfrica que se acumulan a las realizadas en otros países miembros de la UAAM, entonces se presentará una declaración del proveedor conforme al modelo del Anexo VI B. La diferencia entre ambas declaraciones es obvia: en la primera el proveedor declara el origen de unos productos que serán luego materiales intermedios para el producto final. En la segunda, el proveedor declara que unos artículos determinados han sido producidos en la Comunidad, en los PTU o en un país de la UAAM, pero sin llegar a tener su origen. Curiosamente y a pesar de que lo que se acumula sean las transformaciones, el documento además

⁷¹⁸ V. Anexo

de describir esas transformaciones, no señala su valor. Al contrario, describe los materiales que se han incorporado en esa producción no originarios de esos grupos de países y señala su valor en aduana. Este documento supone, por tanto, una valiosa información respecto de los parámetros utilizados en las operaciones de acumulación en la práctica: el valor de la transformación vuelve a considerarse a través de una sustracción del precio final del valor de los materiales.

Por último, estas declaraciones del proveedor respecto de la acumulación se presentarán junto con la solicitud de la expedición del certificado EUR. 1 a la aduana correspondiente del país ACP.

La cooperación administrativa también está prevista entre los Estados ACP y la Comunidad en el Acuerdo a los efectos de comunicar los órganos, sellos, etc, de la expedición de los certificados, aportar información sobre la elaboración de los productos, la aplicación de las reglas de origen, autenticidad de los certificados, control de las declaraciones de los proveedores...

Para llevar a cabo la cooperación administrativa el Acuerdo crea un Comité de cooperación aduanera⁷¹⁹, compuesto de expertos de los Estados miembros y funcionarios de la Comisión, por el lado comunitario, y de expertos de los Estados ACP y funcionarios de agrupaciones regionales de estos países. Entre las funciones del Comité se encuentra el control de la aplicación de las normas de origen del Acuerdo, el estudio de las peticiones de los países ACP al respecto de ampliar las posibilidades de acumulación, o de excepcionar las normas de origen del Acuerdo cuando el desarrollo de industrias existentes o la implantación de nuevas lo aconsejen.

3. Los Acuerdos Euromediterráneos

El grupo del que nos vamos a encargar ahora está integrado por una red de acuerdos entre la Comunidad y los países del Sur y Este del Mediterráneo. Estos acuerdos tienen su origen en los acuerdos de cooperación firmados a partir de la década de los sesenta, vinculando desde entonces a la Comunidad con Israel⁷²⁰,

⁷¹⁹ Art. 37

⁷²⁰ R. 1274/75 (DOCE 1975 L 136/126)

Argelia⁷²¹, Marruecos⁷²², Túnez⁷²³, Egipto⁷²⁴, Líbano⁷²⁵, Jordania⁷²⁶ y Siria⁷²⁷, y en los acuerdos de asociación con Turquía⁷²⁸, Malta⁷²⁹ y Chipre⁷³⁰. Estos acuerdos de cooperación y asociación, restringidos básicamente a cuestiones comerciales y asistencia financiera, han regido las relaciones de la Comunidad con estos países prácticamente hasta el final de la década de los noventa. Desde el punto de vista que nos interesa, los acuerdos de cooperación consistían todos ellos en la concesión de una serie de preferencias a la importación para determinados productos originarios de los países mediterráneos por parte de la Comunidad (en concreto productos manufacturados y sobre todo textiles exentos de las cuotas AMF). Los acuerdos de asociación preveían la formación de uniones aduaneras con la Comunidad, lo cual se logró en el caso de Turquía en 1996⁷³¹.

En noviembre de 1995 tiene lugar la Conferencia de Barcelona⁷³², a iniciativa de la Comunidad y con la participación de los representantes de países previamente citados a los que hay que añadir la Autoridad Palestina, donde se decide establecer una cooperación global euromediterránea, abarcando tres sectores: cooperación regular en los ámbitos de política y seguridad, cooperación económica y financiera (programa MEDA) y cooperación en asuntos sociales y culturales. Se trata, en definitiva, de un ambicioso proyecto de creación de un área económica que parte de enormes desigualdades entre el norte y el sur e incluso entre el sur y el este⁷³³.

⁷²¹ R. 2210/78 (DOCE 1978 L 263/40)

⁷²² R. 2211/78 (DOCE 1978 L 264/38)

⁷²³ R. 2212/78 (DOCE 1978 L 265/38)

⁷²⁴ R. 2213/78 (DOCE 1978 L266/30)

⁷²⁵ R. 2214/78 (DOCE 1978 L267/24)

⁷²⁶ R. 2215/78 (DOCE 1978 L 268/24)

⁷²⁷ R. 2216/78 (DOCE 1978 L269/22)

⁷²⁸ R. 3685/64 (DOCE 1964 L 217)

⁷²⁹ R. 492/71 (DOCE 1971 L 61)

⁷³⁰ R. 2907/77 (DOCE 1977 L 339/19)

⁷³¹ Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía de 22 de diciembre de 1995 relativa al establecimiento de la fase final de la Unión Aduanera DOCE 1996 L 35/1.

⁷³² V. el texto de la Declaración y el Programa de trabajo en Boletín de la Unión Europea 11-1995, p. 149-160. El proyecto de la Conferencia de Barcelona ha sido ratificado en la Conferencia de Malta (15 y 16 de abril de 1997) y de Lisboa (26 de mayo de 2000).

⁷³³ Un ejemplo: Los ingresos medios per capita en Europa representan diez veces el ingreso medio per capita de los países mediterráneos. El PNB de los tres países del Magreb juntos es más reducido que el de Portugal. *Survey on free trade and economic transition in the Mediterranean*. Documento de los servicios de la Comisión Europea, 4 de abril de 1999.

Resalta, de nuevo desde la perspectiva comercial, el proyecto de formación de una zona de libre comercio para el año 2010 que incluirá la Comunidad y los doce países mediterráneos.

Para la configuración de la zona de libre comercio se procede al desmantelamiento de los antiguos acuerdos de cooperación y asociación, que están siendo sustituidos por nuevos acuerdos euromediterráneos (EU-MED) de asociación entre la Comunidad y cada uno de los países mediterráneos, los cuales deben ser complementados por acuerdos similares entre los propios países mediterráneos. Hasta el momento han entrado en vigor los Acuerdos EU-MED con Israel⁷³⁴, Palestina⁷³⁵, Túnez⁷³⁶, Marruecos⁷³⁷ y Jordania⁷³⁸, aunque éste último está pendiente de la ratificación por parte de algunos Estados miembros de la UE. Turquía, Chipre y Malta están cubiertos por los acuerdos de asociación de primera generación de los años sesenta y setenta. Con Turquía se mantiene la unión aduanera establecida desde 1996 y con Chipre se prevé la puesta en marcha de otra en 2001-2002⁷³⁹. Las negociaciones del acuerdo EU-MED con Egipto han sido ya concluidas. Con los tres países restantes la Comisión ha decidido instar a una aceleración del proceso de negociaciones proponiendo la fecha tope de junio de 2001⁷⁴⁰.

En cuanto al desarrollo de los acuerdos comerciales bilaterales entre los países MED, existe una vasta red desarrollada ya a partir de los años setenta y ochenta. Sin embargo solamente tres de ellos configuran la creación de una zona de libre comercio⁷⁴¹. Existe otra dificultad añadida y es que no todos los países

⁷³⁴ Acuerdo firmado en noviembre de 1995. Entrada en vigor en junio de 2000.

⁷³⁵ Acuerdo firmado en febrero de 1997. Entrada en vigor en julio de 1997.

⁷³⁶ Acuerdo firmado en julio de 1995. Entrada en vigor en marzo de 1998.

⁷³⁷ Acuerdo firmado en febrero de 1996. Entrada en vigor en marzo de 2000.

⁷³⁸ Acuerdo firmado en noviembre de 1997.

⁷³⁹ V. *The Euro-mediterranean partnership-The Euro –Mediterranean Free-Trade Area*. Informe de la Comisión Europea de 27 de abril de 2000 y *Euro-mediterranean association agreements*, Nota informativa de la Comisión de marzo de 2000.

⁷⁴⁰ La zona de libre comercio no podrá entrar en vigor hasta que no se hayan concluido todos los acuerdos. Por ello, la Comisión insta a una aceleración del proceso de negociaciones y ratificaciones. En concreto, para el caso de Siria, Líbano y Argelia fija como fecha tope junio del 2001. V. COM (2000) 497.

⁷⁴¹ Hasta la fecha existen acuerdos de comercio entre: Egipto e Israel (Acuerdo sobre comercio entre el Estado de Israel y la República Árabe de Egipto de 8 de mayo de 1980), entre Egipto y Jordania (Acuerdo comercial recíproco entre el Gobierno de la República Árabe de Egipto y el Reino Hashemita de Jordania de 6 de septiembre de 1992 y Acuerdo para crear una Zona de libre

MED son miembros de la OMC⁷⁴². El panorama que ofrecen estos países es de una gran desorganización regional. En realidad las relaciones comerciales intra mediterráneas son precarias y están muy poco desarrolladas. En este sentido, es mucho más fuerte el nexo que estos países mantienen con la Comunidad que entre ellos mismos⁷⁴³ y ello revierte en un gran problema para la conclusión de una zona económica euromediterránea o de forma más modesta, la conformación de la zona de libre comercio. Sin la correspondiente colaboración intra mediterránea el proyecto de libre comercio se queda en unos acuerdos de asociación con la Comunidad, es decir en unas relaciones bilaterales norte-sur, que era, al fin y al cabo, lo que se tenía desde la década de los setenta.

Los acuerdos EU-MED consisten en la preparación en doce años para el completo funcionamiento de una zona de libre comercio. El contenido de todos ellos es similar, tomando como punto de partida, claro está, la situación actual de los intercambios de cada país MED con la Comunidad, basada a su vez en los

comercio concluido entre el Gobierno de la República Árabe de Egipto y el Reino Hashemita de Jordania de 8 de mayo de 1996), entre Egipto y Túnez (Acuerdo de Libre comercio entre la República de Túnez y la República Árabe de Egipto de 5 de marzo de 1998) entre Israel y Jordania (Acuerdo sobre comercio y cooperación económica entre el Estado de Israel y el Gobierno del Reino Hashemita de Jordania de 25 de octubre de 1995 y Acuerdo agrícola entre el Estado de Israel y el Gobierno del Reino Hashemita de Jordania de 26 de octubre de 1995)), entre Jordania y Palestina (Acuerdo sobre comercio entre el Gobierno del Reino Hashemita de Jordania y la Autoridad Nacional Palestina de 26 de enero de 1995), entre Marruecos y Argelia (Convenio sobre comercio y aranceles entre el Reino de Marruecos y la República Democrática Popular de Argelia de 14 de marzo de 1989), entre Marruecos y Túnez (Convenio sobre comercio y aranceles entre el Reino de Marruecos y la República de Túnez de 28 de noviembre de 1996), entre Marruecos y Egipto (Convenio sobre comercio y aranceles entre el Reino de Marruecos y la República Árabe de Egipto de 30 de mayo de 1988 y Acuerdo de Libre comercio entre el Reino de Marruecos y la República Árabe de Egipto de diciembre de 1998), entre Marruecos y Jordania (Convenio sobre comercio y aranceles entre el Reino de Marruecos y el Reino de Jordania de 3 de octubre de 1994), entre Marruecos y Malta (Acuerdo sobre comercio entre el Reino de Marruecos y la República de Malta de 22 de enero de 1976), entre Marruecos y Turquía (Acuerdo sobre comercio entre el Reino de Marruecos y la República de Turquía de 16 de mayo de 1972), entre Chipre y Egipto (Acuerdo comercial entre el Gobierno de la República de Chipre y el Gobierno de la República Árabe de Egipto de 12 de febrero de 1984), entre Chipre e Israel (Acuerdo sobre comercio entre el Gobierno de la República de Chipre y el Estado de Israel de 23 de febrero de 1994), Chipre y Líbano (Acuerdo comercial entre el Gobierno de la República de Chipre y el Gobierno de la República de Líbano de 21 de mayo de 1962), entre Chipre y Siria (Acuerdo comercial entre el Gobierno de la República de Chipre y el Gobierno de la República Árabe de Siria de 23 de agosto de 1982). De todas formas el comercio entre los países MED no está muy desarrollado. Únicamente el 4.8% de los flujos comerciales mediterráneos corresponde al tráfico intra MED.

⁷⁴² Siete países MED son miembros de la OMC. Argelia y Jordania están en proceso de negociaciones para su adhesión. Palestina, Líbano y Siria no forman parte de la OMC ni en proceso de negociación.

⁷⁴³ Sobre este tema v. FAIM F.: “La tercera generación de acuerdos de asociación euromediterráneos”. En BACARIA, J. Y TOVIAS, A. op. cit. Para el autor la Conferencia de Barcelona se queda en unos acuerdos de asociación “reforzados” adoptados por un bloque, la CE y unos pequeños países uno por uno, sin constituir entre ellos otro bloque de fuerza, y por tanto, a la merced de la voluntad comunitaria.

antiguos acuerdos de cooperación. Básicamente, en cada Acuerdo EU-MED se establece la liberalización de las importaciones de los productos industriales originarios de cada país MED en la Comunidad, esto es, la exención de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, así como la eliminación de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente. A la inversa, los países MED se comprometen a una eliminación progresiva determinada en unos calendarios, de barreras arancelarias y no arancelarias a la importación de estos productos industriales originarios en la Comunidad, hasta llegar a la completa liberalización semejante a la que ofrece la Comunidad al final del periodo transitorio de doce años⁷⁴⁴. Algunos productos quedan, no obstante exceptuados de la liberalización como textiles, petroquímicos y derivados del acero. El régimen de los productos agrícolas es más limitado. Se establece una liberalización gradual consistente en reducciones arancelarias dentro de cuotas en las importaciones en ambos sentidos, aunque las concesiones europeas son mayores que las de los países MED. Hay muchos productos, de todas formas excluidos. Estas disposiciones se completan con otras como la progresiva armonización de la regulación de los derechos de propiedad intelectual, de los contratos públicos, derecho de la competencia y movimiento de capitales, así como otros aspectos económicos como energía, transportes, medio ambiente, etc) con una influencia indudable en el funcionamiento de la zona de libre comercio.

En realidad, los acuerdos de asociación CE-MED no suponen ningún logro para los países mediterráneos. Estos países ya disfrutaban de las concesiones en cuanto a los productos industriales por los antiguos acuerdos de cooperación. En cuanto a los productos agrícolas, los nuevos acuerdos tampoco introducen preferencias muy significativas. La novedad se encuentra precisamente en el caso contrario: la Comunidad a través de estos acuerdos obtiene la posibilidad de acceder de forma preferencial al mercado de los países mediterráneos: De forma inmediata estos abren su mercado a una serie de productos industriales comunitarios considerados menos sensibles (bienes de equipo), para el resto se establece una apertura gradual, según el grado de sensibilidad. De esta forma, los

⁷⁴⁴ En algunos casos, el libre acceso de los productos originarios en la Comunidad ya ha sido establecido. Es el caso de Turquía, Israel y Palestina. Las reducciones arancelarias a los mismo productos por parte de otros países MED ya han comenzado. Es el caso de Chipre, Malta y Túnez. V. Nota informativa de la Comisión de febrero de 2000.

productos industriales semiacabados comunitarios que no se producen localmente verán reducidos sus derechos de aduana desde la entrada en vigor del acuerdo en un plazo de cinco años hasta su total eliminación⁷⁴⁵. Los productos industriales semiacabados comunitarios que tiene equivalente local verán reducidos sus derechos de aduana también desde la entrada en vigor del acuerdo a lo largo de un periodo más largo, de doce años⁷⁴⁶. Los bienes industriales de consumo, considerados los más sensibles, solamente gozarán de reducciones arancelarias a partir del cuarto año desde la entrada en vigor del Acuerdo⁷⁴⁷.

Para los productos agrícolas, los Acuerdos no contiene más que generalidades, excepto para algunos productos⁷⁴⁸, y postergan la concreción de las preferencias a un examen posterior. Lo que sí queda claro es que esas concesiones en materia agrícola se establecerán producto por producto y sobre una base recíproca. En cuanto a los pocos productos para los que quedan ya determinadas las preferencias, éstas no suponen una gran diferencia tampoco en relación con el régimen anterior⁷⁴⁹. Teniendo en consideración el peso de la agricultura en la mayor parte de estos países, la práctica exclusión de los productos agrícolas de las preferencias les perjudica especialmente. Dado que de las preferencias sobre productos industriales ya gozaban por los antiguos acuerdos, los nuevos debían haber profundizado en esta área si los países mediterráneos querían obtener alguna ventaja de los Acuerdos, pero no ha sido así. Y de las pocas preferencias que se consigan en el sector, también será partícipe la Comunidad. La resistencia comunitaria a liberalizar las importaciones del sector agrícola no debe llamar a engaño. Este sector se encuentra en retroceso en las exportaciones de los países mediterráneos suponiendo solamente el 13% de las importaciones que realiza la Comunidad de estos países, siendo las manufacturas el primer capítulo exportador

⁷⁴⁵ Productos del Anexo 3. Los derechos se irán reduciendo, de manera que el primer año satisfarán el 85%, el segundo el 70%, el tercero el 55% el cuarto el 25% y el quinto exención total.

⁷⁴⁶ V. Anexo 4. La reducción arancelaria es del 8% anual excepto el duodécimo año en que será del 4%.

⁷⁴⁷ V. V. Anexo 5. La reducción arancelaria es del 12% cuatro años después de la entrada en vigor del acuerdo y del 11% el resto de los años.

⁷⁴⁸ Las concesiones para los productos agrícolas originarios de los países MED se contiene en el Protocolo 1 y 2 y para los originarios de la Comunidad en el 3.

⁷⁴⁹ P. ej.: El Acuerdo CE-Marruecos aumenta el contingente de tomates de 130.000 toneladas a 150.000 toneladas. El de naranjas de 330.000 a 340.000.

(39%)⁷⁵⁰. Además, incluso con las preferencias establecidas, los países mediterráneos registran un déficit comercial agroalimentario en relación con las exportaciones comunitarias de los mismos productos ⁷⁵¹.

En cualquier caso, el balance de los Acuerdos de Asociación CE-MED teniendo en cuenta la situación de partida es, pues, realmente desequilibrado en favor de la Comunidad si se tiene en cuenta su perspectiva comercial de forma aislada ⁷⁵².

Como etapa intermedia antes de llegar al establecimiento de una zona de libre comercio en toda la cuenca mediterránea, se establecen dos polos de atracción: el constituido por los países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez) y el formado por los países del Machreck (Egipto, Jordania, Cisjordania y la franja de Gaza) a los que podrían unirse posteriormente otros países como Líbano y Siria. Estos polos de atracción constituirían una especie de subzonas de libre comercio de manera transitoria.

En el correcto funcionamiento de la zona de libre comercio, las reglas de origen tienen un papel fundamental y especialmente los sistemas de acumulación que se establezcan. Consciente de ello, la Comisión ha elaborado un modelo de protocolo sobre las reglas de origen que deberá acompañar a cada EU-MED⁷⁵³ y que deberían también seguir los acuerdos que se establezcan entre los propios países mediterráneos, conforme a los dos polos establecidos. Este modelo básico es el que vamos a pasar a analizar a continuación. Debe señalarse, de nuevo, la influencia del modelo comunitario que deberá ser seguido por los países MED de

⁷⁵⁰ MASSOT, A.: "El regionalismo mediterráneo y la globalización agrícola tras la Ronda Uruguay del GATT" en BACARIA, J. y TOVIAS, A., op. cit.

⁷⁵¹ Las exportaciones de productos agroalimentarios de la CE hacia los países mediterráneos representan 5.2 miles de millones de dólares, en cambio las exportaciones de los mismos productos de los países mediterráneos hacia la Comunidad representan 4.3 miles de millones de dólares. La Comunidad exporta principalmente cereales, lácteos, azúcares y carnes. Los productos mediterráneos exportan a la Comunidad frutas y hortalizas, pescado y fibras textiles. MASSOT

⁷⁵² Puede pensarse que los Acuerdos incluyen una cooperación financiera importante que compensaría el desequilibrio de la parte comercial, ésta tampoco significa, sin embargo, una gran inyección para el nivel de las necesidades de estos países, aunque el funcionamiento del programa MEDA sí suponga algunas innovaciones en comparación con los protocolos financieros quinquenales tradicionales de las que eran perceptores estos países con anterioridad. La verdad es que cabe preguntarse si estas ayudas compensan la contraprestación de la apertura de sus mercados a los productos europeos. Sobre este tema v. ERZAN R.: "Regionalismo y globalización en el contexto de los acuerdos euromediterráneos" en BACARIA, J. y TOVIAS, A., op. cit.

⁷⁵³ V. COM (98) 254

forma idéntica. Esto es, los acuerdos entre los países mediterráneos deberán incluir unas reglas de origen exactamente iguales que las que contienen los acuerdos entre estos países y la Comunidad⁷⁵⁴.

3.1. Regulación sustantiva

Las reglas de origen de los Acuerdos euromediterráneos, dado el carácter bilateral y recíproco de los mismos parten de una dicotomía: la definición de productos originarios de la Comunidad y de productos originarios del país mediterráneo con el que se firme el acuerdo. Se trata, pues, de la tercera vía de afrontar la definición del origen que está presente en la regulación comunitaria: la primera es la que vimos en los dos capítulos anteriores, según la cual se definía el origen del producto de forma general, intentando vincular a la mercancía con el país con el que presentara mayor vinculación. La segunda es la que hemos visto con ocasión de los regímenes autónomos o sistemas de preferencia unilaterales, en los que la definición del origen se hacía en relación con el país beneficiario y, por tanto, las reglas de origen trataban de definir cuando una mercancía podía considerarse como originaria de ese país en concreto. Ahora, en los acuerdos EU-MED, nos encontramos con que las reglas de origen consisten en analizar cuándo una mercancía recibe el origen de la Comunidad y cuándo del país mediterráneo, dependiendo de quién sea el país de importación⁷⁵⁵.

En ambos casos, tanto para definir cuándo un producto es originario de la Comunidad o de un país mediterráneo, se procede a la clásica distinción de mercancías obtenidas enteramente y mercancías que han sido objeto de elaboraciones o transformaciones suficientes en un país MED o en la Comunidad.

3.1.1. Productos enteramente obtenidos en la Comunidad o en un país MED.

En cuanto al primer grupo, no vamos a encontrar grandes variaciones con respecto a las regulaciones preferenciales ya vistas: se trata exactamente del mismo listado de productos enteramente obtenidos, recogiendo la última alusión a

⁷⁵⁴ ESCRIBANO, G. y JORDAN, J.M.: “La integración subregional en la ribera sur del mediterráneo y el área de libre comercio euromediterránea”, en BACARIA, J. y TOVIAS, A., op. cit., p. 250.

⁷⁵⁵ Esta forma de afrontar la definición de producto originario se encuentra también en el Acuerdo de Sudáfrica, analizado en el apartado anterior, puesto que también se trata de un acuerdo de preferencias bilaterales.

los neumáticos usados que sólo sirven para recauchutar o utilizar como desecho, que habíamos visto en el sistema preferencial de los ACP y el acuerdo de Sudáfrica. El espinoso tema del origen de la pesca se solventa a través de una solución idéntica a la concedida a los países del SPG, lo que supone unas reglas de origen muy exigentes, como ya habíamos visto y es que no puede olvidarse el contexto en el que se sitúan estas reglas de origen: en unos acuerdos todos ellos países ribereños del mediterráneo.

3.1.2. Productos suficientemente transformados en un país MED o en la Comunidad

Es en esta parte donde las reglas de origen de los acuerdos EU-MED presentan una mayor “originalidad”. De forma inesperada, se determina como criterio interpretativo de la transformación suficiente el cambio de partida en la clasificación del SA. Esto es, un producto habrá sido suficientemente transformado en un país MED o en la Comunidad si se clasifica en una partida diferente de aquellas en las que se clasifican los materiales no originarios utilizados en su fabricación. Ciertamente resulta sorprendente que se tome como base para todos los acuerdos EU-MED este criterio que, si bien había sido el predominante en los sistemas preferenciales de forma tradicional, ya ha sido abandonado por los acuerdos y regulaciones autónomas de última generación, como hemos visto, y sustituido por un listado de operaciones, donde producto por producto se describe qué es lo que se entiende por transformación suficiente.

Por supuesto, el criterio del cambio de posición en la nomenclatura se completa a través de dos listados: uno en el que se describen las operaciones, que a pesar de poder provocar un cambio de partida, no conferirán origen y otro listado en el que se recogen las operaciones, que, provoquen o no un cambio de partida, sí confieren origen. Dentro de la primera lista nos encontramos enunciadas las operaciones insuficientes que ya hemos visto en los otros sistemas preferenciales. Dentro de la segunda se señalan para mercancías concretas las operaciones suficientes para conferir origen utilizando el criterio técnico (descripción de una operación) o el criterio del valor añadido.

El aspecto incoherente de la regulación es que en esta lista segunda se recogen prácticamente todas las mercancías, por lo que la excepción deviene la regla general. Las definiciones de transformaciones suficientes de este listado coinciden además para casi todas las partidas con las definiciones contenidas en los listados del Acuerdo ACP-CE y sistemas autónomos, siendo en ocasiones más exigentes que aquellas y en otras más laxas.

A parte de la determinación de la transformación sustancial de la manera señalada hay otros aspectos en las reglas de origen de los acuerdos euromediterráneos que deben ser señalados y que funcionan de forma muy semejante a lo ya visto en otros acuerdos. Nos referimos a las reglas de absorción, minimis, listado de operaciones insuficientes, accesorios, surtidos, unidad de calificación y elementos neutros.

Destaca, no obstante, la prohibición de drawbacks. Conforme a esta figura los materiales importados para ser manufacturados y reexportados no son objeto de derechos aduaneros en el país de manufacturación (tráfico de perfeccionamiento activo). El peligro de aplicar esta figura en la creación de una Zona de Libre Comercio es que puede conducir a la utilización de insumos de países terceros, más que de los países de la zona de integración⁷⁵⁶. Bajo esta lógica la prohibición de drawbacks se incorpora en estos acuerdos.

3.1.3. Las reglas de acumulación

Las reglas de acumulación resultan fundamentales en estos acuerdos, como instrumento que prepara la conformación de la zona de libre comercio euromediterránea. Representan la conexión entre la aplicación de las concesiones en las relaciones comerciales “verticales”, o de la Comunidad con los países MED, y “horizontales”, esto es, entre los propios países MED. No obstante, las reglas de acumulación, tal y como se encuentran hoy contenidas en los acuerdos,

⁷⁵⁶ INAMA, S.: “Pan-European Rules of Origin and the Establishment of the Euro-Mediterranean Free Trade Zone”, MARESCEAU, M.: *The European Union's preferential relationships with Central and Eastern Europe and the Mediterranean*, todavía sin publicar. Obsérvese que la regla de no drawbacks afecta a productos intermedios o componentes, de tal forma que, en aplicación de la misma, se obliga a los países miembros de la Zona de Libre Comercio a incorporar en su producción productos intermedios de la zona. Y aunque esta regla afecta en teoría de la misma manera a las dos partes en el Acuerdo, en la práctica y por la situación económica dispar de los países parte, su significado es especialmente obligar a los países MED a utilizar los insumos comunitarios.

plantean una acumulación restringida a los polos de atracción de los que hablamos en un principio: el Magreb y el Machreck, por lo que la acumulación global que tendrá que establecerse en un futuro está reducida en la actualidad a una acumulación subregional. Y ello supone, consecuentemente, que las relaciones comerciales quedan reducidas también a estos dos espacios, un punto bastante alejado, todavía de lo que una zona de libre comercio euromediterránea..

A) Acumulación Comunidad-cada país MED

Esta acumulación, calificada por los propios acuerdos como bilateral, supone que los productos originarios de la Comunidad podrán considerarse como productos originarios de cada país MED siempre que sean objeto de transformaciones superiores a las descritas como operaciones insuficientes y, a la inversa, los productos originarios de cada país MED podrán ser considerados como originarios de la Comunidad si allí son transformados también de forma superior a lo que suponen las operaciones insuficientes.

La bilateralidad, pues, radica, en que, de forma diferente a lo que vimos en los anteriores sistemas preferenciales, la Comunidad también se beneficia de la acumulación, puesto que el régimen comercial es recíproco y en principio, tanto interés tienen los países MED en contar con reglas de acumulación que faciliten la concesión de su origen a los productos que en ellos se transforman, como la Comunidad, para que mayor volumen de mercancías fabricadas en su territorio gocen del libre acceso o al menos más fácil al mercado de estos países⁷⁵⁷. Recordemos que este es el resultado final de los Acuerdos EU-MED: garantizar el acceso de los productos comunitarios industriales e incluso agrícolas a los mercados de sus vecinos del Sur, de ahí el significado de la acumulación bilateral.

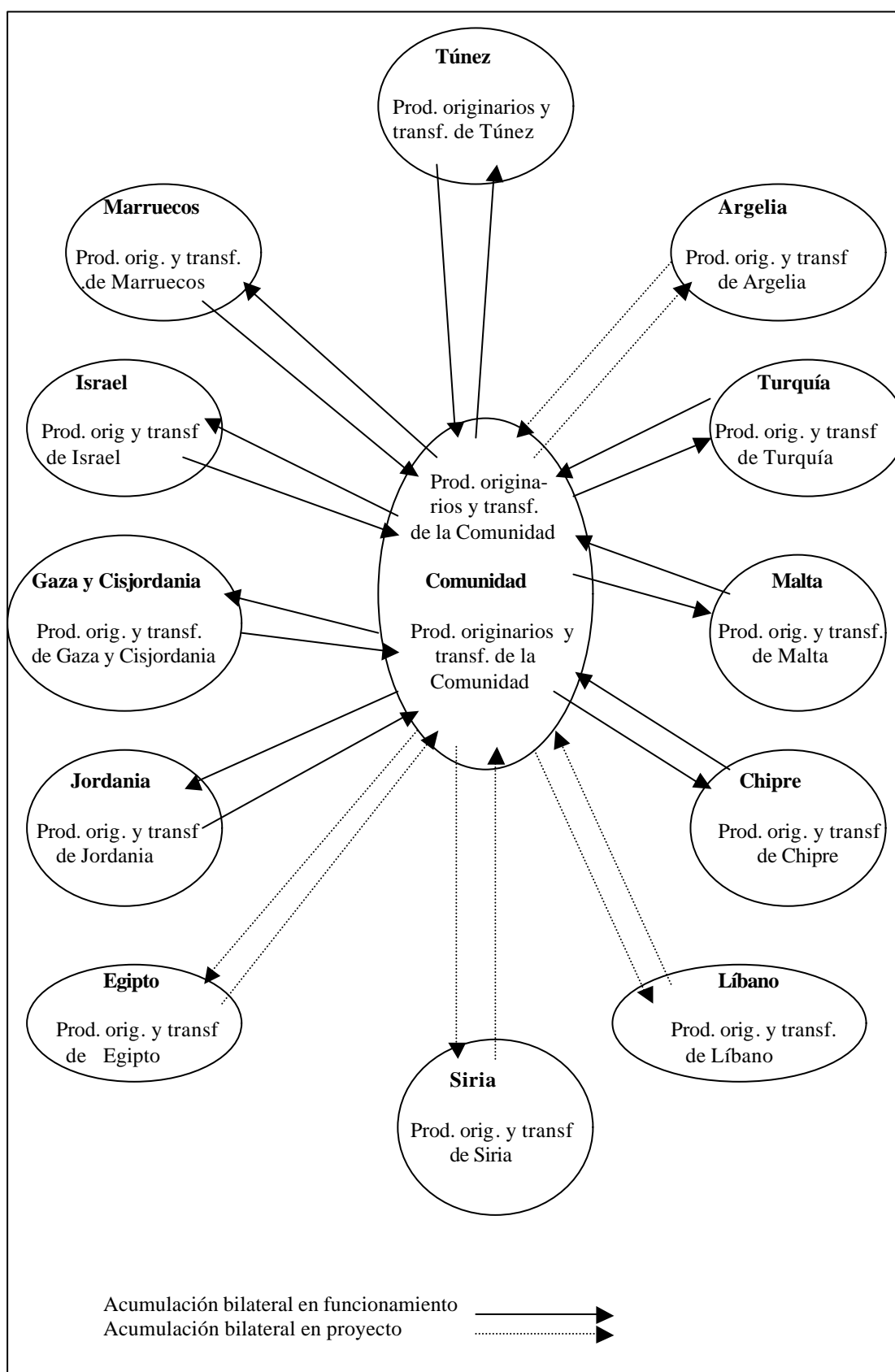
Pero la acumulación bilateral no prevé únicamente la acumulación de productos originarios sino también de transformaciones. Nos encontramos, pues, ante una clase de acumulación muy amplia, como la que corresponde a los países ACP y PTU en sus relaciones también bilaterales con la Comunidad.

⁷⁵⁷ Con la excepción del sistema Comunidad-Sudáfrica, también bilateral.

De esta forma, también las transformaciones realizadas en la Comunidad podrán ser consideradas como realizadas en cada país MED cuando los productos obtenidos sean objeto de elaboraciones o transformaciones en cada país MED y, a la inversa, las transformaciones efectuadas en cada país MED podrán considerarse que han tenido lugar en la Comunidad cuando los productos resultantes sean allí objeto de elaboraciones o transformaciones.

Dado que la acumulación bilateral se establece entre la Comunidad y cada país MED, el resultado es una red de relaciones mutuas “verticales”, como se ilustra en el cuadro:

Cuadro nº 20
Acumulación bilateral Comunidad – Países MED



No es de extrañar que la Comunidad haya elegido esta acumulación amplia ahora que precisamente, ella puede también acumular al tratarse de una relación bilateral. De utilizar una acumulación que incluya no sólo productos originarios, sino también transformaciones, los países MED tienen más oportunidades de acceder al mercado comunitario, eso es cierto, pero también la Comunidad tiene más oportunidades de penetrar en los mercados mediterráneos⁷⁵⁸.

Para obtener conclusiones de lo que puede significar unas reglas de acumulación bilaterales y amplias como las que contienen estos acuerdos debemos tener en cuenta varias situaciones de partida: como hemos visto las exportaciones que estos países realizan con la Comunidad son en la actualidad sobre todo de productos industriales. Cuando se firmaron los antiguos acuerdos de la década de los setenta con su carácter preferencial unilateral estos países exportaban preferentemente productos agrícolas. Debemos, pues, tener presente que en el momento de un incipiente desarrollo industrial en los países mediterráneos, la Comunidad decide cambiar el régimen y lograr la bilateralidad. Y que la importancia de unas reglas de acumulación u otras versa sobre los productos industriales no cabe duda puesto que, como también, se ha señalado, los acuerdos se centran en estos productos y marginan los agrícolas.

Pensemos ahora a qué tipo de productos industriales influye más las reglas de acumulación, para ello examinemos el sentido de la bilateralidad y la acumulación amplia. Cuando lo que se permite acumular son materiales originarios de la Comunidad, estos materiales pasan de la Comunidad al país MED a aranceles cero, puesto que por la reciprocidad de las preferencias los productos originarios europeos tienen o tendrán libre acceso al mercado de los países mediterráneos. Allí, en el país MED el producto es transformado no

⁷⁵⁸ Hay que tener en cuenta también el llamado impacto asimétrico de las reglas de origen según los factores de producción que se encuentran en cada parte afectada por acuerdos preferenciales recíprocos, de forma que el efecto restrictivo de las reglas de origen es mayor o menor según la dotación de recursos productivos con los que cuenta cada uno de los países miembros. V. HIRSCH, M., op. cit., p. 41-53. Se pone de relieve generalmente el caso de los acuerdos euromediterráneos, pues puede afirmarse que los factores a disposición de los productores comunitarios son mayores que los que tienen los productores de estos países. El punto de partida es más ventajoso para la Comunidad con idénticas reglas de origen. Si se tiene en cuenta, además la adhesión futura de nuevos países a la Comunidad, ésta incrementará aún más las capacidades productivas con las que puede contar. Al parecer este aumento de las capacidades no se produce de forma tan llamativa con la creación de zonas de libre comercio. Para evitar, esta situación el autor propone reglas de origen progresivas, esto es, diferentes para cada país, cosa que los acuerdos que estamos analizando no han tenido en cuenta, sino que son idénticas para ambas partes.

suficientemente y posteriormente exportado a la Comunidad. La Comunidad aplica la acumulación y entiende que el producto es originario de ese país MED.

He aquí la primera diferencia derivada del hecho de la reciprocidad en la concesión de la preferencia, en relación con preferencias unilaterales como la que habíamos visto para los países ACP: En la acumulación derivada de los acuerdos CE-ACP, los materiales originarios de la Comunidad podían ser acumulados a las operaciones realizadas en un país ACP, pero esos materiales al entrar en el mercado ACP deberían pagar aranceles, puesto que no hay reciprocidad en la preferencia. Una vez transformados en el país ACP, los materiales se acumulan a la transformación y el producto resultante adquiere el origen ACP, bajo el cual es exportado a la Comunidad a aranceles cero. La diferencia, pues, radica en los derechos aduaneros de los insumos o materiales comunitarios que en un caso deben ser satisfechos y en el otro no, y que en definitiva deben repercutir en el precio del producto final que es importado en la Comunidad y consumido allí. El resultado es, pues, entre una acumulación y otra, que el consumidor comunitario va a pagar un precio más elevado en el caso de la acumulación unilateral que bilateral. En lo que se refiere a las salidas de los productos intermedios comunitarios van a incrementarse también en el caso de la acumulación bilateral, puesto que habrá un doble interés en utilizarlos en los procesos de fabricación que tengan lugar en los países mediterráneos: No sólo se garantiza que el producto final gozará de un régimen preferencial en el momento de su importación en la Comunidad, sino que, además, su utilización significa un coste menor por la eliminación de los derechos de aduana. Aunque el producto final no se exportara a la Comunidad, la utilización de los productos intermedios comunitarios seguiría siendo conveniente. El beneficio de los productores comunitarios de materiales intermedios está asegurado. Debemos hacer notar que esos materiales comunitarios pueden ser tanto materias primas como productos ya semi-elaborados o intermedios.

En función también de la reciprocidad, los productos originarios de los países MED (materias primas y productos intermedios) pueden ser importados en la Comunidad a aranceles cero, ser transformados en la Comunidad de manera no suficiente y de nuevo reexportados al país MED a aranceles cero. Estos supone

el caso inverso a la situación interior. En principio, ahora lo que el mercado de los países mediterráneos recibiría no serían productos originarios o intermedios comunitarios sino productos finales. Podría concluirse, pues, que la acumulación bilateral introduce este efecto: dar salida a los productos finales comunitarios.

Pensemos ahora en la acumulación de las transformaciones. En el caso de la acumulación propiciada para los países mediterráneos, las transformaciones realizadas en la Comunidad que no son suficientes para conferir el origen al producto se acumulan a las realizadas posteriormente sobre el mismo producto en el país MED. Por lo tanto, en cuanto a flujo de mercancías se refiere, lo que hay es una importación en el país MED de un producto que, como no tiene origen comunitario debe satisfacer aranceles. Al producto resultante de las transformaciones hechas en el país MED, gracias a la acumulación se le concederá el origen MED y se importará en la Comunidad a aranceles cero. En este caso, pues, no hay diferencia con la acumulación prevista en preferencias unilaterales. También en un país ACP deberán satisfacerse derechos de aduana por la importación de ese producto no originario de la Comunidad pero sí transformado en ella. La acumulación de las transformaciones realizadas en la Comunidad supone también la posibilidad de dar salida a los productos intermedios fabricados allí, los cuales los países MED estarán dispuestos a utilizar en los procesos de fabricación realizados en su territorio bajo el aliciente de la futura importación en la Comunidad a aranceles cero. Obsérvese que aquí se refuerza aún más la interdependencia de los mercados mediterráneos y europeos, puesto que el interés de los productores instalados en los países MED en utilizar los materiales fabricados en la Comunidad radica únicamente en la posibilidad de que sean posteriormente importados en la Comunidad exentos de derechos arancelarios. Si por el contrario el producto final pretendiera exportarse a otro país, no tendría mayor sentido utilizar los materiales fabricados en la Comunidad.

De forma inversa y por la bilateralidad, en un país MED pueden importarse determinados materiales de un tercer país, transformarse no suficientemente como para recibir el origen del país mediterráneo, exportarse a la Comunidad pagando derechos aduaneros, y allí continuar siendo transformado, para pasar de nuevo al país MED a aranceles cero. De nuevo aquí, la acumulación bilateral supone para la Comunidad la posibilidad de encontrar una salida a los

productos finales en cuya fabricación ella ha participado en los mercados mediterráneos.

La conclusión a la que podía llegarse, es pues, que la acumulación en sistemas unilaterales promueve una salida hacia los mercados de los países beneficiarios de la preferencia de los productos intermedios comunitarios, mientras que la introducción de la acumulación bilateral, promueve una salida a los productos finales comunitarios. Esta última, por tanto, podría resultar de mucha utilidad para los productores comunitarios si el mercado de acogida de esos productos fuera suficientemente grande, pero no es el caso. Los países mediterráneos pueden significar una salida sólo para determinados productos finales comunitarios. El gran mercado de consumo es en realidad la Comunidad y el gran mercado de mano de obra son los países mediterráneos. Y el significado de las acumulaciones no es otro que dividir el proceso productivo de forma que en cada miembro de la zona de libre comercio se realice la actividad que más rentable resulte allí. Lo más probable, pues, es que con el juego de la acumulación bilateral y los aranceles cero que representan la Comunidad importe y exporte a/de estos países las materias primas, productos intermedios y productos finales que más rentable resulte en cada momento, integrándose los procesos productivos entre ambos mercados. En el fondo, lo que tenemos, es pues, una posible atracción de inversión directa extranjera hacia los países del sur y una rentabilidad mayor de la producción de los productores europeos. Además, desde un punto de vista económico, la acumulación bilateral entre zonas de muy diferente nivel económico, donde las capacidades productiva se concentran en la Comunidad frente a sus partenaires mediterráneos, la acumulación bilateral produce una desviación hacia la zona mejor dotada, de forma que los productores de los países mediterráneos tenderán a usar más capacidades europeas que las generadas en sus propios países mediterráneos⁷⁵⁹.

Ello puede corroborarse si se analizan los flujos de importaciones desde la Comunidad que van a realizar estos países mediterráneos⁷⁶⁰, coincidiendo, además, con los productos industriales cuya importación van a liberalizar antes los

⁷⁵⁹ HIRSCH, M., op. cit., p. 50.

⁷⁶⁰ TOVIAS, A.: "Impacto comercial de las futuras zonas de librecomercio". En BACARIA, J. y TOVIAS, A., op. cit.

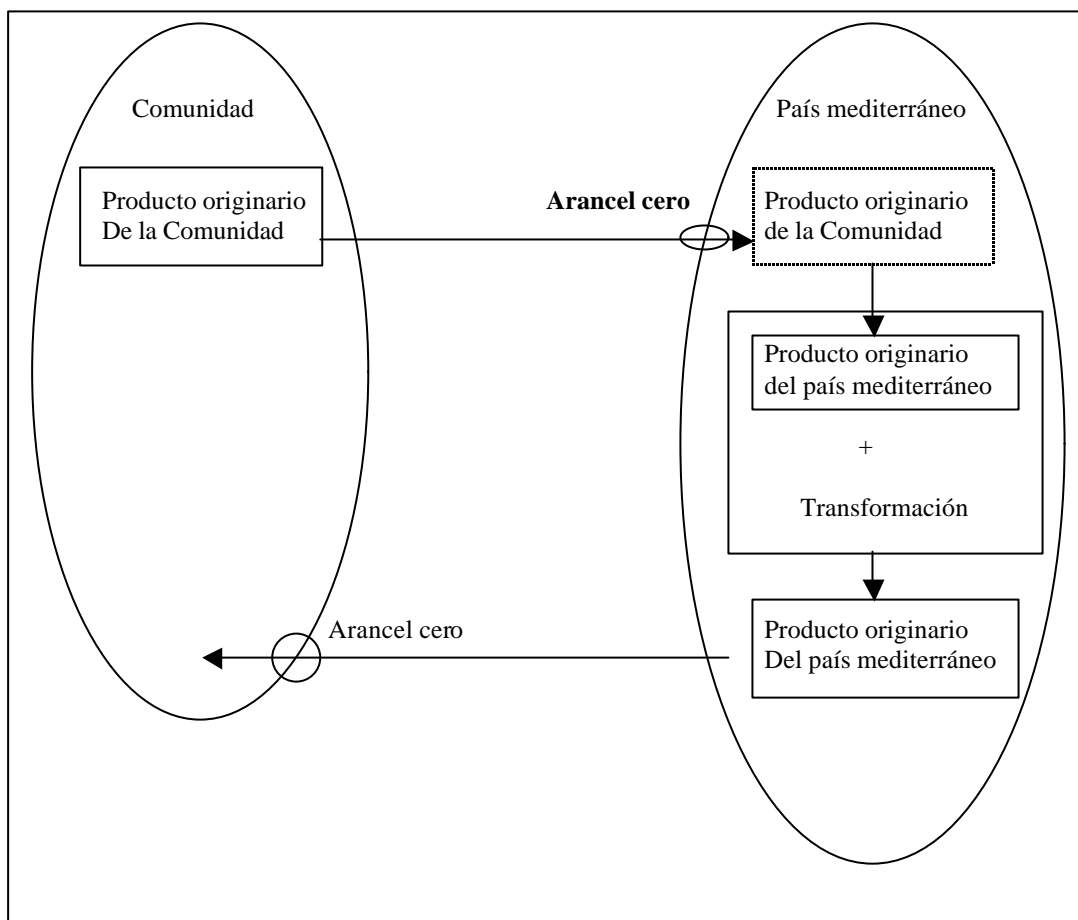
países mediterráneos⁷⁶¹. Son los bienes de equipo y maquinaria los productos finales fabricados en la Comunidad que van a beneficiarse de la posibilidad de entrar en los mercados mediterráneos a aranceles cero y, por tanto, los primeros en beneficiarse de la acumulación bilateral ya sea por productos originarios o por transformaciones. Ello tiene un significado claro, la instalación rápida de nuevas plantas productivas, donde se desarrolle el siguiente paso: la utilización en dichas plantas de productos intermedios comunitarios (productos electrónicos, especialmente, sector también que se prevé más afectado por el funcionamiento de los acuerdos en estos países) Y efectivamente, son los productos intermedios o semiacabados los segundos en ser liberalizados en cuanto a su importación en los mercados mediterráneos.

La estrategia a la que acompañan las reglas de origen sería, pues, la instalación de unidades productivas en estos países que aprovechen su mano de obra barata y la integración con unidades productivas europeas. Hay que entender que la localización geográfica de estos países del sur y este del mediterráneo, tan cercana a la Comunidad, es idónea para esta integración productiva, aunque solo sea por los reducidos costes de transporte. No deja de sorprender la semejanza de la situación de estos países con la de México respecto de los EEUU y la creación de NAFTA⁷⁶².

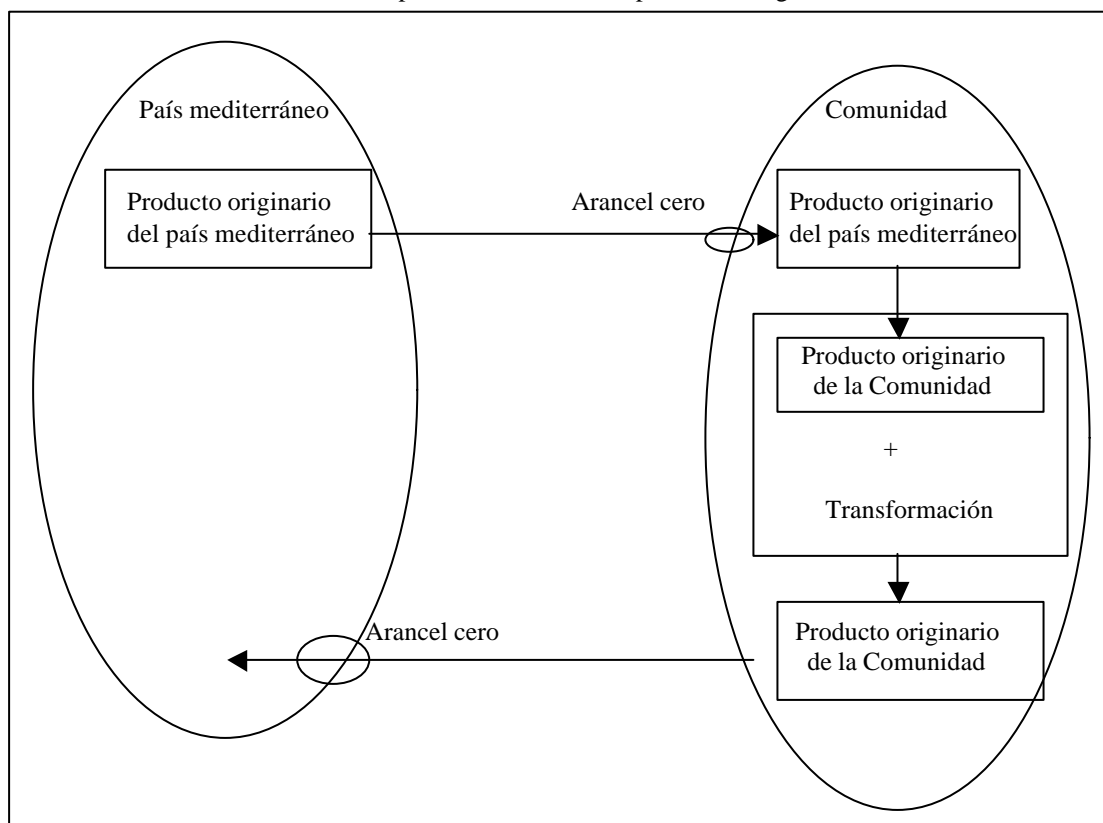
⁷⁶¹ V. introducción al apartado de Acuerdos Euromediterráneos

⁷⁶² Sin ánimo de extendernos en una materia no directamente relacionada con las reglas de origen, habría que señalar que la semejanza entre NAFTA y Euromed llega incluso hasta los extremos de problemas como la inmigración. Si las plantas industriales norteamericanas instaladas en México han logrado frenar la inmigración Sur-Norte al proporcionar puestos de trabajo en el propio territorio mexicano, ello iría en concordancia con el interés comunitario en restringir la inmigración de estos países, lo cual queda explícitamente establecido en la parte política y social de la Conferencia euromediterránea.

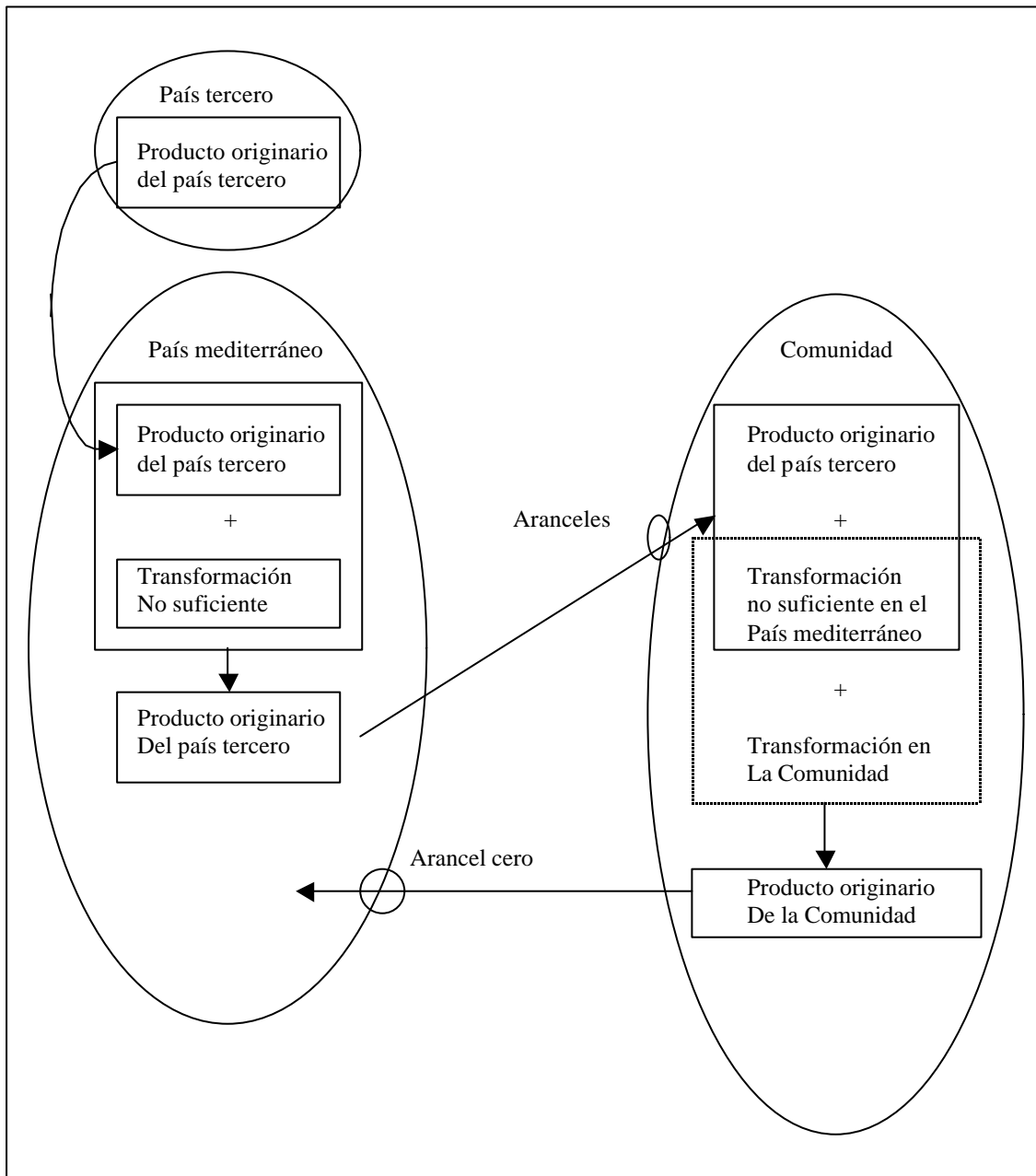
Cuadro n° 21 Efecto de la reciprocidad en la acumulación unilateral



Cuadro n° 22
Acumulación bilateral. Tipo 1. Acumulación de productos originarios



Cuadro nº 23
Acumulación bilateral. Tipo 2. Acumulación de transformaciones



b) Acumulaciones diagonales

En principio las acumulaciones diagonales deberán establecerse entre todos los países MED, pero de momento, sólo puede pensarse en los dos polos Magreb-Machreck. Ninguno de los dos polos de atracción está completo, esto es, no todos los países del Magreb ni del Machreck han firmado acuerdos de asociación EU-MED, pero aún así, los países de cada grupo con los que se han

concluido contienen ya disposiciones relativas a esta acumulación con los miembros de su grupo. Esto no supone en el fondo ninguna novedad. Los acuerdos de la década de los setenta ya hacían una previsión de la acumulación diagonal.

La dificultad de este tipo de acumulación radica en la necesidad de tener en consideración simultáneamente unas relaciones horizontales y verticales a un mismo tiempo y en la adaptación que los acuerdos que hacen surgir esas relaciones, tanto horizontales como verticales, tienen que tener entre sí.

Ello crea algunos problemas desde la perspectiva vertical, puesto que la acumulación toma como base el concepto de productos originarios de los países de acumulación conforme a los propios acuerdos de asociación que los vinculen con la Comunidad y dado que algunos de estos acuerdos no se han concluido todavía, se crea una situación de laguna normativa.

Pensemos por ejemplo en el caso del Magreb: los acuerdos de asociación CE-Túnez y CE-Marruecos prevén la acumulación con los productos originarios de Argelia conforme a las reglas de origen CE-Argelia. Sin embargo, este acuerdo no ha sido todavía concluido. La solución pasa por aplicar las reglas de origen del acuerdo de cooperación preexistente desde los años setenta para definir el concepto de producto originario de Argelia. No obstante, el problema subsiste porque para que la acumulación diagonal sea aplicable es necesario que las reglas de origen de los acuerdos CE-Túnez, CE-Argelia y CE-Marruecos sean idénticas y no es el caso del acuerdo con Argelia, muy anterior a los de asociación que vinculan ya a los otros dos países con la Comunidad.

Desde la perspectiva horizontal los problemas continúan porque para que la acumulación diagonal se haga efectiva se necesita, a su vez, la presencia de acuerdos bilaterales entre los tres países del Magreb con reglas de origen también idénticas a las de los acuerdos verticales, y esto sigue sin ser el caso, sobre todo en la práctica. Baste pensar, por ejemplo que las preferencias arancelarias entre Túnez y Marruecos no se aplican salvo para pocos productos precisamente porque las autoridades aduaneras de ambos países acusan a los importadores de no

respetar las reglas de origen⁷⁶³. Por su parte Marruecos y Argelia tiene cerradas las fronteras por razones políticas. En estas condiciones cabe dudar mucho de la aplicación efectiva de este tipo de acumulación.

b.1) Acumulación Magreb

Esta acumulación, superior a la bilateral, comprende la posibilidad de acumular productos originarios y también transformaciones. Según el primer tipo, la Comunidad considerará las materias originarias de Marruecos y Argelia como originarias de Túnez, las de Marruecos y Túnez como originarias de Argelia, y las de Túnez y Argelia como originarias de Marruecos, cuando sean transformadas más allá de los que son las operaciones insuficientes en Túnez, Argelia y Marruecos, respectivamente. De forma recíproca, y por la bilateralidad de la acumulación, también presente en la acumulación diagonal, Túnez considerará las materias originarias de Marruecos y Argelia como originarias de la Comunidad, Argelia considerará las materias de Marruecos y Túnez como originarias de la Comunidad y Marruecos considerará las materias de Argelia y Túnez como originarias de la Comunidad cuando dichas materias hayan sido objeto de transformaciones también superiores a las insuficientes en la Comunidad.

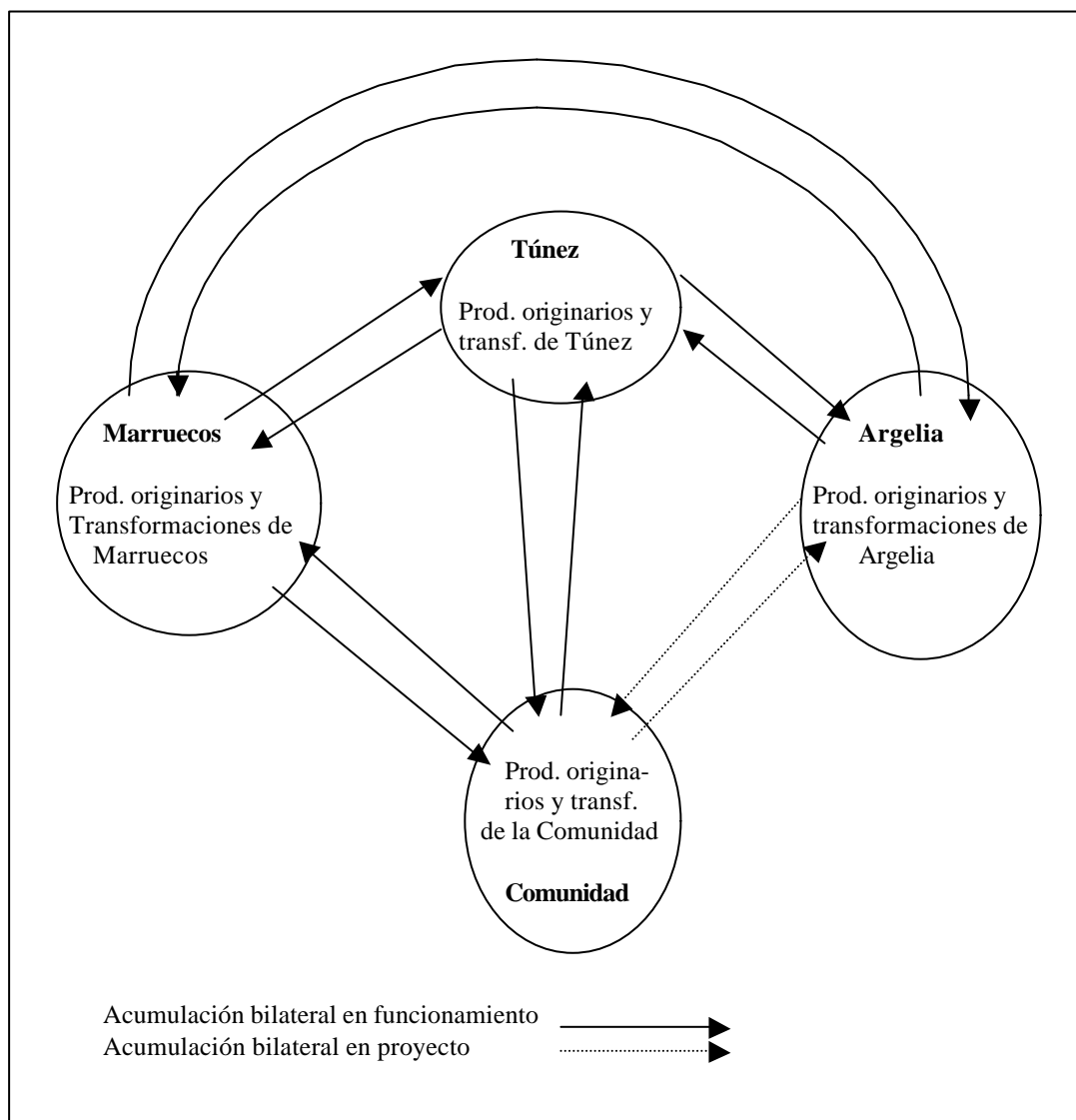
Conforme al segundo tipo de acumulación, la Comunidad considerará que las transformaciones realizadas en Marruecos y Argelia han sido realizadas en Túnez, las de Marruecos y Túnez en Argelia, y las de Túnez y Argelia en Marruecos, cuando Túnez, Marruecos y Argelia hayan realizado después nuevas transformaciones, respectivamente. A la inversa y también por la bilateralidad de la acumulación, Túnez considerará que las transformaciones realizadas en Marruecos y Argelia han sido realizadas en la Comunidad, Argelia considerará las transformaciones realizadas en Marruecos y Túnez como realizadas en la Comunidad y finalmente, Marruecos considerará las transformaciones realizadas en Túnez y Argelia como realizadas en la Comunidad cuando en la Comunidad se hayan realizado nuevas transformaciones.

Ambos tipos de acumulación pretenden asegurar el origen preferencial del producto final que en último lugar penetra en uno de los mercados de los países

⁷⁶³ V. BACARIA, J. y TOVIAS, A.: *Librecambio euromediterráneo. Impacto del área de libre comercio en el horizonte 2010*, Barcelona, 1999, p. 62.

implicados. Pero como vimos para los países ACP y PTU, el origen concreto del producto no queda definido. Según las reglas de localización, de todos los países de la zona implicados en la producción se considerará que el que transmite su origen al producto final es aquél en el que se ha realizado la última transformación siempre que ésta sea superior a las llamadas operaciones insuficientes.

Cuadro n° 24 Acumulación diagonal Comunidad – Países Magreb

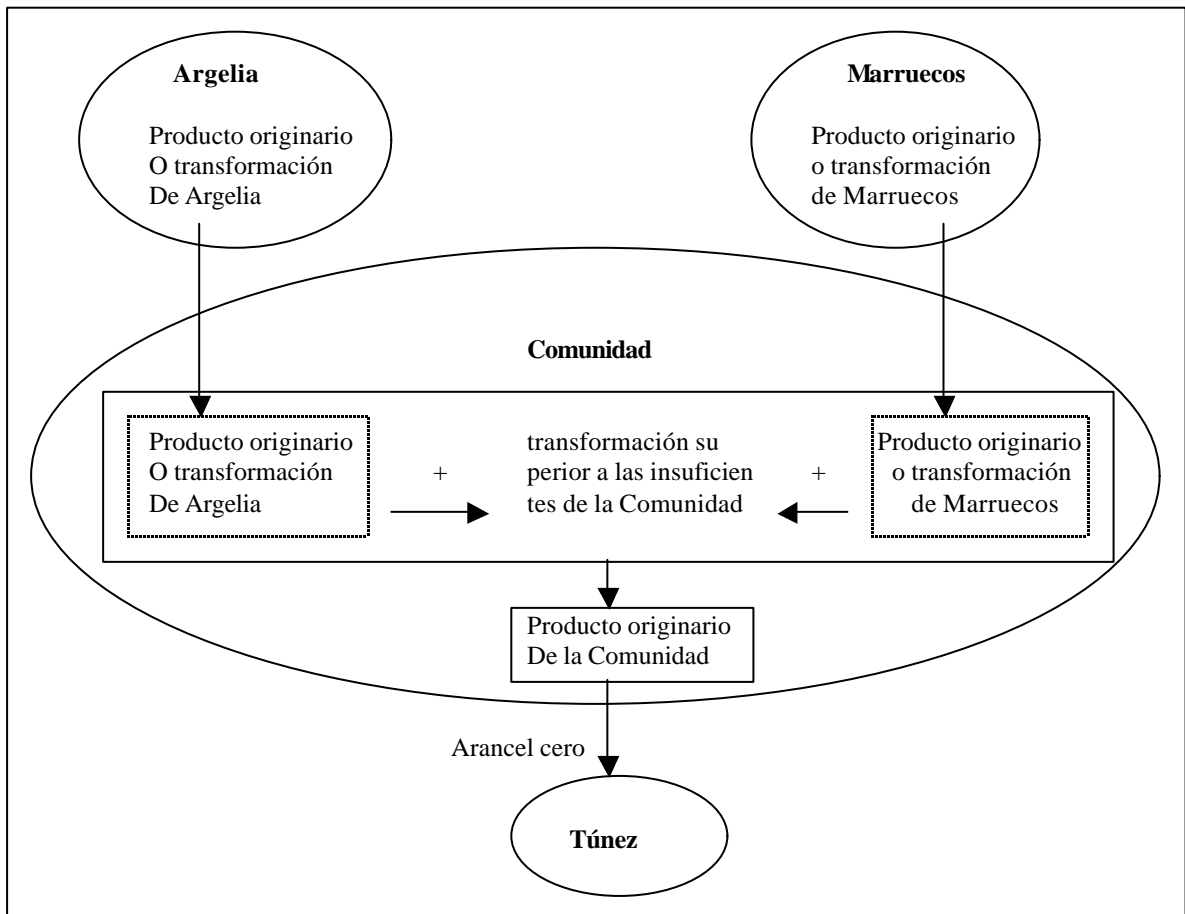
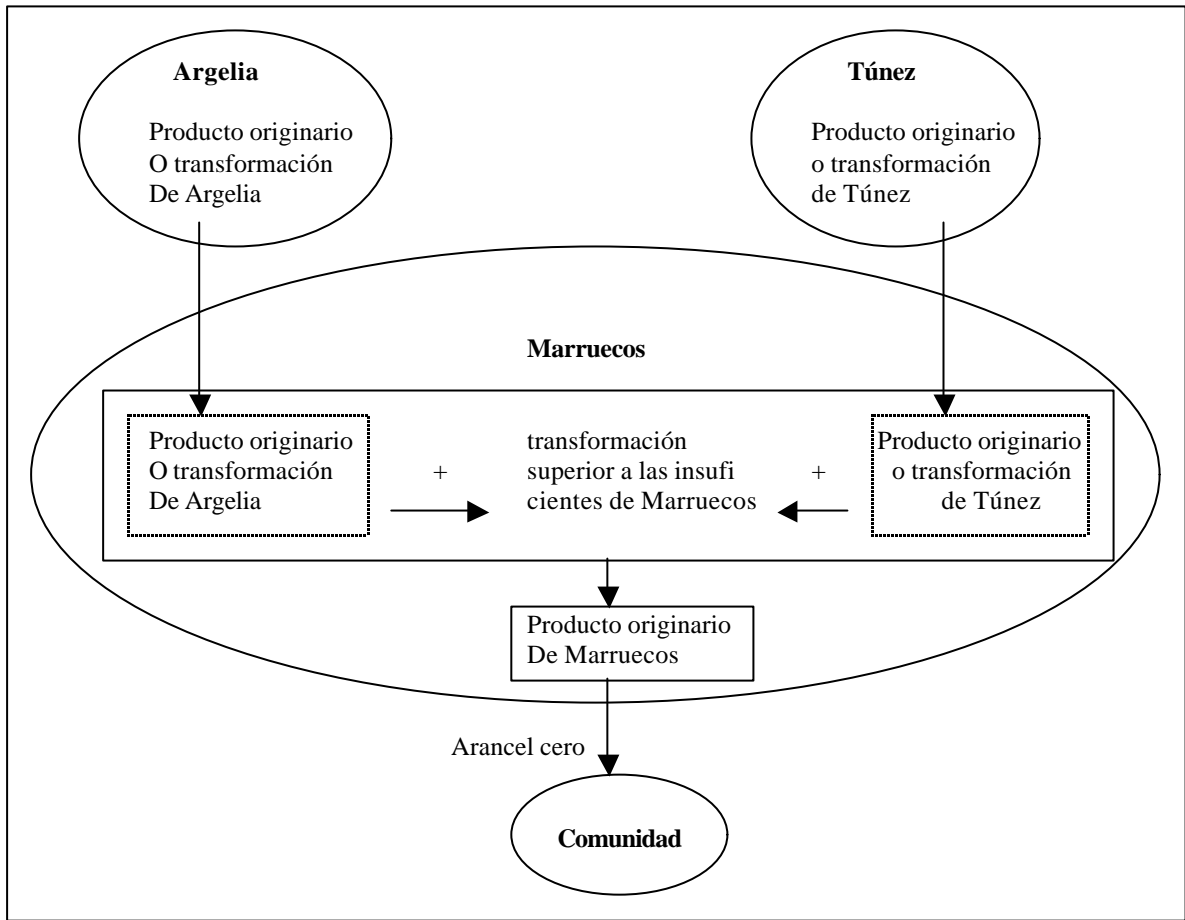


El juego de la acumulación diagonal provoca una mayor integración entre los países pertenecientes al mismo núcleo o polo, en este caso, los países del Magreb, y dado que lo que nos encontramos ahora es una acumulación diagonal con la vertiente de bilateralidad la inclinación hacia la integración se refuerza. La integración de la que hablamos, radica básicamente en una localización más efectiva del proceso de producción, invitando a un fraccionamiento del mismo

entre los países mediterráneos e invitando a la inversión directa extranjera. Pues bien, la acumulación diagonal en su vertiente bilateral debería producir el efecto de que no sólo interesara integrar los procesos productivos entre ellos, desde la vertiente de cada país mediterráneo, sino también desde la comunitaria, puesto que, por la reciprocidad de la preferencia a los productores comunitarios también les interesa acumular simultáneamente con varios países mediterráneos para el mismo producto. La acumulación diagonal es un contrapeso necesario a las relaciones bilaterales. Si recordamos el esquema resultante de la red de flujos derivada de la acumulación bilateral de cada país mediterráneo con la Comunidad, ésta resultaba la gran beneficiaria por cuanto al ser el punto de unión, o común de todas esas relaciones, atraería más inversiones. Con la acumulación diagonal cada país es un centro de relaciones con respecto al resto y por tanto las inversiones pueden quedar más repartidas⁷⁶⁴.

Cuadro n° 25 y 26 Acumulación bilateral derivada del Acuerdo Comunidad-Marruecos y Acumulación bilateral recíproca derivada del Acuerdo Comunidad-Túnez

⁷⁶⁴ Según previsiones económicas relacionando los valores de la creación y desviación de comercio con el aumento de bienestar, los países mediterráneos podrían perder bienestar de mantenerse únicamente relaciones bilaterales. Es necesario las relaciones diagonales como única forma de evitar esta pérdida.



b.2) El polo Machrek

El análisis de las reglas de origen en el polo Machrek resulta más arriesgado, puesto que no solamente se encuentra en vigor dos de los seis acuerdos que vincularán a la Comunidad con estos países y uno de ellos es el de Israel, que comporta un caso particular y del que nos ocuparemos en concreto más tarde. Para el estudio, por tanto, de lo que será presumiblemente el funcionamiento del polo Machrek, tomaremos como modelo el texto del Acuerdo OLP-CE⁷⁶⁵ y del futuro acuerdo CE-Jordania⁷⁶⁶, teniendo en consideración que el contenido del resto de los acuerdos con los países de este bloque tendrá que ser necesariamente muy parecido, si no igual.

El primer rasgo distintivo con el otro grupo de países mediterráneos se encuentra en la determinación del origen respecto de los productos no enteramente obtenidos ni en ellos ni en la Comunidad. La determinación de que el producto en cuestión haya sido suficientemente transformado en una u otra Parte del Acuerdo se contiene en un listado donde producto por producto se explicita qué es lo que debe entenderse por transformación suficiente. En definitiva, la misma técnica que habíamos visto introducida en el nuevo Acuerdo ACP-CE y para los sistemas autónomos de preferencias. El contenido estas listas resulta prácticamente idéntico, pudiéndose señalar solamente algunas pequeñas diferencias, debidas quizás, simplemente al pequeño decalage temporal que existe entre estos acuerdos⁷⁶⁷.

El segundo dato que llama la atención es la extensión de la acumulación prevista en estos Acuerdos. Por supuesto, se mantiene la acumulación bilateral con la Comunidad, sin embargo, ésta se restringe a los productos originarios. No se hace alusión a la acumulación de las transformaciones entre estos países y la Comunidad y viceversa. Por lo que está claro que se intenta un grado menor de integración con estos países por parte de la Comunidad. Más llamativa resulta,

⁷⁶⁵ DOCE 1997 L 178/1

⁷⁶⁶ COM (97) 554 final

⁷⁶⁷ Una de estas diferencias se encuentra, por ejemplo, en el caso de la regla de origen de los televisores. En la lista del Acuerdo ACP-CE se presentan dos reglas de origen opcionales, como vimos. En el caso del Acuerdo Jordania-CE y del Acuerdo OLP-CE sólo se prevé una regla de origen. No obstante, como hemos dicho, debe considerarse que el texto del Acuerdo OLP-CE y el de Jordania-CE datan de 1997, mientras que el de los países ACP es de 2000.

aún, la ausencia de acumulación diagonal. En ninguno de los dos acuerdos se menciona la posibilidad de acumulación con otros países del mismo grupo o polo. No obstante, tal ausencia parece ser temporal, pues, puede verse una Declaración de la Comunidad aneja al acta final del Acuerdo Jordania-CE, en la que ésta se compromete a tener en cuenta este tipo de acumulación si la Autoridad Palestina celebrara con otros países mediterráneos acuerdos para establecer el libre comercio. La verdad es que la ausencia de previsión de la acumulación diagonal en estos Acuerdos, supone una oportunidad perdida de estímulo a la integración entre estos países bastante injustificable por parte de la Comunidad. De hecho Jordania tiene celebrados acuerdos comerciales con otros países del polo Machrek y Mashrek, incluida la propia Palestina. Es más, con Egipto tiene desde 1996 un acuerdo de establecimiento de una zona de libre comercio. Que, a pesar de ello, se haya omitido la acumulación diagonal no tiene mucho sentido, cuando en circunstancias similares se permite para los países del Mahgreb.

3.2. El particular caso de Israel

Israel representa un caso singular respecto del resto de los países mediterráneos, teniendo en cuenta que ya constituía una zona de libre comercio con la Comunidad. El acuerdo de asociación, no añade, por tanto, un gran cambio desde el punto de vista de las relaciones comerciales. En virtud de las antiguas relaciones, en el nuevo acuerdo ya no es preciso contener un calendario de reducciones progresivas de los derechos aduaneros, puesto que ambas partes se conceden exención de ambos desde el principio, así como de exacciones de efecto equivalente y restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente para los productos industriales. Para los productos agrícolas se establece un régimen de reducciones mutuas de los derechos arancelarios en ocasiones dentro de contingentes, reservando para futuras negociaciones la liberalización de nuevos productos. En el acuerdo también se prevé la aplicación de derechos antidumping así como de medidas des salvaguardia. Se añade también normas relativas al

derecho de establecimiento y servicios, abriendo las posibilidades para ambas partes de movimientos de capitales y contratos públicos⁷⁶⁸

En realidad el interés del acuerdo con Israel se centra en una configuración verdaderamente singular de las reglas de origen, que ha venido a denominarse una “liberalización” de las mismas⁷⁶⁹.

La primera nota distintiva que debe reseñarse es el hecho de que la determinación de cuando un producto ha sido suficientemente transformado en Israel o la Comunidad se determina producto por producto en un listado, utilizando el criterio del valor añadido, el técnico o el cambio de posición arancelaria, como sucede para los países del Machrek. Hemos de señalar que, no obstante, el contenido del listado no es exactamente el mismo, encontrándose las mayores diferencias en los productos de los primeros capítulos del SA⁷⁷⁰. El hecho resulta de lo más llamativo, porque resulta difícil de comprender que lo que debe entenderse por transformación suficiente para un producto varíe según el país en el que se realiza la operación de transformación. La única explicación que puede apuntarse es la definición de unas reglas de origen verdaderamente a la carta. La consecuencia del empleo de esta técnica es que ya no resulta tan fácil señalar si las reglas de origen son más o menos estrictas de forma generalizada, sino que hay que observar producto por producto la definición que se aplica. Y no será difícil descubrir que las variaciones de los listados de unos Acuerdos y otros se encuentren en los productos que más exporte hacia la Comunidad cada país parte en el acuerdo, o por otras razones, los productos más sensibles desde la óptica comunitaria.

La segunda gran diferencia se encuentra en las posibilidades de acumulación. En primer lugar la acumulación bilateral está limitada a los productos originarios y no se prevé la posibilidad de acumular las transformaciones. No obstante la acumulación referida a productos originarios se

⁷⁶⁸ Un análisis de este acuerdo en HIRSCH, M.: “The 1995 Trade Agreement between the EC and Israel. The unresolved issues”. *European Foreign Affairs Review*, 1996. 1, 87-123

⁷⁶⁹ TOVIAS, A, op. cit.

⁷⁷⁰ A modo de ejemplo para los productos del capítulo 2, se establece en el Acuerdo con Israel como transformación suficiente, la fabricación en la que todas las materias utilizadas se clasifiquen en una partida diferente a la del producto. En cambio en el Acuerdo ACP-CE, se determina como transformación sustancial, la fabricación en la que todos los materiales utilizados de los capítulos 1 y 2 sean diferentes.

refuerza, de forma que Israel podrá tomar como propios los productos originarios de la Comunidad, y a la inversa, la Comunidad podrá tomar como propios los productos originarios de Israel, con tal que se realice sobre dichos productos *cualquier transformación*. Y ahí radica la diferencia. En las acumulaciones establecidas en los países del bloque Magreb, la acumulación bilateral solamente era posible cuando la transformación que se realizaba sobre los productos era *superior* a las operaciones insuficientes. Según el texto del acuerdo Israel-CE, esa limitación no existe, luego cualquier transformación, por pequeña que sea bastará para que el país donde se realice confiera su origen. Ello podría suponer la total asimilación de los territorios israelita y comunitario, de forma que resulta concebible, por ejemplo que un producto haya sido enteramente obtenido en la Comunidad y tras una simple operación de etiquetaje en Israel, terminara por adquirir el origen de este país. El resultado de semejante situación tampoco presenta un significado muy relevante: sea originario de Israel o de la Comunidad, el producto seguirá teniendo la entrada en ambos mercados a aranceles cero.

En segundo lugar, la acumulación diagonal, con productos o transformaciones de otro país mediterráneo, no está contemplada. Ello plantea ya un fuerte problema si se pretende, como se presentó en la Conferencia de Barcelona, la creación de una zona de libre comercio euro mediterránea. En lo que se refiere, por tanto, a Israel, la zona de libre comercio queda limitada a la Comunidad.

Hasta aquí podríamos dudar de la verdadera aplicación de una liberalización de las reglas de origen para Israel, puesto que, a parte del detalle de la eliminación de las operaciones insuficientes como límite, nada nuevo se aporta en relación con la posición de los acuerdos del polo Machrek. La gran diferencia se encuentra en el Título III del Acuerdo⁷⁷¹, donde a propósito de las llamadas condiciones de territorialidad, se introduce un curioso tipo de acumulación. En principio se trata de romper la rigidez del principio de territorialidad, según el cual las condiciones exigidas para alcanzar el carácter de producto originario en Israel o en la Comunidad deben cumplirse de forma ininterrumpida en el territorio de las Partes. Pues bien, la novedad reside en que la adquisición del origen de una de las

⁷⁷¹ Art. 12

Partes del Acuerdo no se verá afectada por la interrupción del proceso, de forma que el producto que está siendo elaborado en el territorio de las Partes podrá abandonarlo, sufrir transformaciones en un tercer país, volver a ser reimportado y continuar cumpliendo con las exigencias de origen. Pongamos un ejemplo. Un motor está siendo fabricado en Israel a partir de piezas propias y originarias de terceros Estados, en un momento dado del proceso de producción el motor es exportado a un tercer país donde continúa siendo transformado, posteriormente el mismo motor vuelve a Israel donde continúa la transformación o desde donde se pretende directamente exportar a la Comunidad. Pues bien, el motor seguirá siendo considerado como originario de Israel si se cumplen determinadas condiciones: a) el motor de partida, cuando sale de Israel hacia el país tercero puede considerarse como originario de Israel o bien ha sufrido en Israel una transformación superior a las insuficientes. b) en el país tercero se ha añadido un valor al motor no superior al 10% del precio franco fábrica del motor acabado que se exporta hacia la Comunidad.

Un dato importante radica en la consideración de esas operaciones en el país tercero. Según la misma disposición del Acuerdo las condiciones establecidas para la adquisición del producto originario, esto es, las reglas de origen de cada producto, no se aplican a las operaciones realizadas en el país tercero. Lo que significa semejante prescripción resulta bastante oscuro. La cuestión en otras palabras es: esas operaciones realizadas en el país tercero, ¿deben considerarse como producidas en el territorio de una de las Partes, esto es, se acumulan a las transformaciones de esa Parte, o, al contrario, debe considerarse como valor no originario?. De la redacción del artículo a la que acabamos de hacer referencia parece llegarse a una conclusión: cuando la regla de origen consista en una operación técnica o en un cambio de partida del SA, la operación del país tercero se mantiene en una especie de zona neutra, sin contabilizarse como operación originaria, pero tampoco como no originaria. Pongamos un ejemplo: la regla general para el capítulo 2 (carnes y despojos comestibles) señala que el producto será originario de la Comunidad o Israel cuando se realice allí una fabricación en la que todas las materias utilizadas se clasifiquen en una partida diferente a la del producto. En este caso, si la fabricación se reparte con un país tercero, los

materiales que añada ese país tercero deberán clasificarse también en una partida diferente al producto final.

Si, por el contrario, se trata de la aplicación del criterio de valor añadido, entonces el valor añadido en el país tercero se contabiliza como valor no originario. Sigamos con el ejemplo del motor. La regla de origen aplicable a los motores de la partida 8407 establece que el valor de las materias no originarias utilizadas en su fabricación no podrá ser superior al 40% del precio franco fábrica. En este caso el valor añadido en el país tercero se contabiliza dentro de ese 40%, como valor no originario. Efectivamente, el valor de la operación realizada fuera del territorio de las partes debe ser puesta en conexión con otra norma, la que permite un margen de utilización de productos no originarios del 10% del precio franco fábrica final, llamada también la regla de la tolerancia⁷⁷². Teniendo en cuenta que el valor añadido en el país tercero puede ser solamente del 10%, lo que significa la ruptura del principio de territorialidad es que, además de existir un margen del 10% de utilización de materiales no originarios, se concede otro margen del 10% de utilización de valor añadido no originario. Dicho de otro modo, se concede un margen de tolerancia también para transformaciones acaecidas en un país tercero⁷⁷³. Por ello, tiene bastante sentido que se prohíba la ruptura del principio de territorialidad cuando ya se ha aplicado el margen de tolerancia en relación con productos no originarios⁷⁷⁴. Esto es, si se aplica un margen de tolerancia, referido a productos no originarios, no se puede añadir otro margen de tolerancia para transformaciones no originarias. Téngase en cuenta que estaríamos ya hablando de un 20% de valores no originarios. Otro dato que refuerza nuestra consideración de que la ruptura del principio de territorialidad supone en el fondo la creación de un margen de tolerancia para transformaciones es que se prohíba la aplicación para los textiles, de la misma forma que se prohibía también para los textiles la aplicación del margen de tolerancia para productos no originarios. Igualmente, el margen de tolerancia para productos originarios no tiene aplicación si la regla de origen consiste en la técnica del valor

⁷⁷² Art. 5.2.

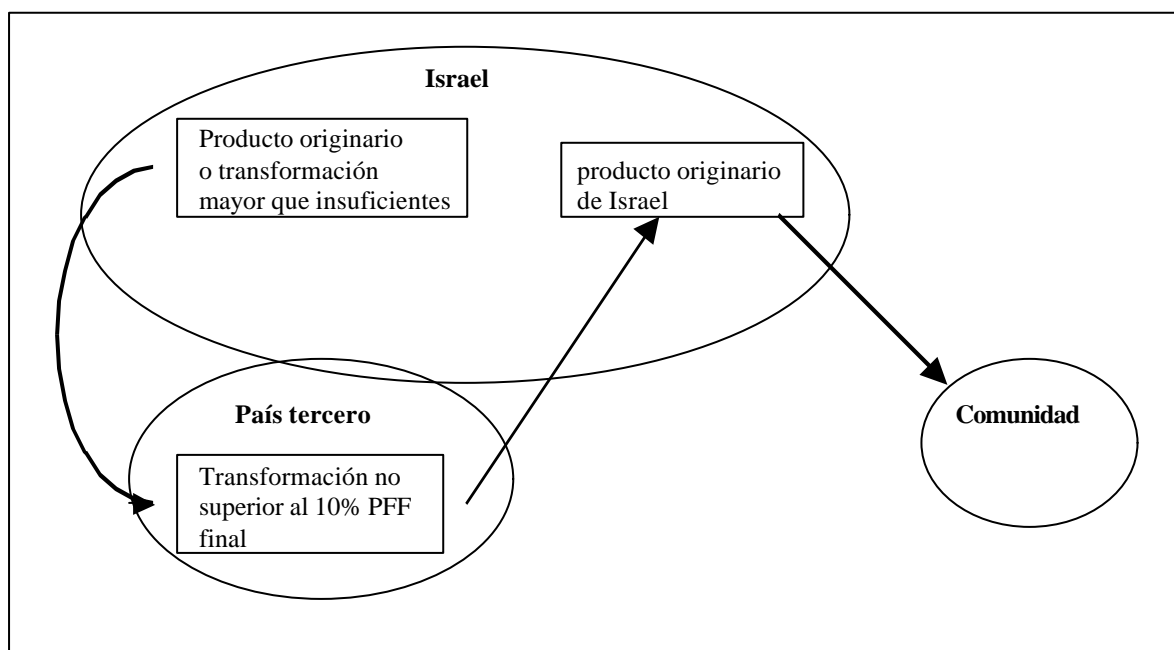
⁷⁷³ Ejemplo de funcionamiento de la cláusula de tolerancia, en DRIESSEN, B. Y GRAAFSMA, F.: "The EC's wonderland. An overview of the Pan-European Harmonised Origin Protocols, *Journal of World Trade*, 33(4), 1999, p. 27

⁷⁷⁴ Art. 12.4

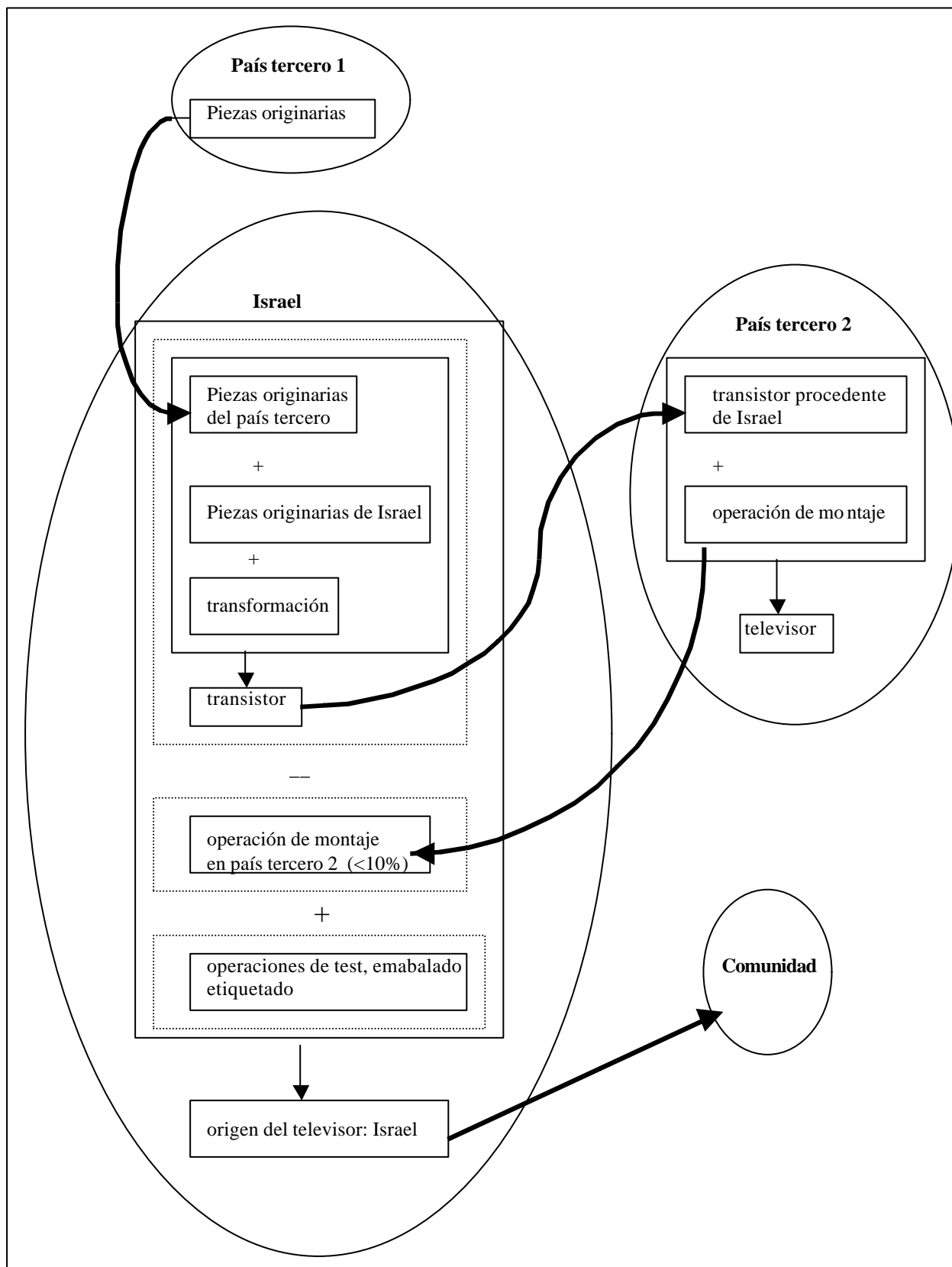
añadido, pues los porcentajes expresados en esa regla par a los productos no originarios no pueden ser nunca sobrepasados. De la misma forma, la ruptura del principio de territorialidad encuentra una excepción si la regla de origen utiliza el criterio del valor añadido. La ruptura del principio de territorialidad, como vimos en el caso de la acumulación de transformaciones, supone una ficción en la que se retrotraen los pasos en los que se descompone el proceso productivo. Así, cuando el producto transformado en el país tercero regresa a una de las Partes, no se considera como tal, sino que se tiene en cuenta la situación en la que se encontraba cuando abandonó el territorio de la Parte y sobre esa base se aplican las exigencias del origen. Ilustremos la situación a través de un ejemplo:

Imaginemos que se pretende fabricar un televisor en Israel para ser exportado a la Comunidad. Primero se utilizan piezas originarias y no originarias en la elaboración del transistor. Este no adquiere el origen de Israel. El transistor es exportado a un tercer país donde se produce, a través de una operación de montaje, un televisor. El televisor vuelve a Israel donde se realizan operaciones de test sobre el correcto funcionamiento, se embala y etiqueta. Pues bien, cuando el televisor se importa en Israel, no se está considerando como tal, sino como el transistor que salió de Israel, formado por unas piezas originarias y no originarias, junto con las operaciones de test, de embalaje y etiquetado, a lo que también habrá que añadir, por otro lado, un determinado valor en un país tercero.

Cuadro n° 27 Ruptura del principio de territorialidad



Cuadro n° 28
Funcionamiento de la excepción territorial como margen de tolerancia



3.3. Turquía y la unión aduanera

Como vimos en la introducción a este Grupo mediterráneo, las relaciones comerciales de la Comunidad con Turquía se rigen en la actualidad por la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía por la que se establecen las normas de ejecución de la fase final de la Unión Aduanera. Puede además deducirse que la evolución de los otros Acuerdos de Asociación firmados en la década de los setenta con Malta y Chipre, que como en el caso de Turquía, también estaban encaminados a la constitución de una unión aduanera, deberán ir por caminos muy parecidos a los de esta Decisión en la que vamos a entrar en detalle.

En primer lugar debe señalarse que los productos industriales y agrícolas siguen un régimen diferente. En realidad sólo para los primeros y con exclusión de los productos CECA, se establece la unión aduanera. Así, los productos industriales originarios del territorio de una de las Partes o despachados a libre práctica en ellas se benefician de la supresión de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, incluso de derechos de aduana de carácter fiscal, así como de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente de forma inmediata. En un plazo de cinco años, Turquía incorporará la legislación comunitaria relativa a la eliminación de obstáculos técnicos al comercio. Mientras tanto, este país no podrá oponerse a la comercialización en su territorio de productos procedentes de la Comunidad siempre que sean conformes a las directivas comunitarias al respecto. Como excepción, sobre determinados productos agrícolas transformados las Partes pueden aplicarse elementos agrícolas. Para otros, la exención de derechos aduaneros no es inmediata sino que se preveía un periodo transitorio de tres años.

En cuanto a los productos agrícolas, se mantiene el régimen preferencial que se concedían las partes de forma recíproca, aplazando una la libre circulación de estas mercancías hasta que Turquía no adapte su legislación a las medidas de la PAC. En 1998⁷⁷⁵ se da un paso hacia delante, prohibiendo las restricciones

⁷⁷⁵ Decisión 1/98 del Consejo de Asociación CE-Turquía de 25 de febrero de 1998, relativa al régimen comercial aplicable a los productos agrícolas. DOCE 1998 L 86/1. V. COM (2000) 388 final. Propuesta de derogación de la Decisión 4/72 relativa a la definición de productos originarios de Turquía. El Protocolo 3 de la Decisión 1/98 del Consejo de Asociación CE-Turquía de 25 de

cuantitativas a las importaciones y exportaciones de estos productos entre la Comunidad y Turquía, así como las medidas de efecto equivalente, pero de forma subsidiaria a la aplicación de las políticas agrícolas de ambas Partes, y estableciendo un nuevo régimen preferencial.

En cuanto a las relaciones con países terceros, dado que estamos hablando de la construcción de una unión aduanera y no de una zona de libre comercio, como era con los otros países mediterráneos, Turquía adoptará el arancel aduanero común y las medidas “sustancialmente similares” a la legislación comunitaria aplicable en relación con terceros Estados, que vimos en su momento⁷⁷⁶, haciéndose especial mención del sector textil y de los acuerdos que debe celebrar al respecto. Mientras ello no se consiga, las exportaciones de Turquía a la Comunidad deberán ser acompañadas de certificados de origen para que la Comunidad pueda aplicar a los textiles turcos las exenciones aduaneras y a los originarios de terceros el régimen que tenga previsto. Dicho de otro modo, queda claro que, por lo menos en el sector textil, hasta que no se produzca una asimilación turca de la política comercial común frente a terceros, no funcionará una unión aduanera, sino una zona de libre comercio.

En la misma situación se está respecto a los numerosos acuerdos comerciales que la Comunidad firmado, así como en los regímenes autónomos de preferencias. Se concede un plazo de cinco años para que Turquía negocie los acuerdos necesarios para igualar su régimen de importación preferencial al comunitario, dándose prioridad a la firma de Acuerdos con los PECO, los países Bálticos, Israel y dos países del Mahgreb: Marruecos y Túnez, y uno del Masreck: Egipto⁷⁷⁷. Mientras tanto, las importaciones en Turquía de los productos beneficiarios de la preferencias procedentes de un país comunitario será gravadas con una exacción compensatoria.

Y como el esfuerzo que igualar la red de acuerdos preferenciales que la Comunidad ha creado puede suponer a Turquía es enorme, pues la Comunidad ha

febrero de 1998 definió las normas de origen que se aplicarán en lo sucesivo, por lo que la decisión 4/72 ha dejado de tener sentido.

⁷⁷⁶ V. Cap. 1

⁷⁷⁷ Declaración de Turquía referente al art. 16

utilizado en numerosos casos, como hemos visto, la concesión de preferencias unilaterales, se permite que Turquía negocie los acuerdos en régimen de reciprocidad. La verdad es que ello puede conducir a situaciones curiosas: Si Turquía puede exportar a los países ACP, por ejemplo, en situación de preferencia, mientras que el resto de los países comunitarios no, podría pensarse en una desviación de los flujos de exportación hacia los países ACP a través de Turquía. De nuevo, el origen impedirá esta solución, puesto que solamente los productos de origen Turco gozarían de la reciprocidad de la preferencia y no los comunitarios en el momento de la importación en los países ACP. Se mantiene el mismo sistema de importación, por tanto, pero diferentes de exportación entre los miembros de la unión aduanera. ¿Es ello posible, una unión aduanera en la importación y zona de libre comercio para la exportación?.

La constitución de la unión aduanera se completa con normas relativas a la propiedad intelectual, derecho de la competencia y contratación pública. Se permite la aplicación de instrumentos de defensa comercial y de “fair trade” entre las Partes, incluidas las medidas antidumping.

3.3.1. Aspectos sustantivos

Teniendo en cuenta que en este Acuerdo se está constituyendo una unión aduanera, en principio, no tenía que haber ninguna otra disposición relativa a las reglas de origen que las comunitarias, puesto que Turquía se compromete a asumir la legislación aduanera de la Comunidad. Así que en principio, Turquía debería adoptar el Código Aduanero y dentro de él las reglas normas relativas al origen, así como los Reglamentos de aplicación de las mismas. A lo que habría que añadir, claro está, las reglas de origen contenidas en los Acuerdos y disposiciones autónomas preferenciales.

Efectivamente el art. 28 del Acuerdo, se encarga de asegurar por parte de Turquía la aplicación del R. 2913/92 y del R. 2454/93, citando expresamente el tema del origen, y el art. 16.2 la aplicación de normas de origen idénticas a los acuerdos y disposiciones preferenciales.

Pero debemos recordar que la unión aduanera no funcionaba para los productos agrícolas, aunque sí se establecía entre ambas Partes un régimen

preferencial. Ello supone la necesidad de determinar unas reglas de origen a los intercambios de estos productos, como efectivamente fueron acordadas en 1998⁷⁷⁸.

Estas reglas de origen siguen la línea de las ya vistas en otros Acuerdos: definición de productos obtenidos enteramente en una de las Partes y suficientemente transformados en una de ellas, y dentro de estos últimos, la utilización del listado anexo donde se determina la operación, el valor añadido, o el cambio de partida que confiere origen; las operaciones insuficientes; las reglas de minimis, de unidad de calificación, de surtidos y elementos neutros; el principio de territorialidad y de transporte directo; las normas relativas a exposiciones y reintegro; las especialidades de Ceuta y Melilla.

A todo ello hay que añadir, claro está, las disposiciones relativas a la acumulación, que se centran en las posibilidades de que cada parte pueda considerar como propios materiales originarios de la otra Parte siempre que sufran una transformación superior a las llamadas operaciones insuficientes. Se trata, por tanto, de una acumulación bilateral bastante limitada.

3.3.2. Aspectos procedimentales

En cualquier caso, tanto para la libre circulación de los productos industriales como para los agrícolas, se estableció⁷⁷⁹ la presentación de un documento justificativo: el certificado de circulación de mercancías A.TR⁷⁸⁰ expedido por las autoridades aduaneras de exportación, al que rodeaban una reglas procedimentales diferentes a las que hemos visto para el certificado EUR1. En concreto, el visado del certificado A.TR por las autoridades aduaneras del Estado de exportación en el momento de producirse la misma. Se excluye del requisito

⁷⁷⁸ Protocolo III de la Decisión 1/98 del Consejo de Asociación CE-Turquía de 25 de febrero de 1998, relativa al régimen comercial aplicable a los productos agrícolas. DOCE 1998 L 86/1. La Decisión 1/2000 del Consejo de Asociación CE-Turquía de 11 de abril de 2000 expresamente deroga la Decisión 4/72 relativa a la definición del concepto de productos originarios de Turquía y la sustituye por el Protocolo III de la Decisión 1/98.

⁷⁷⁹ Art. 6 de la Decisión 1/96 del Comité de Cooperación Aduanera CE-Turquía de 20 de mayo de 1996 por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía. DOCE 1996 L 200/14.

⁷⁸⁰ V. Anexo.

del visado a los llamados exportadores autorizados, a través de lo que se conoce como el procedimiento simplificado.

No obstante, la Decisión del Consejo de Asociación CE-Turquía de 1998 relativa al comercio de productos agrícola introduce las normas procedimentales generales vistas en otros Acuerdos, lo que supone la utilización del EUR.1. Para los productos industriales, esto es, los cubiertos por la unión aduanera, continúa utilizándose el certificado A.TR. Ello planteó algunos problemas cuando había que tener en cuenta relaciones con terceros Estados.

En concreto, el problema era el siguiente: se trataba de que cuando un producto comunitario o turco era enviado a un país con el que ambas partes han firmado acuerdos preferenciales⁷⁸¹ y allí recibía una transformación mínima que no alcanzaba a transmitir origen, si el artículo en cuestión era enviado a continuación a Turquía o a la Comunidad, respectivamente, conservaba el origen comunitario o turco, pero era acompañado de un certificado EUR1 (el expedido por los países de los acuerdos preferenciales) y no el A.TR. Ello impedía que Turquía o la Comunidad pudieran conceder a estos productos trato preferencial. En vista de ello por una Decisión del Comité de Cooperación Aduanera CE-Turquía de 2000⁷⁸², las Partes concederán a los productos originarios de la otra Parte el trato preferencial cuando vayan acompañados también del certificado EUR 1. Ello significa que los mismos productos originarios de Turquía y de la Comunidad podrán ser importados respectivamente bajo el ATR y también bajo el EUR.1. El primero, cuando sea expedido por las autoridades comunitarias o turcas, el segundo, por las autoridades de unos de los países vinculados a ambas Partes por acuerdos preferenciales.

Desde nuestro punto de vista, resultaría más conveniente aplicar exclusivamente también a los productos industriales el EUR1, y olvidarse de esa especialidad documental para la unión aduanera turco-comunitaria, sin mayor

⁷⁸¹ Hasta la fecha, con Hungría, Chequia, Eslovaquia, Polonia, Bulgaria, Rumanía, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia y Suiza. V. considerando 2 de la Decisión 1/2000 del Comité de Cooperación Aduanera CE-Turquía de 25 de julio de 2000, relativa a la aceptación de los certificados de circulación EUR.1 o de declaraciones en factura en los que se certifique el origen comunitario o turco, emitidos por algunos países signatarios de un acuerdo preferencial con la Comunidad o Turquía DOCE 2000 L211/16.

⁷⁸² Se trata de la Decisión 1/2000 del Comité de Cooperación Aduanera CE-Turquía

sentido si lo que se pretende es una verdadera integración de las relaciones comerciales entre ambas Partes e incluso con terceros Estados. Debe recordarse que mientras que, para los Acuerdos preferenciales vistos, la presentación del certificado EUR.1 no es siempre obligatoria, en el caso del A.TR sí lo es en cualquier caso, y lo único que se permite es la exención del visado.

4. El bloque de países europeos

El bloque europeo no conforma un grupo homogéneo, sino que dentro de él pueden establecerse tres zonas básicas de influencia que integran por un lado la Comunidad, por otro, los países de la Zona de Libre Comercio Europea (EFTA), y por último los Países del Centro y Este Europeos (PECOS) junto con los Países Bálticos. Todos ellos participan en la actualidad, sin embargo, de un núcleo duro de normas comunes y en la parte que aquí nos interesa de unas reglas de origen interrelacionadas.

Las relaciones preferenciales de la Comunidad con los países EFTA comienzan tras la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca a la primera y la correspondiente baja de la segunda. La obligación de adoptar el AAC por parte de los dos nuevos países y, por tanto, aplicar derechos aduaneros a los países EFTA que hasta entonces habían sido sus socios en la zona de libre comercio parecía un contrasentido⁷⁸³. De esta forma, a partir de 1972 se concluyen una serie de acuerdos de libre comercio entre la Comunidad con cada uno de los países EFTA⁷⁸⁴. Veinte años más tarde, en 1992, estos acuerdos bilaterales son sustituidos por un nuevo acuerdo multilateral que conforma el Espacio Económico Europeo (EEE)⁷⁸⁵, quedando en vigor únicamente el acuerdo que vinculaba a la Comunidad con Suiza, tras la negativa de este último país a formar parte del EEE.

⁷⁸³ NELL, Ph. G.: "Extension of the European Union/EFTA Regional Trading Bloc to Central and Eastern Europe". *World Competition*, vol. 20, n° 3, Marzo, 1997. V. también NORBERG, S.: "The management of goods in EU-CEECs relation in the light of the EEA experiences", MARESCEAU, M. (ed.), p. 75-83.

⁷⁸⁴ Acuerdo CE-Austria (DOCE 1972 L 300/38), CE- Islandia (DOCE 1972 L 300/106), CE-Suiza (DOCE 1972 L 300/224), CE-Suecia (DOCE 1972 L 300/131), CE-Noruega (DOCE 1973 L 171/45) y CE-Finlandia (DOCE 1973 L 328/49).

⁷⁸⁵ Oporto, 2 de mayo de 1992. Forman parte del EEE la Comunidad, Liechtenstein, Noruega, e Islandia. (DOCE 1994 L 1). Entrada en vigor 1 de enero 1994

Desde la inicial concepción de los acuerdos bilaterales a la situación actual, la manera de afrontar las relaciones comerciales entre los países parte ha sufrido una importante evolución: Del establecimiento de múltiples zonas de libre comercio de alcance reducido, a la conformación de un único espacio donde, a demás de permitir la libre circulación de mercancías, se facilita la de personas, servicios y capitales. No obstante, debe señalarse que desde el ámbito estrictamente comercial o de intercambios de mercancías, los acuerdos de libre comercio nacieron con una limitación importante que continúa en la configuración del EEE. Se trata de la ausencia de los productos agrícolas del beneficio de la preferencia. Esta exclusión se manifiesta con tal fuerza que los productos industriales en cuya composición entran estos productos, quedan sometidos a un régimen particular de importación y exportación, basado en la compensación de precios⁷⁸⁶. En el ámbito de la pesca se observa una apertura mayor, dado que el EEE prevé la libre circulación para determinados productos de este campo, así como la reducción de los derechos aduaneros para otros. En cuanto a las características generales de los intercambios, tampoco éstas han variado mucho: se eliminan los derechos aduaneros, así como las exacciones de efecto equivalente y las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente. De la misma forma se prohíbe la aplicación de los tributos internos de forma discriminatoria. Está prevista la aplicación de medias de salvaguardia, pero se rechaza la de medidas antidumping, antisubvención u otras medidas sancionadoras de prácticas ilícitas. Esta quizá sea una de las notas más distintivas de las que caracterizan el Acuerdo EEE, en relación con otros acuerdos preferenciales. De la misma forma y como se pretende ir más allá del establecimiento de una zona de libre comercio, se adoptan una serie de normas comunes respecto a las reglamentaciones técnicas, normalizaciones, ensayos y certificación, supresión de obstáculos comerciales de carácter técnico, en materia de energía y de responsabilidad por productos. Estas normas son la mayor parte de la legislación comunitaria adoptada al respecto que los países EFTA se comprometen a asumir.

Desde el punto de vista de la determinación del origen, la posibilidad de realizar acumulaciones entre los productos originarios de los países EFTA (acumulación diagonal) se permitió desde el principio porque todos ellos

⁷⁸⁶ V. Protocolo 2 de cualquiera de estos Acuerdos bilaterales y Protocolo 3 del EEE.

conformaban ya entre ellos una zona de libre comercio con reglas de origen semejantes. No obstante, las posibilidades reales de que pudiera tener lugar esa acumulación eran bastante remotas, por el elevado grado de exigencia⁷⁸⁷. Debemos pensar, sin embargo, que la opción por estas reglas de acumulación limitada en los Acuerdos que relacionaban a la Comunidad con cada uno de los países EFTA, no eran otras que las que contenía la propia EFTA entre sus miembros. Esto es, para que la acumulación pudiera llevarse a cabo, es requisito necesario que las reglas de origen de los acuerdos bilaterales fueran las mismas que se aplicaban a las relaciones comerciales entre los países EFTA⁷⁸⁸. En 1988 tiene lugar una primera modificación de estas reglas de origen, racionalizando la acumulación diagonal. La conformación del EEE culmina la creación de un espacio o mercado único, incorporando necesariamente, como veremos, la acumulación total. Ello no significa, no obstante, la desaparición de las reglas de origen de los acuerdos bilaterales, porque el Acuerdo del EEE ha dejado abierta la posibilidad de acudir a las reglas de los acuerdos bilaterales que rigen la importación-exportación de los productos industriales que contienen componentes procedentes de la agricultura, y, en función de ello, aplicar las reglas de origen allí descritas⁷⁸⁹.

⁷⁸⁷ V. art. 2 del Protocolo 3 de cualquiera de estos Acuerdos bilaterales. V. sobre los antiguos protocolos GREEN, S.A. y GABRIEL, K.W.B.: *Les règles d'origine*, EFTA, Ginebra, 1967. V. sobre la situación actual KOMURO, N.: "Pan European Rules of Origin". *Revue des Affaires Européennes – Law and European Affairs*. 1997/3, 324-341.

⁷⁸⁸ "Si las reglas de origen EFTA fueran diferentes (más liberales) que las de los acuerdos bilaterales entre la Comunidad y cada uno de estos países, la Comunidad no podría aplicar la acumulación por los riesgos de distorsión de los flujos. V. NELL, P. G.: «Rules of Origin. Problems and Solutions to the Swiss Non-Participation in the European Economic Area», *Journal of World Trade*, 1994, 6, p. 66. De hecho, las reglas de origen EFTA aplicaban entre ellos la acumulación total hasta 1972, cuando tuvo que ser sustituida por acumulación diagonal para que fueran las mismas que las que funcionaban en los acuerdos bilaterales CE-países EFTA.

⁷⁸⁹ V. art. 11 del Protocolo 3 del Acuerdo EEE. V. también NELL, Ph. G.: "Rules of Origin. Problems and Solutions to the Swiss Non-Participation in the European Economic Area". *Journal of World Trade*, 1994/6, pp. 65-81. Según este autor se trata de una posibilidad de opción abierta a las empresas, no obstante del tenor literal del artículo citado no se trata de ninguna opción sino de más bien una aplicación subsidiaria.

En cuanto al caso particular de Suiza, continua relacionada con la Comunidad a través del primitivo acuerdo bilateral, necesariamente reformado para tener en cuenta las condicionantes del EEE⁷⁹⁰.

En lo que respecta al grupo de países de la Europa Central y Oriental, así como los Bálticos, las nuevas relaciones comerciales con la Comunidad se inician a partir de la caída del control soviético. De esta forma, en la década de los noventa se firman los llamados Acuerdos interinos entre la Comunidad y cada uno de estos países como antesala a los Acuerdos Europeos⁷⁹¹ (Polonia⁷⁹², la antigua Checoslovaquia⁷⁹³, Hungría⁷⁹⁴, Rumania⁷⁹⁵ y Bulgaria)⁷⁹⁶ y los Acuerdos sobre comercio y cooperación comercial y económica, previos a los Acuerdos sobre libre comercio y medidas de acompañamiento del grupo báltico. (Letonia⁷⁹⁷, Lituania⁷⁹⁸, Estonia⁷⁹⁹ y Eslovenia).

Los Acuerdos interinos y los Europeos establecían la formación de una zona de libre comercio entre la Comunidad y cada uno de los PECO a lo largo de un periodo de transición de diez años desde su entrada en vigor. Su ámbito de aplicación incluye los productos industriales, agrícolas y pesqueros⁸⁰⁰. Aunque en el objetivo de creación de una zona de libre comercio, se excluye a los textiles

⁷⁹⁰ Efectivamente, la no incorporación de Suiza al EEE trajo el problema de la imposibilidad de aplicar acumulaciones entre estos países y el EEE al contar con reglas de origen diferentes. Sobre la adaptación del acuerdo CE-Suiza al EEE, NELL, Ph. G., op. cit (1994).

⁷⁹¹ Los Acuerdos interinos contenían la parte relativa al comercio y medidas de acompañamiento de los Acuerdos de Asociación, esto es materias de competencia completamente comunitaria, por lo que podían ser ratificados por la Comunidad exclusivamente. En cambio, los Acuerdos de Asociación, al contener normas relativas a otros ámbitos sobre los cuales la Comunidad no tiene la competencia exclusiva, necesitaba la ratificación, además de la Comunidad, de los Estados miembros, lo cual ralentizaba el proceso. Por ello, los Acuerdos interinos, trataban de poner en marcha el funcionamiento de la parte comercial más rápidamente.

⁷⁹² Acuerdo interino: Decisión del Consejo 92/228 (DOCE 1992 L 114/1). Acuerdo interino: Decisión del Consejo y de la Comisión 93/743 (DOCE 1993 L 348/1)

⁷⁹³ Acuerdo interino: Decisión del Consejo 92/229 (DOCE 1992 L 115/1). Acuerdo interino: Decisiones del Consejo y de la Comisión 94/909 y 94/910 (DOCE 1994 L 360/1 y L361/1)

⁷⁹⁴ Acuerdo interino: Decisión del Consejo 92/230 (DOCE 1992 L 116/1). Acuerdo de Asociación: Decisión del Consejo y de la Comisión 93/742 (DOCE 1993 L 347/1).

⁷⁹⁵ Acuerdo interino: Decisión del Consejo 93/186 (DOCE 1993 L 81/1). Acuerdo de Asociación: Decisión del Consejo y de la Comisión 94/907 (DOCE 1994 L 357/1)

⁷⁹⁶ Acuerdo interino: Decisión del Consejo 93/960 (DOCE 1993 L 323/1). Acuerdo de Asociación: Decisión del Consejo y de la Comisión 94/908 (DOCE 1994 358/1)

⁷⁹⁷ Acuerdo interino: Decisión del Consejo (DOCE 1992 L 403/10). Acuerdo de Asociación: Decisión del Consejo y de la Comisión (DOCE 1994 L 347/137)

⁷⁹⁸ Acuerdo interino: Decisión del Consejo (DOCE 1992 L 403/19). Acuerdo de Asociación:

⁷⁹⁹ Acuerdo interino: Decisión del Consejo (DOCE 1992 L 403/1). Acuerdo de Asociación: Decisión del Consejo 94/974. (DOCE 1994 L373/1)

⁸⁰⁰ Quedan excluidos del ámbito del acuerdo las albúminas, el corcho natural en bruto, algodón sin cardar ni peinar, lino en bruto o sin hilar y cáñamo en bruto o sin hilar.

para los cuales se presentan algunas concesiones. Para ninguna de las tres categorías se introducen de forma inmediata y generalizada exenciones de derechos arancelarios a la importación por ninguna de las dos partes. Así, la Comunidad se compromete sólo para algunos productos industriales a la eliminación inmediata de sus derechos aduaneros. El resto se clasifica en varias categorías, según los productos exportables de cada PECO, permitiendo un desarme arancelario más o menos rápido. Una última categoría de productos, la más numerosa, permite la importación dentro de contingentes, cuya eliminación progresiva también se prevé⁸⁰¹. En el caso inverso, el tratamiento de los productos industriales originarios de la Comunidad es objeto también de reducciones arancelarias por categorías de productos, quedando, igualmente, un grupo más reducido sometido a contingentes⁸⁰².

La parte comercial de los Acuerdos de Asociación establece también la eliminación de las restricciones cuantitativas y medidas de efectos equivalente, así como las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, aunque si bien es inmediata por parte de la Comunidad, en el caso de los PECOs se retrasa a lo largo del periodo transitorio. Los productos textiles y los productos CECA siguen un régimen especial contenido en sendos protocolos anexos a los acuerdos⁸⁰³,

⁸⁰¹ Tomando como ejemplo el caso de Hungría, la Comunidad establecía para un reducido grupo de productos (productos minerales, químicos, pieles y algunos metales) una reducción arancelaria del 50% el primer año de la entrada en vigor y la eliminación total al segundo año. Para otra categoría de productos, más reducidos aún, (algunos metales) una eliminación total en cuatro años, reduciendo el 20% cada año. Para casi todos los productos restantes (productos químicos orgánicos y abonos, materias plásticas, cauchos, algunos derivados de pieles, vidrios, fundiciones de hierro y acero y sus manufacturas, máquinas y aparatos eléctricos y vehículos) la importación sin aranceles se permite dentro del límite de los contingentes establecidos. El resto de los productos que no figuran en ninguna de las clasificaciones y que se reducen a productos farmacéuticos, cinematográficos, bisuterías, ..., tienen permitida la entrada en la Comunidad de forma inmediata.

⁸⁰² Siguiendo con el ejemplo de Hungría, se establece una primera categoría de productos para los cuales se plantea una reducción arancelaria de un tercio el primer año, de dos tercios el segundo y eliminación total para el tercero (productos minerales y químicos, plásticos, y sobre todo herramientas, maquinaria, instrumentos de precisión y automóviles). La segunda categoría prevé una reducción semejante a la anterior pero desplazada en el tiempo tres años desde la entrada en vigor del Acuerdo. La tercera categoría establece unas reducciones más suaves a lo largo de siete años. Se trata de productos químicos, caucho, manufacturas de cuero y madera, papel, y sobre todo de sedas, algodón, fibras, vestidos, así como de hierro y acero, sus manufacturas y otro tipo de máquinas y vehículos). Por último se establece la cuarta categoría de productos sometidos a contingentes tiene un ámbito más reducido: carbón, hierro, fuel, turismos, instrumentos de telecomunicaciones, algunos productos químicos y farmacéuticos, algunos productos de piel y calzado)

⁸⁰³ Protocolos 1 y 2.

también de reducciones progresivas. Para algunos productos industriales, la Comunidad mantiene el elemento agrícola⁸⁰⁴.

Los Acuerdos con los países bálticos de segunda generación establecen la creación de una zona de libre comercio de forma inmediata sin periodo transitorio, eliminándose desde la entrada en vigor los derechos aduaneros, las exacciones de efecto equivalente, las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente para los productos industriales⁸⁰⁵. Los productos textiles en el momento de su importación en la Comunidad siguen un régimen especial determinado en un protocolo anexo al acuerdo. Para los mismos productos industriales que se señalaron en los Acuerdos con los PECOS, la Comunidad mantiene el elemento agrícola. En ambos tipos de Acuerdos también, para los productos agrícolas y de la pesca, se establece un listado de concesiones mutuas. Igualmente es posible utilizar de acuerdo con ambos, medidas de salvaguardia así como derechos antidumping en las relaciones comerciales mutuas.

La parte comercial de los acuerdos se acompaña de otra serie de disposiciones permitiendo la libre circulación de trabajadores, facilitando el establecimiento recíproco de empresas y la prestación de servicios, la apertura de la concesión de contratos públicos, en el caso de los PECOS y en el caso también de los bálticos, el movimiento de capitales, así como el respeto de ciertas normas del derecho de la competencia. En vistas de la futura integración en la Comunidad se prevé la armonización de legislaciones, además de los campos ya citados, en propiedad intelectual, protección del consumidor, responsabilidad por productos, impuestos indirectos, normas técnicas, transporte y medio ambiente. Debe señalarse que la extensión de las medidas de acompañamiento en los acuerdos con los PECOS es mucho mayor que en el de los bálticos, destacando para estos últimos, la ausencia de disposiciones sobre inversiones y contratos públicos.

⁸⁰⁴ V. WINTERS, A.: Expanding EC membership and association accords: recent experience and future perspective, p. 104 y ss., ANDERSON y BLACKHURST, op. cit. Haciendo un balance de estos acuerdos, el autor destaca las "ventajas" obtenidas por la CE en estos acuerdos. Entre ellos el deseo de mantener en Europa una esfera de influencia, desincentivar la emigración, abrir a los productos comunitarios más mercados y mantener protegida la agricultura y sectores sensibles como textiles y acero, al mismo tiempo que se extienden los estándares sociales y medioambientales.

⁸⁰⁵ Se excluyen también de estos acuerdos los mismos productos que para los PECOS,

Las reglas de origen contenidas en estos acuerdos han sufrido una importante evolución. La determinación de la transformación suficiente para productos no enteramente obtenidos en la Comunidad o en unos de los PECO's o países bálticos partía de la aplicación del criterio del cambio de posición en el SA del producto final en relación con las materias utilizadas en su fabricación. En cuanto al tema de la acumulación, ésta se establecía entre la Comunidad y cada país miembro del Acuerdo (acumulación bilateral) solo para productos originarios, esto es, excluyendo la acumulación de transformaciones. En cuanto a la acumulación diagonal, se preveía desde el principio pero formando grupos reducidos: Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia, por un lado, Bulgaria y Rumanía⁸⁰⁶, por otro, y los tres bálticos formando el tercer grupo. Esta acumulación diagonal, estaba redactada en los mismos términos que la acumulación aplicada a los países de la EFTA, por lo que como dijimos para aquella, su aplicación resultaba bastante difícil.

Ya en 1995⁸⁰⁷ las normas de origen de los protocolos de los acuerdos PECO's-CEE y Bálticos-CEE son modificadas de forma que la acumulación diagonal se facilita, permitiendo claramente la consideración como propios de los productos originarios de los otros países asimilados en el mismo grupo de países (los dos grupos de los PECO's y el grupo de los Bálticos)⁸⁰⁸.

Un años después se da un paso muy importante en la integración de las relaciones comerciales de todos estos países: los productos originarios de los países del EEE, así como todos los de los PECO's y los Bálticos son acumulables, según la modificación de los Protocolos 4º de los Acuerdos bilaterales CE-

⁸⁰⁶ La acumulación entre estos dos países ni siquiera estaba bien establecida, puesto que si bien en el acuerdo con Rumania se preveía la acumulación con los productos búlgaros, en el Acuerdo con Bulgaria no se establecía tal acumulación.

⁸⁰⁷ La primera vez que se expuso una necesidad de reforma de las reglas de origen tuvo lugar en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, al que siguió las sugerencias de la Comisión en esta materia en el Consejo de Copenhague de 1993. El Consejo Europeo de Essen de 1994 fue el foro donde se preparó el texto de la nueva política europea sobre reglas de origen tendente a la armonización en el bloque europeo. INAMA, S., op. cit. (sin publicar).

⁸⁰⁸ V. a modo de ejemplo la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte y la República de Hungría, por otra, de 17 de julio de 1995. DOCE 1995 L 201/39.

PECOS⁸⁰⁹, CE-Bálticos, así como del Acuerdo EEE⁸¹⁰. Además la determinación de las exigencias de transformación suficiente para entender que el producto es originario de uno de los países parte en los Acuerdos, se modifica, adoptando el listado de definición producto por producto. En 1999, a las posibilidades de acumulación se unen los productos originarios de Turquía⁸¹¹, aparte de plantearse nuevas modificaciones en las reglas de origen que facilitan aún más el tratamiento preferencial en las relaciones comerciales de todos estos países⁸¹².

La red de relaciones comerciales no se acaba aquí: Paralelamente, cuatro PECOs (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) pusieron en funcionamiento a partir de 1993, el Acuerdo de Libre Comercio Centro Europeo (CEFTA)⁸¹³, al que se uniría Eslovenia, Rumanía y Bulgaria, tres, cuatro y seis años más tarde, respectivamente. La integración progresiva de todos los PECOs y Bálticos en acuerdos de libre comercio entre ellos, y con reglas de origen⁸¹⁴ semejantes a las planteadas en las relaciones bilaterales de cada uno de ellos con la Comunidad, son imprescindibles, como sabemos, para que las acumulaciones planteadas en estas últimas sean aplicables. El establecimiento de la CEFTA también se previó con un periodo transitorio que debería culminarse en enero de 2001 y abarca no sólo productos industriales sino también agrícolas, aunque bajo un régimen diferente⁸¹⁵

⁸⁰⁹ V. a modo de ejemplo Decisión 3/96 del Consejo de Asociación entre las Comunidades europeas y sus estados miembros, por una parte y la república de Hungría, por otra, de 28 de diciembre de 1996 (DOCE 1996 L 92/1).

⁸¹⁰ Decisión del Comité Mixto del EEE 71/96 de 22 de noviembre de 1996. (DOCE 1997 L 21 /12)

⁸¹¹ La acumulación con Turquía funciona solo con determinados productos (industriales): v. lista del anexo V del Protocolo 4º DOCE 1999 L 49/34.

⁸¹² V. Decisión 1/1999 del Consejo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Hungría por otra de 28 de enero de 1999 DOCE 1999 L 49/33

⁸¹³ Firmado el 21 de diciembre de 1992 en Cracovia. V. pag. Web: <http://www.ijs.si/cefta>

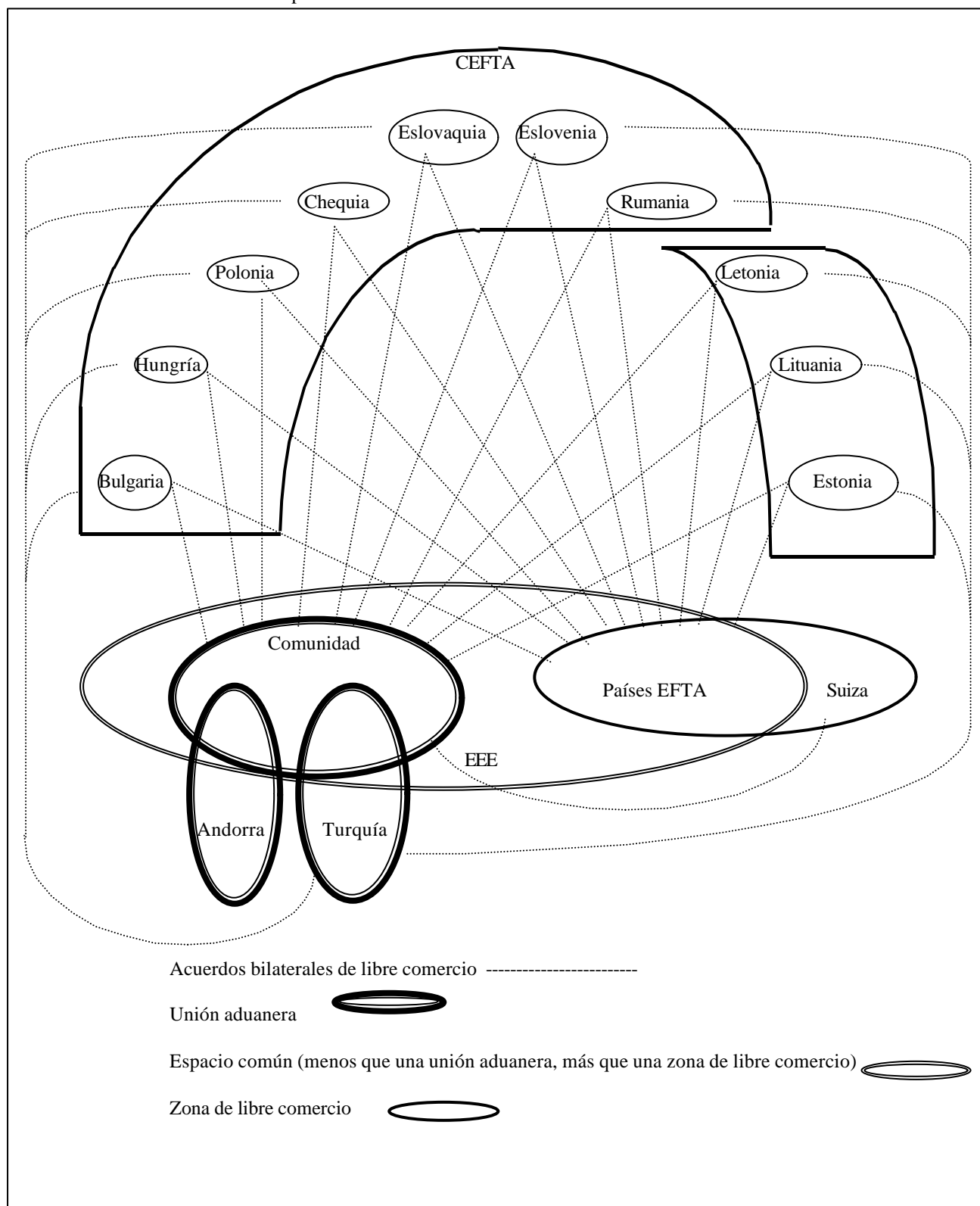
⁸¹⁴ Protocolo 7 del Acuerdo CEFTA, reemplazado por el protocolo Adicional 4 de 13 de septiembre de 1996, que empezó a funcionar a partir del 1 de enero de 1997. Permite la acumulación diagonal entre los países CEFTA, la Comunidad Europea, los Estados Bálticos, los países EFTA, Rumanía y Bulgaria. Únicamente Hungría y Polonia no aplican la acumulación diagonal

⁸¹⁵ Una comparación entre los Acuerdos CE-PECOs y CEFTA, BALAZS, P.: "Subregional cooperation in Central and Eastern Europe, the Visegrád Declaration and the Central European Free Trade Agreement", DEMARET,P., BELLIS, J.F., GARCIA JIMÉNEZ, G., op. cit., p. 89 y ss.

Por su parte los países EFTA establecen entre 1990 y 1992 también con cada PECO y países Bálticos acuerdos de cooperación en comercio⁸¹⁶, investigación, ciencia e inversiones, así como asistencia técnica en aduanas y normalización. Los acuerdos también incluían la creación de zonas de libre comercio eliminando los derechos aduaneros, restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente para productos industriales. Las zonas de libre comercio incluían normas sobre derecho de la competencia, contratos públicos y propiedad intelectual. La liberalización del comercio para productos agrícolas es muy reducida.

⁸¹⁶ Los acuerdos EFTA-PECOs fueron negociados paralelamente o muy poco después que los acuerdos CE-PECOs, para evitar un tratamiento menos favorable que el de sus competidores de la CE, V. NELL, Ph. G.: “Extensión of the European Union/EFTA Regional Trading bloc to Central and Eastern Europe”, *World Competition*, 1997, vol. 20, 3. Sobre una composición entre los Acuerdos CE-PECOs y EFTA-PECOs y los problemas que pueden aparecer de la aplicación simultánea de estos acuerdos cuasi-gemelos. v. SOLTYSINSKI, S.: “The proliferation of the European Union Rules on Free Trade in Central and Eastern Europe: Towards a Pan European Integrated Market”, DEMARET, P., BELLIS, J.F., GARCIA JIMÉNEZ, G., op. cit., p. 83 y ss.

Cuadro N° 29
Acuerdos europeos



4.1. Las reglas de origen del Grupo Europeo: las reglas Paneuropeas

Vista la evolución de las diferentes zonas de integración que se han ido desarrollando en el área europea, pasamos a analizar, únicamente desde la perspectiva de la Comunidad la situación actual de las reglas de origen. Deben ponerse en relación tres grupos de reglas de origen: las del EEE, las de todos los acuerdos bilaterales que contienen zonas de libre comercio con la Comunidad (países PECOs, Bálticos y Suiza) y por último las del acuerdo de Asociación con Andorra y Turquía.

Las últimas reglas de origen del EEE en vigor se encuentran en la Decisión del Comité Mixto del EEE de 22 de noviembre de 1996, por la que se modifica el Protocolo 4 del Acuerdo EEE⁸¹⁷. Respecto a los Acuerdos PECOs y Bálticos, se encuentran en las Decisiones de los Consejos de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, y cada uno de estos países producidas a finales de 1996 y principios de 1997, modificando los Protocolos 4 respectivos, con algunas modificaciones añadidas a lo largo de de 1999. Estas reglas definen el origen, en función de que el producto haya sido enteramente obtenido en uno de los países que forman el EEE o hayan sido allí suficientemente transformados. La transformación suficiente se define en un listado anexo donde producto por producto se describen las operaciones que confieren origen. Si bien esta ha sido la forma de definir el origen desde la creación del EEE, debemos recordar que los acuerdos bilaterales predecesores del EEE, que unían a la Comunidad con cada país EFTA, utilizaban la técnica del cambio de posición en la nomenclatura para definir la transformación suficiente. En la misma situación se encuentra la determinación del origen en los Acuerdos bilaterales con PECOs, Bálticos y Suiza, como hemos señalado anteriormente.

El contenido de otros aspectos referidos al origen es similar al ya visto en otros acuerdos, incluyendo las reglas de absorción, de mimimis (excluyendo los productos textiles), listado de operaciones insuficientes, accesorios, surtidos,

⁸¹⁷ Decisión nº 71/96 DOCE 1997 L21/12

unidad de calificación y elementos neutros. En lo que respecta a los drawback, se incluye una regla de no drawback en los acuerdos EEE, pero no en los bálticos y PECO. Así que pasamos a ocuparnos del aspecto más novedoso y donde se encuentran más diferencias que es el de la acumulación y en la aplicación del principio de territorialidad.

4.2. Acumulación países EEE

La Acumulación que se establece entre los países miembros de este Espacio es la máxima acumulación pensable: “...los territorios de las partes contratantes a las que se aplica el presente Acuerdo se considerarán como un territorio único”⁸¹⁸. Ello supone que cualquier transformación realizada en un país EFTA o en la Comunidad, incluso las llamadas operaciones insuficientes, son acumulables a todas las realizadas dentro del la Comunidad o de cada país EFTA, respectivamente. De esta forma, la suma de todas esas operaciones y valores añadidos posibles en todo el territorio del EEE se computarán a los efectos de comprobar si se cumplen las exigencias del origen del Protocolo, como si estuviéramos hablando de un solo país. Destaquemos algunos aspectos: Si un producto final cuenta con materiales y operaciones correspondientes a varios países del EEE, sin que en ese producto haya intervenido ningún elemento o valor de un país tercero, el producto final en cuestión se considerará como *enteramente obtenido* en el EEE y se aplicarán las reglas determinadas para estos productos y no las del listado anexo. Si, al contrario, ha intervenido algún elemento no originario entonces se aplicarán las reglas del listado anexo contabilizando todos los elementos y valores aportados en el EEE para determinar si ha sido *suficientemente transformado* allí. Y como la acumulación es total realmente, no resultan necesarias unas reglas de localización para fijar qué país miembro del EEE atribuye finalmente su origen al producto, sino que el origen EEE existe. Esta es quizás la muestra más representativa del grado de acumulación conseguido en este Acuerdo: la aceptación de un origen común. En realidad y a estos efectos, el EEE se equipara al funcionamiento de la Comunidad. Es cierto que en otros Acuerdos que hemos estudiado aparecía una terminología semejante a la aquí descrita, haciendo mención que determinado grupo de países

⁸¹⁸ Art. 2 Protocolo 4

funcionaban como “un solo territorio” (por ejemplo los países ACP), sin embargo, la excepción de las operaciones insuficientes solía estar presente y sobre todo, las reglas de localización para acabar designando el país de origen, puesto que un origen común al grupo no existía. Por ello podemos decir que la acumulación prevista en el EEE va más allá de las acumulaciones totales, es el único caso de un verdadero territorio único⁸¹⁹.

4.3. Acumulación diagonal EEE-Suiza-Países Bálticos-PECOs

4.3.1. En las relaciones entre los países EEE

Lógicamente si el EEE funciona como un único territorio, en las posibilidades de acumulación con otros países, ni la Comunidad ni los países EFTA aparecen ya, sino que son substituidas por el EEE. Pero debe recordarse que el alcance del EEE es reducido y su funcionamiento como único territorio sólo se aplica en relación con otros países europeos con los que todos los países miembros del EEE han firmado acuerdos de libre comercio exactamente iguales y con las mismas reglas de origen. Por ello, en los Acuerdos del grupo mediterráneo, por ejemplo, el territorio EEE no existe, ni el origen EEE tampoco.

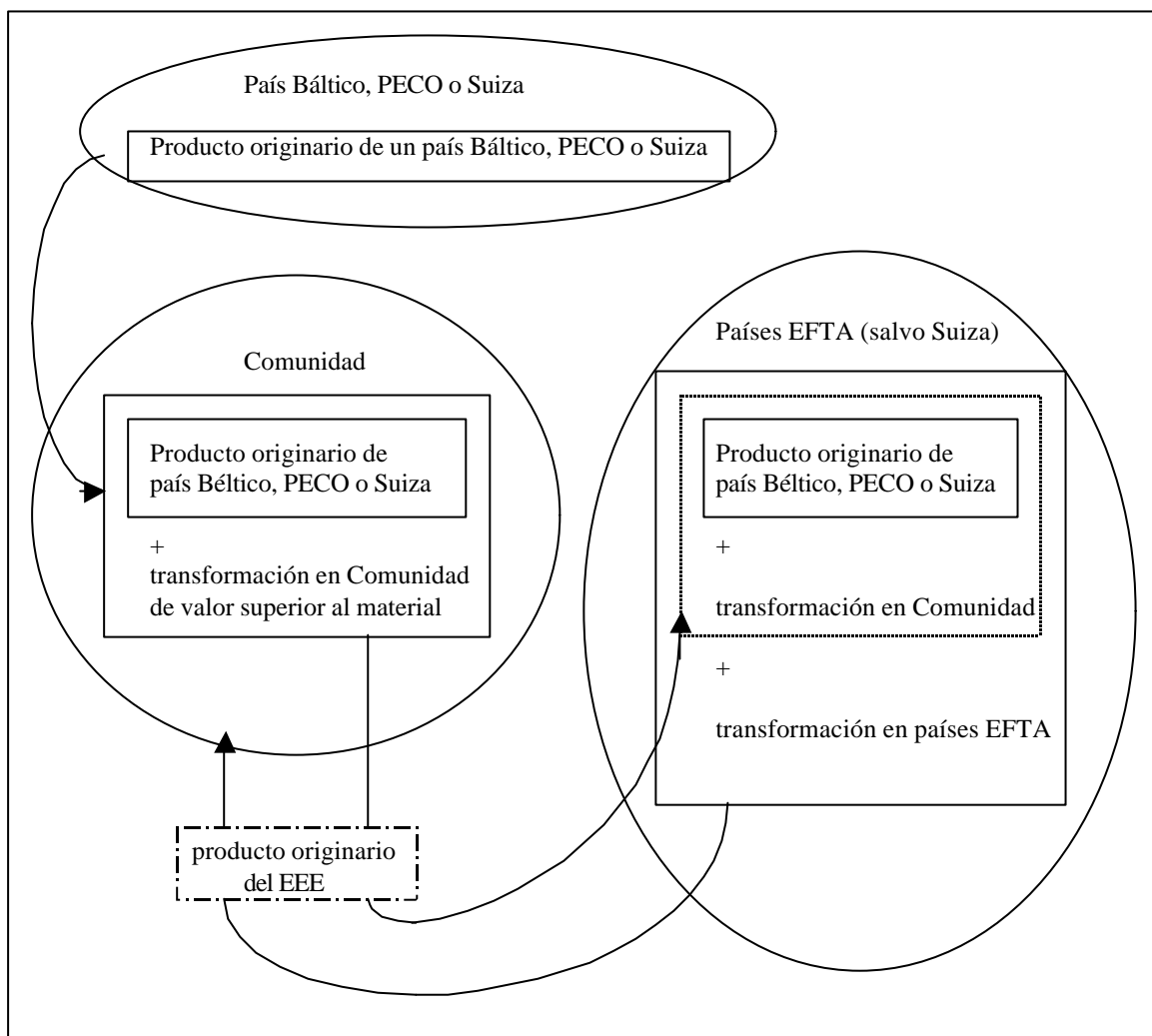
Pues bien, en este ámbito europeo, se permite que las materias originarias de Polonia, Hungría, la República Checa, la República Eslovaca, Bulgaria, Rumania, Letonia, Lituania, Estonia, Eslovenia o Suiza se consideren originarias del EEE cuando se incorporen a un producto allí obtenido. Pero obsérvese que esta posibilidad no es una concesión que hacen todos estos países al EEE, para que a éste le resulte más fácil conferir su origen y, a la inversa, vamos a encontrar una disposición en la que se permite a estos países que consideren como propios productos originarios del EEE cuando en ellos sean transformados. No, la posibilidad de acumular los productos originarios de los países bálticos, PECO y Suiza es una concesión que se hacen mutuamente la Comunidad y los países EFTA. Dicho más claramente: los países EFTA permiten que la Comunidad

⁸¹⁹ Entendemos por ello que no resulta correcta la interpretación de algunos autores que dejándose llevar por la terminología entienden que la acumulación total supone la consideración de un único territorio. PRIESS y PETHKE, op. cit. Según nuestro punto de vista, esto no es así salvo en el caso del EEE y precisamente porque ya no es acumulación. Sería asimilable a la situación de un territorio aduanero cualquiera.

utilice los productos originarios de los países citados, y, a la inversa, la Comunidad permite que los países EFTA también los utilicen. La concesión mutua deriva de que tanto la Comunidad como los países EFTA han realizado el mismo tipo de acuerdos con estos países, rigiéndoles las mismas reglas de origen. La singular redacción deriva de que, por la acumulación total que acabamos de ver, EFTA y Comunidad conforman un solo territorio, el EEE, y, por tanto, las concesiones mutuas pierden el sentido: a la Comunidad, por ejemplo, le beneficia tanto que ella misma pueda acumularse los productos de Polonia, como que lo haga un país EFTA.

Esta es una situación exclusiva del Acuerdo EEE, derivada de esta similitud de relaciones que las dos partes en el Acuerdo (países EFTA y Comunidad) mantienen con terceros países a lo que se añade las especiales relaciones de integración que les unen entre sí. Podemos percibir más claramente la diferencia si comparamos la situación con la determinada en los otros acuerdos que habíamos visto. En otros acuerdos, pensemos en los euromediterráneos, la acumulación que Marruecos podía hacer de los productos de Túnez y Argelia, y a su vez, la acumulación que la Comunidad podía hacer de los productos de los mismos países, era posible porque las dos partes en el Acuerdo mantenían las mismas relaciones con los países terceros citados. Pero el caso es que a Marruecos sólo le interesa poder acumularse los productos de estos países para poder conferir su propio origen, y de alguna manera, que la Comunidad pueda acumularse los mismos productos, le perjudica, por que de esa forma más productos transformados en la Comunidad tienen acceso a su mercado. En cambio, en la situación prevista en el Acuerdo EEE, esos intereses enfrentados desaparecen por la constitución del espacio común.

Cuadro n° 30 Acumulación EEE



Debe recalcar que la consideración como propios del EEE de los productos originarios de estos países también es especial. Siendo productos originarios de países terceros y no partes en el Acuerdo, se permite su acumulación sin ningún tipo de exigencia, como por ejemplo que sufran una transformación al menos superior a las llamadas operaciones insuficientes en el territorio del EEE. Llevando la situación a un caso extremo, podría ser concebible, pues, que un producto originario de Polonia, por ejemplo, sea simplemente empaquetado en Noruega y obtenga ya el estatus de producto originario del EEE si se exporta a la Comunidad. De alguna forma, sucedería algo semejante a las posibilidades de acumulación de los productos originarios de la Comunidad y los países EFTA: cualquier transformación que se realice dentro del territorio EEE sobre ellos, produce el efecto de que se consideren como materiales asimilados a

los del EEE. No obstante, esto no es así realmente. La consideración de los productos originarios de los países bálticos y los PECO's no es exactamente la misma que tienen los productos originarios de la Comunidad y los países EFTA, y ello se pone de relieve con las reglas de localización.

Efectivamente, para que los materiales originarios de los PECO's, los Bálticos o Suiza, sean finalmente asimilados a los productos originarios del EEE, la transformación que en este espacio se realice sobre ellos debe suponer un valor añadido superior al de esos mismos materiales. Si esto no sucediera, el producto final conservaría el origen de ese país báltico o centro europeo. Siguiendo con el ejemplo antes puesto, el producto polaco empaquetado en Noruega, seguiría teniendo origen polaco para la Comunidad y no del EEE. Esta situación sirve muy bien para marcar que las reglas de localización tienen un carácter ambiguo y que sería fácilmente convertibles en una regla de origen que utilizando el método del valor añadido expresara algo así como que un producto fabricado a partir de materiales originarios de los PECO's, los países bálticos o Suiza, tendrá el origen EEE si han sufrido en este territorio una transformación con un valor superior al 50% del producto final. Supongamos ahora que no se están utilizando materiales originarios de uno de estos países, sino de varios de ellos. La regla de localización obliga a que la transformación realizada en el EEE tenga un valor superior al valor más alto de los materiales originarios de uno de esos países. En definitiva, como hemos visto que funcionan generalmente las reglas de localización en otros acuerdos preferenciales: el país que más valor añadida al producto, ya sea en materiales, (países bálticos, PECO's o Suiza) ya sea en transformación, (país del EEE), ése es el que confiere su origen. Lo importante, podemos pensar, es que el producto final tendrá garantizada en cualquier caso la libre circulación en el EEE.

No obstante las reglas de localización presentan aquí una significación más trascendente. Habíamos visto en el examen de anteriores acuerdos que las reglas de acumulación aseguran la aplicación de un origen preferencial (país ACP, por ejemplo), y que luego las reglas de localización lo que hacen es determinar exactamente qué país confiere su origen (Angola). En el fondo la designación del país de origen por las reglas de localización no tenía mayor trascendencia, puesto que, que fuera Angola o Barbados, por ejemplo, no cambiaba un ápice el tratamiento de la mercancía en el momento de ser importada en la Comunidad.

Piénsese, sin embargo, que ahora no se está en la misma situación. Que un producto tenga finalmente origen EEE u origen de un país báltico, de un PECO o de Suiza, no tiene el mismo significado. Es cierto que por los acuerdos bilaterales que la Comunidad mantiene con estos grupos de países, la mercancía será importada en la Comunidad con la misma exención de derechos aduaneros que si se considera originaria del EEE, pero ahí se acaban las equivalencias. Una mercancía de origen EEE, no puede sufrir, por ejemplo, la aplicación de derechos antidumping, un productos de origen de un PECO, de Suiza o de un país Báltico, sí. Si esa misma mercancía sirve, a su vez, como material para la elaboración de otro producto en la Comunidad, las posibilidades de acumulación no son exactamente las mismas como veremos. Por su trascendencia, consideramos que las reglas de localización pueden considerarse, en este, caso como unas verdaderas reglas de origen.

4.3.2. En las relaciones Comunidad-PECOs, Comunidad-Bálticos y Comunidad-Suiza

Todo lo dicho hasta ahora se encuentra en el Acuerdo que configura el EEE, y por tanto, todas las posibilidades de acumulación se refieren a las relaciones comerciales que la Comunidad mantenga con los países EFTA, salvo Suiza y viceversa. Para conocer qué es lo que sucede en las relaciones con Suiza, los países PECOs y Bálticos, deberemos acudir a la red de acuerdos bilaterales: Teniendo todos ellos en conjunto en consideración, el resultado es que la Comunidad podrá acumularse los productos originarios de Polonia, Hungría, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Letonia, Lituania, Estonia, Eslovenia y Suiza en sus relaciones comerciales con estos mismos países, así como también los productos originarios de Noruega, Liechtenstein e Islandia. Y a la inversa, cada uno de los países nombrados podrá considerar como propios los productos originarios de la Comunidad y de todos los otros países citados cuando los utilice para fabricar un producto en su territorio y pretenda luego exportarlos a la Comunidad. Obsérvese que la simetría en las posibilidades de acumulación parecen quedar cuadradas aunque en las relaciones comerciales con los PECOs, Suiza y los Bálticos no se utilice el término EEE, pues los países EFTA que integran el EEE junto con la Comunidad, también están incluidos en el

juego de las acumulaciones en las relaciones comerciales con este largo listado de países.

Sin embargo, la simetría parece quedar un poco más descuadrada si se desciende a los detalles. El tipo de acumulación que se permite en estas relaciones con los países bálticos, los PECO y Suiza, parece no ser exactamente la misma que se permitía en las relaciones comerciales EEE. Ahora para que los materiales originarios de los países citados puedan ser acumulados en transformaciones realizadas en la Comunidad, esta transformación deberá consistir en algo más que en una de las llamadas operaciones insuficientes, y viceversa, para que un PECO, un país Báltico o Suiza pueda acumularse materiales originarios de la Comunidad o de cualquiera de los otros países citados, deberá transformar ese material a través de una operación superior a las insuficientes.

Y como sucede en estos casos, la regla de acumulación va acompañada de una regla de localización: La transformación realizada en el país báltico, en Suiza o en un PECO deberá suponer un valor superior al valor más elevado que tenga el material originario de uno de los países del listado en comparación con todos los que han intervenido en la transformación. Si así no sucediera, entonces el producto final tendrá el origen del país del listado cuyos materiales son los que tienen mayor valor de todos los otros que han participado en la operación de transformación.

Esta, que es la típica regla de localización, presenta un matiz diferente ahora. Y es que su aplicación no representa un “además” para que el país en el que se realiza la transformación acabe atribuyendo su origen al producto final, una vez satisfecho el requisito de que la operación de transformación sea superior a una de las operaciones insuficientes, sino que se da juntamente con ella. Hasta ahora lo que habíamos visto en otros acuerdos era que la operación que se realizaba en un país debía ser superior a las llamadas operaciones insuficientes para que pudiera tener lugar la acumulación y asegurar el origen preferencial. Después y por el funcionamiento de las reglas de localización, se debía considerar el valor añadido en esa transformación y compararlo con los materiales utilizados acumulados.

Pues bien, ahora es diferente: Puede suceder que las elaboraciones realizadas en el país en cuestión no sean superiores a una de las insuficientes pero aún así, el producto final puede adquirir su origen si el valor añadido allí supere al valor de las materias utilizadas originarias de cualquiera de los países del listado. De nuevo, pues lo que tenemos es unas reglas de localización con una trascendencia mucho mayor de lo que les corresponde y también unos artículos con una redacción muy equívoca⁸²⁰.

Resulta, considerando el contenido de la regla de acumulación y de localización que ninguna de ellas tiene el significado que cabría esperar: Finalmente, los materiales originarios de los países bálticos, PECOs, Suiza, los otros países EFTA y de la Comunidad podrán ser acumulados a las transformaciones realizadas en cualquiera de los países bálticos, PECOs, Suiza o la Comunidad, sin ninguna condición: cualquier operación será acumulable y el origen preferencial está garantizado. Lo único que ocurre es que si esa transformación es una de las llamadas insuficientes, entonces para que el país donde se realiza la transformación confiera su origen deberá añadir un valor superior al más alto de los materiales utilizados. La verdad es que esta condición última resulta bastante extraña, puesto que el valor de las operaciones insuficientes es por naturaleza bastante bajo, luego prácticamente no será necesario realizar muchos más cálculos: está claro que si se ha realizado una operación insuficiente, el país en el que ha tenido lugar dicha transformación no transfiere su origen.

Pues bien, comparemos la situación de los materiales de los países Bálticos, los PECOs o Suiza si se trata de una relación entre la Comunidad y estos países o si se trata de una relación en el EEE. En el segundo caso la regla de localización del plusvalor añadido por la transformación se aplicará siempre, sea cual sea la operación que se realice, en el primer caso se aplicará únicamente cuando la operación realizada sea menor que una de las insuficientes. El resultado es que será más difícil para estos materiales perder su origen y ganar el del EEE que ganar el de otro país báltico, PECO, o Suiza o de la Comunidad.

⁸²⁰ La redacción es equívoca hasta el punto de que han sido necesarias unas aclaraciones a su funcionamiento. V. Notas explicativas relativas al Protocolo n° 4 de los Acuerdos Europeos (DOCE 1999 C 90/6)

Pongamos un ejemplo: Se importa en Polonia tejido originario de Hungría (valor 40% PFF) y forro originario de Eslovaquia (valor 25%). En Polonia esos materiales son transformados en prendas de vestir (operación mayor a las insuficientes, valor 35%) y son exportados a la Comunidad. Ésta considerará como originarias de Polonia a las prendas de vestir, puesto que como se trata de una operación superior a las insuficientes la que se ha realizado en Polonia, no debe entrar a realizar más consideraciones sobre si el valor añadido en Polonia es no superior al de los materiales empleados. Pensemos ahora en que se realiza la misma operación a partir de los mismos materiales en Noruega. Aplicando las reglas de origen del EEE, el producto no será considerado como noruego, puesto que hay que considerar el valor añadido por la transformación en todo caso y como éste es inferior al valor de los materiales de Hungría, las prendas de vestir acaban teniendo el origen húngaro. Y no es casualidad que sea más difícil conseguir el origen EEE, ya hemos visto que presenta algunas ventajas en relación con el origen de los países bálticos, los PECO's o de Suiza. La simetría de las reglas de origen paneuropeas no es, pues, perfecta, y tiene sus consecuencias.

Existe otro dato que debe ser remarcado y es que las acumulaciones de las que estamos hablando en los acuerdos bilaterales abarcan únicamente productos originarios y no transformaciones. No es el caso del EEE. Es cierto que en el Acuerdo del EEE no se menciona en absoluta la posibilidad de acumular transformaciones, pero recordemos que se señala que es un territorio único, lo cual equivale tanto como decir que se produce todo tipo de acumulaciones. Esto es, pensemos en unos materiales de un país tercero importados en Noruega que sufren aquí una transformación no suficiente como para que gane el origen noruego. Este producto pasa a la Comunidad y sufre una transformación también no suficiente como para que obtenga el origen comunitario, sin embargo, sumando la transformación realizada en Noruega y la realizada en la Comunidad, (como si se tratara de un único territorio) sí puede considerarse que ha tenido lugar una transformación suficiente como para que el producto final pierda el origen de los materiales del país tercero y adquiera el origen EEE.

En cambio en las relaciones de la Comunidad con los países bálticos, PECO's y Suiza, solamente está prevista la acumulación de los productos originarios y no de las transformaciones. Por seguir con el ejemplo anterior,

imaginemos que en Polonia se importa un producto de un país tercero y es transformado no suficientemente, por lo que mantiene el origen del país tercero. Si ese producto pasa a la Comunidad para seguir siendo transformado, la transformación que se realice en la Comunidad deberá ser suficiente, sin que pueda sumarse la transformación que tuvo ya lugar en Polonia. No existirá, por tanto, ningún incentivo para importar en la Comunidad productos intermedios de todos estos países a no ser que estén suficientemente transformados, o directamente, sean totalmente obtenidos allí. La opción por no acumular las transformaciones en estas relaciones resulta llamativa y las separa del tipo de integración planteado en otros Acuerdos, como los euromediterráneos, que como hemos visto, si lo preveía⁸²¹.

Hay otro aspecto que debe ser destacado de las reglas de origen establecidas para el EEE y para los países bálticos, PECO y Suiza. Son las especiales exenciones establecidas en el criterio de territorialidad. Estas exenciones, establecidas en las últimas modificaciones del Protocolo sobre el origen, primero para el EEE y luego en el resto de estos países, son las mismas que vimos en el especial Acuerdo con Israel. Recordemos que de lo que se trataba era de permitir que, aunque se hubiera roto el principio de territorialidad por la realización de una transformación fuera del territorio beneficiario, en este caso, fuera del EEE o de los países bálticos, PECO o Suiza, el producto continuaba manteniendo el origen preferencial, siempre que la transformación realizada fuera del territorio no tuviera un valor superior al 10% del precio final del producto⁸²².

Por último debemos hacer una referencia a la situación especial en la que se coloca Turquía. Como hemos visto, Turquía conforma con la Comunidad una unión aduanera, que como ya sabemos, significa bastante más que la eliminación

⁸²¹ Destaca esta curiosa situación INAMA, S., op. cit., (sin publicar), p. 202. Desde un punto de vista económico, la acumulación total permite una división de los procesos productivos entre los países afectados más apropiados a las condiciones de estos países. La acumulación diagonal no permite este reparto óptimo. No obstante, también se señala que la acumulación total desemboca en que los países más desarrollados se desembaracen de las actividades que precisan más mano de obra y menos tecnología, situándolas en los países en desarrollo, mientras que con una acumulación diagonal se consigue el efecto de que también los países en desarrollo atraigan más inversión, acompañada de mayor tecnología.

⁸²² PRIESS y PETHKE, op. cit. sobre el sentido y evolución del principio de territorialidad. Se destaca la interpretación de que el 10% de tolerancia podría entenderse no sólo referido al producto final, sino también a los componentes.

de las barreras interiores: la adopción de los mismos derechos aduaneros y de la misma política comercial frente al exterior. También sabemos que el significado práctico ha sido más bien *sui generis* y que en las relaciones comerciales exteriores la Comunidad y Turquía no funcionan al unísono.

Sin embargo, en las relaciones que la Comunidad mantiene con el grupo europeo, del que nos estamos ocupando ahora, los productos industriales originarios de Turquía figuran como beneficiarios de las acumulaciones⁸²³. En realidad sólo son nombrados en los acuerdos bilaterales, lo que significa que en las relaciones de la Comunidad con un país báltico, uno de los PECOs o Suiza, los productos originarios de Turquía son asimilados a los de los otros países bálticos, PECOs, suizos, de los otros países EFTA o de la propia Comunidad. Los acuerdos bilaterales europeos son los únicos acuerdos de toda la extensa red que tiene la Comunidad en los que se plantea las posibilidades de acumulación con los productos originarios de Turquía.

4.4. La especial situación de Andorra y San Marino

Los Acuerdos comerciales con Andorra y San Marino completan el esquema europeo de relaciones comerciales privilegiadas. Hasta 1990 no existía un sistema comunitario general de relaciones comerciales con Andorra, sino diferentes regímenes nacionales. El 28 de junio de 1990 se firmó en Luxemburgo entre la Comunidad y el Principado un Acuerdo comercial⁸²⁴ que creaba una unión aduanera para los productos industriales obtenidos o despachados a libre práctica en el territorio de ambas partes. El Acuerdo incluía, por supuesto, la eliminación de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente, así como de toda medida fiscal interna discriminatoria. Andorra se comprometía a aceptar las disposiciones comunitarias aplicables en materia aduanera⁸²⁵ así como las formalidades de importación aplicadas con respecto a los países terceros.

⁸²³ A excepción de los productos que figuran en el anexo V de los Acuerdos.

⁸²⁴ Decisión del Consejo de 26 de noviembre de 1990 relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de canje de notas entre la Comunidad Económica Europea y el Principado de Andorra (90/680/CEE), DOCE 1990 L 374/13.

⁸²⁵ En concreto la legislación comunitaria relativa a la llegada y salida de mercancías (presentación en aduana, depósito provisional,...), despacho a libre práctica, obligación aduanera (deuda

En cuanto a los productos agrícolas, excluidos de la unión aduanera, la Comunidad se comprometía a la importación de estos productos originarios de Andorra con exención de derechos de importación. A la inversa, Andorra solo aceptaba conceder a las importaciones procedentes de la Comunidad un régimen no menos favorables que el que concede a terceros países, excepto para determinados tabacos en los que se decidía aplicar un 60% del tipo aplicado en las relaciones con terceros Estados.

En el ámbito cubierto por la unión aduanera, Andorra adopta la legislación comunitaria al respecto, por lo que toda la normativa relativa al origen de las mercancías en los Capítulos precedentes será también aplicable en el territorio del Principado⁸²⁶. En lo que respecta a los productos agrícolas y únicamente para la determinación de los productos originarios de Andorra fue necesario anexas un apéndice. A la inversa esta determinación no era necesaria puesto que el compromiso del Principado se restringía a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida y en relación con las mercancías agrícolas *procedentes* de la Comunidad. Así, por ejemplo la reducción al 60% de los derechos aduaneros en cuanto a los tabacos no se aplica solamente a los tabacos originarios de la Comunidad, sino también a los tabacos originarios de terceros Estados despachados a libre práctica.

De forma paralela, se firma en Bruselas el 16 de diciembre de 1991 un acuerdo de comercio y unión aduanera con la República de San Marino. Este acuerdo, a diferencia del caso andorrano, incluía todo tipo de productos industriales y agrícolas. En espera de su entrada en vigor se firma un acuerdo interino que entra en vigor el 1 de diciembre de 1992⁸²⁷. En el acuerdo se menciona la asunción por parte de San marino del AAC, las disposiciones legales,

aduanera, personas obligadas a su pago, devolución o condonación,...), valor en aduana de la mercancía, régimen económico aduanero, normas de origen y procedimientos de exportación. V. Decisión 2/91 del Comité Mixto CEE-Andorra de 12 de julio de 1991 relativa a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en materia aduanera en la Comunidad, que deberán ser adoptadas por el Principado de Andorra. (91/467) DOCE 1991 L 250/24

⁸²⁶ En concreto en la Decisión 2/91 del Comité mixto CEEE-Andorra anteriormente citado se mencionan el R. 802/68 relativo a la definición común de la noción de origen, así como todos los Reglamentos que definían el origen para productos concretos y otras normas relativas a textiles. Se menciona también el compromiso andorrano de aplicar las reglas de origen comunitarias preferenciales

⁸²⁷ DOCE 1992 L 35/14. V también Propuesta de Decisión del Consejo COM 97 (8) final.

reglamentarias y administrativas aplicables en materia aduanera, así como las disposiciones de PCC. En ello hay que entender comprendidas las reglas de origen.

Teniendo en cuenta que las únicas diferencias en cuanto a las reglas de origen se encuentran en la relación con Andorra, pasamos a centrar nuestra atención en ella.

4.4.1. Aspectos sustantivos

El contenido de la definición del origen para los productos agrícolas andorranos no podía ser más sencillo⁸²⁸: tienen el origen de Andorra los productos extraídos o recolectados, obtenidos de la caza o de la pesca o procedentes de animales vivos allí criados, así como los obtenidos de la transformación de los anteriores, incluso utilizando otros productos en su fabricación no obtenidos en Andorra, con la sola condición de que éstos hubieran sido utilizados accesoriamente.

No obstante, la simplicidad de la definición empleada ha sido reemplazada por un nuevo texto en 1999, dentro de las tendencias armonizadoras de las reglas de origen europeas⁸²⁹.

El nuevo texto realiza un calco de las reglas de origen de los acuerdos ya vistos, recogiendo el listado de productos enteramente obtenidos y señalando los casos en los que debe entenderse que las operaciones de transformación son suficientes como para obtener el origen andorrano sirviéndose del listado de operaciones donde se determina el origen producto por producto, listado aquí más reducido puesto que sólo abarca las mercancías de los capítulos 1 a 24 del SA. Se recoge también el listado de operaciones insuficientes, la regla de minimis, así como las reglas relativas a los surtidos, los elementos neutros, las condiciones de territorialidad, transporte directo y exposiciones.

⁸²⁸ Según la modificación realizada por la Decisión 3/91 del Comité Mixto CEE-Andorra de 12 de julio de 1991 (91/468) DOCE 1991 L 250/29.

⁸²⁹ V. Decisión 1/99 del Comité Mixto CE-Andorra de 6 de mayo de 1999 por la que se modifica el apéndice del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Económica Europea y el Principado de Andorra (1999/482), DOCE 1999 L 191/1.

El dato que resulta más novedoso es la incorporación de la acumulación. Esta se prevé de la forma más reducida: acumulación bilateral de productos originarios. Esto es, Andorra podrá considerar como propios los materiales originarios de la Comunidad cuando se incorporen a un producto obtenido en ella, siempre que sean objeto de una transformación superior a las operaciones insuficientes. No obstante hay un dato que sorprende en el nuevo texto del Apéndice y es que la acumulación sea recíproca. Dicho de otro modo, la Comunidad podrá considerar como propias las materias originarias de Andorra cuando sean transformadas en la Comunidad también de forma superior a lo que suponen las transformaciones insuficientes. Ello carece de sentido. Si la determinación del origen es necesaria solamente para los productos de Andorra, tiene sentido que se prevea la posibilidad de que en la fabricación de los mismos intervengan materiales comunitarios y permitir la acumulación con ellos, pero la inversa queda fuera del ámbito posible de aplicación de las reglas de origen: a Andorra no le interesa conocer cuando un producto de estos capítulos puede considerarse como comunitario, por lo que no tiene sentido entrar en consideraciones de si el producto es originario de la Comunidad porque, aunque haya utilizado materiales de Andorra, puede acumularse y considerarlos como propios. Pensamos, por tanto, que esta disposición carecerá de aplicación⁸³⁰.

La verdad es que todo el Apéndice está redactado como si se tratara de un Acuerdo de contenido recíproco e interesara conocer no sólo el origen de los productos andorranos por parte de la Comunidad, sino también el de los productos comunitarios por parte de Andorra, quizás por influencia de los acuerdos europeos, aparentemente el modelo seguido. La cuestión es que todos los acuerdos europeos tienen contenido recíproco y en cambio el de Andorra-CE no, por lo que quizás no resulte un modelo muy adecuado. Las diferencias se acentúan si se considera que los acuerdos europeos excluyen los productos agrícolas, por lo tanto sus reglas de origen están totalmente orientadas a los productos industriales, mientras, que en el Acuerdo Andorra-CE, las reglas de origen se necesitan para los productos agrícolas y pesqueros.

⁸³⁰ Art. 3.2.

Pues bien, que en este Acuerdo se defina cuando debe entenderse que un producto de los capítulos 1 a 24 del SA es originario de la Comunidad, puede resultar necesario precisamente por la acumulación. Si Andorra puede acumularse productos originarios de la Comunidad, ello hace necesario conocer cuándo puede considerarse, a su vez, que un producto es originario de la Comunidad. Y así sucedía en otros textos conteniendo preferencias no recíprocas, como los Acuerdos a los países ACP, por ejemplo. Lo que hace criticable la inclusión de esas mismas referencias en el Acuerdo Andorra-CE es que Andorra ha asimilado muchas normas comunitarias de carácter aduanero por su constitución como unión aduanera con ella en cuanto a los productos industriales. Ello incluye como hemos visto, las normas relativas a las reglas de origen, por lo podían haberse aplicado directamente aquellas a los productos agrícolas.

4.4.2. Aspectos procedimentales

Los aspectos procedimentales están previstos para la admisión de la preferencia en la Comunidad de las exportaciones andorranas, así como para la importación en Andorra de los productos agrícolas comunitarios. De nuevo nos encontramos con que lo primero tiene sentido y lo segundo a duras penas, a no ser que se entienda que es necesario demostrar el origen comunitario de los productos industriales que se importan en Andorra, si van a ser transformados allí para ser posteriormente exportados a la Comunidad. De esta forma, si se quiere aplicar la acumulación, la utilización de productos verdaderamente originarios de la Comunidad puede hacer necesario este requisito.

Como es habitual, la demostración del origen se hará a través del documento Eur. 1 o declaración del exportador. Si se trata de envíos por correo la declaración puede hacerse en el documento C2/CP3. No obstante la validez de éstas se restringe a cuatro meses desde la fecha de expedición.

Se incluyen también las disposiciones habituales acerca de la cooperación aduanera, así como las especialidades aplicadas a Ceuta y Melilla.

4.4.5. Ceuta y Melilla

A lo largo de este Capítulo hemos hecho referencia a las normas especiales contenidas en los acuerdos preferenciales concernientes a la situación de Ceuta y Melilla. La especial situación de estos territorios españoles se debe al hecho de su exclusión como territorio de la unión aduanera de la Comunidad. En virtud de ello se dictó el Reglamento 1135/88⁸³¹ relativo a la definición de productos originarios y métodos de cooperación administrativa en las relaciones comerciales de estos territorios⁸³² con la Comunidad.

No obstante, las sucesivas normas sobre el origen contenidas en los acuerdos preferenciales citados terminaron por resultar más favorables que las del propio Reglamento 1135/88, especialmente en cuanto a la posibilidad de acumulación⁸³³ y las exigencias documentales, por lo que el R. 82/2001⁸³⁴ presenta las nuevas reglas de origen para las relaciones comerciales entre la Comunidad y Ceuta y Melilla.

Las reglas de origen señaladas resultan una réplica de las establecidas en los acuerdos comerciales con los PECO o los Países Bálticos, incluyendo la prohibición de drawback, reglas de minimis, transformaciones insuficientes, etc, salvo en lo que se refiere al principio de territorialidad, al cual no se establecen excepciones, esto es, márgenes de tolerancia para las transformaciones realizadas fuera del territorio, bien de la Comunidad, bien de Ceuta y Melilla.

En cuanto a las normas sobre acumulación, se establece la posibilidad de que ambas partes acumulen materiales originarios de aquellos países con los que la Comunidad haya firmado algún acuerdo comercial que prevea disposiciones especiales en relación con Ceuta y Melilla⁸³⁵. La acumulación, como vimos para los PECO y los Bálticos, se refiere exclusivamente a productos originarios, por

⁸³¹ DOCE 1988 L114/1

⁸³² Inicialmente, junto con Ceuta y Melilla se consideraban las Islas Canarias hasta su integración en el territorio aduanero por R 1911/91 DOCE 1991 L 171/1.

⁸³³ El R. 1135/88 sólo permitía la acumulación entre la Comunidad, Ceuta y Melilla y los países EFTA

⁸³⁴ DOCE 2000 L20/1.

⁸³⁵ En concreto la acumulación sería posible con los países EFTA/EEE, PECO, algunos países mediterráneos (Israel, Palestina, Túnez, Jordania, Marruecos, los países ACP, Sudáfrica, Turquía, Andorra y México. V. COM (2000) 432 final .

tanto, no se acumulan transformaciones. Igualmente, se establece la doble exigencia de que las operaciones sean superiores a las insuficientes o en caso contrario, que añadan más valor que el obtenido en los países con los que se permite la acumulación.

Obsérvese que, dada la especial situación de estos territorios, la acumulación no se condiciona a la presencia de acuerdos con semejantes reglas de origen entre la Comunidad y los países de acumulación, y entre estos territorios y esos mismos países, sino a la presencia de disposiciones específicas en los acuerdos que la Comunidad, ella sola, tiene con otros países. Ello se comprende si se revisan esas disposiciones específicas en los acuerdos preferenciales: en ellas se regulan las relaciones comerciales de estos territorios con los países con los que la Comunidad mantiene esos acuerdos preferenciales.

5. Grupo Americano: el Acuerdo México-CE

Las relaciones comerciales comunitarias en el ámbito americano son de reciente aparición. Hasta la década de los noventa, éstas se habían limitado a la concesión de preferencias a los países latinoamericanos siguiendo el esquema del Sistema de Preferencias Generalizadas, esto es, sin tener en cuenta ninguna especialidad del hecho latinoamericano, sino con un tratamiento semejante al de cualquier país en desarrollo africano o asiático⁸³⁶. A partir de esta década se inician las aproximaciones en el ámbito regional, buscando una integración de mercados europeo-latinoamericanos. Los primeros pasos se dan entre los años 1990 y 1992 en los que la Comunidad celebró acuerdos de carácter general con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, conocidos como los convenios de tercera generación⁸³⁷. Una vez que el MERCOSUR adquiere personalidad jurídica internacional⁸³⁸, la Comunidad inicia las negociaciones con los mismo países ya agrupados bajo el mismo bloque, cuyos resultados se plasmarían en un acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad y el MERCOSUR. Dos

⁸³⁶ La única diferencia que se puede argüir es la consideración del Grupo Andino y del Mercado Común de Centroamérica, como grupos de integración regional, para permitir la acumulación entre estos países como se ha visto.

⁸³⁷ Sobre la evolución de las relaciones de la Comunidad con los países latinoamericanos, ver STAHRINGER DE CARAMUTI, S.: *El MERCOSUR en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, 1996.

⁸³⁸ Protocolo de Ouro Preto, diciembre de 1994. El MERCOSUR se constituye como una unión aduanera

acuerdos más bilaterales de carácter comercial se firmarían entre la Comunidad y México, y entre la Comunidad y Chile.

El Acuerdo Marco Interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR fue firmado el 15 de diciembre de 1995⁸³⁹. Tiene como objetivo la creación de una Asociación Interregional. El significado concreto de semejante asociación no está claro, suele hablarse del establecimiento de una zona de libre comercio entre ambos grupos regionales⁸⁴⁰, aunque semejante terminología no figura en el texto final del Acuerdo. En cualquier caso, las partes se comprometen a la liberalización comercial de barreras arancelarias y no arancelarias, de las prácticas restrictivas de la competencia, de las salvaguardias y como no, de las reglas de origen. De momento el Acuerdo Marco continúa como una declaración de principios, puesto que sus previsiones no se han visto desarrolladas todavía. Cuando esto se produzca, se dará paso a unas relaciones comerciales inéditas: dos uniones aduaneras conectadas a través de una zona de libre comercio⁸⁴¹.

En 1996 se firma el Acuerdo Marco de cooperación destinado a preparar una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad y la república de Chile⁸⁴², que se expresa en términos calcados prácticamente del anterior, y que se encuentra también en una situación poco avanzada. Por otro lado Chile y MERCOSUR han firmado el 7 de diciembre de 1995 un acuerdo de asociación entre ellos iniciando un proceso dirigido al establecimiento de una zona de libre comercio.

La situación con México es diferente, dado que ha sido con el único país con el cual se han podido avanzar en los objetivos propuestos, hasta el punto de que hoy está ya constituida la zona de libre comercio. El interés, pues, de esta

⁸³⁹ Texto en Decisión del Consejo de 22 de marzo de 1999. DOCE 1999 L 112/65.

⁸⁴⁰ Memorandum de Entendimiento de diciembre de 1994.

⁸⁴¹ La situación puede llegar incluso a ser más complicada: Existen proyectos de realizar una zona de libre comercio MERCOSUR-Grupo Andino. Brasil ha propuesto incluso la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana. Bolivia, por su parte pertenece al Grupo Andino, y ha firmado un Acuerdo de complementación económica con el MERCOSUR el 7 de diciembre de 1995. V. INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS: Documento Base: La Unión Europea y el Grupo de Río. La Agenda Birregional 1990-1995, Cochabamba, 1996.

⁸⁴² V. texto en DOCE 1999 L 42/47.

relación es doble, puesto que sirve como modelo de lo que será en el futuro el desarrollo de los acuerdos con MERCOSUR y Chile.

El 8 de diciembre de 1997 se firma en Bruselas el Acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de México. Por la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto CE-México creado por aquel, se instituye el establecimiento de una zona de libre comercio tras un periodo de transición de diez años⁸⁴³. En concreto se eliminan de forma inmediata los derechos aduaneros a la exportación entre ambas Partes, mientras que los derechos aduaneros a la importación serán eliminados conforme a un calendario y en función de la categoría en la que se encuadre el producto. Esta medida se aplica tanto a los productos industriales como a los productos agrícolas, aunque los calendarios de desarme aduanero son diferentes⁸⁴⁴.

Se establece la eliminación de las restricciones cuantitativas, sin embargo la eliminación de todas las exacciones de efecto equivalente a derechos aduaneros y de medidas equivalentes a restricciones cuantitativas no es muy clara⁸⁴⁵. Tampoco lo es la eliminación de medidas fiscales discriminatorias⁸⁴⁶. Se incluye la posibilidad de aplicar medidas antidumping y derechos compensatorios, así como medidas de salvaguardia. Relacionadas con estas últimas se admite también la llamada cláusula de escasez, por la que se permite adoptar restricciones a aranceles aduaneros a la exportación en situaciones determinadas.

⁸⁴³ R (CE) 1362/2000 del Consejo de 29 de junio de 2000 por el que se aplican a la Comunidad las disposiciones arancelarias de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto DOCE 2000 L 157/10

⁸⁴⁴ Los productos originarios de México se encuadran en dos categorías: En la primera se agrupan todos los productos industriales que recibirán exención de derechos aduaneros de forma inmediata en la importación en la Comunidad. En la segunda, se encuentran productos más sensibles, para los que se prevén reducciones en cuatro etapas hasta llegar a la eliminación total en 2003. V. Anexo I. En cuanto a los productos originarios de la Comunidad se establecen cuatro categorías: para la primera se permite la importación libre de derechos de forma inmediata, para la segunda se establece la eliminación progresiva en cuatro etapas iguales hasta la eliminación total, también en 2003. La tercera tiene un periodo más largo de eliminación que alcanza el año 2005 y la cuarta el 2007. Para los productos agrícolas los calendarios se complican hasta el punto de clasificarlos en siete categorías por ambas partes, llegando a los diez años para conseguir la exención total.

⁸⁴⁵ Para las primeras se señala que los aranceles aduaneros (los cuales se eliminan o proponen eliminar) no incluyen cargas equivalentes a impuestos internos, derechos antidumping o compensatorios, así como derechos u otros cargos, siempre que la cantidad se limite al costo aproximado de los servicios prestados y no representen una protección indirecta para productos domésticos o un impuesto a las importaciones o exportaciones para fines fiscales. (Art. 3.8). Para las segundas se establecen unas excepciones contenidas en el anexo IV (Art. 12).

⁸⁴⁶ Art. 13. Se excluyen las medidas recogidas en el anexo V de forma temporal. Se excluyen también las subvenciones a productores nacionales.

A parte de la regulación señalada para la libre circulación de mercancías, la Decisión incluye importantes disposiciones relativas a la compra del sector público, derecho de la competencia y propiedad intelectual.

5.1. Aspectos sustantivos de la regulación sobre el origen

Las reglas de origen necesarias para la puesta en marcha de la Zona de Libre Comercio se contienen en el Anexo III de la Decisión 2/2000 del Consejo CE-México⁸⁴⁷. La estructura y disposiciones generales de este conjunto normativo vuelve a coincidir en sus líneas generales con las señaladas para los Acuerdos vistos anteriormente.

Así, se incorpora la división tradicional de los productos enteramente obtenidos en una de las Partes y productos suficientemente transformados en ellas. En cuanto a los segundos y como novedad, se utiliza un doble listado de operaciones para cada producto, uno de ellos, completo en cuanto a los productos citados y de duración indefinida⁸⁴⁸, el otro, citando sólo algunos productos y con duración limitada como máximo al final del periodo transitorio, y en ocasiones, solamente para los productos de una parte⁸⁴⁹. La utilización de la doble lista resulta, desde nuestro punto de vista totalmente criticable, por cuanto deja de manifiesto la utilización de la definición del origen como un instrumento proteccionista, resultando, por otro lado, de lo más incoherente. Esto es, resulta bastante incomprensible que para determinados productos (alcoholes, acetatos, cueros y pieles de bovino, prendas de vestir, calzados, elementos combustibles nucleares, motores y tractores), las operaciones que les confieren origen sean unas durante unos años y otras, transcurrido cierto periodo de tiempo. Peor aun, que las reglas de origen sean diferentes para cada parte en el Acuerdo⁸⁵⁰.

Si las reglas de origen lo que intentan es determinar cuándo una determinada operación debe entenderse como sustancial, no tiene sentido que esa

⁸⁴⁷ DOCE 2000 L 245/953 Para una explicación somera sobre las mismas COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación a los operadores-Aplicación de las normas de origen conforme al Acuerdo CE-México. DOCE 2000 C 187/3.

⁸⁴⁸ Apéndice II.

⁸⁴⁹ Apéndice II (a)

⁸⁵⁰ Es el caso de la Nota 9 del Apéndice II a que señala la regla de origen del calzado de las partidas 6402 a 6404 exportados por la Comunidad a México dentro de unas cuotas.

sustancialidad varíe según el momento en el que se ha realizado esa operación o por dónde se realiza y no por el contenido de la misma. Además, la protección que pudiera intentarse dar a los productos señalados durante el periodo transitorio, ya se ha realizado a través de los calendarios, en los que para los productos más sensibles se establece unas reducciones arancelarias menos radicales y suavizadas por el transcurso del tiempo. No compartimos que, además, haya que señalar también unas reglas de origen diferentes siguiendo en esa línea de protección.

Por otro lado, y en relación con el contenido en sí de esas operaciones en el listado permanente, debe remarcar que tampoco es exactamente igual que el que se recoge en otros Acuerdos. Ya habíamos comentado en relación con otros Acuerdos que el contenido del listado anexo que recoge las transformaciones suficientes podía variar para determinados productos, haciéndose más restrictivas o difíciles de satisfacer o viceversa. En este caso destacan las reglas de origen para los componentes de automóviles y electrodomésticos y sus piezas⁸⁵¹. En concreto, en el caso de las auto-partes, se está permitiendo, en relación con otros Acuerdos, la adquisición del origen más fácilmente, porque lo que en el fondo significa la modificación de este Acuerdo CE-México respecto a las mismas es ofrecer la alternativa o posibilidad de opción entre dos reglas de origen, cuando en general sólo se atribuye una a estas auto-partes. Así, en todos los Acuerdos vistos se integran estas auto-partes dentro del criterio general determinado para todo el Capítulo 87: fabricación en la cual el valor de todos los materiales utilizados no exceda del 40% del precio franco fábrica. En el Acuerdo del que nos ocupamos ahora, para la determinación del origen de las partes de los vehículos, se permite elegir entre esta misma regla o la del cambio de posición de las materias usadas en la fabricación de esas partes. En definitiva, la adquisición del origen se facilita y no es muy difícil adivinar a quién favorece más esta relajación de las reglas de origen de las auto partes, cuando, México, siendo un mercado de mano de obra barata, parece haberse especializado en las fábricas de montaje y Europa en la producción de alta tecnología.

⁸⁵¹ Congeladores y grupos frigoríficos (8418), herramientas electromecánicas (8508), aparatos electromecánicos de uso doméstico y sus partes (8509), auriculares (8418), calentadores de agua, secadores, planchas, hornos eléctricos (8516), tocadiscos, cassetes y otros reproductores de sonido (8519), aparatos de radio para vehículos (8526), partes de automóviles: cinturones, frenos, ejes con diferencial, silenciadores, tubos de escape (8708)

Como en el caso anterior, no podemos entender que el grado de sustancialidad de la operación de fabricación de los mismos productos varíe de unos Acuerdos a otros: la operación que se entiende como fundamental en un proceso productivo será la misma, se produzca donde sea esa operación. Lo demás es puro proteccionismo o discriminación.

Otro dato diferente que contiene este Acuerdo se refiere a la definición de operaciones insuficientes. Resulta ser más detallada que la contenida en otros Acuerdos, agregando a la lista ya conocida las operaciones de descascaramiento y desgane, así como las de limpieza y remoción de grasa, óxido, pintura y otros recubrimientos. Se va a incidir también en que la reacción química se excluye de las simples mezclas incapaces de transferir origen, y que, más importante, las operaciones de atornillado sí se consideran ensamblaje simple de partes⁸⁵². Teniendo en cuenta que, como ya hemos visto, las reglas de origen referentes a partes de maquinaria y automóviles tienen una presencia especial en este Acuerdo, resulta algo más que accesorio el hecho de que se examine detalladamente el ensamblaje de dichas partes.

Por último, y a diferencia también de otros Acuerdos vistos, se excluyen las referencias a las exposiciones.

5.2. Funcionamiento de la Acumulación

La acumulación también está prevista en este Acuerdo, lógicamente de carácter únicamente bilateral. Además, es bastante limitada, por cuanto sólo se prevé acumulación de los materiales originarios y no de las transformaciones. De esta forma, los materiales originarios de la Comunidad se considerarán como originarios de México cuando sean transformados en este país, y a través de una operación que sea superior a las insuficientes. A la inversa y por la reciprocidad, los materiales originarios de México se considerarán como comunitarios cuando sean transformados en la Comunidad también con una operación superior a las insuficientes.

⁸⁵² Declaración Conjunta III.

No obstante, está prevista que la acumulación descrita pueda pasar a una acumulación más importante, la acumulación total, esto es, que se tomen en consideración los procesos o transformaciones realizadas en cada Parte y no sólo los productos originarios⁸⁵³.

5.3. Aspectos procedimentales

Como en otros Acuerdos, la demostración del origen se realiza a través de la presentación, tanto en el momento de la importación en la Comunidad como en México, de un certificado Eur.1, o bien de una declaración del exportador hecha en factura, orden de entrega o cualquier otro documento comercial, si se trata de un exportador autorizado o de una importación por valor inferior a 6000€ En el caso de envíos por correo, esta declaración puede hacerse en los documentos CN 22/CN 23 o en un papel anexo. Las importaciones sin carácter comercial quedan exentas de la presentación de ningún documento. Las pruebas del origen tienen una validez de diez meses desde la fecha de expedición en el país exportador.

En los aspectos procedimentales se incide también en las importaciones de partes, de forma que en el caso de productos de la sección XVI y XVII del SA (máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes, aparatos para la grabación o reproducción del sonido y la imagen y sus partes y accesorios y materiales de transporte) y de manufacturas de fundición de hierro y acero y aparatos de iluminación, las importaciones fraccionadas de productos desensamblados o sin ensamblar se realicen bajo la presentación de una sola prueba de origen.

En el Acuerdo México-CE se introduce también una nueva regla: la llamada separación contable. Según la misma se permite eliminar los inventarios separados de materiales originarios y no originarios idénticos e intercambiables, cuando en caso contrario, se derivarían alto costes.

Por último en el Acuerdo se incluyen disposiciones relativas a las cooperación entre autoridades aduaneras y las acostumbradas especificaciones con relación a Ceuta y Melilla.

⁸⁵³ Declaración conjunta I

Capítulo 5

Reglas de origen, contenido local y contenido extranjero: su influencia en políticas comunitarias no estrictamente comerciales

Hemos visto en los capítulos precedentes que las reglas de origen no son un instrumento neutro para la aplicación de la política comercial comunitaria. Si así fuera, la Comunidad habría establecido un único sistema de reglas de origen, incluso podría aceptarse que dos, uno no preferencial y otro preferencial. Pero no es el caso, sino que para una misma mercancía pueden encontrarse muchas definiciones y posibilidades de determinar su origen, según el objetivo que la Comunidad pretenda conseguir en las relaciones comerciales con cada país. Y esos objetivos van más allá de la búsqueda de protección para determinados productos comunitarios más sensibles en la importación, o el aseguramiento de salidas a la producción de sus industrias en la exportación. En ocasiones las reglas de origen se convierten en mecanismos que sirven para desviar y atraer las inversiones, para imponer un comportamiento dado a empresas extranjeras o bajo control económico extranjero localizadas en el territorio comunitario y en terceros Estados, o eliminar su competitividad. Esto es, la búsqueda y determinación de lo que es extranjero y qué calidad de extranjero, se utiliza por la Comunidad más allá

de la importación, del tratamiento en frontera, de la propia política comercial y se infiltra en otras políticas como la industrial e incluso la medioambiental.

1. Reglas de origen y reglas de contenido local

Al tratar el tema de las inversiones y de la imposición de comportamientos a empresas extranjeras suele utilizarse el término de reglas de contenido local, mientras que al hablar del tratamiento en frontera se utiliza la denominación de reglas de origen. Se trata, sin embargo del mismo fenómeno en diferentes manifestaciones. Como ya sabemos, la determinación del origen de un producto y en concreto la expresión de la transformación sustancial cuando el mismo producto no ha sido enteramente obtenido en un país, se ha realizado por la Comunidad, y en general, en el panorama internacional, a través de la técnica del cambio de posición aduanera, de la definición de unas operaciones técnicas y del criterio del valor añadido. Pues bien, la utilización de este último criterio en relación con valor añadido propio, esto es, del mismo país que crea y aplica la regla de origen, es lo que se llama reglas de contenido local. Dicho de una forma muy simplificada: si lo que se pretende conocer es el origen de un producto que se importa, se hablará de una regla de origen basada en el criterio del valor añadido, si de lo que se trata es de saber si un producto tiene origen comunitario, se verificará si cumple con las exigencias de las reglas comunitarias de contenido local.

Las reglas de contenido local habían sido impuestas tradicionalmente por los Estados en vías de desarrollo como una condición para que las filiales de multinacionales extranjeras se instalaran en su territorio, junto con otras imposiciones como la obligación de transferencia de tecnología, reinversión de los beneficios o límites sobre el volumen de producción dirigidos al mercado local. Se trataba en concreto de imponer a las nuevas filiales la incorporación de unos determinados inputs del país de acogida (básicamente componentes y mano de obra) a su producción, para conseguir así el desarrollo del propio tejido industrial.

Los países del entorno de la Comunidad Europea no fueron ajenos a esta práctica. España fue el primer país de su entorno en adoptar reglas de contenido local (90% aproximadamente) en relación con inversiones directas al extranjero

(IDE) en los años sesenta, con el objetivo de desarrollar su industria automovilística. El porcentaje fue reduciéndose en la siguiente década (60%), afectando especialmente a las filiales de Ford y de la General Motors⁸⁵⁴. Pero también porcentajes similares de contenido local se impusieron por Gran Bretaña cuando las multinacionales tradicionales (Ford, GM, Peugeot) del mismo sector automovilístico instaladas en su territorio comienzan la deslocalización hacia otras unidades europeas, al tiempo que comienza la penetración de las filiales japonesas (Nizan, Suzuki e Isuzu)⁸⁵⁵.

Las exigencias de contenido local aplicadas a las inversiones están prohibidas en la actualidad desde el plano normativo internacional: El Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIMs) menciona en la lista ilustrativa de estas medidas contrarias al art. III.4 del GATT 94⁸⁵⁶, que incorpora en su Anexo, las reglas de contenido local, tanto en su manifestación positiva como negativa: es decir la exigencia de que una empresa utilice determinados productos de origen nacional, o determinado volumen o valor, o porcentaje de volumen o de valor de esos productos, como la exigencia de que no utilice más que un volumen o valor de productos extranjeros

⁸⁵⁴ V. al respecto Decreto de 30 de noviembre de 1972 n° 3339/72 (Ministerio de Industria) sobre fabricación de automóviles de turismo, “art. 3: El proceso productivo en este sector ha de sujetarse, con carácter general, al cumplimiento del Plan de Nacionalización, en el que los porcentajes se entenderán como mínimos a alcanzar para cada uno de los modelos producidos: el 70% desde la primera unidad producida. El 80% de promedio para las unidades producidas durante el primer año, el 85% de media para las unidades producidas durante el segundo año. A partir del tercer año cada unidad deberá llegar al 90% del grado de nacionalización”. Texto en ORTIZ ARCE DE LA FUENTE, A., op. cit. (1988), p. 492. La implantación de Ford en España tiene lugar en 1976 y la de la General Motors en 1982, bajo estos presupuestos. V. el funcionamiento en VELLAS, F.: “Ford Fiesta in Spain. A Case Study of International Investment and Trade”. *JWTL*, 1979, p.481-494: Ford España se veía limitada por tres condiciones fundamentales: La inversión debía ser superior a 10 billones de pesetas. Debía exportar dos terceras partes de la producción, teniendo en cuenta, además, que las ventas totales en el mercado de acogida no debían superar el 10% del número total de unidades vendidas el año anterior. Por último y como ejemplo de exigencia de contenido local, el coste de las partes importadas no debía exceder el 50% del valor de los automóviles.

⁸⁵⁵ Sobre este tema ver BANVILLE, E. De; CHANARON, J.J. y GUELLE, F.: «Les groupes japonais à la conquête de l’Europe ? en *L’Europe industrielle : Horizon 93*. Tomo I.

⁸⁵⁶ El art. 2 del TRIMs señala que “Sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones dimanantes del GATT de 1994, ningún miembro aplicará ninguna medida en materia de inversiones relacionada con el comercio incompatible con los arts. III y IX del GATT de 1994” Y el art. III.4 del GATT 94 señala que: “Los productos del territorio de todo miembro importados en el territorio de cualquier otro miembro que no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior.”

en relación con los locales. Los países comunitarios no osarán ya imponer a las filiales de multinacionales que se establecen en su territorio semejantes requisitos de contenido local.

La clasificación de las reglas de contenido local como medidas prohibidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio no significa que estas reglas desaparezcan, simplemente se adaptan. Y es en esta adaptación donde entroncan con las reglas de origen: la obligación de incorporar unos márgenes de contenido local a la producción no será ya un requisito para el establecimiento de IDE, sino una condición de las reglas de origen que debe ser satisfecha por las mismas empresas filiales de extranjeras si quieren que la producción obtenida dentro de la Comunidad alcance el origen comunitario. Por supuesto, las reglas de origen, situadas en el ámbito comercial y bajo su apelación de instrumentos neutros para la aplicación de las cuestiones aduaneras, no son unas medidas en materia de inversiones discriminatorias, pero pueden comportarse como tales⁸⁵⁷. Jugando con la denominación que el TRIMs concede a las reglas de contenido local, las reglas de origen pueden funcionar como “medidas en materia comercial que afectan las inversiones”.

Por ilustrar el caso con un ejemplo, cuando las reglas de origen comunitarias referentes a los televisores exigen que un televisor haya recibido en un país un 45% del valor de su precio final para que ese país transfiera su origen, la Comunidad está empleando una regla de origen aparentemente aséptica. Pero cuando el televisor se elabora en la Comunidad por una filial multinacional, la misma regla de origen está provocando que esa empresa incorpore suficiente valor en componentes y mano de obra comunitarias, sin poder importar, por tanto, todos los componentes de su empresa matriz u otras empresas filiales de la misma compañía localizadas fuera del territorio comunitario, limitando la instalación de fábricas de ensamblaje, etc.

Si las reglas de contenido local como medidas en materia de inversión han sido un instrumento especialmente utilizado por los países en desarrollo, las reglas

⁸⁵⁷ SCHOTT, J.J.: *The WTO after Seattle*, Washington, 2000, p. 236. “La equivalencia económica de las exigencias de un TRIM y de un regla de origen es clara dado que en ambos casos los inversores que aceptan producir con un determinado contenido local reciben acceso al mercado y los que no, no”.

de contenido local como medidas comerciales (reglas de contenido local) se han convertido en un valioso instrumento de protección cada vez más utilizado por los países desarrollados. Efectivamente puede afirmarse que nos encontramos delante de una figura, que yendo más allá del proteccionismo clásico, se adapta a la globalización para defenderse de los nuevos flujos: los IDE, o mejor, sacar el máximo partido de ellos. Las barreras arancelarias (elevados aduanas) han dado paso a partir de la segunda mitad del siglo XX a las barreras no arancelarias, (especialmente dumping), en cualquier caso, medidas en frontera. Con la progresiva liberalización del movimiento de capitales e inversiones, los actores económicos sortean las medidas de protección en frontera, instalando las unidades de producción dentro del territorio de los mercados a los que pretenden acceder: son los IDE⁸⁵⁸. La respuesta proteccionista de los Estados no se ha hecho esperar: las reglas de contenido local, bajo el disfraz de reglas de origen imponen los comportamientos queridos por el Estado de acogida⁸⁵⁹, haciendo a las nuevas unidades de producción, en cualquier caso, menos competitivas⁸⁶⁰.

Este es el esquema que vamos a ver repetirse en el análisis de la utilización de reglas de origen con contenido local por la Comunidad y que coincide con los análisis económicos que justifican la localización de las inversiones: Un gran mercado de consumo de acceso restringido por medidas proteccionistas en frontera⁸⁶¹ justifica la efectiva instalación en la Comunidad de unidades

⁸⁵⁸ Aunque son múltiples las definiciones de IDE, adoptamos la siguiente por su claridad: “inversiones por las cuales la empresa adquiere un interés en una empresa extranjera que se manifiesta sustancialmente a través del control de la mismas, o por la que establece una filial en un país extranjero”. MARKUSEN, J.R.: “The boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade”. *Journal of economic perspectives*-vol. 9, nº 2, 1995, p. 169-189.

⁸⁵⁹ De esta forma, algunos autores llegan a calificar a las reglas de contenido local encerradas en las reglas de origen como “instrumento neoproteccionista”. POTTIER, C.: « Les règles de contenu local de la production : un néo-protectionisme adapté à la mondialisation ? ». *Economies et sociétés, Théorie de la régulation*, Série R., nº 10, 12/1997, p. 179-206

⁸⁶⁰ Y es que las reglas de origen con contenido local suponen elevar el coste de producción del producto final, no solo por la elevación de los costes de los componentes, sino porque los productores que emplean esos componentes exigirán también protección, produciéndose un fenómeno de escalada de proteccionismo. HOECKMAN: “Rules of origin for goods and services”, *Journal of World Trade*, 1993, vol. 27 (4), p. 81-98.

⁸⁶¹ Existen varios factores de atracción de IDE: Entre los principales un gran mercado de consumo con una demanda creciente, factores naturales o infraestructuras que favorecen bajos costes de producción, factores de protección en frontera del mercado de acogida y la utilización de economías de escala. SAFARIAN, A.E.: *Multinational Enterprise and Public Policy*, Aldershot, R.U., 1992.

productivas dependientes de intereses extranjeros⁸⁶². La necesidad de controlar los efectos de estas unidades y proteger las propias industrias con mecanismos aparentemente neutros como las reglas de origen es la respuesta.

2. Las exigencias de contenido local en las reglas de origen comunitarias no preferenciales

Cuando las reglas de origen no preferenciales se vuelven anormalmente restrictivas, hay que tener presente que sólo pueden pretender un interés: limitar la concesión del origen comunitario y ya sabemos lo que eso representa: el producto obtenido en la Comunidad, gozará del despacho a libre práctica, pero hemos visto que sin el origen comunitario está sujeta a normas de extranjería que la van a colocar en una peor posición que los productos comunitarios dentro del ámbito del mercado interior. Por así decirlo, las reglas de origen no están mirando hacia el exterior de la Comunidad, sino hacia el interior del propio territorio.

Piénsese que ello es lógico: La utilización de reglas de origen no preferenciales tienen el sentido de aplicar el AAC o, peor, medidas de protección o de fair trade, que hacen más onerosa aún la situación de la mercancía que intenta penetrar en el mercado comunitario. Por ello no tiene ningún sentido que estas reglas sean restrictivas, sino más bien, todo lo contrario. Pero las reglas de origen no preferenciales tienen una aplicación más: la determinación de qué mercancías tienen origen comunitario. Puede pensarse que en principio tampoco existe ningún motivo evidente por el que interese a la Comunidad dificultar la concesión de su origen, al contrario, parece lógico que la producción de empresas europeas se beneficie del status de mercancía comunitaria. Pero puede suceder que, en determinados supuestos no sea así, que haya determinada producción obtenida en la Comunidad que no se quiera que se beneficie de la consideración de comunitaria, para dar, por ejemplo, una ventaja a otras producciones. En ese caso, cobra su sentido la interposición de reglas de origen no preferenciales restrictivas.

⁸⁶² 1972 es tenido en cuenta como el año del despegue (“gannen”) de los IDE japoneses en Europa. Así, a partir de 1972 y solo en diez años, se establecieron 158 empresas de producción japonesas en el Reino Unido y 144 en Francia, abarcando un amplio abanico de producción que va desde el perfume a las fotocopiadoras, pasando por la electrónica. De entre ellas destaca Yoshida KK, productora de cremalleras, de la que nos ocuparemos más adelante, por ser la primera de las inversiones de este periodo. V. MASON, M.: “The Origins and Evolution of Japanese Direct Investment in Europe”, *Business History Review*, 66, 1992, pp. 435-474.

Esta situación que se ha producido efectivamente en el ámbito comunitario tiene, además, un objetivo discriminatorio del hecho extranjero: las producciones, cuya consideración de comunitarias se intentaba limitar, eran las producciones de filiales de multinacionales extranjeras. Es cierto que la discriminación del factor extranjero es más real que jurídica: las filiales en cuestión tienen la nacionalidad del país de acogida, no son extranjeras, pero económicamente está clara su relación con intereses extranjeros. Exigencias de contenido local en las reglas de origen suponen inversiones que van más allá de meras fábricas de ensamblaje, inversiones que generan transferencia de tecnología, y puestos de trabajo⁸⁶³. Analicemos algunos supuestos planteados:

2.1. Reglas de origen especiales y contenido local

A) Cremalleras

El primer caso que vamos a plantear y muy revelador de lo que tratamos de demostrar aquí, se presenta con el Asunto Yoshida⁸⁶⁴. Yoshida Nederland B.V. y Yoshida Deutschland GMBH eran empresas de nacionalidad holandesa y alemana filiales de la multinacional japonesa Yoshida Kogyo K K que se dedicaba a la producción de cremalleras (Código 98.02). Para la exportación de su producción a Alemania, la empresa holandesa solicita la expedición de los correspondientes certificados de origen, que la Cámara de Comercio holandesa le deniega por no cumplir su producción con los requisitos sobre el origen del R. 2067/77. Hasta la publicación de este Reglamento especial para la definición del origen de cremalleras, las cremalleras producidas por la filial holandesa habían sido consideradas como comunitarias en aplicación del R. 802/68, esto es el reglamento general de determinación del origen. El nuevo reglamento, que se supone debía especificar el origen de las cremalleras, conforme a los principios definidos en el reglamento base definió la transformación sustancial para este producto como “el montaje, comprendiendo por ello la colocación de dientes sobre las cintas acompañado por la fabricación de los cursores y la formación de las dientes”⁸⁶⁵. La fabricación de cremalleras por Yoshida en Holanda incluía la

⁸⁶³ VAN BAEL, I.: “EEC Antidumping Law and Procedure Revisited”, *JWT*, vol. 24, n° 2, 1990

⁸⁶⁴ V. P.

⁸⁶⁵ art. 1 del R. 2067/77 (DOCE 1977 L 242/5)

realización de todas esas operaciones empleando además, componentes comunitarios (tanto las cintas como los dientes que utilizaba tenían origen comunitario, aunque si se observa la dicción exacta del reglamento, precisamente de las cintas no se exigía el origen), salvo la fabricación del cursor, que tenía origen japonés (de lo cual sí se exigía el origen comunitario), traducido en porcentajes, el valor del elemento no comunitario no sobrepasaba el 40% del precio final.

El Reglamento 2067/77 contenía una regla de origen no preferencial restrictiva, basada en la definición de una operación técnica, que está encerrando un valor añadido elevado. Haciendo un cálculo aproximativo del valor que requiere la operación técnica descrita en el reglamento, en función de los datos que contiene la sentencia, sabemos que solamente la producción del cursor supone ya el 20% del precio final de la cremallera⁸⁶⁶, a lo que hay que añadir el valor de fabricar los dientes y colocarlos sobre las cintas, lo cual puede situarnos más allá del 60% fácilmente. ¿Por qué una regla de origen no preferencial tan restrictiva?. La regla de origen del R. 2067/77 no iba orientada al comercio extracomunitario sino al intracomunitario.

En 1973 la Comisión inicia un procedimiento antidumping contra las cremalleras exportadas a la Comunidad por YKK, la empresa matriz. El procedimiento se interrumpe un año después cuando Yoshida ofrece suficientes garantías respecto a los precios de sus productos. No obstante, en 1975 la Comisión establece un sistema de vigilancias sobre las cremalleras, bajo la motivación de que el volumen de este producto que se estaba importando en la Comunidad, especialmente de origen japonés y más concretamente de la marca “yoshida”, estaba aumentando de tal forma que amenazaba la industria comunitaria y concretamente la italiana. El Gobierno italiano y la empresa YKK

⁸⁶⁶ Yoshida, p. 139. La diferencia entre lo que Yoshida realizaba en sus plantas europeas y lo que el reglamento le exigía estaba en que Yoshida empleaba cintas comunitarias y cursores no comunitarios, cuando el Reglamento lo que pedía era la utilización de cursor comunitario y si las cintas no eran comunitarias, no importaba. Las operaciones de montaje que realizaba Yoshida son las mismas que las que pedía el Reglamento. Pues bien, sabiendo que el valor del cursor es del 20%, como se recoge en la sentencia, y que el valor que se aportaba en territorio comunitario por Yoshida era del 60%, lo único que desconocemos es el valor de las cintas que habría que descontar de ese 60% si queremos saber cuál es el valor que encierra el Reglamento, pero que en cualquier caso no puede ser superior al 20% del precio final. Por ello, podemos afirmar que el valor que encerraba el reglamento era superior al 60%.

llegan entonces a un acuerdo de autolimitación por el que ésta se compromete a frenar las exportaciones de su producción a Italia. A pesar de ello, el volumen de cremalleras “yoshida” sigue inundando el mercado italiano, y el Gobierno de este país se percata que ello tiene lugar a través de las relaciones internas comunitarias: Específicamente, se trata de las cremalleras producidas por las filiales de Yoshida en Holanda y en Alemania. El gobierno italiano, formula entonces pregunta a la Comisión sobre la forma en que los países comunitarios interpretan el R. 802/68 o reglamento base sobre el origen en cuanto a la determinación del origen de las cremalleras. Las interpretaciones aplicadas son similares en Italia y Francia, cuyas industrias del sector estaban sufriendo el embate de las cremalleras yoshida, frente a las de Holanda y Alemania, que tenían filiales de Yoshida en su territorio. El resultado fue la publicación por la Comisión de un nuevo reglamento de especificación del reglamento base para las cremalleras que se plasma en el R. 2067/77, cuyo contenido ya conocemos.

El Reglamento fue anulado por el TJCE a raíz del Asunto Yoshida, bajo las alegaciones de que no suponía una especificación del reglamento base, sino que se excedía del ámbito fijado por aquel. La consideración del Tribunal fue bastante aséptica. Más expresivas son las explicaciones del Abogado General Capotorti en las que, apoyando el contenido de la regla de origen del reglamento, sostiene que “si la Comisión hubiera contemplado el ensamblaje como determinante para el origen del producto, se habría abierto el camino para que cualquier producto ensamblado en la Comunidad pudiera adquirir el origen comunitario, incluso si todas los componentes hubieran sido fabricados en cualquier otra parte”⁸⁶⁷. Ante semejante aseveración, no puede quedar ninguna duda de que el reglamento en cuestión se hizo pensando en limitar el origen comunitario de las cremalleras y no en determinar el origen de las cremalleras importadas.

⁸⁶⁷ Yoshida P. 144. El Abogado General podía haber relativizado la situación y haber afirmado que el exigir que varios componentes tengan el origen del país donde se ensambla las cremalleras para que este transfiera su origen, evita que simples plantas de ensamblaje sirvan para conferir origen. Y todo habría quedado cubierto de una inocente objetividad. Pero la verdad es que el Abogado no estaba pensando en el uso general del reglamento, sino exclusivamente en su empleo para la determinación de cuando una cremallera era comunitaria o no y así lo manifiesta.

En realidad el R. 2067/77 iba dirigido a evitar que la producción de las filiales de Yoshida en Europa tuvieran el origen comunitario. Precisamente por ello, aprecia como fundamental para conferir el origen, justo lo que las filiales no realizaban: la producción del cursor, y en cambio no valora como importante para conferir el origen la utilización de componentes europeos como las cintas y los dientes metálicos que sí empleaban las filiales. El contenido local exigido por el reglamento en este caso, no era un determinado valor o porcentaje de valor de componentes comunitarios, sino un componente determinado en sí: el cursor⁸⁶⁸. Estaba claro que el coste que este cursor representaba para el precio final era más bajo si era importado de Japón que si era producido en la Comunidad, y que esa diferencia del coste se translucía en una disminución del precio final del producto que hacía a las cremalleras yoshida más competitivas. No queremos insistir ahora en que la definición del origen se hizo en este caso, bajo consideraciones que van más allá de lo que es la “transformación sustancial”, puesto que eso ya lo hemos tratado en otros capítulos⁸⁶⁹. Lo que ahora nos interesa resaltar es que de no haber prosperado el recurso de las filiales, éstas se habrían visto obligadas a optar entre una difícil disyuntiva: producir más barato que sus competidoras europeas, pero sin que su producción se considerara comunitaria, con los riesgos de ver limitada sus ventas por los contingentes establecidos en el marco del VER, o cambiar su estrategia productiva, producir ellas mismas cursores o comprarlos con origen europeo, lo que se traduciría en un aumento de los precios inmediato y la consiguiente pérdida de cuota de mercado.

B) Circuitos integrados

Otro caso relevante de reglas de origen especiales ligadas a exigencias de contenido local se presenta en el sector de los semiconductores o circuitos integrados (Código 8542). Hasta 1989 este producto no había recibido ninguna consideración especial en cuanto a su origen. La importación del mismo sufría, eso sí, unos aranceles elevados en torno al 14%. En 1989 aparece una regla de origen especial para este producto que como ya vimos determinaba como transformación sustancial “la operación de difusión (en la que se conforman los circuitos integrados mediante la introducción selectiva de un dopante apropiado

⁸⁶⁸ Recuérdese que el contenido local tiene esas tres posibles manifestaciones

⁸⁶⁹ V. cap. 2

sobre un sustrato semiconductor)”. La nueva regla de origen implicaba que para que un circuito integrado adquiriera el origen de la Comunidad la operación de difusión debía ser realizada allí, lo cual suponía realizar una inversión de 300 millones de dólares frente a lo que venía siendo tradicional por parte de las filiales de empresas extranjeras instaladas en Europa, cuya inversión no superaba los 50 millones de dólares: la que necesitaba el ensamblaje y los test de funcionamiento⁸⁷⁰. De nuevo, la regla de origen no se apoyaba aparentemente en la técnica del valor añadido, sino en una operación técnica, pero que encerraba mucho valor.

Como en el caso anterior, el nacimiento de una regla de origen especial se vio relacionada con un procedimiento antidumping. En 1987 se había iniciado uno contra determinados tipos de microcircuitos electrónicos denominados DRAM⁸⁷¹ originarios de Japón⁸⁷², que concluyó con la aplicación de derechos antidumping de carácter provisional en 1990. El tema volvió a salir de nuevo el mismo año para concluir la aplicación de derechos antidumping definitivos⁸⁷³, salvo para las empresas japonesas que llegaron a un compromiso con la Comisión, garantizando que los precios de venta en la Comunidad no sobrepasarían un determinado límite de referencia considerado adecuado para eliminar el perjuicio a las empresas denunciadas⁸⁷⁴. La consideración de los circuitos integrados como comunitarios o japoneses tenía una importancia fundamental en el resultado de la aplicación de esos derechos antidumping, como vamos a ver en el apartado siguiente, y es precisamente en mitad de ese procedimiento cuando la Comisión decide establecer la nueva regla de origen. Esta regla de origen estaba destinada a proteger a determinados productores europeos que realizaban en territorio comunitario la operación de difusión y de forma indirecta, gravando al resto de los productores, conseguir una subida de los precios de los semiconductores. En aquellos momentos estos se mantenían en unos niveles muy bajos, por la fuerte

⁸⁷⁰ JENSEN-MORAN, J.: “Trade Battles as Investment Wars: The Coming Rules of Origin Debate”, en *The Washington Quarterly*, 1996 n° 19, pp. 239-253.

⁸⁷¹ Siglas correspondientes a memorias dinámicas de acceso aleatorio: Se trata de “circuitos monolíticos de memoria integrada que consta de miles de células de almacenamiento de memoria (bits) cada una de las cuales consta de un transistor y un condensador.” V. nota 1 del reglamento.

⁸⁷² V. Reglamento (CEE) 165/90 de la Comisión de 23 de enero de 1990, DOCE 1990 L 20/5

⁸⁷³ R. (CEE) 2112/90 del Consejo de 23 de julio de 1990, DOCE L193/1.

⁸⁷⁴ Todas ellas empresas europeas: Motorola Ltd Reino Unido, Siemens AG, Alemania, SGS Microelettronica SpA, Italia, Thomson Semiconducteurs, Francia.

competencia de los productores japoneses pero también por un VER entre EEUU y Japón. Parte de la culpa de que el mercado europeo se viera sometido a esos precios tan bajos se debía a la debilidad de los productores europeos (10-12% de la producción mundial) en cuya protección se creó la nueva regla de origen.

El resultado buscado estaba muy claro: no sólo se eliminaba la competitividad de los productos del sector japoneses importados en la Comunidad, sino también la de los mismos productos ensamblados en la Comunidad. Al gravar con derechos antidumping las piezas o componentes, se conseguía que el montaje en la Comunidad dejara de ser rentable. En definitiva, se potenciaba la misma actuación que la nueva regla de origen: una mayor inversión en la Comunidad. Y efectivamente, ese fue el resultado: De 1987 a 1990 se produjo un incremento del 20% del número de filiales extranjeras instaladas en la Comunidad. Y no sólo se consiguió la inversión japonesa, también la americana. Antes de 1989 la mayoría de las filiales norteamericanas establecidas en la Comunidad no se ocupaban de la operación de difusión. Los porcentajes se invierten a partir de esa fecha⁸⁷⁵. Y los datos microeconómicos demuestran que en aquellos momentos, la industria europea del sector no resultaba un lugar atractivo para las inversiones comparado con otros con Asia o los Estados Unidos, al menos en cuanto a costes.

Y es que el mercado de semiconductores plantea una importancia estratégica muy especial, pues no debe contemplarse como un producto final en sí, sino como producto intermedio, un componente de muchas otras industrias, en la que la incorporación de chips resulta fundamental: ordenadores, telefonía, etc. De hecho las inversiones japonesas en la Comunidad más importantes se centran en esta industria⁸⁷⁶. Incorporar circuitos integrados no comunitarios a otros productos suponía correr el riesgo de que el carácter de no comunitario se

⁸⁷⁵ JENSEN-MORAN, J., p. 242. La autora menciona el caso revelador de la empresa Intel, quien de forma expresa declaró que la inversión de 400 millones de dólares que decide hacer en Irlanda, incluyendo la realización de la fase de difusión, formación de personal e I&D, se debía a la nueva regla de origen comunitaria, pues las ventas de sus semiconductores a sus habituales distribuidores había descendido alarmantemente, ya que estos no querían incorporar sus chips no comunitarios a productos destinados a la Comunidad.

⁸⁷⁶ Según los datos recogidos por *Problèmes économiques*, n° 2452, 27 diciembre 1995.

contagiara al producto final. De esta forma la industria de alta tecnología europea consiguió la inversión que estaba necesitando para desarrollarse⁸⁷⁷.

2.2. Aplicación extensiva del contenido local de las reglas de origen especiales

Debe señalarse que los problemas que hemos ya tratado sobre la interpretación de los criterios que contienen las reglas de origen para determinar cuando una operación acaecida en un país puede considerarse como sustancial, vuelven a plantearse de nuevo cuando las reglas de origen tienen este objetivo de limitar el origen comunitario: Nos encontramos en un ámbito no preferencial, luego partimos de la situación de que, excepto para determinados productos⁸⁷⁸, como el caso que acabamos de ver, para los que existe una norma especial, la regla de origen está formulada bajo la formulación ambigua del “país donde ha tenido lugar la última transformación sustancial”. Bajo esta situación, ¿es posible que la determinación del origen vuelva a utilizarse de forma que se excluya de la consideración de “originarios de la Comunidad” a determinados productos obtenidos en ella?. La respuesta es positiva.

a) Videos

Un caso relevante se plantea en relación con la industria de los aparatos audiovisuales (aparatos receptores de radiodifusión y televisión, así como reproductores de imágenes) para los dos primeros también contamos con unas reglas de origen específicas desde 1970 que incorporan el criterio del valor añadido. El contenido de estas reglas ha sido ya explicado en detalle en capítulos precedentes⁸⁷⁹. Resumiendo ahora, para que un país pueda atribuir su origen a estos aparatos, deben haber recibido en su territorio un valor que suponga un porcentaje superior al 45% del precio final, bien por el valor de la transformación que allí se realiza, bien por el valor de los componentes originarios también de ese país que se le incorporan. Como regla subsidiaria, si ese 45% no fuera alcanzado,

⁸⁷⁷ El mayor productor de circuitos integrados es Japón con 106.600 mill., seguido de EE.UU, con 97.990 mill. Y de la UE con 57.070 mill. (Datos de 1995). Los mayores importadores son EE.UU, la UE y en tercer lugar Japón. la situación parece cambiar. En marzo de 1997 EE.UU, la UE y Japón firman una Acuerdo sobre tecnologías de la información comprometiéndose a reducir sus aranceles respecto a estos productos para el año 2000. Datos de El Mundo, 13 de diciembre, 1996

⁸⁷⁸ V. Cap. 3

⁸⁷⁹ V. Cap. 3

los aparatos serán originarios del país del que sean originarias los componentes que supongan más de un 35% del precio final. Traducidas estas reglas de origen al ámbito de la Comunidad, nos encontramos con una exigencia de contenido comunitario del 45% repartido en componentes y mano de obra o del 35% en componentes solamente. Para los vídeos no había ninguna regla de origen específica por lo que habría que remitirse a la regulación general.

Los aparatos de vídeo están también relacionados con abundantes maniobras comunitarias de protección de las firmas comunitarias a través de la imposición de derechos antidumping. Procedimientos antidumping frente a los magnetoscopios de origen japonés fueron iniciados en 1982 tras las demandas de dos compañías europeas: Grunding y Philips. A ello hay que añadir un año más tarde, bajo la presión de las mismas compañías, junto con Thomson, la conclusión de acuerdos de autolimitación del gobierno japonés reduciendo las exportaciones de este producto “sensible” a la Comunidad. En 1987 las protestas de los productores europeos se renuevan, contra las importaciones de magnetoscopios de origen japonés y esta vez, también coreano.

Los obstáculos en frontera estimularon la implantación de filiales japonesas y coreanas dentro la Comunidad, tratando de eludirlos. Ya incluso en las negociaciones previas a los acuerdos de autolimitación, las compañías europeas intentaron introducir exigencias de contenido local comunitario de alrededor de un 60%, siendo conscientes de los problemas que podían plantear, no ya las importaciones directas de magnetoscopios asiáticos, sino también la producción de las filiales en la Comunidad.

A falta de la inclusión de este porcentaje de contenido local, la limitación a las producciones intracomunitarias de las filiales asiáticas sólo podía venir de la no consideración de comunitarias aplicando las reglas de origen. Estas, como ya hemos señalado, no especificaban nada en especial para los vídeos. La única investigación posible era saber si los videos producidos por las filiales japonesas habían recibido su última transformación sustancial en la Comunidad. Y sin embargo este no fue el test que se aplicó en la práctica, sino que haciendo una especie de aplicación extensiva de la regla de origen de los televisores a los magnetoscopios, los productores asiáticos de la Comunidad, bajo las presiones

comunitarias empezaron a respetar un mínimo contenido local del 45%⁸⁸⁰. Semejante mínimo de contenido local empezó así a introducirse en las negociaciones del MITI con la Comunidad, de forma que aquel imponía a las filiales en territorio comunitario su respeto.

En realidad, el sentido la fijación comunitaria por el respeto de un mínimo contenido local en la fabricación de magnetoscopios se explica por el desarrollo de la industria comunitaria del sector: especialmente la parte electromecánica. Se trataba de conseguir que la producción de estos componentes que requiere alta tecnología de gran precisión se realizara en la Comunidad transfiriendo esta tecnología y know-how: fue el caso de JVC y Matsushita que se asociaron con las firmas europeas Thomson y Bosch, respectivamente. En realidad la fabricación de estos componentes electromecánicos, los más costosos, tenía que hacerse necesariamente en la Comunidad si se quería respetar el 45% de contenido local y las empresas más fuertes que se encontraban en el punto de mira por resultar más competitivas, se vieron forzadas a ello. Este ha sido el caso también de las filiales coreanas Samsung y Goldstar, especializadas en producción de gama media-baja, quienes han dividido su producción de forma que el ensamblaje y producción de las partes electromecánicas se queda en la Comunidad y las partes electrónicas en países asiáticos. En cambio pequeñas industrias japonesas como Orion y Funai, de gama baja, se limitaron a instalar fábricas destornillador en la Comunidad para realizar el ensamblaje final de los vídeos. Su pequeño tamaño, quizás, les haya servido para que nadie se preocupara de que sus productos no tienen el origen comunitario, no ya porque no respetan la pseudo-regla de contenido local del 45%, sino porque un simple ensamblaje, según la verdadera regla de origen a aplicar en este caso, la general, no es suficiente para transmitir el origen.

b) Máquinas de escribir

Un caso relacionado se presenta con las máquinas de escribir y el Asunto Brother. No había ni hay una regla especial que, desarrollando las reglas generales determine unos criterios para atribuir el origen de las máquinas de escribir. No obstante, y aún aplicando las regla general y ambigua de la transformación

⁸⁸⁰ Sobre estos acuerdos, v. POTTIER, op. cit.

sustancial, la Comisión denegó el origen taiwanés a unas máquinas en función de que tenían poco contenido taiwanés o demasiado contenido japonés. Este caso, respecto de los que acabamos de ver aquí, presenta la singularidad de que la regla de origen restrictiva no está diseñada intentando negar el origen comunitario, sino el origen de un tercer país, o para ser más exactos, intentando vincular al producto con el origen de un país determinado, pues en función de ello ese producto va a recibir un tratamiento más gravoso querido por la Comunidad o los lobbies comunitarios.

Como desarrollaremos en detalle más adelante⁸⁸¹, las máquinas de escribir originarias de Japón estaban siendo sometidas al pago de unos derechos antidumping. El mecanismo visto de situar fábricas de ensamblaje en la Comunidad, fue desarrollado de forma semejante en Taiwán por los inversores japoneses, tratando de hacer ganar a las máquinas de escribir el origen taiwanés y evitar el pago de los derechos. No obstante, en aplicación de las reglas de origen generales, la Comunidad entendió que los nuevos productos no tenían el origen taiwanés. Y lo curioso es que lo hizo considerando el coste de la operación de montaje, en comparación con el coste de los componentes, apuntando, además, como ejemplo, la regla de origen especial de los aparatos de radiodifusión y televisión, así como de magnetófonos, donde se requiere que la operación de montaje de los mismos suponga un valor añadido del 45% del precio franco fábrica⁸⁸².

En capítulos precedentes hemos visto ya que el recurso al valor añadido para expresar la transformación sustancial había sido tratado con cuidado por el Tribunal de Justicia, y denegando en ocasiones su aplicación. Aparentemente, la Comisión, y el mismo Tribunal posteriormente, encontraron justificable en el caso de las máquinas de escribir acudir a esta interpretación, resultando especialmente llamativo, el apoyo, incluso, en una regla de origen especial referida a otros productos, sin duda bastante diferentes. Los fundamentos jurídicos pueden ser débiles, pero el resultado conseguido es muy claro: reducir la inversión japonesa en Taiwán y eliminar la posibilidad de que esta se dirija hacia otros países terceros como respuesta a los derechos antidumping de la Comunidad.

⁸⁸¹ V. apartado 3

⁸⁸² V. el Informe para la vista presentado en el asunto 26/88. Asunto Brother.

2.3. Ausencia de regla de origen especial y respeto al contenido local

Siguiendo con la pregunta con la que comenzamos el apartado anterior, cuándo no existe ninguna regla de origen especial próxima con contenido local que pueda aplicarse, ¿aún así se puede forzar a las filiales instaladas en territorio comunitario a cumplir con unas exigencias de este tipo?

La respuesta también es aquí afirmativa. El caso más relevante, sin duda, es el de los automóviles. La implantación de filiales japonesas en Europa también está ligada a la adopción de medidas proteccionistas comerciales, de forma más marcada todavía, dado que el establecimiento de un verdadero mercado comunitario no se produce hasta enero de 2000. La penetración de vehículos acabados de origen extranjero debía ceñirse a la existencia de contingentes en Francia, Italia, España y Portugal y acuerdos de autolimitación en Gran Bretaña y la RFA. Desde 1982 la importación de automóviles japoneses se encontraba plafonada al 10% de la tasa de penetración.

El proteccionismo del sector, supuso, como hemos visto en otros, los intentos de penetración en el mercado comunitario de las empresas japonesas a través de la implantación de unidades de ensamblaje, con una predilección marcada por Gran Bretaña y España⁸⁸³. Y de nuevo surgieron las exigencias de contenido local por parte de las industrias europeas frente a sus competidores “extranjeros”. Esta vez no había ninguna regla de origen especial que pudiera orientar sobre los límites de ese contenido aunque no por ello dejó de hablarse de contenidos tal elevados como del 80% o del 60% de su precio final por parte del Comité de constructores del Mercado Común, orientándose por reglas de origen que expresaban este contenido local en otras zonas de integración, como el de NAFTA y pretendiendo que también la Comunidad incorporara una regla de origen especial de este tipo⁸⁸⁴. Y, así, sin ninguna base legal, aparece en la década de los ochenta el caso más representativo, cuando la Administración francesa

⁸⁸³ V. GARNIER, O., op. cit., p. 47. Consecuentemente estos dos países son los que registran mayor volumen de importaciones de piezas y componentes. OCDE: *Globalisation of industry. Overview and Sectors Reports*, París, 1996. p. 179

⁸⁸⁴ V. BANVILLE, E. de, CHANARON, J.J. y GUELLE, F.: «Les groupes japonais à la conquête de l'Europe», p. 128 y 129. También JENSEN MORAN, p. 243. Esta autora asegura que la agrupación de comerciantes estuvo presionando para que se redactara una regla de origen especial también para los automóviles, basada en un valor añadido del 80% .

rehúsa considerar como comunitarios, los automóviles producidos por una filial de Nissan en el Reino Unido, alegando que no tenían suficiente contenido comunitario.

La inversión que supuso la fábrica Bluebird de Nissan en el Reino Unido había sido subvencionada en una cuarta parte por el Gobierno británico. Ello explica que el asunto estuviera fuertemente politizado⁸⁸⁵ y que los datos relativos al grado de contenido local que efectivamente se incorporaba a la producción fueran escasos y confusos: mientras que Nissan Reino Unido afirmaba incorporar un contenido europeo del 70%, el Ministerio de Industria francés argumentaba un 60% y una empresa europea, Fiat, solamente encontraba de un 20 a un 50% en los automóviles de la filial japonesa. Ni los límites de contenido local considerados como suficientes para considerar como comunitarios los vehículos, ni los métodos de cálculo y parámetros empleados figuraban oficialmente en ningún sitio.

En cualquier caso, Nissan Reino Unido comenzó a aumentar el contenido europeo de la producción, como otras filiales japonesas del sector hacia el 80%. La forma de aumentar el contenido local puede hacerse, bien incorporando más componentes adquiridos a las empresas locales, bien instalando nuevas plantas que produzcan dentro del territorio esos componentes. Así por ejemplo Nissan atrajo a Ikeda Bussan para la fabricación de asientos y a Nihon Radiator.⁸⁸⁶ La utilización de componentes locales supone, en cualquier caso, bien las posibilidades de nuevas ventas para los productores de componentes europeos, bien nuevas inversiones en su territorio. En este segundo caso, la presencia de

⁸⁸⁵ La fábrica de Bluebird craba 2.000 puestos de trabajo, en una región, el Nordeste de Inglaterra, altamente con las tasas de desempleo más elevadas del país.

⁸⁸⁶ No es el único caso: multitud de filiales japonesas fabrican componentes de la industria automovilística en la Comunidad: Kayaba de amortiguadores, Yasaki de câblage, Takata de cinturones de seguridad, Asahi de cristales, Yuasa, de baterías, Mitsubishi electric de teléfonos de coches, Koyo Seiko de rodamientos, NGK de bujías. Las técnicas utilizadas por estas filiales van desde las joint ventures con empresas europeas, a la compra de estas, o bien al nuevo establecimiento. Sobre las ventajas que rodean la opción de una filial de ensamblaje en el extranjero por escoger como proveedor de componentes otras filiales de su mismo país establecidas en el mismo territorio v. MARTÍN, X., MITCHELL, W. Y SWAMINATHAN, A.: "Recreating and extending Japanese automobile buyer-supplier links in North America" en *Strategic Management Journal*, vol. 16, 1995, p. 589-619. Sobre las relaciones que se establecen entre los proveedores y las plantas de ensamblaje dentro del mismo territorio "extranjero", v. FLORIDA, R. y Kenney, M.: "Transplanted organizations: the transfer of Japanese Industrial Organization to the U.S", *American Sociological Review*, 1991, vol. 56, p. 381 a 398.

proveedores extranjeros de componentes puede ayudar, además, a favorecer la competitividad de la industria local también en este ámbito⁸⁸⁷.

El aumento de contenido local no es exclusivo de las filiales japonesas. También las dos grandes compañías norteamericanas presentes en Europa: General Motors y Ford, incorporan a su producción un contenido comunitario de alrededor del 90%⁸⁸⁸. Hay que tener en cuenta, en cualquier caso que el mercado del automóvil ha presentado unas características muy especiales que lo dotaban de una importancia vital para la Comunidad, de ahí la protección y la presión de sus productores sobre los Estados miembros: su talla que representaba el 9% del valor añadido industrial de la Comunidad, los puestos de trabajo dependientes de él (1.5 millones de empleos directos y 8.8. millones de empleos indirectos) y las industrias que involucra (acero, cristal, caucho, plástico, petróleo, electrónica)⁸⁸⁹. Esta especial consideración del sector del automóvil no es exclusiva, claro está, del mercado europeo.

Exigencias de contenido local y diferenciación del tratamiento entre la producción de las firmas nacionales y la de filiales de intereses extranjeros establecidas en el propio territorio, se reproducen más allá de las fronteras comunitarias. A modo de ejemplo puede tenerse en cuenta los mercados emergentes pertenecientes al grupo de los Nuevos Países Industrializados. Así, en Malasia, los aranceles cuadruplican el precio de los automóviles importados mientras que los modelos ensamblados localmente a partir de insumos extranjeros

⁸⁸⁷ Como se puso de manifiesto, por ejemplo, en el caso británico. La producción británica de componentes presentaba defectos 100 veces más que la japonesa. De su relación estrecha con las ensambladoras y proveedoras de componentes japonesas instaladas en su territorio, la productividad y calidad mejora de forma patente, hasta el punto de abastecer no solo el mercado local, sino aumentar la exportación. Ello se ha producido sin que las productoras de componentes japonesas suplantaran las productoras británicas, manteniéndose en una relación del 50%. *Financial Times*, 10 de abril 1996, p. 15

⁸⁸⁸ JENSEN-MORAN, J, p. 243

⁸⁸⁹ GARNIER, O.: "L'automobile européenne face au défi japonais », *Regards sur l'actualité*, nov. 1991, n° 175 y MASON, M.: « Elements of Consensus : Europe's Reponse to the Japanese Automotive Challenge », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 4, diciembre, 1994, p. 434.

soportan impuestos superiores al 112%. En Indonesia, el precio de un vehículo importado completo se triplica, y el de uno ensamblado localmente se duplica⁸⁹⁰.

Volviendo al marco europeo, el relanzamiento del mercado único no significó en el ámbito automovilístico más que la sustitución de la iniciativa restrictiva de los Estados miembros por varias restricciones acordadas bilateralmente y amparadas por otra comunitaria. Efectivamente, se establecía un doble sistema de plafonamiento, por el cual, por un lado, determinados Estados miembros (Reino Unido, Francia, España, Portugal e Italia), acordaban junto con Japón de forma bilateral los límites de los contingentes en sus mercados y, además, la Comisión negociaba otro contingente global para toda la Comunidad⁸⁹¹. La importación de vehículos japoneses en la Comunidad quedaría sometida a este VER hasta el 31 de diciembre de 1999⁸⁹², siguiendo el modelo dejado por la administración norteamericana⁸⁹³. Cada año el número de unidades de vehículos japoneses que podrían entrar en el mercado comunitario y en cada uno de los mercados nacionales protegidos se ajustaría conforme a la demanda comunitaria estimada del sector⁸⁹⁴.

⁸⁹⁰ Ambos países utilizan semejantes métodos para proteger las marcas nacionales: Proton, la compañía nacional líder malaya, establecida en 1985 y Timor, la compañía nacional creada en 1996. Datos de *Financial Times*, 10 de junio, 1997, p. 19.

⁸⁹¹ El acuerdo, firmado el 31 de julio de 1991, se bautizó con el nombre de “Elementos de consenso” en las difíciles relaciones Europa-Japón. V. MASON, M.: “Elements of Consensus: Europe’s Response to the Japanese Automotive Challenge”, *Journal of Common Market Studies*. Vol. 32, N° 4, Diciembre, 1994, p. 433-453.

⁸⁹² Las restricciones voluntarias a la exportación, consideradas como “medidas grises” en relación a la legalidad internacional del GATT, fueron prohibidas finalmente por la Ronda Uruguay. Solamente se permitió la subsistencia, de una medida por Estado miembro. Para la Comunidad esta medida fue el acuerdo con Japón referente a los automóviles, del que ahora nos ocupamos. V. Acuerdo sobre Salvaguardias, art. 11 y Anexo.

⁸⁹³ En mayo de 1981 el Gobierno japonés anunció su decisión de restringir el número de automóviles exportados a EE.UU. El VER respondía a la presión de la industria americana del sector que afrontaba serios problemas. LOCHMANN, M.W.: “The Japanese Voluntary Restraint on Automobile Exports: An Abandonment of the Free Trade Principles of the GATT and the Free Market Principles of United States Antitrust Laws”, *Harvard International Law Journal*, 1986-1987, n° 27-28, pp. 99-157.

⁸⁹⁴ Las estimaciones anuales de demanda podían ser incluso revisadas conforme a la evolución real de la misma, de forma que se ampliaran tanto las cuota general como las nacionales. Así por ejemplo, para el último año, 1999, se permitieron originariamente 1.184 millones de unidades de vehículos japoneses para el mercado global comunitario, de las cuales 190.000 unidades de correspondían al mercado del Reino Unido, 100.000 al de Francia, 117.000 para el de Italia, 83.700 para el de España, 47.000 para el de Portugal. Estas cuotas fueron revisadas en septiembre ante una demanda real más optimista de lo previsto, lo que significó una apertura de 1.245 millones de unidades, repartidas en las mismas 190.000 unidades del Reino Unido, 114.700 de Francia, 129.500 de Italia, 92.700 de España y 50.000 de Portugal. Datos de la Comisión Europea. (http://europa.eu.int/comm/trade/goods/auto/index_en.htm)

El contenido y los problemas que surgieron en la aplicación de este acuerdo presentan particular interés por las relaciones que se establecieron entre origen y contenido local y el fraccionamiento del mercado comunitario apareciendo consideraciones de diferentes grados de extranjería.

Así, la primera consideración que se plantea del acuerdo es el previsible recurso al art. 134 ya estudiado. Efectivamente si la importación de automóviles japoneses en los países miembros citados se encuentra limitada a determinados contingentes, entonces será necesario aplicar el art. 134 para que el despacho a libre práctica de estos automóviles en la Comunidad a través de otros Estados miembros, no sirviera para eludir estos contingentes. Este, que sería el mecanismo lógico de actuación fue rechazado por la Comisión quien se comprometió a no autorizar el recurso a esta disposición. El respeto a los contingentes nacionales como al global comunitario se aseguraría a través de la vigilancia del MITI.

Otro problema relevante que surgió durante la aplicación de este acuerdo de autolimitación con Japón, era si los automóviles producidos dentro del territorio comunitario con un alto contenido japonés, debían considerarse como vehículos de origen japonés, y por tanto comprendidos dentro de los contingentes del Acuerdo o si, al contrario, el Acuerdo hacía referencia únicamente a vehículos japoneses *acabados importados* en la Comunidad. Y de nuevo la polémica quedaba abierta porque el Acuerdo no superaba la forma de un simple *gentlement agreement*⁸⁹⁵ y del texto del mismo no queda constancia en ningún documento oficial. La cuestión no era irrelevante, como ya hemos visto los productores europeos de automóviles podían necesitar ser protegidos, no ya de la importación de automóviles acabados, sino de la producción de filiales extranjeras dentro del mismo territorio comunitario. Si de lo que se trata en el acuerdo es de limitar la puesta a disposición en el mercado comunitario de automóviles de origen japonés, tan japoneses resultaban los importados como los ensamblados en la Comunidad sin ser suficientemente transformados en ella.

⁸⁹⁵ No obstante pueden servir de orientación la Comunicación conjunta de las Comunidades Europeas y Japón de 16 de octubre de 1991 al GATT, así como la declaración de Andriessen y de Nakao. V. en PEREIRA GONZALEZ, R.: «L'arrangement du 31 juillet 1991 entre la Communauté Européenne et le Japon relatif aux véhicules automobiles japonais », en *Revue Internationale de Droit Economique*, n° 11, 1997.

Son varias las interpretaciones sobre la consideración de la producción de las fábricas de ensamblaje japonesas en la Comunidad. Ya durante las negociaciones que desembocaron en el VER, los representantes de las firmas francesas e italianas, después agrupados bajo la Asociación de Constructores Europeos de Automóviles⁸⁹⁶, intentaron incluir esta producción en las negociaciones. Por su parte el MITI, junto con el Gobierno británico y holandés se opusieron firmemente a cualquier restricción de la producción de las fábricas de montaje de la Comunidad. La posición común final, reflejada en los “Elementos del consenso”, pareció ser una especie de compromiso mutuo en el que la Comisión aceptaba no interferir en las inversiones japonesas en la Comunidad, al mismo tiempo que el MITI aconsejaba a los productores japoneses no concentrar las ventas en mercados nacionales de los vehículos producidos en esos mercados⁸⁹⁷. Obsérvese que se habla de ventas y no de producción. La producción de las filiales japonesas en la Comunidad no se limita si se enfoca a la exportación, pero sí, si se enfoca al mercado comunitario. En el fondo se trata de algo muy parecido a lo que eran exigencias a la inversión como la limitación de la producción de la empresa extranjera dirigida al mercado del país de acogida.

Aparentemente, pues, los automóviles ensamblados en la Comunidad no quedaban dentro de los contingentes, y de hecho en la Comunicación conjunta presentada al GATT, no aparece ninguna mención a ellos y sí a la libertad de inversión japonesa en la Comunidad. Pero parece ser que de alguna forma sí se tuvieron en cuenta, de forma que si su producción aumentara en exceso, las importaciones directas quedarán reducidas en proporción⁸⁹⁸, incluso se llega a mencionar por la parte europea “una producción anual estimada para el final del periodo transitorio de 1.2 millones de vehículos fabricados por las empresas

⁸⁹⁶ La Asociación de Constructores Europeos de Automóviles, creada en febrero de 1991, sucede al Comité de Constructores del Mercado Común, incluyendo a las filiales americanas General Motors y Ford e introduce la mayoría de 75% frente a la unanimidad anterior, elemento necesario para poder negociar sin el peligro del veto. Entre otros aspectos se apoyaban en el aumento de las plantas japonesas en EEUU tras el VER.

⁸⁹⁷ MASON, p. 446.

⁸⁹⁸ GARNIER

japonesas implantadas en la Comunidad y destinadas a ser vendidos en la Comunidad⁸⁹⁹.

Por otro lado, desde una perspectiva más jurídica, hay que tener en cuenta que, como hemos visto, el montaje de automóviles por las filiales japonesas en la Comunidad mantenía un elevado contenido local, lo que hacía difícil negar su origen comunitario⁹⁰⁰. Entrar en el tema de la producción en la Comunidad podía producir, además, muchos otros problemas como la situación de la producción de las empresas mixtas japonesas y europeas⁹⁰¹. En cualquier caso, las respuestas finales obedecían mucho más a criterios políticos que a consideraciones jurídicas.

Otra cuestión que surgía se relacionaba con el tema anterior: debían ser incluidos o no dentro de los contingentes los automóviles ensamblados, no ya en la Comunidad, sino en países terceros. La respuesta, que fue negativa por la Comisión, ante posibles medidas de retorsión por parte de los terceros países implicados, no desentrañaba como en el caso anterior el verdadero problema: Si los automóviles ensamblados en estos países no tenían el origen japonés, evidentemente no podía intentarse que fueran cubiertos por los contingentes. Pero si la operación de ensamblaje no era suficiente para atribuir el origen del país donde tenía lugar la operación y mantenían el origen japonés, los automóviles podrían quedar dentro del acuerdo.

Analizando la situación, la preocupación principal se dirigía hacia las filiales japonesas establecidas en EEUU y estas filiales respetan en este país unos contenidos locales tan elevados como los que respetan en la Comunidad, por lo que ésta no tiene más remedio que considerar a los vehículos allí producidos como norteamericanos. Las filiales japonesas establecidas en los países asiáticos

⁸⁹⁹ Declaración oral de Andriessen. ASSEMBLÉE NATIONALE: *Rapport d'information, sur l'industrie automobile européenne après l'accord conclu entre la Communauté et le Japon*, 17 de diciembre de 1991, n° 2486, p. 17

⁹⁰⁰ “No es posible protegerse contra las fábricas de montaje, un coche como el Nissan Primera se considera europeo y puede ser importado libremente. No es posible, en efecto en el estado actual de la organización económica europea, considerar como no europeo un vehículo fabricado, por ejemplo, por una empresa de derecho británico, con el pretexto de que las piezas que lo componen son de origen japonés o que el constructor está controlado por inversores nipones”, ASSEMBLÉE NATIONALE, n° 2486, p. 47.

⁹⁰¹ Era el caso de Volvo y Mitsubishi en Holanda, de Rover y Honda en el Reino Unido, etc.

también eran candidatas a aumentar su exportación hacia la Comunidad⁹⁰². De todas formas, el contenido del Acuerdo parece dirigirse hacia las importaciones desde Japón y no exactamente de vehículos originarios de Japón: aunque la falta de un texto oficial hace que nos maneje en estas imprecisiones⁹⁰³.

A partir de 1 de enero de 2000 el mercado de automóviles queda liberalizado en la Comunidad, lo que significa el fin de la aplicación del VER con Japón. Ello no significa, no obstante que pueda hablarse en la actualidad de un único mercado comunitario de este producto: la exclusión en bloque del derecho de la competencia en este sector permitiendo acuerdos de distribución exclusiva fragmenta el mercado europeo, a través de otros medios diferentes a las tradicionales cuotas o contingentes, pero de efectos muy parecidos.

3. Reglas de origen y contenido local en el derecho antidumping

En anteriores capítulos hemos ya hecho alusión a las posibilidades de que el derecho antidumping pudiera dirigirse contra productos obtenidos dentro de Comunidad. Para llegar a ese punto la legislación antidumping tuvo que evolucionar e ir más allá del mero hecho de la importación de productos acabados y tratar las posibilidades de la producción deslocalizada y el fraccionamiento del proceso de fabricación.

La aplicación de derechos antidumping, muchas veces, fuera de lo que es el mantenimiento del fair trade y entrando mucho más en el proteccionismo, contribuye a la desviación de las inversiones, atrayéndolas dentro de la Comunidad o hacia otros países, buscando, en definitiva que la producción obtenga un origen diferente al penado por la aplicación de los derechos antidumping. Es por ello que la evolución de la legislación antidumping corre de forma muy próxima a la determinación del origen de las mercancías. De ello se han presentado ejemplos previamente: Derechos antidumping estuvieron en las

⁹⁰² ASEMBLÉE NATIONALE: *Rapport d'information sur les nouveaux développements intervenus dans l'application de l'arrangement entre la Communauté et le Japon sur les importations d'automobiles de ce pays*, 19 de octubre de 1993, n° 608. Entre los temas de reflexión más importantes sobre el Acuerdo con Japón para ser tratados con el Parlamento Europeo, la Asamblea Francesa menciona las fábricas de montaje de los países de Asia del sudeste.

⁹⁰³ Tomando como referencia la Comunicación conjunta de la Comisión y Japón al GATT, se hace mención a "... la importación de la C.E. de vehículos a motor de Japón", así como de "...el control de las exportaciones de Japón" (apartado 3).

causas que motivan una nueva regla de origen para las cremalleras y los semiconductores, cuando la inversión extranjera se desplaza hacia la Comunidad, derechos antidumping provocan también reglas de origen especiales para las maquinas de escribir y fotocopiadoras, cuando la inversión se desplazó hacia países terceros intentando eludirlos.

3.1. La primera regulación antielusión

El seguimiento de las inversiones extranjeras y la protección de los productores comunitarios no se deja exclusivamente a las reglas de origen y la propia normativa antidumping intenta responder a través de la inclusión de normas antielusión⁹⁰⁴. Se llega así al “reglamento destornillador”: R. CEE 1761/87⁹⁰⁵. Según el mismo, los derechos antidumping podrían dirigirse contra los productos que se comercialicen en la Comunidad tras haber sido montados o producidos en ella, siempre que:

- a) la operación sea realizada por una empresa relacionada con algunos de los fabricantes cuyas exportaciones del producto similar estuvieran siendo sometidas a un derecho antidumping definitivo
- b) la operación hubiera empezado o aumentado sustancialmente después de la apertura de la investigación
- c) el valor de las piezas o materiales utilizados en la operación de montaje originarios del país de exportación del producto

⁹⁰⁴ “Hemos observado que siempre que la Comunidad inicia una investigación antidumping o impone derechos antidumping sobre un producto, comienzan a surgir de forma milagrosa en la Comunidad plantas de montaje del producto objeto de la investigación o de los derechos antidumping impuestos” Willy de Clerq, Comisario de Relaciones Exteriores. Press Release from the Commission of the European Communities, n° IP (87) 51 Bruselas, 11 de febrero de 1987. “Es necesario una mayor vigilancia para impedir las inversiones directas extranjeras limitadas a operaciones de montaje en Europa de piezas importadas, inversiones cuyo propósito es eludir las medidas antidumping existentes”. COM (86) 000, p. 11. Relaciones CEE Japón.

⁹⁰⁵ DOCE 1987 L 167/9

sometido al derecho antidumping sobrepasara al valor de todas las demás piezas por lo menos en un 50%⁹⁰⁶.

En función del nuevo reglamento la Comisión inicia rápidamente diferentes procedimientos dirigidos todos ellos contra productos montados en la Comunidad por empresas japonesas. Entendiendo que la aplicación del reglamento destornillador presenta un cierto carácter subsidiario a la aplicación de derechos antidumping normales, los mismos productos originarios de Japón ya estaban siendo objeto de estos derechos antidumping normales, pero ahora de lo que se trataba era de alcanzar también la producción de las fábricas de ensamblaje. Se trata de máquinas de escribir, de productos electrónicos, de excavadoras hidráulicas y de fotocopiadoras⁹⁰⁷.

La aparición del reglamento destornillador constituye una verdadera novedad, desde la óptica que aquí nos ocupa, para el tratamiento de las mercancías. En virtud del mismo un instrumento de protección en frontera pasa a poder ser aplicado dentro del propio mercado. En virtud del mismo, también, la normativa antidumping parece alejarse de la definición general de origen de las mercancías que proporcionaba el R 802/68 y utilizar unos criterios propios para atribuir el origen⁹⁰⁸.

Efectivamente, los derechos antidumping iban a ser percibidos, no como un requisito para poder acceder al territorio comunitario, sino para acceder a su comercialización, antes de abandonar la instalación de montaje situada dentro de

⁹⁰⁶ Art. 13.10.a) del R. 2176/84 al que se incorpora el reglamento destornillador, posteriormente el R 2423/88 relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping o de subvenciones por parte de países no miembros de la Comunidad Económica Europea (DOCE 1988 L 209/1), derogado por R 384/96, del que nos ocuparemos más adelante.

⁹⁰⁷ Apertura de una investigación bajo el art. 10.3 del Reglamento del Consejo CEE n° 2176/84 relativo a máquinas de escribir eléctricas originarias de Japón, (DOCE 1987 C 235/2), de escalas electrónicas, (DOCE 1987 C 235/3), de excavadoras hidráulicas, (DOCE 1987 C 285/4), de fotocopiadoras (DOCE 1988 C 44/3).

⁹⁰⁸ El reglamento destornillador significa una innovación por muchas otras causas desde el campo estricto del dumping. Por ejemplo, la facilidad que supone para las autoridades comunitarias aplicar los derechos antidumping si se dan las condiciones del art. 10.13, en vez de tener que dirigirse contra las piezas importadas, demostrar que en ellas se producen márgenes de dumping, y que se está produciendo un perjuicio económico a los productores de las piezas similares. Especialmente relevante resulta el apartado primero, por el cual los derechos se personalizan y se dirigen directamente contra la producción de las filiales extranjeras. Sobre ello v. GARCIA LOPEZ, J.: *La crisis del sistema GATT y el derecho anti-dumping comunitario*, Madrid, 1992.

la Comunidad⁹⁰⁹. Ello no estaba exento de problemas: Se estaba imponiendo derechos antidumping a productos manufacturados u obtenidos dentro de una unión aduanera, para mayor abundancia dentro de un mismo mercado, y el Código Antidumping del GATT, se refiere a productos *importados* en sentido estricto⁹¹⁰. Dicho de una forma muy sencilla, la legislación internacional había previsto que un Estado aplicara derechos antidumping frente a la producción de terceros Estados, pero no frente a la suya propia y eso es lo que parecía hacer la Comunidad.

En la realidad las cosas no son tan simples. La legislación del GATT habla exclusivamente de importación porque está teniendo en cuenta un periodo económico en el que existe todavía mucha relación entre producción, productor y país exportador. Las normas antielusión comunitarias hacen frente a un sistema de producción globalizado en el que el origen del producto, la nacionalidad del productor y el país de exportación coinciden raramente. Por eso la Comunidad necesitaba ir más allá del mero hecho de la importación y afrontar el problema de la elusión de los derechos antidumping⁹¹¹.

La cuestión que procede ahora determinar es si efectivamente, se trataba de su propia producción o de un país tercero. Esto es, si la Comunidad pretendía gravar a través del Reglamento destornillador mercancías originarias del tercer país cuyas empresas estaban acusadas de realizar prácticas de dumping.

Hemos ya explicado que, aunque podía haber elegido lo contrario, la Comunidad decidió aplicar las reglas generales de determinación del origen en la aplicación de derechos antidumping. Teniendo ello en consideración, si los productos ensamblados (las fotocopiadoras, las máquinas de escribir, los productos electrónicos) en la Comunidad no tienen el origen del país objeto de los derechos antidumping “normales”, por aplicación de las reglas de origen, entonces, los derechos antidumping “destornillador” no serían percibidos. Como

⁹⁰⁹ Art. 13.10. b)

⁹¹⁰ Mc DERMOTT, P.J.: “Extending the Reach of their Antidumping Laws: The European Community’s Screwdriver Assembly Regulation”, *Law & Policy in International Business*, 1988, 20, 2, p. 322.

⁹¹¹ En este sentido ver las legaciones de los EE.UU. en el Informe del Grupo Especial adoptado el 16 de mayo de 1990 (I/6657). GATT.

anunciamos en el capítulo introductorio, el reglamento destornillador pone de manifiesto cómo la normativa comunitaria tiene en cuenta el origen de los productos, hayan sido obtenidos dentro o fuera de ella, se trate de una relación intra u extra comunitaria, para atribuirles un tratamiento u otro. Y que es perfectamente concebible para la Comunidad que una mercancía haya sido producida en su territorio pero que no sea considerada como producción comunitaria.

Sin embargo, lo que acabamos de decir no es del todo exacto. Si se examina el contenido del Reglamento destornillador nos encontramos con que para poder dirigirse contra la producción de las fábricas de ensamblaje, ésta debe reunir algunos requisitos más allá del origen regulado por las reglas normales. En concreto, las piezas que componen los mencionados productos originarias del mismo país sancionado deben suponer un valor igual o superior al 50% del valor total de las piezas. El reglamento destornillador exige, pues, un contenido local en piezas expresado de forma negativa superior al 50% si el producto no quiere ser objeto de la regulación sancionadora. O visto desde otra perspectiva, se señala un contenido extranjero en piezas penalizable del 50% del valor de la mercancía. De alguna manera, en la aplicación de la legislación antidumping antielusión el origen de los productos, o más exactamente dicho, su grado de vinculación con otro país, se determina de otra forma: obsérvese que en ningún momento se habla del valor final del producto, sino que se está tratando de una comparación de los valores de los componentes. Semejante forma de medir el grado de extranjería de un producto no aparece en ninguna regla de origen, propiamente hablando. Y teniendo en cuenta que se habla exclusivamente de componentes y no se tiene en cuenta otros valores añadidos como la mano de obra, es difícil catalogar semejante disposición como una regla de contenido local. De hecho, de lo que se habla es de contenido extranjero y no de contenido local, esto es, comunitario. De forma textual no aparece que se esté buscando con esa fórmula el origen en sí del producto ensamblado, pero de su aplicación parece deducirse que esa fórmula sustituye a las reglas de origen generales y que si en virtud de ella tiene el producto suficiente vinculación con el país perseguido, simplemente se aplicará los derechos. En realidad la configuración de esta disposición en función de lo que hemos explicado, una comparación de valores de piezas sin referencias al valor

del producto final, tendrá un efecto contraproducente, como vamos a ver rápidamente.

Un dato importante respecto de las piezas que debe ser considerado, además, es el cálculo del valor de las mismas para constatar o no el cumplimiento de los porcentajes: la práctica comunitaria se ha sido de calcular el valor de éstas en función del precio de entrada en la fábrica. Se encuentra incluido, por tanto, todos los costes posibles de fletamiento y aseguramiento de la mercancía, los derechos de aduana y los costes de transporte desde la aduana hasta la entrada en la fábrica de montaje⁹¹². Debe estar reflejando, además, en cualquier caso la recuperación de todos los costes de fabricación, de venta, administrativos, y un beneficio razonable⁹¹³. Esta manera de calcular el valor de las piezas con el origen extranjero perseguido, contribuye a que el porcentaje de éstas aumente. Téngase en cuenta que ante una pieza exactamente igual y con el mismo coste de producción hecha en la Comunidad, la pieza del origen perseguido aumenta su valor por los derechos arancelarios y el transporte desde la frontera comunitaria hasta la fábrica. Recordemos que cuando se calculaba el valor de los componentes a los efectos estrictos de atribuir el origen, según las reglas de origen comunitarias, el valor de estos que se tomaba como referencia era el valor en aduana.

Es importante dejar claro también, por qué se necesita la norma antielusión desde un punto de vista estrictamente jurídico: Supongamos que por aplicación de las reglas de origen generales o especiales se determina que la producción de las fábricas de ensamblaje tienen el origen perseguido por los derechos antidumping normales, (esto es si las máquinas de escribir, o las fotocopiadoras, por ejemplo, producidas en la Comunidad, tienen el origen japonés). Si existen unos derechos antidumping gravando esos productos con ese origen, una conclusión rápida podría hacernos pensar, que, sin más problemas, esos derechos serían extensibles a esa producción (los derechos antidumping gravarían las maquinas de escribir y las fotocopiadoras de origen japonés, todas ellas, se encuentren en la frontera o dentro del mercado). El problema es que los derechos antidumping están ligados

⁹¹² Así en el R. CEE 1085/88 (DOCE 1988 L 101/1) y en el R. 1022/88 (DOCE 1988 L101/4).

⁹¹³ R. 1022/88 (DOCE 1988 L 101/1)

al hecho de la *importación* y los productos obtenidos dentro de la Comunidad no se importan. Es decir, los derechos antidumping suponen un tratamiento en frontera y no se pueden aplicar dentro del mercado. La norma antielusión lo que hace es crear una especie de ficción jurídica por la que, a modo de puente, esos derechos se extienden al producto que se encuentra ya dentro del mercado.

Los derechos antidumping antielusión así planteados se dirigen contra el producto acabado obtenido dentro de la Comunidad por la fábrica de montaje pero de alguna forma, las piezas originarias del país penalizado también están presentes en la regulación en cuanto tales. Es en función del valor de estas piezas que se incorporen al producto final por lo que éste soportará los derechos antidumping o no. Pero, además, el mismo reglamento determina que esas piezas “únicamente podrán ser consideradas en despacho a libre práctica con la condición de que no sean utilizadas en operaciones de montaje”⁹¹⁴. Las piezas se convierten, así, en el puente para llegar al producto final. Y es en función también de esas piezas por lo que se regulará la cuantía exacta de los derechos antielusión que recaen sobre el producto final. En concreto, se aplicará el tipo de derecho antidumping general sobre el valor cif de las piezas⁹¹⁵.

Esta disposición, a parte de plantear numerosas interrogantes sobre su adecuación a la legislación comunitaria e internacional⁹¹⁶, vuelve a dejar de manifiesto que las autoridades comunitarias diferencian el tratamiento de las mercancías en función de su origen incluso cuando ésta se encuentra ya dentro del territorio comunitario, permitiendo o denegando su utilización en unas u otras actividades. Esto es, si las piezas que se importan no tienen el origen penado se despachan a libre práctica y podrán ser utilizadas libremente. Si las mismas piezas presentan el origen del país perseguido por la norma antidumping para el producto final, entonces serán despachadas a libre práctica, solamente si no se destinan a la actividad de montaje. En el caso de que se destinaran a ese fin, las piezas en sí mismas, nunca eran despachadas a libre práctica, sino que, ya integradas en el

⁹¹⁴ Aet. 13.10 a), último párrafo.

⁹¹⁵ Art. 13.10.c)

⁹¹⁶ Según GARCIA LOPEZ, J., op. cit., p. 110, semejante disposición supone que se aplican retroactivamente la normativa antidumping, pues está afectando a piezas ya importadas que luego se incorporan al producto montado. De la misma forma se obstaculiza la circulación de unos bienes que deben considerarse en despacho a libre práctica una vez ha satisfecho las formalidades aduaneras.

producto final, se podía entender que eran gravadas indirectamente con los derechos antidumping. Y es que es cierto que es el producto final acabado dentro de la Comunidad el sujeto a los derechos antielusión, pero por otro lado, hasta la cuantía de ese derecho está en función de las piezas, como acabamos de ver. Esto es, si hubiera una semejanza entre el producto final obtenido en la Comunidad y el obtenido fuera de ella y gravado originalmente con los derechos antidumping normales, el resultado sería que son gravados con el mismo derecho exactamente. Pero no es así, el derecho antielusión grava al producto final, pero en la parte que tiene de origen extranjero, nada más.

El reglamento destornillador fue objeto de un Panel de condena el 9 de febrero de 1990, por parte del GATT⁹¹⁷, tras las denuncias de Japón, lo que invalidó en la práctica su aplicación y suspendió los procedimientos abiertos que hemos mencionado. Las conclusiones del Panel consideraban que el reglamento comunitario era contrario al art. III.2 del GATT⁹¹⁸, por entender que los derechos antielusión constituían unas cargas internas que gravaban indirectamente las piezas importadas. El centro de su argumento son las piezas, por tanto, y no el producto final montado en la Comunidad. Y, sin embargo, el reglamento comunitario se centraba en el producto final y sólo se refería a las piezas como forma de llegar a ese producto final. Ya explicamos antes, que la forma de calcular el grado de extranjería concreta del producto ensamblado en la Comunidad, a partir de una comparación de los valores de los componentes, sin ninguna referencia al valor del propio producto final iba a resultar contraproducente para la Comunidad.

En realidad el Panel adoptó la única postura posible: las autoridades comunitarias se dirigían contra un producto extranjero que se encontraba ya dentro del territorio de la Comunidad y que nunca tuvo relación con la importación, luego por ello, con el hecho en frontera. Esto suponía que no podía entenderse, como había pretendido la Comunidad, que los derechos antielusión

⁹¹⁷ 37 Sup. BISD 132 (1990)

⁹¹⁸ “los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares.

suponían derechos aduaneros: se satisfacían sobre unos productos que ya estaban dentro de la Comunidad sin relación “con el motivo de la importación”⁹¹⁹.

El razonamiento del Panel continúa considerando que si el producto no tiene relación con la frontera, los derechos antielusión son a la fuerza, cargas internas y la legislación internacional prohíbe la discriminación en función del origen en las cargas internas, en virtud del art. III.2. Desde nuestro punto de vista, la postura del Panel tan poco es exacta⁹²⁰. Los derechos antielusión pueden considerarse como cargas internas, pero los productos sobre los que se aplican, los originarios de un país tercero obtenidos dentro de la Comunidad, no cumplen con el dictado exacto del art. III.2 del GATT, esto es, no se trata de “productos del territorio de toda parte contratante *importados* en el de cualquier otra parte contratante”. Por ello, en nuestra opinión, tampoco sería aplicable este artículo. En realidad no les es aplicable ningún artículo, hay una laguna en la legislación internacional, simplemente porque cuando se redactaron las normas del GATT la situación no estaba prevista: Se pensaba que el elemento extranjero aparecía siempre del exterior, no se imaginaba que pudiera ser obtenido en un país un producto que tiene el origen de otro Estado. Las normas de la legislación internacional se refieren así a un tratamiento en frontera, calculando que para que el elemento extranjero se presentara dentro del propio mercado habría siempre previamente un acto de introducción: la importación y no se pensó que el elemento extranjero pudiera aparecer dentro del propio mercado.

Para salvar la situación el Panel se ve obligado a centrarse en las piezas y no en el producto final: al fin y al cabo, las piezas sí son productos importados y encontrar un artículo que se refiera a su situación es posible. En función de ello, entiende que los derechos antielusión son cargas internas que afectan de forma *indirecta* a las piezas, y que ello está prohibido por el art. III.2 del GATT⁹²¹. Desde nuestra postura, el Panel realiza una peligrosa argumentación al apoyarse en lo que es un fraccionamiento del producto final, dejándose llevar por un

⁹¹⁹ V. ptos. 5.4 a 5.8 del Panel.

⁹²⁰ Aparentemente, no representamos el único caso de desacuerdo con el Panel. V. JACKSON, J.H., DAVEY, W.J., SYKES, A.O.Jr.: *Legal problems of International Economic Relations. Cases, materials and text*, St. Paul, Minn., 1995, p. 713. Los autores, después de explicar brevemente la solución del Panel, plantean con una pregunta al lector (*Do you agree?*), su escepticismo ante la solución dada.

⁹²¹ Pto. 5.9 del Panel.

mecanismo similar al de las reglas de origen: no contempla el producto final como un nuevo producto, sino como el conjunto de piezas importadas que lo conforman, por lo que se retrotrae a la fase de producción previa. Y examinar los componentes de los que consta un producto puede ser posible para la determinación del origen, pero, es dudoso que sea jurídicamente válido a efectos del III.2: las partes en cuanto tales han desaparecido en el proceso de montaje del que ha salido un producto nuevo y distinto de aquellas. Cuando se grava ese producto nuevo, no se está gravando indirectamente aquellas piezas, por que han desaparecido simplemente. Las piezas y el producto final son productos diferentes, con diferente clasificación arancelaria. Únicamente en el caso de que el producto final estuviera integrado en el 100% de las piezas importadas, se podría entender que el conjunto de las piezas mantienen la misma clasificación arancelaria.

Siguiendo con la idea, la postura del Panel serviría para justificar, lo que posiblemente trataba de evitar: Pensemos en un producto acabado en Japón, objeto de derechos antidumping en el momento de su importación en la Comunidad, esto es, de derechos antidumping normales. Según el argumento del Panel, también las piezas que integran ese producto están siendo gravadas indirectamente con derechos antidumping. Si tras la imposición de esos derechos, las fábricas de montaje de ese producto empiezan a reproducirse en la Comunidad y, por tanto, la importación de piezas originarias del país afectado por los derechos empieza a aumentar, las autoridades comunitarias no necesitarían acudir a ningún reglamento antielusión para bloquear el fenómeno. Según el Panel, los derechos antidumping sobre el producto final gravan indirectamente las piezas, por lo que se puede hacer extensivos esos derechos a la importación de las piezas sueltas de forma inmediata, sin tener que iniciar otro procedimiento para las piezas.

3.2. La nueva regulación antielusión

Tras la Ronda Uruguay y la nueva determinación del Código Antidumping del GATT, la Comunidad⁹²² introduce un nuevo Reglamento, el R (CE) 384/96⁹²³, conteniendo nuevas normas sobre la elusión, no sólo para fábricas de ensamblaje instaladas en la Comunidad, sino ahora también en terceros países. Su situación respecto a la legalidad del GATT sigue quedando en una zona gris, por cuanto el nuevo Código no incorpora disposiciones antielusión. Aunque una decisión ministerial ad hoc reconoció el problema, las negociaciones sobre el tema terminaron en fracaso.

Según la legislación, pues, actualmente en vigor⁹²⁴ se podrá actuar contra una operación de montaje en la Comunidad o en un país tercero, cuando:

- a) la operación haya comenzado o incrementado sustancialmente desde el momento de la apertura de la investigación antidumping o justo antes,
- b) Las partes procedan del país sometido a las medidas

⁹²² La Comunidad no fue la única en diseñar unas reglas antielusión. La legislación norteamericana abordó el tema de la elusión en la *Trade Act* de 1988, lo que se tradujo en la adopción en 1994 de una serie de provisiones antielusión en la Sección 781 de la *Tariff Act* de 1930. La sección 781 permite a la *International Trade Administration* extender un derecho antidumping a los componentes de un producto sujeto, a su vez, a derechos antidumping, si los componentes son importados en EEUU para ser ensamblados y si el valor de esa operación de ensamblaje representa un porcentaje mínimo o insignificante y el valor de esos componentes un valor importante del valor total del producto. La misma posibilidad existe para cubrir la situación de los componentes exportados a un tercer país, ensamblados allí e importado el producto resultante en EEUU. Para llegar aplicar estos derechos debe tenerse en consideración si hubo un incremento de las importaciones de los componentes tras la aplicación de los derechos antidumping originales y si el exportador de los componentes está relacionado con el montador. Los derechos antidumping pueden ser también ampliados para la importación de productos similares esencialmente, pero algo más transformados o que han sido alterados de una forma poco importante. Algunas de las disposiciones norteamericanas sobre la elusión recuerda mucho a disposiciones del reglamento comunitario invalidado por el Panel, como la necesidad de relacionar al exportador y al montador. No obstante, es muy importante destacar que los derechos norteamericanos se dirigen contra las piezas y no contra el producto ensamblado, siguiendo el mismo camino que vamos a ver, va a seguir también la nueva regulación comunitaria. V. JACKSON, J.H., DAVEY, W.J., SYKES, A.O.Jr.: *Legal problems of International Economic Relations. Cases, materials and text*, St. Paul, Minn., 1995.

⁹²³ DOCE 1996 L 56/1, modificado por R (CE) 2331/96, DOCE 1996 L 317/1) y R (CE) 905/98, DOCE 1998 L 128/18.

⁹²⁴ Art. 13

- c) Las partes constituyan el 60% o más del valor de las partes del producto montado, siempre que el valor añadido conjunto de las partes utilizadas no sea superior al 25% del coste de producción.
- d) Los efectos del derechos antidumping estén siendo burlados mediante los precios y volúmenes del producto similar montado y existan pruebas de dumping.

La redacción del nuevo artículo no agota su originalidad en prever la elusión cometida en territorio de terceros Estados, sino que, respecto de la anterior, deja claro que los derechos antielusión no se impondrán a los productos acabados obtenidos en la Comunidad. Los nuevos derechos se centran en perseguir importaciones de productos acabados similares a los que están siendo gravados con derechos antidumping normales (lo que corresponde lógicamente a la elusión cometida en el territorio de terceros Estados) y de piezas (lo que corresponde a elusión en territorio comunitario).

3.2.1. La elusión en territorio comunitario

Desde la óptica del segundo tipo de elusión, la nueva reglamentación supone un giro importantísimo en el tratamiento de los productos extranjeros por parte de la Comunidad. Los derechos antielusión se olvidan del producto final obtenido dentro de la Comunidad de origen presumiblemente extranjero. Todas las posibles actuaciones se dirigen frente a las piezas, sujetas a un registro al iniciarse las investigaciones y, en el caso de que se demuestre la elusión, sometidas a los derechos antielusión. Parece seguirse, por tanto, la postura del Panel, en cierta forma: el centro de atención son las piezas.

Pero a la inversa de la regulación anterior, el *punto* para llegar a las piezas es ahora el producto final: Los derechos antielusión sobre las mismas se impondrán si ellas están presentes en el producto final en un porcentaje del 60% del valor total de las partes. Y si, además, el valor de la operación de ensamblaje es inferior al 25% del coste de producción⁹²⁵. Como en la disposición anterior,

⁹²⁵ Existe un error en la versión española del Reglamento, que justamente da el sentido contrario. En el art. 13.2. b) “no se considerará que existe elusión cuando el valor añadido *conjunto* de las

volvemos a encontrar unos porcentajes exigidos de presencia de elementos relacionados con el origen extranjero perseguido, pero esta vez, de carácter muy diferente. En primer lugar se establece un porcentaje nuevo en la comparación de valores de piezas relacionadas con el país cuyo origen está gravado por los derechos antidumping generales. Ahora no se habla de un valor superior al 50%, sino al 60%, con lo que se puede decir que las posibilidades de que se llegue a imponer los derechos antielusión se han visto reducidos. Pero es que, además, aparece una nueva condición *sine qua non*: incluso si el valor de las piezas relacionadas con el origen penado, incorporadas al producto ensamblado en la Comunidad, es superior al 60% del valor de todas las piezas, el valor de la operación de ensamblaje deberá ser inferior al 25% del coste de producción para que se puedan imponer los derechos antielusión. Esta segunda condición tiene una importancia radical, pues supone que se está teniendo en cuenta un valor referido al producto final y no una simple comparación entre partes. Ello asemeja mucho más esta disposición a las reglas de origen a las que estamos acostumbrados. Pero hay que matizar: se está hablando del coste de producción del producto final, no de su precio franco fábrica. Se están excluyendo una variable tan importante como el beneficio que se encontraba siempre en el precio franco fábrica de las reglas de origen. Ello limita las posibilidades de poder jugar con los porcentajes para excluir la consideración de la elusión. Si tenemos en cuenta las dos condiciones juntas, resultará que el valor extranjero penado máximo que puede incorporarse al producto final sin que se considere que hay elusión es del 45%⁹²⁶.

Pero hay algo más: en función de la segunda condición mencionada para entender que hay elusión, podría caber la tentación de considerar que el nuevo reglamento introduce una regla de origen especial, como el anterior. Si dudoso resultaba que efectivamente fuera así en la anterior regulación, en este reglamento resulta imposible. Debe recordarse que el nuevo reglamento no está considerando

partes utilizadas durante la operación de montaje sea superior al 25% del coste de producción". El texto debería decir "no se considerará que existe elusión cuando el valor añadido *a* las partes utilizadas durante la operación de montaje,...". Ver versión francesa.

⁹²⁶ Se necesita un valor de la operación de ensamblaje realizada en territorio comunitario del 25% o más para que la operación no sea calificada de elusiva. Ello supone que el valor restante corresponde a las piezas. A su vez, del valor de todas las piezas, las de origen gravado no pueden alcanzar el 60%. El 60% del 75% es el 45% del total de los costes. Luego el valor de las piezas de origen gravado no debe alcanzar el 45% para que no se considere que existe elusión. V. DEHOUSSE, p. 79.

en ningún momento el producto final ensamblado, sobre él no van a recaer los derechos antielusión, luego, por tanto, no importa en absoluto su origen. Los porcentajes sirven para calcular si hay o no elusión y poder gravar las piezas importadas. No importa el origen del producto final ensamblado, porque no es objeto de ninguna regulación.

El producto final es tenido en cuenta para actuar contra las piezas que integra, no solo en función de su coste de producción, sino también en función de su precio. Para poder imponer los derechos antielusión, el precio del producto ensamblado en la Comunidad, cuando es puesto en el mercado de ésta, debe aparecer con margen de dumping: precisamente el determinado en el reglamento de imposición de los derechos originales.

Oscilando entre la atención que reciben las piezas y el producto final, podemos concluir, pues, que es la operación de montaje la que cumple el “tipo” de la elusión y que son las piezas las que sufren las consecuencias: los derechos antidumping antielusión.

Pero aún debemos resaltar un dato muy importante respecto de las piezas. Según el tenor literal del artículo 13, éstas no tienen por qué tener el origen gravado, pues se indica solamente que “las piezas *procedan* del país sometido a las medidas”. Las repercusiones de este “detalle” son transcendentales, puesto que se produce un quiebro en toda la lógica de la elusión. Si los derechos antidumping se extienden a las piezas, es porque debe haber una relación entre esas piezas y el producto final que gravan los derechos antidumping originales. Y esa relación no puede ser otra que el origen común. Sin embargo, el tenor de la nueva disposición aniquila esa relación y lo deja en manos de la procedencia. Si no atenemos a ello, podemos llegar a situaciones tan absurdas como la siguiente: Se imponen unos derechos antidumping sobre las importaciones del producto X originarias del país A. Se ha observado que filiales del país B se instalan en la Comunidad y producen el mismo producto X a partir de piezas originarias del país B, pero que por razones de transporte, etc, se expiden desde A. El producto X obtenido en la Comunidad puede tener el origen comunitario o el origen de B, las empresas representan intereses económicos del país B, las piezas tienen el origen de B, y sin

embargo se les puede extender derechos antidumping dirigidos al producto X originario de A. ¿Tiene ello sentido? Con la relación tan tangencial que representa la procedencia, cualquier empresa puede verse acusada de prácticas elusivas. Dudamos que sea eso lo perseguido por la Comunidad y entendemos que se trata más bien de un error en el empleo de los términos, de forma que cuando se habla en el art. 13. 2. a) de procedencia se está haciendo alusión en realidad al origen⁹²⁷.

Es en los aspectos procedimentales donde encontramos una mayor similitud con el reglamento precedente. Y es que se plantea la posibilidad de eximir de los derechos a las piezas cuya importación no resulte en elusión. Las piezas así consideradas recibirán una autorización de la Comisión. Para conceder semejante autorización, la Comisión tiene que estar persuadida, pues, de que la importación de esas piezas en concreto no son utilizadas en operaciones de montaje que constituyen elusión de los derechos antidumping originales. Y para tener constancia de ese hecho, es necesario utilizar el mecanismo de control del uso final⁹²⁸. Se trata con ello, de dirigirse, especialmente, contra los ensambladores que no son importadores, pero que compran las piezas a los importadores y las utilizan con fines elusivos. Queremos destacar que, de nuevo, vuelve a aparecer la necesidad de controlar el uso para el que son empleadas las piezas, pero que, a diferencia de la regulación anterior, ahora se necesita controlar el uso de las piezas si quieren ser eximidas de la carga, mientras que antes, si las piezas eran destinadas a una operación elusiva, eran “gravadas” con la denegación del despacho a libre práctica.

Las nuevas disposiciones contra la elusión cometida en territorio de la Comunidad han sido objeto de aplicación, dejando constancia de que sobre lo que van a recaer los derechos son las partes o componentes, esto es, del nuevo enfoque. A modo de ejemplo, por haberse realizado todos los pasos estipulados para la aplicación de los derechos antidumping ampliados, tomamos el caso de las bicicletas chinas. Así en abril de 1996⁹²⁹ la Comisión abrió una investigación sobre la elusión de los derechos antidumping definitivos impuestos sobre las

⁹²⁷ El reglamento destornillador se fijaba en el origen de las piezas y no en la procedencia.

⁹²⁸ El control del uso final se regula en los arts 82 del R 2913/92 (El Código Aduanero) y los arts. 291 y ss. del R. 2454/93 (Reglamento de aplicación del Código Aduanero).

⁹²⁹ R (CE) 703/96 DOCE 1996 L 98/3.

importaciones de bicicletas originarias de China⁹³⁰. La investigación de la elusión gravitaba sobre las *importaciones* de piezas y accesorios, en concreto cuadros, horquillas, llantas, cambios de marcha, bielas y platos, ruedas completas, manillares y bujes sin freno⁹³¹, por supuesto, originarios de China, utilizados en las operaciones de montaje de esas mismas bicicletas en la Comunidad. La investigación se iniciaba porque constaba que desde que se iniciaron los derechos antidumping sobre las bicicletas chinas en 1993, las importaciones de las mismas se habían reducido en un 96%, mientras que las importaciones de componentes habían aumentado alrededor de un 200%. Igualmente se alegaba como prueba que el precio al que se estaban poniendo en el mercado comunitario esas bicicletas contenían márgenes de dumping. Las investigaciones realizadas al respecto confirmaron los datos anteriores, así como que más del 60% de las piezas utilizadas en la operación de montaje eran de origen chino y que el valor de la operación de montaje era muy inferior al 25% del coste total de las bicicletas. En función de todo ello los derechos antidumping impuestos sobre las importaciones de bicicletas se ampliaron a las importaciones de las piezas descritas⁹³², estableciéndose incluso una presunción de origen chino de las piezas *procedentes* de China, para romper la cual se exigen certificados de origen. Posteriormente se reguló la exención de estos derechos antidumping ampliados a determinadas piezas⁹³³ y a determinadas empresas⁹³⁴.

3.2.2. La elusión en terceros Estados

Pasando a tratar la situación de la elusión referida a terceros países, no deja de sorprender su inclusión en el nuevo reglamento, por cuanto, en principio, no era necesaria. Esto es, la consideración de la elusión hacia terceros países supone la posibilidad de ampliar los derechos antidumping a operaciones realizadas en un país diferente al que se persigue su origen con los derechos antidumping normales, pues se demuestra que esas operaciones en el tercer país solamente se justifican con la intención de eludir esos derechos. En realidad, de lo que se está

⁹³⁰ R. (CE) 2474 /93 DOCE 1993 L 228.

⁹³¹ Código 8714 91 10 a 8714 99 90.

⁹³² R (CE) 71/97 (DOCE 1997 L 16/55)

⁹³³ R. 88/97 (DOCE 1997 L 17/17)

⁹³⁴ Decisión de la Comisión 97/447 (DOCE 1997 L193/32)

hablando es de un fenómeno muy antiguo, que empezó a producirse mucho antes de 1996 y que se denomina prácticas de dumping indirectas. Al imponer unos derechos antidumping se producen unas desviaciones de los flujos de inversión que pueden dirigirse al propio país que impone los derechos, como hemos visto en el caso anterior, o bien a un tercer país, como sucede ahora. Es más, el control de la elusión dentro del propio territorio, como introduce la Comunidad en 1987 con el Reglamento destornillador, puede suponer un acicate para desarrollar las prácticas elusivas hacia el territorio de terceros Estados. Si esto es así, cabe preguntarse rápidamente por qué la legislación comunitaria no introduce un control de este segundo tipo de elusión en el primer reglamento destornillador y se centra en la producida dentro de la Comunidad. La respuesta es, como dijimos antes, porque no era necesario.

Los derechos antidumping se imponen sobre productos *originarios* de un país concreto. Si se produce un desplazamiento de la inversión hacia un tercer país de tipo elusivo, lo más normal es que la producción de las nuevas fábricas instaladas en ese tercer país no alcance el origen del país en el que están instaladas. Si ello es así, la producción sigue teniendo el origen gravado con los derechos antidumping normales y, por tanto, éstos se le aplican sin más problemas. Esto es, de la misma forma que las fábricas destornillador de la Comunidad no realizaban operaciones que pudieran considerarse suficientes para conceder el origen comunitario, los productos de las fábricas destornillador que se instalan en un tercer país no alcanzan el origen de ese tercer país. El problema en el primer caso se centraba en que los derechos antidumping se imponen a la *importación* de un producto de un origen concreto, y, como hemos visto, los productos ensamblados en la Comunidad que guardaban el origen gravado, no eran importados, luego para poder dirigirse contra ellos, había que establecer las normas especiales antielusión. Como ésta no es la situación de los productos ensamblados en un tercer país, que sí son importados en la Comunidad, dirigirse contra ellos no resulta problemático.

Si esto es así, la pregunta que surge es por qué, entonces, la Comunidad introduce la persecución de la elusión en terceros Estados en el Reglamento de 1996. Y es que, a todo lo que acabamos de decir, hay que añadir, sin embargo, algunas precisiones.

En primer lugar recordemos que en la primitiva regulación de la elusión en la Comunidad, el reglamento utilizaba unas *reglas de origen sui generis* en las que, analizando el grado de extranjería que el producto de las plantas destornillador tenía, se concluía la posibilidad de extender a ese producto los derechos antidumping. Y recordemos también que esas reglas de origen sui generis, relacionaban al producto ensamblado con el origen perseguido de una forma mucho más fácil que si se le hubieran aplicado las reglas de origen normales. Utilizamos el término “relacionar” con el origen perseguido, en vez del de “atribuir” el origen perseguido, porque como hemos dejado ya claro, en el fondo nunca se dijo explícitamente que los productos ensamblados tuvieran el origen perseguido o que no tuvieran el origen comunitario. Los porcentajes establecidos en el Reglamento de 1988 de valor de las piezas que componen el producto ensamblado no se establecen como regla que sirva para definir el origen del producto ensamblado, sólo para comprobar si tiene suficiente relación con el país cuyo origen se grava. Según esto, habría sido concebible que un producto ensamblado tuviera el origen comunitario, según las reglas de origen normales, y simultáneamente suficiente vinculación con el origen extranjero gravado, según los porcentajes del reglamento antidumping antielusión, como para ser objeto de los derechos antielusión⁹³⁵.

Hubiera resultado realmente interesante ver si la Comisión se hubiera atrevido a imponer los derechos antielusión a los productos ensamblados con un declarado origen comunitario. Por supuesto nunca se ha dado el caso. En los numerosos supuestos de aplicación de las normas antielusión, bajo el antiguo reglamento, nunca se ha manifestado si el producto ensamblado en la Comunidad, y sobre el que se estudiaba el cumplimiento de los porcentajes de elusión, tenía el origen comunitario o no. ¿Acaso habría sido posible aplicar un derecho antidumping a un producto de origen comunitario?. Por otro lado, eliminar semejante obstáculo habría sido fácil: utilizando la disposición antielusión de las

⁹³⁵ Según GARCIA LOPEZ, J., op. cit., p. 135, “el art. 13.10 opera como una regla de origen especial para los bienes montados por empresas de capital japonés en Europa, que deniega el origen comunitario a productos que tal vez hubieran superado el test del art. 5 del reglamento 802/68”. Se trata de una postura muy cercana a la que mantenemos ahora aquí, pero con una pequeña diferencia. El 13.10 no es una regla de origen especial y no deniega el origen comunitario, no se mete en ello, es una regla que mide el grado de vinculación de un producto con el origen gravado con un derecho antidumping previo.

reglas de origen, con lo que se podría considerar que el producto ensamblado en la Comunidad tiene origen comunitario, pero lo ha adquirido fraudulentamente, por lo que procede denegárselo y en tal caso poder dirigirse contra él con los derechos antidumping.

En el nuevo reglamento el problema desaparece, puesto que los derechos antielusión se dirigen contra las piezas de origen extranjero e importadas. De cualquier forma la posibilidad de actuar contra la producción ensamblada en la Comunidad aumentaba a través de las reglas de origen antielusión.

Y esto es lo que pretende la Comunidad al extender la elusión a los productos ensamblados en terceros Estados en el nuevo reglamento: asegurarse que va a poder alcanzar estos productos también. Por que pensemos que, si el producto ensamblado en el país tercero alcanza las exigencias de las reglas de origen normales para obtener el origen de ese país tercero, la Comunidad habrá perdido la posibilidad de gravar esa producción con derechos antidumping de forma automática. Si la producción no tiene el origen perseguido, no se le aplican los derechos antidumping normales. Sin embargo, creando una regla antielusión con su regla de origen *sui generis* que facilita relacionar esa producción con el origen gravado, se amplían las posibilidades de dirigirse contra esa producción. No es de extrañar, pues, que la Comunidad decidiera ampliar la elusión a terceros países en el nuevo reglamento.

Este ha sido el proceder en diferentes casos de dumping perseguidos por la Comunidad. Así en 1984 la Comunidad estableció unos derechos antidumping normales contra las importaciones de rodamientos de bolas originarios de Japón y Singapur⁹³⁶. En 1989 la Comisión decidió aplicar las disposiciones antielusión, extendiendo los anteriores derechos antidumping a los rodamientos obtenidos en la Comunidad⁹³⁷ y también estableció unos derechos antidumping normales a las importaciones de rodamientos originarios de Tailandia⁹³⁸. La Federación de asociaciones europeas de fabricantes de rodamientos había interpuesto una queja contra las importaciones de este producto originario de Tailandia, consciente de que filiales japonesas habían establecido fábricas destornillador en este país, tras

⁹³⁶ R CEE 2089/84 (DOCE 1984 L 193/1)

⁹³⁷ Decisión de la Comisión 98/57 CEE.

⁹³⁸ Decisión de la Comisión 85/158 (DOCE 1985 L 59/30)

la aplicación de los derechos antidumping normales. Recordemos que las disposiciones antielusión solo se referían a productos obtenidos en la Comunidad, así que las autoridades comunitarias lo único que podían hacer para frenar las importaciones con márgenes de dumping de las filiales japonesas establecidas en Tailandia era iniciar un nuevo procedimiento antidumping normal. Eso o intentar determinar que el producto de esas filiales en Tailandia conservaba el origen japonés, con lo que les sería de aplicación de forma inmediata los derechos antidumping normales contra importaciones de rodamientos originarios de Japón, ahorrándose iniciar un nuevo procedimiento, comprobar la existencia de márgenes de dumping, perjuicio, etc. Y así lo hizo. Recordemos que existía desde 1978 un reglamento de aplicación del R. 802/68 con una regla de origen especial para los rodamientos de bolas y de agujas⁹³⁹. Aplicando el mismo, la Comisión llega a la conclusión de que los rodamientos fabricados en Tailandia por las filiales japonesas tiene origen japonés, y, por tanto, no hacía falta seguir con el procedimiento antidumping normal contra los rodamientos originarios de Tailandia. Es más, es que no tenía sentido seguir con él porque los rodamientos con márgenes de dumping eran japoneses, no tailandeses⁹⁴⁰.

Una situación semejante se produjo en el conocido caso Brother. En 1985 se habían impuesto unos derechos antidumping normales sobre máquinas de escribir electrónicas originarias de Japón⁹⁴¹. Posteriormente se inicia otro procedimiento antidumping contra máquinas de escribir electrónicas originarias de Taiwán⁹⁴². En particular se comprobó que la empresa Brother Industries Ltd Taiwán, exportaba con márgenes de dumping a la Comunidad ese producto desde Taiwán. El segundo procedimiento antidumping es concluido⁹⁴³, sin embargo,

⁹³⁹ R CEE 1836/78.

⁹⁴⁰ Decisión de la Comisión 85/158 CEE: “Si los rodamientos de bolas aquí considerados han sido ciertamente expedidos a la Comunidad desde Tailandia, se ha establecido no obstante en el curso de la investigación, que las operaciones efectuadas en Tailandia no eran suficientes para conferir el origen tailandés a los productos en cuestión, de conformidad al Reglamento CEE n° 1836/78 de la Comisión”.

⁹⁴¹ R. 1698/85 del Consejo (DOCE 1985 L 63/1)

⁹⁴² DOCE 1985 C 338/7.

⁹⁴³ Decisión de la Comisión 86/193 (DOCE 1986 L 140/52): “Aunque las máquinas de escribir electrónicas mencionadas hayan sido expedidas desde Taiwán a la Comunidad, la investigación ha demostrado que las operaciones realizadas en Taiwán no bastaban para conferir a los productos el origen de ese país en el sentido del Reglamento CEE n° 802/68 del Consejo; el coste de estas operaciones se ha revelado como inferior al que representa la última transformación sustancial

pues, aplicando las reglas de origen generales del R 802/68 se comprobó que las máquinas de escribir que Brother exportaba tenían origen japonés y, por tanto, lo que procedía era extender los derechos antidumping contra las importaciones de máquinas de escribir de origen japonés en marcha desde 1985. Queremos insistir que en el caso Brother, la Comisión aplica la regla de origen general del R. 802/68, no una regla de origen especial o propia para los derechos antidumping como facilitaba el art. 13.7 del reglamento base de 1988⁹⁴⁴. En realidad la Comisión nunca ha recurrido a unas reglas de origen propias para un Reglamento antidumping, entre otras cosas porque no lo necesitaba, las reglas de origen generales son tan ambiguas que cabe de ellas cualquier interpretación, y para los casos más comprometidos, se crearon nuevas reglas de origen especiales de aplicación del R. 802/68, pero de utilización generalizada, no restringida al caso del dumping.

Otro caso más surge con los derechos antidumping impuestos sobre la importación de fotocopiadoras de origen japonés⁹⁴⁵. Una vez iniciados estos, la Comunidad se percató de la exportación de las mismas fotocopiadoras desde EEUU por filiales japonesas. Como en casos anteriores, la solución se encontraba en intentar demostrar el origen japonés de las fotocopiadoras producidas en EEUU. Y aparentemente la Comisión decidió no arriesgarse a que, en aplicación de las normas generales de origen del entonces vigente R 802/68, las fotocopiadoras en cuestión pudieran tener el origen estadounidense⁹⁴⁶. Así que, de forma sorprendente, se publica un nuevo reglamento especial de determinación del origen de las fotocopiadoras, donde la Comisión se aseguraba, sin lugar a dudas, que las fotocopiadoras no iban a adquirir el origen americano: como ya sabemos, el nuevo reglamento detallaba las operaciones que la filial japonesa realizaba en EEUU para precisamente señalar que esas operaciones no transferían

necesaria en virtud del R. CEE n° 802/68 para conferir a los productos en cuestión el origen de Taiwán”.

⁹⁴⁴ En sentido contrario GARCIA LOPEZ, J., op. cit., p. 128. Este autor considera que la Comisión recurrió a una regla de origen especial para el dumping para determinar que las máquinas de Brother tenían origen japonés. Pero no es así, lo que ocurre es que como la regla de origen del R. 802/68 es muy general, la Comisión le dio la interpretación que más le convenía, apoyándose en el valor añadido, interpretación que fue validada por el TJCE posteriormente.

⁹⁴⁵ R. 535/87 (DOCE 1987 L 54/12)

⁹⁴⁶ De hecho, según la legislación norteamericana de la Buy American Act, las fotocopiadoras adquirirían el origen norteamericano. V. MURPHY, A., op. cit., p. 50.

origen. Siendo fotocopiadoras con origen japonés, quedaban dentro del ámbito de aplicación del reglamento antidumping.

En los tres casos se actúa con una lógica jurídica correcta en cuanto a la aplicación de los derechos antidumping, aunque la utilización o creación de las reglas de origen de forma arbitraria sea más difícil de defender. En cualquier caso, hay que reconocer una habilidad oculta al desarrollo de esta regulación. Mientras que los derechos antidumping con los que se gravaban los productos ensamblados en países terceros eran exactamente iguales a los originales, se les aplica el mismo reglamento de hecho, los derechos antidumping que recaían finalmente sobre los mismos productos ensamblados en la Comunidad, recibían unos derechos disminuidos a la parte de origen extranjero que los conformaba. Si somos puristas, en el caso de los productos montados en países terceros, hay una parte de origen japonés, pero también hay un valor añadido, y seguro también que algunos componentes, con el origen del país tercero. ¿Por qué esa parte se grava también con el derecho antidumping? ¿Por qué en el caso del mismo producto ensamblado en la Comunidad se salva al valor y partes comunitarios de los derechos? ¿No es acaso la misma situación?. Puede que realmente sí, pero jurídicamente, no. En el caso de los países terceros se trata de un derecho antidumping normal, en el caso de la Comunidad es otra figura: un derecho antielusión. En cualquier caso, la diferencia tiene una gran utilidad: en el peor de los casos, -aplicación de unos derechos antidumping-, los operadores económicos encontrarán más ventajoso dirigir las inversiones hacia la Comunidad que hacia países terceros.

Y conforme también a esta regulación, ¿habría sido posible gravar con derechos antidumping los productos ensamblado en terceros países que no hubieran mantenido el origen gravado por esos derechos, esto es, en los casos anteriores, si los rodamientos y las máquinas de escribir no tuvieran origen japonés, sino tailandés o taiwanés respectivamente?. Habría habido una posibilidad, efectivamente: se podría haber considerado entonces que el origen del tercer país había sido adquirido fraudulentamente, y en función de la disposición antielusión de las reglas de origen, denegar el origen del tercer país. Ello no es fácil, pues, como sabemos, la consideración de adquisición fraudulenta del origen exige que sea el fraude el único motivo presente para adquirir ese origen.

Conviene pasar ahora a analizar la situación de la elusión en terceros países según la nueva regulación de 1996. Según ésta, las mismas consideraciones que hemos tratado con respecto a la elusión en territorio comunitario le son aplicables a la elusión en terceros Estados: a partir de este reglamento, se puede extender los derechos antidumping normales establecidos sobre las importaciones de un producto originario de un país a las importaciones del mismo producto *procedentes* de otro país, si se demuestra que ha habido elusión (art. 13. 1). La elusión se verifica a través de las condiciones ya vistas.

Pues bien, la utilidad de la nueva disposición antielusión se centra en que, para dirigirse contra la producción de fábricas relacionadas con el país gravado con unos derechos antidumping, instaladas en el territorio de otro Estado para escapar de esos derechos antidumping, ya no será necesario analizar si la producción tiene el origen gravado o el del país donde las fábricas están instaladas. Simplemente hay que demostrar la elusión y los derechos serán inmediatamente ampliados, por que la nueva regulación habla de “productos similares procedentes de terceros países”. Obsérvese que el cambio es sustantivo ya que aleja los derechos antidumping de la cuestión del origen. Hemos intentado remarcar que, los derechos antidumping, como cualquier otra medida en frontera aplicada a las mercancías, se apoya en el concepto del origen. O dicho de otra forma, los productos son gravados o no con derechos antidumping en función de su origen. Que ello es así queda explicitado por el hecho de que, cuando se detecta la práctica de dumping en la exportación de un producto por una serie de empresas, los derechos van a dirigirse frente a ese producto en función del origen abarcando a esas empresas y a otras, incluso, que no aplican la práctica desleal. Pero, aparentemente, ello se excepciona a través de la técnica de la elusión: en función de ella, los derechos antidumping se van a imponer contra unos productos independientemente de su origen. Lo que tenemos, pues, son unos derechos que se aplican frente a un producto X originario de un país A, y ampliables al producto X originario de cualquier otro país y procedente de cualquier otro país. El cordón umbilical, entre el producto X originario del país A y el mismo producto originario de cualquier otro país es la práctica de elusión. Y no olvidemos que en la consideración de la presencia de elusión se utilizan unos porcentajes de valores de las piezas empleadas y de la operación de montaje. Y como hemos explicado

en esos valores queda patente una relación con el país A. Relación que como hemos ya señalado debería basarse en el origen coincidente del producto X sobre el que se impusieron los derechos antidumping originales, y de las piezas que componen el producto X originario de cualquier otro país: esto es, el origen de A. En resumidas cuentas, los nuevos derechos antielusión frente a terceros Estados suponen que ya no se va a entrar en considerar si el producto ensamblado en un tercer país tiene el origen o no del país gravado con unos derechos antidumping normales, sino que se aplican las reglas de la elusión (entre ellos, los porcentajes). Y es más fácil que una mercancía se relacione con el país gravado, a través de los porcentajes que a través de las reglas de origen, porque con que la mercancía en cuestión tenga un contenido bastante bajo de componentes originarios del país gravado, se la va a relacionar con él. Pero por otro lado, ofrece una ventaja indudable para el operador económico y es que son criterios determinados, cuya comprobación resulta más objetiva que la de una ambigua transformación sustancial.

Y en este sentido puede verse los casos de aplicación de esta disposición antielusión en terceros Estados. En 1996 se impusieron unos derechos antidumping frente a las importaciones de accesorios de cañerías en hierro o en acero, originarios de China⁹⁴⁷. En 1999 la Comisión recibe una queja del Comité de defensa de la industria de accesorios en acero, señalando que los derechos antidumping anteriormente señalados estaban siendo eludidos a través de exportaciones desde Taiwán, lo que da pie a la apertura de una investigación encargando el registro obligatorio de las importaciones de accesorios expedidos desde este país⁹⁴⁸. Un año después el Consejo decide la extensión de los derechos antidumping originales “sobre los accesorios de cañerías, en hierro o en acero” expedidos desde Taiwán, hayan sido o no declarados originarios de Taiwán”⁹⁴⁹. El título del reglamento antielusión resulta por demás revelador. Se está actuando contra unos productos *expedidos* desde un tercer país, sin hacer mención a su origen. Esto habría sido imposible bajo el anterior reglamento. Los derechos

⁹⁴⁷ R 584/96 (DOCE 1996 L 84/1)

⁹⁴⁸ R 1683/1999 (DOCE 1999 L199/26)

⁹⁴⁹ R. CE 763/2000 (DOCE 2000 L 94/1)

antidumping habrían sido imponentes frente a estas cañerías expedidas desde Taiwán, solamente si hubiera quedado demostrado su origen chino.

En este caso, sin embargo, el resultado no difiere mucho de lo que habría sido bajo la anterior regulación, pues el resultado de la investigación ponía de manifiesto que las cañerías originarias de China, transitaban por Taiwán, simplemente, o bien se realizaba mínimas operaciones sobre ellas. Las autoridades taiwanesas, sin embargo, expedían certificados de origen taiwanés a semejantes cañerías, a todos los efectos comunitarios, chinas. La cuestión, por tanto es que, siendo chinas, la Comunidad podría haberles impuesto los derechos antidumping generales, pues entraban dentro de su campo de aplicación. Pero, así se evita, por otro lado, entrar en enojosas averiguaciones de si la operación realizada en Taiwán obedece al criterio de transformación sustancial o no. De todas formas debe destacarse que en este caso particular, aparentemente por ser muy evidente, no se recurre siquiera a comprobar si se cumplen o no los porcentajes y el único dato que se ofrece al respecto, sin mayores datos, tampoco, es que las cañerías no sufrían una transformación sustancial en Taiwán. ¿Se resisten las autoridades comunitarias a dejar de tener en consideración el origen en los derechos antidumping?⁹⁵⁰ ¿Estarían éstas dispuestas verdaderamente a extender unos derechos antidumping a productos originarios de un país tercero, pero que cumplen con los requisitos de los porcentajes?.

3.3. El origen y la determinación de la industria comunitaria

La relación de las reglas de origen y el dumping no se acaba en la determinación de cuáles son los productos susceptibles de ser gravados con estos derechos, se encuentren dentro del territorio comunitario o en la frontera. Como paso previo, tal y como anunciábamos en el Capítulo introductorio, el origen de la producción se ha empleado en ocasiones para determinar la noción de “industria

⁹⁵⁰ “La encuesta tenía por objetivo examinar si las medidas antidumping sobre las importaciones de accesorios originarios de la República Popular China eran eludidas o no por las importaciones de productos idénticos originarios del mismo país transitando, sin sufrir transformación sustancial, por Taiwán... La investigación ha establecido, sobre la base de elementos de prueba proporcionados por los exportadores taiwaneses que han cooperado, que es posible importar mercancías en Taiwán provenientes de un tercer país y reexportarlas bajo la cobertura de un certificado de origen taiwanés sin que hayan sufrido una transformación sustancial.”

de la Comunidad”⁹⁵¹ afectada por la práctica desleal que se pretende perseguir. Y la determinación, a su vez, de cuál es esa industria de la Comunidad es necesaria para señalar los productores legitimados para demandar la protección de los derechos antidumping y, a su vez, para delimitar la presencia de un perjuicio o amenaza de perjuicio provocados por las importaciones acusadas de dumping.

Según el art. 4 del Reglamento base, “se entiende por industria comunitaria, el conjunto de los productores comunitarios de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción comunitaria total de dichos productos,...”. Y en correspondencia con el artículo 5.4, no se iniciará una investigación salvo que se haya determinado que la misma ha sido presentada por la industria de la Comunidad. Igualmente el art. 1 señala la necesidad de un perjuicio para poder castigar una práctica de dumping y ese perjuicio por el art. 3 se mide en relación con la industria comunitaria o también por “la producción de la industria de la Comunidad” (art. 3.7).

Para despejar la incógnita de quién representa la industria de la Comunidad, el art. 4 acude a dos conceptos: “productor comunitario” y “producción comunitaria”, conceptos que relaciona entre ellos, que no explica y que se acercan mucho al tema del origen: Cuando se está hablando de producción comunitaria, ¿se está haciendo referencia a las mercancías obtenidas en la Comunidad o a las mercancías con origen comunitario?. En el primer caso, y volviendo a la situación especial provocada por los IDE, las fábricas de montaje de filiales extranjeras se encuentran comprendidas en el concepto de industria de la Comunidad. Siguiendo la segunda posibilidad, estas fábricas no se encontrarían dentro de ella, e incluso, siendo coherentes, tampoco otras industrias de intereses europeos que, por utilizar material extranjero en su mayor parte en su producción, no cumplen con los criterios del origen tampoco.

Volviendo a la técnica de observar cómo ha sido tratado el tema conflictivo en casos concretos de aplicación de derechos antidumping, podemos

⁹⁵¹ Art. 4 del Reglamento base.

constatar la arbitrariedad de las autoridades comunitarias, encontrándonos respuestas con un respaldo muy poco jurídico.

En ocasiones la Comisión ha acudido, efectivamente, al concepto de origen para resolver si algunas empresas en concreto podían incluirse o no dentro del concepto de “industria de la Comunidad”. Para ello, no dudó en examinar el origen de sus producciones aplicando las reglas de origen generales, y, ante el resultado positivo, incluir a dichas empresas dentro de la industria comunitaria y darla legitimidad para formular una queja antidumping⁹⁵². Es más puede comprobarse que en determinados casos, no es que se acuda a las reglas de origen generales para justificar que una empresa es industria comunitaria, sino que se ha creado una regla de origen especial para que la Comisión pudiera apoyarse en ella y así calificar la producción de determinadas empresas como de comunitaria y legitimarlas para solicitar la apertura del procedimiento antidumping⁹⁵³. En otros casos, no se ha hablado específicamente del origen de la producción para verificar si una empresa es parte de la industria comunitaria, pero sí de un concepto altamente conectado como es el contenido local⁹⁵⁴. Este tipo de criterios ha sido calificado como criterios “blandos”, por parte de la doctrina⁹⁵⁵. No obstante, a nuestro juicio, se trata de un mero trasunto de las propias reglas de origen y a lo que nos interesa en este trabajo, sirve igualmente: graduar la consideración de

⁹⁵² R. CEE 1500/83: “Considerando que varios exportadores japoneses han puesto en duda el hecho de que la sociedad Oitboard Marine Belgium NV pueda ser considerada como empresa comunitaria establecida; que la Comisión estima no obstante que los propulsores especiales del tipo fuera-borda fabricados por esta sociedad deben ser considerados como originarios de la Comunidad, de conformidad al R. CEE nº 802/68 del Consejo, y que en consecuencia, esta sociedad está legitimada para formular una queja antidumping”.

⁹⁵³ Nos estamos refiriendo, al caso ya mencionado de los semiconductores y a la regla de origen “providencial” que establece la Comisión en el R. 288/89, señalando como transformación sustancial la operación de difusión, operación que era la que realizaban en la Comunidad las industrias que interesaba políticamente pudieran presentar la queja antidumping. V. R 165/90 (DOCE 1990 L20/5) de aplicación de los derechos antidumping a los semiconductores de origen japonés y cómo se apoya en la nueva regla de origen para justificar para justificar la legitimidad de las empresas denunciadas.

⁹⁵⁴ R. CEE 2684/88 (DOCE 1988 L240/5): “...en este momento se pueden señalar muchas clases diferentes de empresas que fabrican o montan VCR en la Comunidad. En primer lugar, los fabricantes totalmente comunitarios como Philips y Grundig,...en segundo lugar las joint ventures entre empresas europeas y japonesas,... Estas empresas se pueden clasificar claramente como fabricantes comunitarios dado el elevado nivel de contenido local de sus productos y su compromiso a largo plazo en inversión y empleo en la CEE. También R. CE 2042/2000 (DOCE 2000 L244/38: “En cuanto a los otros operadores económicos de la Comunidad relacionados con los productores exportadores japoneses, dado el bajo nivel de cooperación, la naturaleza de sus actividades en la Comunidad no podría ser investigada en detalle, por ejemplo, si estas actividades son simples operaciones de ensamblaje o si hay un cierto valor añadido en la Comunidad”.

⁹⁵⁵ VERMULST, E. y WAER, P., op. cit. (1990), p. 82.

industria comunitaria en función del contenido extranjero/comunitario del producto.

Pero, en ocasiones también, la Comisión ha negado la aplicación de las reglas de origen como un criterio obligatorio para distinguir si una determinada empresa podía considerarse o no como comunitaria, y a la luz de ello, concluir su legitimidad o su falta de ella⁹⁵⁶. No es necesario decir, que en estos casos, la aplicación de las reglas de origen sobre la producción de las empresas cuestionadas, conducía a un resultado no querido políticamente, esto es, que la producción no tenía el origen comunitario y, por tanto, las empresas no se contabilizaban como industrias comunitarias. En virtud de todo ello, bien puede concluirse “la aplicación discriminatoria de la normativa sobre origen de las mercancías y su utilización como instrumento de defensa comercial selectivo al lado de la normativa antidumping”⁹⁵⁷.

Si para la determinación de la legitimación para comenzar un procedimiento antidumping, la Comisión define el concepto de industria de la Comunidad, unas veces en función del origen de la producción y otras no, no puede extrañar que para determinar cuando se ha producido un perjuicio, el resultado sea igualmente incongruente.

4. Medidas medioambientales. ¿Hacia una nueva concepción del origen del origen?

Las reglas de origen pueden servir de instrumento, no sólo para la aplicación de la política industrial comunitaria y del fomento de determinadas inversiones, sino que también pueden llegar a resultar fundamentales para poner en práctica la política mediambiental, al menos en un futuro próximo. No es que

⁹⁵⁶ R CEE 535/87 (DOCE 1987 L 54/12). “En el Reino Unido, los productos de Rank Xerox se fabricaban sobre la base de piezas originarias predominantemente de Japón, y en menor grado de la Comunidad, ... En el período de referencia en valor global añadido en la Comunidad en la producción de las copiadoras de bajo volumen de Rank Xerox se situó entre el 20% y el 35%.... La Comisión ha considerado si a la vista de los anteriores hechos, puede considerarse a Rank Xerox como un productor comunitario La Comisión ha observado que el reglamento no establece directrices precisas en este contexto. En particular, no se ha especificado en ninguna legislación comunitaria ni en casos anteriores ningún límite para el mínimo valor añadido que debe respetarse con objeto de que pueda considerarse a un productor como comunitario”.

⁹⁵⁷ GARCÍA A LOPEZ, J. op. cit. (1992)p. 162.

no existan en la actualidad normativa medioambiental con una dependencia del concepto de origen, como puede apreciarse, a modo de ejemplo, en la Convención sobre movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, donde se prescribe el almacenamiento de los residuos en el país de origen de los mismos⁹⁵⁸. Lo que ocurre es que la política actual de los Estados en medioambiente parece abrirse, cada vez más, a medidas que encierran una consideración del lugar de producción.

Según lo que se puede considerar la práctica actual de los Estados miembros del GATT, la puesta en marcha de medidas de política medioambiental suele apoyarse en determinadas normas relativas a promocionar unos procesos de producción, considerados más beneficiosos o menos contaminantes para el medio ambiente, frente a otros. La imposición de estas medidas, dentro claro está del territorio, a modo de nueva norma de mercado, puede devenir gravosa para los productores establecidos en el país que decide introducir la medida. Producir más limpio suele ser sinónimo de producir más caro, y en cualquier caso la adaptación a la nueva norma de mercado supone un coste adicional al proceso productivo. Las posibilidades de actuación en la persecución de los objetivos públicos, incluidos los medioambientales, son clasificables en dos grandes grupos: medidas de orden y control, (prohibiciones y controles cuantitativos) y medidas basadas en los precios (subvenciones y exacciones). Desde una perspectiva económica las segundas son preferibles a las primeras⁹⁵⁹, puesto que ofrecen un margen de respuesta más flexible: son los operadores económicos los que deciden su adecuación al comportamiento querido por el legislador, según les compense continuar con la manera de producir y pagar una tasa o bien dejar de percibir una subvención, o soportar el coste de introducir un nuevo proceso productivo y evitarse la tasa o acogerse a la subvención.

Desde el punto de vista del derecho internacional privado, la situación reviste interés al analizar la posición de los productos similares obtenidos fuera del país que aborda la medida medioambiental y que se introducen en ese mercado

⁹⁵⁸ Convención de Basilea

⁹⁵⁹ En este sentido, GATT, Committee on Trade and Environment. "Taxes and charges for Environmental Purposes. Border Tax Adjustment". 2, mayo, 1997.WT/CTE/W/47

para su comercialización⁹⁶⁰. Está claro que la medida tiene como resultado final un incremento del precio del producto final puesto en el mercado, y ello significa una posición de desventaja para el producto “nacional” frente a los productos extranjeros similares que, sin sufrir una medida equivalente en su proceso de producción, penetran, a través de la importación, en el mercado a un precio inferior.

Ante esta situación procede un cambio: Transladar el objeto de regulación interna del proceso al producto resultado del mismo y gravar de alguna forma en frontera el producto similar extranjero que intenta penetrar en el mercado, de forma equivalente, claro está, a lo que el mismo producto final nacional ha visto incrementar su precio por la norma de mercado.

Para ello la medida impuesta en el mercado nacional debe consistir en una tasa o imposición que recaer directamente sobre un producto⁹⁶¹, y la contramedida que puede adoptarse en frontera se regula a través de los llamados ajustes fiscales en frontera, definidos como “cualquier medida fiscal...que posibilita que los productos importados vendidos a los consumidores sean gravados con una parte o con la totalidad de la exacción que grava en el país importador un producto doméstico similar”⁹⁶². Los ajustes fiscales en frontera se encuentran permitidos por la legalidad internacional, conforme al art. II.2 a)⁹⁶³, en relación con el art. III.2. Su ámbito de actuación, incluso, llega más lejos que la posibilidad de gravar en frontera un producto importado similar al doméstico, también gravado. Los ajustes fiscales en frontera también pueden referirse a productos importados que

⁹⁶⁰ Debe tenerse en cuenta que no puede discriminarse la entrada de estos productos no obtenidos conforme a estándares parecidos a los de la propia regulación, a modo de excepción por la vía del art. XX del GATT, como ha sido repetidamente alegado en varios Paneles.

⁹⁶¹ En realidad no toda imposición interior es susceptible de compensarse a través de los ajustes fiscales en frontera. Así no se aceptan los impuestos directos por no estar estrictamente vinculados al producto. Se aceptan impuestos de abscisa, sobre ventas y en cascada y sobre el valor añadido. En este sentido, GATT: *Report of the Working Party on Border Tax Adjustments*. BISD 18 S/97, 98.

⁹⁶² Definición de la OCDE. V. GATT: *Report of the Working Party on Border Tax Adjustments*. BISD 18 S/97, 98.

⁹⁶³ “Los Estados miembros podrán imponer en cualquier momento de la importación de un producto una carga equivalente a una imposición interna consistente con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo III respecto de un producto doméstico similar o respecto de un artículo con el cual el producto importado ha sido fabricado o producido en todo o en parte,...”

no son similares al doméstico, pero están compuestos de productos similares al doméstico.

Hasta aquí hemos hablado solo de una parte de las posibilidades que ofrecen los ajustes fiscales en frontera, y es que esta medida significa también la capacidad de que al producto doméstico, si está destinado a la exportación, se le devuelva el gravamen sufrido dentro del mercado al atravesar la frontera hacia el exterior. De esta forma el producto doméstico no se encuentra en desventaja en el mercado mundial por la medida medioambiental impuesta por su país de origen. Desde esta perspectiva un ajuste fiscal en frontera es también “ cualquier medida fiscal que posibilita que los productos exportados sean exonerados de parte o la totalidad de la carga impuesta en el país exportador a productos domésticos similares vendidos a los consumidores en el mercado doméstico”⁹⁶⁴

Los ajustes fiscales en frontera, -recordemos, la única posibilidad de introducir en frontera una medida contra la importación de productos extranjeros en relación con la aplicación de una norma medioambiental- plantean, sin embargo, algunas cuestiones. En primer lugar, pueden dar lugar a dobles imposiciones o a unas exenciones difícilmente justificables. Supongamos que existe otro país que cuenta en su legislación con una medida medioambiental semejante y que grava la producción en su territorio de la misma forma. En ese caso los productos obtenidos en ese país y exportados hacia el primero, en virtud del ajuste fiscal reciben la devolución de la carga al salir de su mercado doméstico. Al entrar en el mercado del primer país son gravados con el ajuste fiscal. Supongamos ahora que el país vecino no cuenta en su legislación con una medida semejante. El ajuste en frontera en el momento de la importación servirá para poner en condiciones de igualdad al producto de ese país vecino que partía de una situación de ventaja. ¿Qué ocurre con los gravámenes derivados de medidas medioambientales no transparentes en el país de exportación que no cuentan con la posibilidad de ser desgravados al cruzar la frontera, esto es, medidas que no son claramente imposiciones indirectas que afectan al producto directamente?? Y, a la inversa, si el país de importación no cuenta con una medida semejante, y el

⁹⁶⁴ Definición de la OCDE. V. GATT: *Report of the Working Party on Border Tax Adjustments*. BISD 18 S/97, 98

producto, al salir del país de exportación ha sido exonerado, ¿dónde queda el principio de que el que contamina, paga?⁹⁶⁵.

En realidad todas estas preguntas conducen a un tema. Resultaría conveniente que en el momento de aplicar el ajuste fiscal en frontera se tuviera en cuenta el país de producción de la mercancía que se presenta en frontera, para llegar a una aplicación más racional de los ajustes fiscales, y por ende de la medida medio ambiental. Pero ello supone contradecir el tenor literal del art. II del GATT: Dos productos similares no pueden ser tratados de forma diferente en frontera, aludiendo a que el proceso de producción fue más costoso para uno que para otro.

Esto nos conduce al verdadero problema de los ajustes fiscales. Estos, como hemos dicho, se posibilitan en función del gravamen sobre un producto o sobre sus componentes o insumos, pero no permiten tener en consideración gravámenes internos que recaen sobre el proceso sin que sea trasladable al producto final. Una medida que grava en el mercado interno el consumo de energía, por ejemplo, la utilización de determinadas maquinarias, etc., en el proceso de producción, está claro que va a repercutir en el precio del producto final, pero ni la energía, ni la maquinaria forman parte intrínseca de él, lo que significa que no podrán compensarse con un ajuste fiscal en frontera. El art. II.2 a) del GATT no lo comprende. Estas medidas reciben el nombre de “imposiciones

⁹⁶⁵ Sobre el significado de este principio, ORTIZ ARCE DE LA FUENTE, A.: “La responsabilidad civil referida al medio ambiente en el marco de la Comunidad Europea. Las relaciones entre las disposiciones materiales y las disposiciones jurisdiccionales y conflictuales”. Revista de la Facultad de Derecho de la UCM, 1997, n° 87. Este tema fue esgrimido por la CEE en el Panel donde se estudió la legalidad de los impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas de los EEUU.” Asunto Superfund” (Informe del Grupo Especial adoptado el 17 de junio de 1987. L/ 6175 – 34S/157). “De conformidad con el principio de quien contamina paga, podía suponerse que los competidores extranjeros de los productos estadounidenses de los productos químicos y sustancias imponibles habían pagado por la contaminación originada por la producción de los productos químicos y sustancias, ya sea de manera directa, mediante el pago de un impuesto para la eliminación de la contaminación, o bien de manera indirecta mediante la observancia de las prescripciones encaminadas a prevenir la contaminación. Los ajustes fiscales en frontera efectuados por los Estados Unidos daba en realidad a los productores estadounidenses una ventaja competitiva injusta. Un producto químico exportado de los EEUU a la CEE no estaba sujeto a ningún impuesto para la protección del medio ambiente: estaba exonerado del pago del impuesto previsto en la Ley relativa al Superfund y no era objeto de un impuesto análogo cuando se importaba en la CEE. En cambio una sustancia que contuviera el mismo producto químico exportada de la CEE a los EEUU tendría que soportar dos veces los costos de la protección del medio ambiente: primero en el país exportador de conformidad con el principio de “quien contamina paga” y luego a su importación en los EEUU con arreglo a la Ley relativa al Superfund”.

ocultas” y abarcan imposiciones sobre el consumo en bienes de capital y servicios usados en el transporte y producción de otros bienes imponibles, así como impuestos sobre publicidad, maquinaria, energía y transporte⁹⁶⁶. Ajustes en frontera en función de estos aspectos son rechazadas, porque el GATT, como vimos en el problema anterior, vigila el comportamiento de los Estados en relación con los productos, no con los procesos de producción.

No obstante la práctica de los Estados incide dentro del campo medioambiental, en los procesos. Y a este respecto la Comunidad aporta ejemplos interesantes⁹⁶⁷. Merece la pena mencionar una Propuesta de Directiva del Consejo por la que se creaba un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía.⁹⁶⁸ El hecho generador del impuesto era la extracción o fabricación de hulla, turbas, gas natural, hidrocarburos y alcoholes, así como la energía eléctrica en la Comunidad en función de las emisiones de dióxido de carbono y del valor energético o su importación a dicho territorio⁹⁶⁹ y se configuraba como un impuesto sobre consumos. Está claro que la importación de los productos mencionados podría recibir un ajuste fiscal en frontera, que la importación de fuel en cuya composición intervienen los mismos productos, también podría recibirlo, pero que la importación de hierro y acero, en cuya fabricación interviene ampliamente la utilización de estos productos, pero sin formar parte de él, no podría ser gravada, y que la industria comunitaria del sector se resentiría, es evidente. Por ello la Propuesta incide en el hecho de que la puesta en práctica del impuesto debería retrasarse hasta que el resto de los países de la OCDE del entorno de la Comunidad, aplicaran una medida semejante. De alguna forma, lo que la Comunidad estaba considerando es que la importación de mercancías en cuya fabricación se consume mucha energía, producidos en países que no aplican una medida semejante, resultaba perjudicial para los fabricantes instalados en su propio territorio. Si no puede aplicar en frontera una medida compensatoria por centrarse más en un proceso que en un producto, si además no puede hacerlo de

⁹⁶⁶ Definición de la OCDE, según se recoge en el Report 1970

⁹⁶⁷ Sobre ello v. JANS, J.H.: *European Environmental Law*, Oxford, 2000.

⁹⁶⁸ COM (92) 226 final. V. un comentario de la misma en DÜERKOP, M.: “Trade and environment: International Trade Law aspects of the proposed EC Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy”, *Common Market Law Review*, 31, 1994 807-844.

⁹⁶⁹ Art. 4, en relación con el art. .

forma selectiva, la Comunidad opta por no aplicar directamente la medida medioambiental.

Queremos destacar que uno de los motivos para considerar que una medida no incide sobre el producto directamente es que afecta a los elementos que participan en el proceso productivo pero sin formar parte del producto. Ello se asemeja enormemente a los criterios elegidos por las reglas de origen para considerar esos factores como irrelevantes a la hora de transferir el origen. Recordemos que en la regulación internacional y comunitaria tanto la energía como la maquinaria no se contabilizan a los efectos de atribución del origen, teniendo en cuenta la misma consideración: que no forman parte del producto. Si estos elementos empiezan a considerarse como relevantes, esto es, que inciden directamente sobre el producto, sobre su valor, a efectos fiscales, debería tenerse en cuenta las mismas consideraciones a los efectos de atribuir el origen. Recordemos que estos elementos podían haberse incluso entendido implícitos dentro del criterio de la transformación sustancial, y sin embargo se excluyeron expresamente.

El ejemplo apuntado no es el único, la Comunidad ha intentado poner en marcha otras medidas medioambientales, basadas en el proceso, sin adoptar la forma de exacciones o subvenciones, sino de restricciones o prohibiciones. Así, la Comunidad decidió prohibir a partir de 1995 el uso de cepos de acero para cazar determinadas especies animales de los que después se utilizan sus pieles⁹⁷⁰ y consecuentemente, prohibió la importación de pieles de países que permitieran la obtención utilizando semejante procedimiento. Los países más afectados, EEUU y Canadá siguieron una doble estrategia: iniciar las conversaciones con la Comunidad en solicitud de una moratoria al mismo tiempo que amenazaban a la Comunidad con presentar una queja ante el GATT. Desde una perspectiva legal, la única posibilidad de seguir adelante con la medida era la negociación, pues está claro que la Comunidad no podía distinguir en frontera entre las pieles obtenidas en países con una u otra legislación. Además, la medida no resultaba neutral desde ninguna perspectiva: se estaba discriminando entre países según su legislación más o menos respetuosa con el medioambiente y apenas había productores

⁹⁷⁰ R CEE 3254/91

comunitarios afectados puesto que casi ninguna de las especies elegidas eran nativas de la Comunidad. El ejemplo pone de relieve como una norma de mercado que por naturaleza no tiene en consideración el hecho extranjero, resulta o tiene efectos discriminatorios, según el producto se relaciona con un país cuya legislación no se ajusta a la norma de mercado propia

A los ejemplos comunitarios pueden unirse intentos de otros países por poner en marcha medidas de protección del medioambiente dirigidas al proceso de producción: Es el caso de las restricciones en las importaciones en EEUU de atún, capturado a través de procedimientos que ponían en peligro la vida de los delfines, o la legislación sobre especies en peligro también norteamericana que permitía únicamente la venta de marisco capturado a través de mecanismos que no pusieran en peligro la vida de las tortugas⁹⁷¹. Si con los ajustes fiscales referidos a las llamadas tasas ocultas estábamos en una zona gris, ahora nos encontramos en un ámbito totalmente opaco: el GATT no permite discriminar las mercancías en función del proceso.

Existe todo un debate doctrinal entorno a la aplicabilidad de las medidas medioambientales basadas en el proceso de producción, y la necesidad de cambiar los parámetros del GATT en este sentido. En nuestra opinión, el problema de introducir un criterio como el proceso de producción para otorgar un tratamiento diferente a la mercancía que se importa, en función de que se ajuste o no al proceso, presenta un aspecto problemático. Detrás del proceso está casi siempre una legislación que permite unas conductas menos ecológicas y detrás de la legislación se encuentra un país⁹⁷². Cuando se está hablando de proceso, se está tomando implícitamente que el proceso ha sido realizado en un lugar determinado, un lugar donde el proceso contamina o donde la legislación permite su realización, ese lugar coincidirá la mayoría de las veces con el lugar de origen, o visto desde otro punto de vista, un proceso que se relaciona con una legislación que se ajusta más o menos a unos estándares elegidos por el país emisor de la norma. En cualquier caso ello significa relacionar una mercancía con un país en

⁹⁷¹ WALLACH, L. Y SFORZA, M.: *Whose Trade Organisation? Corporate Globalisation and the Erosion of Democracy.*, Washington, 1999. Ambos casos examinados en sendos Paneles fueron condenados por el GATT.

⁹⁷² Ver en este sentido HOWSE que intenta distinguir entre “country based measures” y “product process measures” y concluye la discriminación que estas últimas también comportan la mayoría de las veces.

función de un elemento: la forma o proceso de producción, que no integra la composición en absoluto de la mercancía, que no es cuantificable.

De todas las actuaciones descritas cuando se adopta una norma medioambiental, lo único viable en la actualidad, es reconducirla hacia una mercancía en concreto, gravarla con un impuesto indirecto en el propio mercado y garantizar el tratamiento similar de los productos importados a través de un ajuste fiscal en frontera. Cualquier otra actuación como prohibiciones en frontera de productos que no respetan un determinado proceso de producción supone actuar contra el art. I, II u XI del GATT. Tampoco es concebible una imposición en frontera de unos derechos arancelarios que no tuvieran su reflejo en un impuesto indirecto en el mercado de importación. Aun así, la presión de la práctica de los países empuja a avanzar en el sentido de reconocer la posibilidad de extender los ajustes en frontera, también para las tasas ocultas⁹⁷³, lo que lleva a la posibilidad de poder actuar en alguna medida sobre el proceso. En realidad, la posición mantenida hasta hoy de negar un reflejo en los ajustes fiscales en frontera para estos impuestos ocultos parte del primitivo informe del Grupo Especial del GATT de 1970, al que ya hemos hecho referencia en varias ocasiones. Sin embargo, en semejante informe no se negaba rotundamente tal posibilidad, solamente se rechazaba realizar un estudio de las mismas pues “mientras que esta área de imposición era incierta, su importancia, –como indica la escasez de quejas conectadas con ajustes en impuestos ocultos-, no era tal como para justificar un examen más profundo”. Quizás, haya llegado el momento de reconsiderarlo, al menos para los ajustes fiscales en frontera. Sin entrar en consideraciones sobre el acierto de ello o no, es un hecho que numerosas voces doctrinales⁹⁷⁴ e incluso determinados Paneles⁹⁷⁵ confirman que en ocasiones puede resultar necesario acudir al proceso de producción para distinguir si se está en presencia de

⁹⁷³ WTO: Trade and Environment News Bulletins, TE/018 – julio 1998 y TE / 002 – 8 mayo, 1995.

⁹⁷⁴ V. HOWSE, R. y REGAN, D.: “The Product/Process Distinction –an illusory basis for disciplining unilateralism in Trade Policy”, University of Michigan Law School, 2000 (todavía no publicado)

⁹⁷⁵ Aunque la forma preferible de determinar si se está en presencia de un producto similar es la comprobación de la posición en el SA de nomenclatura, (v. Report Working Party on the Australian Subsidiary on Ammonium Sulphate, 1950), en otras ocasiones los Paneles han acudido a comprobar, entre otros criterios, el del proceso de producción, cuando el criterio base parecía insuficiente. (BISD 25 S/49-53, BISD 28 S/92-98) *Analitical Index GATT*. Sobre el significado de “producto similar”, v. MC GOVERN, p. 243 y ss.

productos similares. Por lo menos se abrirían las puertas a la consideración de ciertos aspectos del proceso de producción de las mercancías, aparentemente más apropiado en el ámbito medioambiental. Y ello significa que se acogería un nuevo concepto de origen, más allá del lugar de producción y de los elementos que lo componen

Evidentemente, si se llega a la consideración que dos productos no son similares porque su proceso de producción es diferente, uno respetando unos estándares medioambientales y otro no, que en función de ello pueden aplicárseles tratamientos diferentes, la consiguiente información a retener será para cada mercancía, su proceso de producción y ligado a ello, el lugar de producción, y la legislación aplicada al proceso, dato al que está ligado íntimamente un país. La práctica surtida por la Comunidad pone de relieve que las medidas medioambientales utilizadas tenían un objetivo discriminatorio entre la producción de países, no expresada formalmente, pero buscando ese efecto. Para la aplicación de una medida tendente a afectar la producción de un país, el nexo no es el lugar de producción, o los componentes, sino el proceso seguido. Volvamos a los ejemplos surtidos por la Comunidad. Las preguntas que deberían responderse en frontera, girarían en torno a si el proceso de producción de las pieles incluye la captura con ceptos o no. Puede argumentarse que esta es una medida basada en el proceso no en el país de origen, pero lo cierto es que hay países cuya legislación permite unos procesos y no otros. Sabiendo que la mercancía ha sido producida en un país cuya legislación no contiene una regulación que prohíba el uso de esa técnica, la deducción respecto del proceso de captura empleado es evidente. Está claro que un proceso de producción radicado en un país que no exige un comportamiento específico más costoso (otros métodos de captura) va a realizarse de la forma menos costosa (a través de ceptos), a no ser que el productor tenga pensado exportar por completo la producción a un país con la exigencia de ese comportamiento más costoso. Más claro se ve en el otro ejemplo aportado por la Comunidad. Si en la medida medioambiental consiste en la imposición de una carga por el consumo de energía contaminante en el proceso de fabricación, la pregunta en frontera procedente frente al producto importado gira en torno a si el país de producción tiene una legislación que grava también el consumo de la energía. Según todo lo visto, la práctica parece caminar

hacia la consideración de otros elementos en la determinación del país de origen como factor de discriminación.

Capítulo 6

La posición de los particulares frente a las reglas de origen

Una vez destacada la importancia del contenido de las reglas de origen y su aplicación para conseguir unos u otros resultados queridos por el legislador comunitario, es necesario pasar a examinar cuál es la situación del sujeto particular, destacadamente del exportador, el importador y el productor, ante las reglas de origen. Está muy claro que del contenido y aplicación que se haga de las reglas de origen para un producto concreto va a depender unas consecuencias positivas o negativas para estos sujetos, pero, ¿qué posibilidades de actuación tiene para influir en ese contenido o protegerse frente a su aplicación?

En primer lugar vamos a hacer referencia a los cauces arbitrados para la participación de los particulares en la adopción de las reglas de origen, esto es la participación a nivel legislativo. A continuación, vamos a analizar, centrándonos en la fase de aplicación, cuáles son las garantías del particular frente a ésta por parte de las autoridades aduaneras, para terminar examinando la posibilidad de protección jurisdiccional del mismo.

1. La participación de los particulares en la configuración de las reglas de origen

Hemos visto en los capítulos precedentes que puede distinguirse entre lo que es la definición de las reglas de origen generales, definidas a través de las

reglas de la transformación sustancial y contenidas en el Código Aduanero, y aquellas otras especiales consideradas de aplicación de las anteriores y contenidas en el Reglamento de aplicación del Código Aduanero. Sobre las primeras, establecidas desde 1968 como elemento de la unión aduanera y en conformidad con el Convenio de Kyoto de 1973 del CCA, no se utilizó, ni se previó ningún mecanismo de participación o de consulta de los particulares, lo cual tampoco tiene mayor incidencia, como norma básica, casi marco o de principios generales. Para las segundas, la situación cambia. El procedimiento establecido para la conclusión de estos reglamentos de aplicación bascula entre la Comisión y el llamado Comité Aduanero. Este último está integrado por representantes de los Estados miembros de la Comunidad, como ya hemos visto⁹⁷⁶. Quizás por ello se estima que los posibles particulares afectados por la futura norma de aplicación tienen la posibilidad de hacer oír sus planteamientos a través del representante de su país en el Comité⁹⁷⁷ y su participación no se hace presente en ningún sentido. Ello no quita para que, en ocasiones, los particulares hayan tenido la ocasión de hacer llegar sus argumentos a la Comisión o al Comité⁹⁷⁸, o que incluso aquella se haya dirigido a los productores para indagar sobre el proceso de producción de forma previa a la adopción de un nuevo reglamento de aplicación⁹⁷⁹.

Pero en cualquier caso, no existe ningún mecanismo legalmente establecido y obligatorio de participación de los particulares. Consideramos que semejante posición crea situaciones injustas si se compara con las oportunidades que se conceden a los particulares en otros ámbitos, como por ejemplo en el caso de los reglamentos de aplicación de derechos antidumping. Salvando las distancias –los derechos antidumping suponen la aplicación de una medida comercial concreta, mientras que la determinación del origen de un producto es un mero instrumento neutro, al menos en teoría–, en ambos casos se está tratando de la aplicación por reglamento de un reglamento base y ya hemos visto que las consecuencias prácticas en ambos tipos tienen efectos reales sobre los operadores económicos, e incluso de forma muy conexas, pues ha sucedido el caso de

⁹⁷⁶ V. cap. 2

⁹⁷⁷ En este sentido se expresó la Comisión en el Asunto Yoshida, donde el demandante declaró que no había sido escuchado en cuanto al nuevo reglamento que regulaba el origen de las cremalleras y la Comisión respondió que ése era el procedimiento normal puesto que había suficientes garantías con la participación de los expertos nacionales en el Comité.

⁹⁷⁸ Como se deja constancia en el Asunto Uberseehandel

⁹⁷⁹ Ello se puede ver también en el Asunto Yoshida.

que una nueva regla de origen especial en aplicación del reglamento base, se emitiera precisamente al hilo de un procedimiento antidumping⁹⁸⁰. Los derechos antidumping no son el único caso. Se puede mencionar, también, la aplicación de medidas de salvaguardia, donde, de la misma forma, como aplicación al reglamento base que regula aquellas, la puesta en funcionamiento de reglamentos de aplicación de salvaguardias cuenta con la participación de los particulares⁹⁸¹.

El problema radica, claro está, en la consideración de que las reglas de origen, incluso aquellas que se determinan de forma especial para productos concretos, son instrumentos neutros de aplicación de la política comercial, cuando está demostrada su creación con fines discriminatorios en numerosas ocasiones. Puede argumentarse que la solución se encuentra en reconducir la definición del origen a su objetivo natural de neutralidad, como por otro lado, debería hacerse para no contradecir el tenor literal del Acuerdo sobre reglas de origen del GATT. Pero es que también debería tenerse en cuenta que, incluso tratando de ser reglas objetivas, la definición del origen ofrece unos grados de tecnicismo para la que la colaboración de los propios productores, tanto comunitarios como no comunitarios, puede resultar muy útil. Por otro lado, unos cauces de participación obligatoria evitarían la práctica frecuente de que las reglas de origen acaben construyéndose según los intereses de determinados lobbies, mientras que otros grupos también interesados o afectados no se les permite la misma posibilidad de expresión.

2. La aplicación de la normativa sobre el origen

Hemos dejado claro que las posibilidades de participación de los operadores económicos en la configuración del contenido de las reglas de origen es más bien nula. La situación no mejora mucho en la fase de aplicación de las reglas de origen a los casos individuales. No obstante, podemos distinguir dos facetas: La aplicación consultiva o voluntaria de las reglas de origen y la aplicación definitiva.

⁹⁸⁰ V. cap. 5

⁹⁸¹ Sobre la aplicación de las medidas de salvaguardia y la participación de los particulares, también en comparación con los derechos antidumping, ver GARCIA CATALAN, M.I, (1997) op. cit.

2.1. La aplicación consultiva o voluntaria

Este tipo de aplicación hace referencia a la posibilidad abierta a los particulares interesados de poder obtener de las autoridades aduaneras, lo que se llama información vinculante sobre el origen. La información aduanera estaba configurada en el propio Código Aduanero (arts. 11 y 12), pero con carácter vinculante únicamente para la clasificación arancelaria. El Acuerdo sobre reglas de origen incorpora la información vinculante para las reglas de origen, lo que se transluce en el caso comunitario en una modificación del Código Aduanero para añadir a la información arancelaria vinculante, la información vinculante sobre el origen⁹⁸². Teniendo en cuenta la ambigüedad de la reglamentación general sobre el origen, así como otras muchas dificultades de las reglas de origen especiales, o de las contenidas en los sistemas preferenciales, que hemos puesto ya de manifiesto, la posibilidad de acudir a las autoridades aduaneras solicitando información sobre cuál va a ser el origen de una mercancía que esas mismas autoridades aduaneras van a considerar en el momento de la futura importación, resulta muy útil. Y más cuando las autoridades aduaneras quedan vinculadas a la información expresada, con lo que se asegura una garantía significativa al importador de los resultados de su futura operación. La información vinculante refuerza, sin duda, la seguridad jurídica para los actores de la intrincada normativa sobre el origen⁹⁸³.

El recurso a solicitar la información vinculante sobre el origen se permite únicamente a las personas interesadas y para operaciones de importación y exportación realmente previstas. La información tiene, además, carácter gratuito. Debe solicitarse por escrito⁹⁸⁴ a las autoridades aduaneras del Estado miembro de

⁹⁸² R. CE 82/97. por el que se modifica el Código Aduanero. DOCE 1997 L 17/1. Hay que tener en cuenta también los arts. 5-14 del Reglamento de Aplicación del Código Aduanero. Como excepción las disposiciones necesarias para la aplicación de los artículos del Código Aduanero relativos a la información vinculante no se adoptan conforme al procedimiento del art. 249 del Código, sino del art. 10 del R 2658/87 (DOCE 1987 L 256/1).

⁹⁸³ En este sentido v. Asunto 315/96 Lopex Export GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas. Rec. (1998) 317. El asunto se refiere a información vinculante arancelaria. Pero puede extrapolarse los comentarios sobre el sentido de esta información a la concedida sobre el origen.

⁹⁸⁴ En la solicitud escrita debe figurar el nombre y dirección del solicitante, una descripción detallada de la mercancía y su clasificación arancelaria, composición de la mercancía y precio franco fábrica de la misma, así como otras condiciones que permitan determinar el origen, como la descripción de los materiales utilizados, sus clasificaciones arancelarias y sus orígenes respectivos, igualmente el origen previsto para la mercancía y la regla de origen aplicada. En el escrito deberá figurar también el dato de si a conocimiento del solicitante, ha sido ya facilitada una información

la Comunidad en que deba ser utilizada la información en cuestión⁹⁸⁵. Estas podrán recavar previamente a la facilitación de la información todos los datos adicionales que entiendan indispensables para pronunciarse sobre el origen. Los efectos de la vinculación se desarrollan únicamente entre las autoridades aduaneras y el solicitante, y en relación con las mercancías que sean sujetas a las formalidades aduaneras con posterioridad a la emisión de la información.

Ni en el Código Aduanero ni en el reglamento de aplicación se define lo que debe entenderse por persona interesada. Aunque puede establecerse una relación entre el hecho de solicitar la información y la previsión de realizar realmente una operación de importación o de exportación, como el factor que determina la cualificación de “persona interesada”⁹⁸⁶. Ello conduciría, sin embargo, a excluir de la posibilidad de recibir la valiosa información, a los productores por ejemplo, lo cual no nos parece un resultado realmente adecuado.

La información vinculante sobre el origen debe ser facilitada por la autoridad competente en el plazo de ciento cincuenta días, a apartir de la fecha de la aceptación de la solicitud y en el modelo de impreso señalado⁹⁸⁷. Tiene una validez de tres años, aunque otros motivos pueden llevar a la pérdida de su validez previamente: Si ha sido emitida sobre la base de datos inexactos o incompletos; si por la adopción de un nuevo reglamento o por la celebración de un acuerdo por parte de la Comunidad deja de ajustarse a derecho; si resulta contraria a notas explicativas o a sentencias del TJCE posteriores, o al desarrollo del Acuerdo sobre reglas de origen del GATT o notas explicativas del mismo; o por revocación de la información. Por supuesto, la información vinculante, como acto administrativo, es recurrible por el solicitante⁹⁸⁸.

vinculante de origen para una mercancía idéntica. Art. 6 del Reglamento de Aplicación del Código Aduanero.

⁹⁸⁵ Que sean las autoridades aduaneras de cada Estado miembro las encargadas de suministrar esta información y no un órgano estrictamente comunitario, plantea inconvenientes como las posibles diferencias interpretativas que de las reglas de origen puedan hacerse en cada país. O que a la vista de ello, pueda optarse por realizar la operación de importación o exportación por un Estado de forma preferente.

⁹⁸⁶ En este sentido ver PELECHA ZOZOYA, F., op. cit., p. 59. Igualmente BERRISCH, G.H.: Binding Origin Information, *International Trade Law Review*, 1997 (IV), 119-123

⁹⁸⁷ V. Anexo I bis del RA

⁹⁸⁸ Según el art. 4.5, expresamente se considera a la información vinculante como “decisión”. A su vez el art. 243, 1º parr., señala que “Toda persona que estime que una decisión de las autoridades

La normativa comunitaria no recoge cómo debe interpretarse el silencio de la autoridad aduanera. Una solución posible sería plantear el silencio positivo. En la solicitud de información, el interesado debía plantear entre otros aspectos el origen que él consideraba aplicable, de forma que en caso de ausencia de respuesta, se entendiera que éste era el reconocido también por la autoridad aduanera competente. No obstante, tal y como se encuentra regulada la información vinculante, la autoridad no responde sobre la corrección o incorrección del origen señalado por el interesado, ni puede entenderse que el interesado realiza una propuesta de origen, sino que la autoridad aduanera emite su propio juicio sobre el origen del producto presentado⁹⁸⁹. Ante semejante situación, entendemos que procedería la interposición por parte del particular del recurso regulado en el art. 243 del Código Aduanero⁹⁹⁰.

Queda establecido, además, el registro de la información suministrada en un banco de datos de la Comisión accesible al público, a salvo, claro está de la información confidencial. Si bien la información recogida en el registro no tiene un carácter vinculante, ni crea precedente, sí ofrece unas orientaciones muy útiles sobre la aplicación de las reglas de origen por parte de la Comunidad, eliminado el oscurantismo y las ambigüedades que las rodean en cierta forma. Además los productores sí tendrían acceso a esta información, que podría resultarles muy adecuada a la hora de definir sus procesos productivos, teniendo al menos indicios de por dónde puede ir la actuación de las autoridades aduaneras comunitarias sobre su producción.

2.2. La aplicación definitiva

La información vinculante reduce mucho las sorpresas que pudieran plantearse al importador en el momento real de aplicación de la normativa sobre el origen, con motivo de la realización de la operación donde el origen es determinante: La aplicación de los derechos aduaneros o medidas antidumping en

aduaneras relativa a la aplicación de la normativa aduanera lesiona sus derechos tendrá derecho a recurrir contra la misma, siempre y cuando ésta le afecte directa e individualmente”.

⁹⁸⁹ Sobre el tema, v. PELECHA ZOZOYA, op. cit., p. 63.

⁹⁹⁰ Art. 243. 2º parr.: “Tendrá asimismo derecho a recurrir la persona que haya solicitado una decisión relativa a la aplicación de la normativa aduanera a las autoridades aduaneras, pero que no haya conseguido que éstas se pronuncien sobre dicha solicitud en el plazo contemplado en el apartado 2 del artículo 6”.

la importación, o expedición de certificados de origen en la exportación, por ejemplo. No obstante, no todos los problemas se terminan con la posibilidad de exhibir una información vinculante previa. Pensemos, además, que no siempre tiene el importador por qué demandar esa información. Su práctica, de utilidad en cuanto a la seguridad jurídica, supone también un trámite más, con el impedimento que ello representa para la rapidez del tráfico.

Recordamos que el momento de aplicación de la normativa sobre el origen va a ser realizado ante la autoridad competente del Estado miembro de la Comunidad donde se realiza la operación de importación / exportación. Esto es, es la autoridad aduanera de cada Estado quien va a determinar el ajuste o no de la consideración del origen de la mercancía que el importador ha declarado con la normativa sobre el origen. El protagonismo de las administraciones aduaneras nacionales en esta materia es relevante. “Los países miembros son autónomos en la aplicación de las reglas de origen”⁹⁹¹, esto es, si el proceso normativo es comunitario, la aplicación corresponde a las administraciones nacionales y recordemos que las reglas de origen comunitarias, tal y como están diseñadas, especialmente las no preferenciales, dejan un amplio margen interpretativo que puede ser desarrollado por cada país de forma diferente⁹⁹². La posible disparidad desaparece cuando se pone en marcha el mecanismo ya visto para la concreción de la determinación del origen para productos determinados, que puede dar lugar a un reglamento de aplicación del reglamento base o bien a una simple recomendación por parte de la Comisión a los Estados miembros.

Pues bien, a parte del ajuste de lo declarado en aduana con las normas e interpretaciones comunitarias, el importador puede encontrarse con otros problemas: Uno de ellos, desde el punto de vista de los documentos justificativos de origen, es la dificultad, y a veces imposibilidad, de presentar esas pruebas documentales del origen. Recordemos que los certificados de origen son expedidos por el país exportador y que en ocasiones los problemas burocráticos de éste para hacerlos efectivos en la forma querida por la legislación comunitaria, pueden suponer retrasos en la operación e incluso, más grave, un cambio jurídico

⁹⁹¹ KEIZER, W., op. cit (1995), p. 336.

⁹⁹² Como hemos visto para la Información sobre el Origen Vinculante.

de la mercancía. Héñese que en el caso de que se pretenda hacer disfrutar a una mercancía de algún régimen preferencial, debe estar acompañada del certificado de origen válido. Sin él, recibirá el tratamiento no preferencial⁹⁹³. No es el único problema. Un certificado de origen, no supone una garantía para el importador de que en la Comunidad la mercancía va a recibir el tratamiento correspondiente al origen argüido en el certificado. Las autoridades comunitarias pueden perfectamente entender que el origen real no se ajusta al del certificado. La situación resulta de lo más paradójica para el importador, puesto que la normativa comunitaria le está exigiendo una relación obligatoria con una administración extranjera, y, sin embargo, del resultado de esa relación, ante las mismas autoridades comunitarias que le obligaron a ello, el único responsable y quien sufre todas las consecuencias es el propio particular⁹⁹⁴. Ahí no se detienen los posibles problemas. En ocasiones la Comisión inicia investigaciones de forma posterior al despacho en aduana, lo que supone que las mercancías han podido ser ya vendidas y el importador no puede a través del precio de las mismas ajustar las diferencias derivadas⁹⁹⁵.

Resulta de particular interés, también, en las llamadas relaciones intracomunitarias: En principio, ya hemos señalado que la exigencia de documentación sobre el origen no se considera contraria al art. 28 del TCEE⁹⁹⁶, luego las administraciones pueden solicitar esa información incluso en una relación intracomunitaria. Ello puede suponer colocar a los importadores en una difícil situación, si se trata de mercancías originarias de terceros Estados que han

⁹⁹³ V. por ejemplo CREMONA, M.: "Case C432/92 v. Minister de Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S.P. Anastasiou (Pissouri) Ltd. and others, Judgement of 5 de July 1994", en *Common Market Law Review*, 33, 1996, p. 125-135. Los productores de la parte norte de la isla de Chipre tenían dificultades para que las autoridades de la República de Chipre les expidiera los correspondientes certificados de origen.

⁹⁹⁴ Esta situación parece quedar atenuada por la Jurisprudencia del TJCE, la cual, en el Asunto Faroe Seafood puso de manifiesto que cuando los certificados de origen han sido expedidos por las autoridades del país de exportación, que conocen bien la situación del productor y las operaciones de producción, el importador ha actuado de buena fe, las mercancías deben ser aceptadas y el importador no debería ser sujeto de ninguna sanción ni reembolso de derechos debidos en función del origen considerado por el país de importación.

⁹⁹⁵ MC FARLANE, G.: "Injustice and the Origin dilemma", *European Financial Services law*, may-jun, 1997.

⁹⁹⁶ Asunto 41/76 Donckerwolcke et Schou vs. Procureur de la République Rec 1976, p. 1921. « La exigencia de la indicación del país de origen sobre el documento de declaración en aduana por el Estado miembro de importación para los productos puestos a libre práctica cuyo status comunitario es demostrado por el certificado de circulación comunitario, no constituye en sí, una medida equivalente a una restricción.

sido despachadas ya a libre practica en un Estado miembro, pues la determinación del origen de esa mercancía puede resultar dudosa, o la solicitud de un nuevo certificado de origen, en esos casos, resulta ya improbable. Estas situaciones han sido suavizadas por el TJCE entendiendo que esa exigencia de información no puede ir más allá de lo que es “razonable esperar”⁹⁹⁷. De la misma forma el Tribunal se ha encargado de regular otros asuntos colaterales como la determinación de las penas por infracciones aduaneras y entre ellas la falsedad en las declaraciones de origen, de forma que no resulten tampoco desproporcionadas⁹⁹⁸.

No obstante hay que tener presente otros aspectos. En la anterior regulación del R. 802/68 se establecía que cada Estado miembro informaría a la Comisión de las medidas adoptadas en su administración para la aplicación de las normas sobre el origen y de todo problema planteado por esa aplicación. La Comisión, por su parte, comunicaría esas informaciones a los otros Estados miembros⁹⁹⁹. Además, al Comité de Origen se le permitía examinar cualquier cuestión relativa a la aplicación de la normativa del origen, suscitada por su presidente, ya sea por propia iniciativa de éste o a instancia del representante de un Estado miembro¹⁰⁰⁰. Debe sumirse que la actual regulación, algo más parca en cuanto a su redacción, supone una continuación de los mismos procedimientos, sustituyendo al Comité de Origen por el Comité Aduanero¹⁰⁰¹.

De todo ello hay que entender la existencia de una continua comunicación entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros, la Comisión y el

⁹⁹⁷ Asunto Donckerwolcke. « Si es verdad que en aplicación del tratado CEE, el importador en un Estado miembro de un producto procedente de otro Estado miembro no es obligado a declarar el origen de ese producto más que tal como lo conoce o es razonable que conozca, ello no es sino a condición de que el dicho producto sea efectivamente originario de un país miembro o que haya sido regularmente puesto a libre práctica en la Comunidad”. De forma que una exigencia que fuera más allá podría caer bajo la prohibición del entonces art. 30 (actual 28) “La exigencia por un Estado miembro de un certificado de autenticidad más difícilmente accesible a los importadores de un producto puesto regularmente en libre práctica en otro Estado miembro que los importadores del mismo producto en procedencia directa del país de origen constituye una medida de efecto equivalente”. Asunto 8/74 Dassonville, Rec. 1974 p. 837.

⁹⁹⁸ Ibid., también, Asunto Levy

⁹⁹⁹ Art. 11 R 802/68.

¹⁰⁰⁰ Art. 13 R 802/68.

¹⁰⁰¹ V. art. 248 y 249 del Código Aduanero. Decimos que la actual regulación es más parca pues no se menciona la información de los Estados a la Comisión sobre las medidas adoptadas para la aplicación de las normas sobre el origen y los problemas planteados por tal aplicación. V. capítulo

**

Comité, donde a tenor de los problemas planteados y la presencia de mayorías o unanimidades en el seno del Comité y de la Comisión, o bien se llegaba a la emisión de una norma especial para un determinado producto, como hemos visto en el apartado anterior (aspecto de carácter normativo), o de manera más bien informal se determinaba el contenido de la ambigua normativa general sobre el origen para cada producto y cada caso donde se hubiera planteado alguna disyuntiva (aspecto de aplicación). Recordemos además, que los dictámenes del Comité no tenían efecto obligatorio pero constituían una “indicación válida”¹⁰⁰² y que las conclusiones de la Comisión “tienen un valor indicativo, pero no fuerza vinculante”¹⁰⁰³

En la mayoría de los casos, de todas formas, las autoridades de los Estados miembros aplican uniformemente la normativa sobre el origen sin ninguna intervención del Comité de origen o de la Comisión¹⁰⁰⁴, en otras ocasiones, por el contrario, hay constancia de una interpretación dispar entre ellas¹⁰⁰⁵. Pero lo que está claro es que en estos casos más bien de carácter interpretativo, pero con el resultado de una aplicación concreta por parte de la Comisión, los particulares, tampoco tienen oportunidades de hacerse oír.

El principal problema de estas “comunicaciones” mantenidas a nivel “informal”, es que, si bien pueden llegar a suponer un cambio radical en la situación jurídica de las mercancías, al cambiar el origen que luego las autoridades aduaneras les van a atribuir como consecuencia de esas mismas comunicaciones, el importador no puede tampoco plantear ningún recurso frente a ellas, dado precisamente su carácter informal¹⁰⁰⁶.

¹⁰⁰² *Überseehandel*

¹⁰⁰³ Asunto 229/86 *Brother Industries Limited y otros v. Comisión de las Comunidades Europeas*. Rec. 1987, p. 3757.

¹⁰⁰⁴ Conclusiones del Abogado General M. Jean Pierre Warner en el Asunto *Überseehandel*. A modo de ejemplo, se indica como las autoridades de los Estados miembros han estimado uniformemente que el simple molido del café no confería el origen, pero si la conversión en café descafeinado.

¹⁰⁰⁵ Asunto *Yoshida*. Los países miembros que tenían en su territorio filiales de la japonesa *Yoshida*, (Alemania, Holanda) interpretaban el R. general de forma que entendían que las operaciones de esas filiales sí atribuían origen. Al contrario, países cuya producción se veía afectada por la competencia de *Yoshida* y no contaban con filiales en su territorio de *Yoshida*, denegaban el origen a la misma producción.

¹⁰⁰⁶ V. Asunto *Brother* del que vamos a ocuparnos en el apartado siguiente, en el que al particular se le niega la posibilidad de recurrir frente a la comunicación de la Comisión a los Estados miembros, en forma de memorandum.

Recordemos, además, que esta “aplicación” de la normativa sobre el origen realizada por la Comisión, se produce no solamente de forma aislada, ante problemas exclusivos del origen planteados por las autoridades aduaneras de los Estados miembros, sino también en los momentos de la aplicación de medidas comerciales que parten de la Comisión. Baste recordar al respecto el Asunto Brother donde la Comisión, realiza la aplicación de la normativa general sobre el origen llegando a la conclusión de que las máquinas de escribir de Brother producidas en Taiwan tenían origen japonés, dentro de una Decisión de conclusión de un procedimiento antidumping previamente iniciado. Efectivamente, en los procedimientos antidumping la determinación del origen de productos concretos se realiza en varias fases de los mismos¹⁰⁰⁷, aunque al menos en estos casos existe un cauce preparado para que los particulares puedan hacerse oír¹⁰⁰⁸ y la opacidad de los planteamientos de la Comisión sobre el origen puede no ser tan grande.

3. La protección jurisdiccional

Entendemos que la protección jurisdiccional del particular en este tema puede ser referida a dos ámbitos. Por un lado, las posibilidades de actuar contra la norma sobre el origen, por otro lado, las posibilidades de actuar contra la aplicación de esa normativa.

3.1. La protección jurisdiccional frente a la norma

La pregunta que nos planteamos aquí es si está previsto algún mecanismo para que el particular (importador, exportador o productor) pueda oponerse a una nueva norma que regula la determinación del origen para un producto concreto. Pensemos, por ejemplo, en el caso de la filial japonesa Yoshida productora de cremalleras, hasta entonces consideradas de origen comunitario y que tras la

¹⁰⁰⁷ V. capítulo 5

¹⁰⁰⁸ “Es lamentable que la cuestión del origen se haya suscitado en este contexto y no en el marco de un auténtico procedimiento en materia de derechos antidumping, que, pese a todo, implica más garantías procedimentales para las empresas afectadas”. Abogado General Van Gerven, Asunto Brother, p. 4262. Con estas palabras, el Abogado General deja muy claro las nulas garantías procedimentales que la “aplicación” de las reglas de origen por la Comisión presenta para los particulares y que cuando este tema se presenta dentro de un verdadero procedimiento antidumping se abre una mayor posibilidad de participación y por ende de garantías para los particulares.

publicación del nuevo reglamento va a ver como su producción se considera no comunitaria, con todo lo que ello implica, como hemos ya visto. El art. 230 (ex art.173) parece especialmente indicado para ello, pues reconoce a toda persona física o moral la posibilidad de recurrir contra las decisiones de las que sea destinataria, así como contra las decisiones que la conciernan directa e individualmente.

No obstante, hay un problema. Dado que la nueva norma se introduce a través de un reglamento de aplicación del reglamento base sobre el origen, no tiene como *destinatario* los particulares, sino los Estados. Así que la única posibilidad que le queda al particular es demostrar que, aunque sea evidente que la nueva norma sobre el origen le concierne, que lo haga de manera *directa e individual*.

El concepto de “afectar directa e individualmente” ha sido fijado por el TJCE desde momentos muy tempranos¹⁰⁰⁹, entendiéndose que “una persona puede reclamar ser individualmente concernida si esa decisión le afecta por razón de ciertos atributos que son peculiares de ella, o por razón de circunstancias que le diferencian de otras personas y por virtud de estos factores se le distingue individualmente, como sucede con las personas destinatarias.” Esta interpretación significa el bloqueo de la utilización del art 230 a los productores exportadores e importadores, integrantes del grupo general de comerciantes, definidos de forma abstracta y afectados de forma más o menos similar. Otras interpretaciones posteriores del Tribunal, abrieron, sin embargo, la puerta del recurso cuando estuvieran presentes circunstancias muy concretas: Que los recurrentes fueran las únicas personas afectadas, por lo tanto, constituyendo una categoría cerrada, e identificable¹⁰¹⁰. En particular el recurso prosperó en algunas ocasiones en las que se consideró: que los demandantes constituían una categoría cerrada en razón de factores temporales, que eran, así mismo, identificables en el momento de emisión del acto recurrido, y que la institución comunitaria emisora del acto estaba en situación de conocer que éste les afectaría¹⁰¹¹. De esta forma, se consideró positivamente la legitimidad de importadores que habían solicitado unas licencias

¹⁰⁰⁹ Asunto 25/62 Plaumann Rec. (1965) 95.

¹⁰¹⁰ En el caso de Decisiones: Asuntos 106/63 y 107/63 Toepfer. Rec. 1965, 405. En el caso de Reglamentos, Asunto International Fruit 21 a 24/72 Rec. XVII, 1213.

¹⁰¹¹ Asunto Toepfer 106 y 107/63 Rec. 1965, p. 405

de importación durante un periodo de tiempo determinado, sobre las que giraba el Reglamento recurrido¹⁰¹², o la de productores extranjeros que habían concluido un contrato de compraventa con clientes comunitarios, cuya conclusión se veía imposibilitada por un Reglamento de imposición de medidas de salvaguardia, objeto del recurso¹⁰¹³.

Un caso especial lo constituye los particulares afectados por medidas antidumping. Sin ánimo de entrar en ello, más que por la relación que estableceremos después con el origen, el Tribunal ha interpretado que “los derechos antidumping conciernen directa e individualmente a aquellos productores y exportadores que sean capaces de demostrar que fueron identificados en las medidas adoptadas por la Comisión o el Consejo o concernidos por investigaciones preliminares.”¹⁰¹⁴ Y respecto de los importadores cuando la presencia de dumping ha sido establecida teniendo en cuenta su precio de venta al por menor¹⁰¹⁵, de reventa o la asociación con exportadores¹⁰¹⁶.

En los pocos casos llevados delante del Tribunal sobre el origen de las mercancías, ninguno de ellos lo consiguió a través de esta vía. Ni siquiera se intentó, lo que no impide que nos adentremos ahora en las consideraciones de si los productores e importadores y exportadores podrían llegar a estar legitimados para recurrir directamente un reglamento de aplicación de la normativa base sobre el origen.

A nuestro juicio, las circunstancias excepcionales que rodearon a los litigantes cuya legitimidad fue probada en otras materias, podrían concurrir también en el caso de particulares especialmente afectados por una norma de origen. No hace falta más que recordar que en varias ocasiones, los reglamentos de aplicación con normas especiales sobre el origen han surgido al hilo de procedimientos de aplicación de alguna medida comercial, como VERs o derechos antidumping. Pensemos en el caso del reglamento que determinaba el

¹⁰¹² Asunto International Fruit

¹⁰¹³ Asunto 11/82 Piraiki-Patraiki. Rec. 1985, p. 207.

¹⁰¹⁴ Asunto 239 y 275/82 Allied, Demufert, Transnational Fertilizer y Kaiser Aluminium v. Commission Rec. 1984, 2913.

¹⁰¹⁵ Ibid.

¹⁰¹⁶ Asunto 279/86 Sermes Rec. 1987, 3109.

origen de las cremalleras o el que lo hacía respecto de las fotocopiadoras y la posición especial de las industrias Yoshida y Ricoh, respectivamente: Los particulares que vieran, como consecuencia del nuevo Reglamento sobre el origen, verse limitados por una cuota o sujetos al pago de derechos antidumping, podrían dirigirse directamente contra el mencionado reglamento, pues a nuestro juicio cumplirían los requisitos fijados por la Jurisprudencia del TJCE.

En el caso de las cremalleras, Yoshida, podría alegar su individualidad identificable en el momento de emisión del reglamento de aplicación por la Comisión y el conocimiento por parte de ésta de que dicho reglamento le afectaría. Precisamente el nuevo reglamento se elabora con vistas a determinar si la producción de Yoshida era o no comunitaria tras las protestas del gobierno italiano, y la comprobación por parte de la Comisión de que la posición de las autoridades aduaneras de los Estados miembros frente a esa producción en concreto era dispar.

Más claro aún puede verse en el caso de Ricoh, al tratarse de derechos antidumping y no de una medida gris como sucede con un VER. ¿Cómo podría la Comisión sostener que en la emisión del Reglamento sobre el origen de las fotocopiadoras no había tenido en cuenta la situación de Ricoh y que no era consciente de que la nueva regla de origen iba a afectarle, cuando el nuevo reglamento nace como necesidad de determinar si la fotocopiadoras de Ricoh fabricadas en EEUU tenían origen estadounidense o japonés, para proceder o no a imponerle unos derechos antidumping, según una investigación ya abierta.? Es evidente que Yoshida o Ricoh no eran menos identificables ni estaban menos directa e individualmente afectadas por los respectivos reglamentos sobre el origen (con un contenido, cortado realmente a su medida) que los fabricantes extranjeros incapaces de cumplir con las obligaciones de un contrato de compraventa por la aplicación de unas medidas de salvaguardia¹⁰¹⁷.

Cabe siempre la argumentación de que la determinación del origen de un producto no puede afectar a nadie en particular, porque en esencia, es una medida neutra, no una medida de aplicación de política comercial. Sin embargo, también es evidente que tener uno u otro origen representa un estatus jurídico muy

¹⁰¹⁷ Asunto Piraiki-Pitraiki, v. arriba.

diferente para la mercancía con unas consecuencias muy claras. Por seguir con la comparación antes establecida, una medida de salvaguardia no está planteada tampoco para que se incumplan contratos de compraventa, sino para reducir el volumen de importación de un producto, lo que no impide que su aplicación tuviera ese efecto en un caso particular y que el Tribunal entendiera que legitimaba a los particulares envueltos en la situación.

Habíamos hecho referencia antes de forma especial a los reglamentos de aplicación de derechos antidumping. Su singularidad se centra en las oportunidades especiales de participación de los particulares que permite su procedimiento. Y en virtud de esa participación, la legitimidad de actuar de forma directa contra ellos es más fácilmente reconocida. De una manera menos clara, pero también presente, sucede con las medidas de salvaguardia, en cuyo procedimiento de aplicación los particulares tienen posibilidad de hacerse oír. Esta situación contrasta con los reglamentos de aplicación del origen donde no está prevista semejante participación. Dado que el procedimiento niega esa posibilidad, a no ser que el reglamento de aplicación del origen se produzca al hilo de la interposición de una medida de política comercial, como los dos casos que hemos señalado, se están cerrando las puertas para que un particular esté legitimado para dirigirse contra él directamente. Es por ello que entendemos, nuevamente, que sería muy adecuado introducir esa participación de los particulares en los procedimientos de aplicación de las reglas de origen.

3.2. La protección jurisdiccional frente a la aplicación de la norma

Teniendo en cuenta que las posibilidades de actuar de forma directa contra las normas que contienen la determinación del origen son más bien reducidas, vamos a centrarnos en la impugnación de esa misma norma de forma indirecta, esto es, a través del acto de aplicación.

Todos los Asuntos sobre reglas de origen que han llegado al Tribunal han utilizado esta vía: atacando el acto de las autoridades aduaneras u órganos conexos (Cámaras de Comercio) de los Estados miembros por el que se aplicaba la normativa sobre el origen: bien la denegación de la concesión de un certificado

de origen¹⁰¹⁸, bien la acusación de presentación de certificados falsos de origen¹⁰¹⁹, o la imposición de derechos arancelarios no preferenciales¹⁰²⁰, o la imposición de derechos antidumping¹⁰²¹.

Solamente en dos casos de los planteados no se se pretendió una impugnación de la norma sobre el origen, sino solo la aplicación de la misma¹⁰²². En el resto, la impugnación del acto era la excusa para poder dirigirse contra el reglamento que ideaba una regla de origen especial para un producto concreto, lo que hace pensar sin duda en la importancia de estos actos normativos y los problemas que plantean.

El camino, en cualquier caso, no es otro que el planteamiento de una cuestión prejudicial, regulada en el art. 234 (ex 177), que permite a las jurisdicciones de los Estados miembros plantear al TJCE una pregunta sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad.

En el primer caso planteado sobre reglas de origen delante del Tribunal, el Asunto *Überseehandel*, se impugnaba la denegación de la concesión de certificados de origen alemán por la Cámara de Comercio de Hamburgo a la caseína obtenida en Polonia y tratada en Alemania. El análisis del Tribunal se centró en la interpretación al caso del reglamento base sobre el origen para comprobar la validez del acto de denegación del certificado de origen. El Asunto *Yoshida*, también se origina a través de la impugnación de la denegación de un certificado de origen comunitario por la Cámara de Comercio de Friesland a cremalleras producidas en Holanda a partir de piezas japonesas. El análisis se centró en la validez del Reglamento que contenía una regla de origen especial para las cremalleras, comprobando su ajuste con el reglamento base. El reglamento especial resultó anulado. En el Asunto *Cousin*, el particular se defendía de una acusación de falsedad en la declaración del origen: Una sociedad alemana había declarado ante las autoridades aduaneras francesas unos tejidos de algodón

¹⁰¹⁸ Asunto *Überseehandel*, *Yoshida*

¹⁰¹⁹ Asunto *Cousin*, *Dassoville*

¹⁰²⁰ Asunto *Zentrag*

¹⁰²¹ Asunto *Brother*

¹⁰²² Es el caso del Asunto *Überseehandel* y del Asunto *Brother*.

elaborados en Alemania a partir de hilo de EEUU y de Egipto, como originarios de Alemania. El Tribunal estudió en particular la adaptación de otro reglamento especial sobre el origen, esta vez, de ciertos productos textiles con el reglamento base. Como resultado de ello, también fue anulado. En el Asunto Zentrag se impugnaba la aplicación de unos derechos aduaneros no preferenciales por la Oficina Aduanera Principal Bochum a carne declarada como originaria de Austria y a la que acompañaba certificados de origen expedidos por la Cámara de Comercio de Graz. Las autoridades aduaneras alemanas entendieron que la carne no era originaria de Austria en aplicación de un reglamento especial sobre el origen para carnes y designaron el pago de aranceles no preferenciales. El Tribunal estudió el contenido del reglamento con la regla de origen especial para carnes y entendió que no era exactamente aplicable al caso particular. En su lugar aplicó las reglas de origen del reglamento base para determinar el origen de la carne importada y comprobar la validez de los derechos aduaneros impuestos. Por último en el Asunto Brother, se impugnaba la aplicación de unos derechos antidumping impuestos por la Oficina Aduanera Principal Giessen, impuestos sobre máquinas de escribir producidas en Taiwan a partir de piezas japonesas y declaradas como taiwanesas. El análisis se centró en la interpretación del reglamento base sobre el origen en el caso concreto.

Si bien todos los casos que fueron analizados por el Tribunal se referían a la aplicación al caso concreto de las reglas de origen realizada por las autoridades aduaneras de los Estados miembros, ello no significa que en ocasiones los particulares no hayan intentado dirigirse contra lo que puede considerarse verdaderos actos de aplicación de la normativa del origen realizados por la propia Comisión. Nos estamos refiriendo a las conclusiones a las que, en ocasiones, llega la Comisión sobre el origen de un determinado producto, ya sea de manera independiente o bien dentro de un procedimiento de aplicación de una medida de política comercial.

El ejemplo más evidente se presenta en relación con el Asunto Brother. Las industrias Brother, fabricantes de máquinas de escribir, interpusieron recurso

de anulación contra la Decisión de la Comisión de 23 de mayo de 1986¹⁰²³, por la que se concluía el procedimiento antidumping relativo a las importaciones de máquinas de escribir originarias de Taiwan. El contenido exacto de la Decisión ya lo conocemos: se concluía el procedimiento porque la Comisión entendía que las máquinas de escribir investigadas no eran originarias de Taiwan. Del texto de la Decisión lo único que se desprende es que para llegar a esta conclusión sobre el origen de las máquinas de escribir de Brother, la Comisión había acudido al criterio del valor añadido¹⁰²⁴. Hacemos este inciso, porque como hemos visto ya, el Tribunal había incidido en que la utilización del criterio del valor añadido sólo debía escogerse como criterio subsidiario, y dada la opacidad del procedimiento, es imposible descubrir si esto había sucedido así realmente o no, y por qué, en caso de que así fuera, la Comisión había encontrado dificultades en aplicar el primer criterio en este caso en particular, esto es, el criterio técnico.

El recurso planteado por las Industrias Brother fue declarado indamisible mediante auto del TJCE de 30 de septiembre de 1987¹⁰²⁵. De forma sorprendente, y aunque la Decisión se refiere en esencia a un procedimiento antidumping, los fundamentos jurídicos del Auto giran en torno al origen y los efectos que la consideración de la Comisión sobre la falta de origen taiwanés de las máquinas de escribir tienen sobre el demandante. La justificación que expresa el Tribunal para la inadmisibilidad del recurso es que la Decisión no constituía un acto capaz de afectar negativamente la situación jurídica de Brother, ni siquiera de forma indirecta y ello, a su vez, en virtud de que la declaración de la Comisión sobre el origen de los productos era una simple opinión que no vinculaba a las autoridades nacionales, las cuales conservaban las facultades de apreciar autónomamente los elementos esenciales para determinar el origen¹⁰²⁶. La verdad es que las

¹⁰²³ Decisión 86/193 DOCE 1986 L 140/52

¹⁰²⁴ “Pese a que las máquinas de escribir electrónicas anteriormente mencionadas se expidieron de Taiwán a la Comunidad, durante la investigación e comprobó que las operaciones efectuadas en Taiwan no fueron suficientes para conferir a los productos el origen de Taiwan en el sentido expresado en el Reglamento CEE 802/68 del Consejo; se comprobó que el coste de dichas operaciones fue inferior al que hubiera supuesto la última transformación importante prescrita por el Reglamento CEE 802/68 para conferir el origen de Taiwan a las mercancías de referencia.” Decisión de la Comisión 86/193 por la que se concluye el procedimiento antidumping relativo a la importaciones de máquinas de escribir electrónicas originarias de Taiwan. DOCE 1986 L 140/52.

¹⁰²⁵ A. 229/86. Rec. (1987) 3757.

¹⁰²⁶ “Por tanto la constatación a la que ha llegado la Comisión en el marco de un procedimiento antidumping no puede prejuzgar las conclusiones de las autoridades aduaneras nacionales, que

explicaciones del Tribunal resultan muy curiosas. Resulta que se cancela un procedimiento antidumping en el que la demandante es parte implicada principalmente (son sus máquinas de escribir las que se están investigando) y cuyo nombre figura expresamente, y, sin embargo, no puede entenderse que esté afectada ni indirectamente siquiera. Con los datos que hemos expuesto hasta aquí, es cierto que la cancelación del procedimiento antidumping, en sí, no le perjudicaba, sino que, en teoría, le beneficiaba. Pero en cualquier caso, entendemos que el recurso debería haberse admitido, entre otras cosas porque el art. 173 habla de que el demandante esté concernido por el acto de las instituciones que impugna, no de que sea “lesionado” o “perjudicado” en sus intereses y Brother cumplía en este caso, los requisitos que hemos visto en el apartado anterior que la Jurisprudencia exigía para entender que un productor estaba directa e individualmente concernida en procedimientos antidumping. Al parecer el Tribunal se olvidó de que la Decisión impugnada, en sí, trataba sobre la cancelación de un procedimiento antidumping, no de la determinación del origen de las máquinas de escribir.

En segundo lugar, y de mayor importancia para nosotros, la valoración del Tribunal sobre las conclusiones de la Comisión sobre el origen, deja bien claro que no puede actuarse contra ellas, por la falta de vinculación que tiene para las autoridades aduaneras de los Estados miembros, los verdaderos encargados de la aplicación de las normas de origen. Sin embargo, a nuestro juicio, el verdadero problema es la expresión jurídica de esas conclusiones. Esas conclusiones han adoptado la forma de la medida de aplicación de la política comercial al hilo de la cual se han producido y en ella se han subsumido: en este caso una Decisión de cancelación de un procedimiento antidumping. Pero las conclusiones sobre el origen, en cuanto expresión jurídica, no existen, son un simple argumento que conduce a la conclusión del procedimiento. Habría, por tanto, que dirigirse contra la Decisión que cancela el procedimiento, entendiendo que esta cancelación es improcedente porque se ha apoyado en un argumento fáctico inexistente o en un argumento jurídico falso (el origen de las máquinas de escribir). Sorprende, por

conservan en un caso como el presente, su facultad de apreciar autónomamente los elementos esenciales para determinar el origen de un producto.” Asunto 229/86.

tanto y mucho, que en el Auto, el Tribunal inadmita el recurso centrándose en la falta de vinculación de las conclusiones de la Comisión sobre el origen.

Quizás es que sea muy consciente de dónde se encuentra el verdadero problema y es que la cancelación del procedimiento antidumping contra máquinas originarias de Taiwan, por considerar que las máquinas de escribir investigadas no son originarias de Taiwan y sí de Japón, suponía de facto la extensión del procedimiento antidumping previamente establecido contra máquinas de escribir de origen japonés. Pero destaquemos un detalle, en la Decisión impugnada no se dice en ningún momento que las máquinas de escribir sean originarias de Japón, solamente se dice que no son originarias de Taiwan. Por tanto, es cierto, que de esa Decisión no puede deducirse ningún perjuicio subsiguiente para Brother, aunque de forma subliminal el Tribunal estaba asumiendo perfectamente que el origen atribuido a las máquinas de escribir de Brother era el verdadero centro de la cuestión.

Pero el Auto en cuestión ofrece también la posibilidad de analizar la situación de los particulares frente a conclusiones de la Comisión sobre el origen de un producto *per se*, esto es, sin producirse exactamente dentro de la aplicación de una medida comercial. En concreto, se trata de un memorandum enviado por el Director General de relaciones exteriores de la Comisión a los Estados miembros, el 5 de junio de 1986, que también es impugnado por Brother. En el memorándum, la Comisión manifiesta que se había comprobado que el origen de las máquinas de escribir investigadas eran *de origen japonés*, e invitaba a las autoridades aduaneras a investigar el caso y tomar las medidas necesarias.

El Tribunal incide en las mismas justificaciones que respecto de la Decisión: “Un memorandum de la Comisión no puede crear para los Estados miembros la obligación de tomar medidas determinadas a falta de una disposición puntual en tal sentido recogida en el Tratado o en los actos obligatorios adoptados por las instituciones.” En realidad el memorandum, dada su forma jurídica, no es, ni siquiera, objeto independiente de impugnación y para poder llamar la atención sobre el mismo, Brother tuvo que hacerlo de forma conjunta con la Decisión. Por otro lado, relacionar la Decisión con el memorandum era necesario para Brother: el memorandum era el nexo de unión entre la Decisión y el perjuicio, pues al

determinarse en él que la Comisión declaraba como origen el japonés, estaban claras las consecuencias que se venían encima de Brother: la inclusión en los derechos antidumping sobre productos japoneses.

Es cierto que el memorandum no tiene, por su naturaleza, fuerza imperativa, pero nos parece imposible que en la práctica las autoridades de ningún Estado miembro llegaran a concluir que la producción de Brother en Taiwan tenía otro origen que el japonés. Ello sería tanto como quitar toda efectividad a los artículos del antiguo R. 802/68 que establecían la comunicación entre los Estados miembros, la Comisión y el Comité del Origen. Ello sería tanto, también, como pretender que sería posible que ante un mismo producto las autoridades aduaneras aplicaran un origen diferente. La situación que se plantea con este memorandum, nos hace perfecta idea de las posibilidades que tienen los particulares de defenderse contra las “opiniones” de la Comisión sobre el origen de productos concretos en casos reales concretos: ninguna. Sencillamente, al particular no le queda otro remedio que esperar al acto “real” de aplicación de la normativa sobre el origen que hacen las autoridades aduaneras¹⁰²⁷.

Hasta ahora hemos hecho referencia implícitamente de forma exclusiva a las reglas de origen no preferenciales. En situación similar se encuentra también la aplicación de las reglas de origen preferenciales. Recordemos que éstas se encuentran en su mayoría contenidas en acuerdos con terceros Estados. El Tribunal de Justicia ha interpretado en numerosas ocasiones las condiciones bajo las cuales puede entenderse que las disposiciones de un Acuerdo tienen efecto directo, factor que va a permitir a los particulares impugnar los actos de las administraciones que no sean conforme con esas disposiciones ante las jurisdicciones nacionales. Y en concreto, el mismo Tribunal ha determinado que las reglas de origen juegan un papel esencial en la persecución de los objetivos del acuerdo de comercio al que acompañan, son claras, precisas e incondicionales y, por tanto, no hay duda de que los particulares tienen la posibilidad de impugnar los actos de las autoridades aduaneras que apliquen incorrectamente las reglas de

¹⁰²⁷ E incluso en ocasiones la impugnación de la aplicación por las autoridades aduaneras de las reglas de origen se vuelve prácticamente imposible al ser comunicadas de manera informal a los particulares. V. INAMA, S.: “An Overview of Judicial Remedies Available to EC Importers. Are they really Effective and Available?”. *Journal of World Trade*. V. art.

origen contenidas en esos acuerdos.¹⁰²⁸ Por otro lado, las reglas de origen de los acuerdos preferenciales son mucho más concretas y su aplicación no da un margen tan amplio de interpretación a las autoridades aduaneras.

4. El origen y el contrato de compraventa internacional de mercaderías

Por último no queremos dejar de señalar que el origen de la mercancía puede ser objeto también de conflicto en las relaciones entre los particulares. En efecto, el origen de la mercancía puede ser contemplado como un elemento integrado dentro de la conformidad de la mercadería¹⁰²⁹, de forma que incluso es posible entender incumplimiento por parte del vendedor cuando el origen de la mercancía no se ajusta al establecido. Hay que tener en cuenta que la comercialización del producto es diferente en función de su origen y las consecuencias para el comprador-importador pueden ser muy gravosas si finalmente, la mercancía se ve atribuir un origen diferente al deducido del contrato¹⁰³⁰.

¹⁰²⁸ V. Asunto 432/92. R v. Ministro de Agricultura, pesca y Alimentación. Asunto 12/92 Huygen Rec. 1993, p. 6381. Asunto 218/83 Les Rapides Savoyards, Rec. 1984, p. 3105.

¹⁰²⁹ Art. 35 y ss. Del Convenio de Viena sobre compraventa internacional de mercaderías de 1980.

¹⁰³⁰ Cour de Cassation, Ch. Civil, 11 de julio de 1986, S.A. Cádiz c. S.A. Corbu: “desde el momento en que ha quedado establecido el incumplimiento del vendedor en su obligación contractual concerniendo el origen de las mercancías, debe ser condenado a devolver al comprador el montante de los derechos de aduana suplementarios ocasionados por este hecho”.

CONCLUSIONES

Conclusiones a la Parte Primera

La mercancía ha sido desde épocas primitivas objeto de regulación en la legislación española, recibiendo un tratamiento discriminatorio en función de la organización política a la que se vinculaba. Esta regulación de la mercancía, desde una perspectiva evolutiva, parte de un confusionismo con la figura del comerciante, para ir paulatinamente afirmando unos contornos nítidos de configuración independiente avanzada la Edad Moderna. En cualquier caso, en la regulación está presente, desde la Edad Media, la distinción entre la mercancía vinculada a la propia organización o relacionada con otra comunidad extraña, y en virtud de ello la aplicación de un tratamiento diferente. Un paso más lo constituye la distinción entre las mercancías no domésticas, conectándolas con una comunidad extraña concreta, y en función de ello también, atribuyéndoles un régimen distinto. El tratamiento discriminatorio será aplicado tanto en frontera, como dentro del territorio, y abarcará figuras tan variadas como almojarifazgos, portazgos, pontazgos, etc, evolucionando hacia derechos aduaneros, en el tratamiento en frontera, y alcabalas, preferencias en ventas, represalias, etc., en el tratamiento dentro del territorio. La aplicación de estas últimas medidas tenderá a ir perdiendo protagonismo paulatinamente hasta alcanzar la mitad del s. XIX en que se introduce el concepto de despacho a libre práctica, pasando a centrarse entonces el tratamiento discriminatorio básicamente en los derechos aduaneros.

Tomando como punto de partida esta constatación, que se transluce en la afirmación de una extranjería referida a mercancías presente en la larga evolución del Derecho Internacional Privado, resulta evidente que el concepto de “vínculo” entre una mercancía y una organización político-económica determinada (la ciudad o el municipio, el reino, el Estado) se ha encontrado de forma recurrente en la mente del legislador. Y es que la conformación de un espacio económico-productivo contribuye a la afirmación de una entidad política, de la misma forma que la determinación de la población que integra esa entidad. La pertenencia a una determinada comunidad no sólo es predicable de los individuos, también de las mercancías.

La conexión que se determina así, entre una mercancía y un país, es lo que hoy se califica de “origen”: El vínculo jurídico-económico que se establece entre una mercancía y un Estado, en virtud de la cual aquélla se reconoce como producción de éste. Las disposiciones que señalan los criterios y métodos relevantes para distinguir el país con el que una mercancía presenta mayor vinculación son las “reglas de origen”. Entre los criterios escogidos por las reglas de origen destaca especialmente, a modo de herencia histórica, el lugar de producción.

Si lo que representa el concepto del origen estaba presente de forma íntinseca en la creación de disposiciones de extranjería referida a mercancías necesariamente, no se va a encontrar una utilización consciente del término hasta el s. XIX, ni una teorización de la figura y de los criterios que podían ser acogidos por las reglas de origen hasta finales de ese siglo. Hasta entonces el origen se intuía como una difusa relación de la mercancía con la propia comunidad o con “lo de fuera”, percibida de diferentes formas según las épocas y el grado de maduración del concepto.

En las disposiciones de la Edad Media, la vinculación se establece, bien en función de la procedencia de la mercancía, bien en virtud de las características que presentaba la misma, especialmente derivadas de su fabricación. Ello explica la causa de la proximidad hoy existente entre conceptos como el origen y las indicaciones geográficas, pues sin duda, en estas primeras épocas, se trataba de

aplicaciones coincidentes. La demostración de la vinculación entre la mercancía y una comunidad determinada se realizaba probablemente a través de una prueba testifical.

En la Edad Moderna empieza a percibirse que la procedencia puede encubrir una vinculación más importante con otro país, la derivada del lugar de producción, el lugar del que es fruto la mercancía. No es de extrañar, así, que los mecanismos de prueba del origen se perfeccionen y se perpetúen en su utilización: la mercancía deberá ser acompañada de certificados que aseguren que la mercancía forma parte de la producción de un país. De esta forma, destaca el hecho de que los aspectos procedimentales de la figura se desarrollan con anterioridad y mayor rapidez a los sustantivos.

El siglo XIX será testigo de la maduración de la figura en este campo procedimental y de la generalización absoluta de su empleo. La variada red de acuerdos comerciales preferenciales, con la asunción de la cláusula de la nación más favorecida centrada en las mercancías, que se desarrollarán en la segunda mitad del siglo será, sin duda, la causa. La teorización de los aspectos sustantivos resulta menos decidida, vacilante incluso todavía a finales del siglo. Excepción notable la constituye el comercio colonial, donde el Reglamento de libre comercio con América de 1778 dispone de una asombrosa elaboración del concepto de origen, aunque todavía de forma inconsciente, basada en la producción y, en concreto, en la transformación y las materias primas. Y es que el comercio con las colonias americanas supone un campo especialmente abonado para el desarrollo del concepto y de las reglas de origen, por cuanto supone un ejemplo temprano de tráfico preferencial, en el camino hacia una integración de mercados.

Conclusiones a la Parte Segunda

El origen queda conformado ya en el siglo XX, básicamente, como un aspecto instrumental de la aplicación de los derechos aduaneros. Y por ello su relación será muy fuerte, incluso en cuanto a su configuración, con los otros dos

elementos básicos de los derechos aduaneros: el valor en aduana y la clasificación de las mercancías. La relevancia que ha ido adquiriendo la figura se revela en su tratamiento desde el plano internacional. Al margen de algunas referencias, primero, como no, a los aspectos procedimentales (certificados de origen) en el marco de la Sociedad de Naciones, y ya sustantivas por parte del Comité Económico y Social de Naciones Unidas en la primera mitad de siglo, tres foros resultarán referencia obligatoria para la configuración del origen: el Consejo de Cooperación Aduanera y su Convenio de Kyoto de 1973, el GATT, especialmente el Acuerdo sobre reglas de origen de la Ronda Uruguay para la determinación del origen en situaciones no preferenciales, y la CNUCED como formuladora de reglas de origen en relaciones preferenciales. Su análisis y comprensión resultan indispensables, puesto que informarán la legislación nacional y de otros foros regionales, específicamente el de la Comunidad Europea. La aparición tardía de la regulación internacional, especialmente en el ámbito del GATT, cuyo articulado se apoya en numerosas ocasiones en el concepto de origen, muestra la insistencia del legislador estatal en considerar la determinación del origen como una materia muy vinculada a la soberanía, y plantea la duda de que en el fondo se considerara un mecanismo neutro y no, más bien, un instrumento muy útil para el seguimiento de los fines de la política comercial, e incluso, de otras políticas. Resulta también relevante, que, cronológicamente, sea la regulación otra vez dentro de un marco preferencial, -el del Sistema Generalizado de Preferencias-, la pionera en la determinación del origen en el plano internacional.

Desde el plano internacional las reglas de origen coinciden, de forma tradicional, en distinguir los productos obtenidos enteramente en un país y los obtenidos en varios, y relacionar a la mercancía con el país en el que ha sido obtenida en el primer caso y con el país donde ha tenido lugar la “transformación sustancial de la misma”, en el segundo. Se trata, por tanto, de un criterio específicamente espacial, donde se prima el lugar de producción a la hora de vincular a una mercancía con un país. A su vez, el criterio de la transformación sustancial se permite concretar a través de tres técnicas básicamente: el cambio de partida en la clasificación de la mercancía, la superación de un determinado valor añadido y la realización de una determinada operación técnica.

La configuración de unas reglas de origen internacionales tan “tradicionales” se entiende si se considera que el procedimiento que se siguió para su elaboración no fue otro que intentar recopilar las líneas generales seguidas por las legislaciones estatales hasta ese momento. Y no debemos olvidar que esas líneas quedaron configuradas en la primera mitad del siglo XX. Ello puede verse de forma más evidente en el caso de las reglas de origen de la CNUCED, donde la armonización parece imposible ante dos posiciones irreductibles de aproximarse al criterio de la transformación sustancial: el valor añadido y el cambio de posición en la nomenclatura.

Al contrario, el futuro texto armonizado del GATT resulta más innovador, pues, aunque parte de la base de la “transformación sustancial”, según los principios obligatorios determinados en el Acuerdo de la Ronda y conforme a una solución de compromiso entre las posiciones de EEUU y de la Comunidad, parece incorporar de forma explícita nuevos elementos en la determinación del origen como las materias primas y componentes. Y es que la evolución de los métodos productivos hacia la internacionalización y la frecuente relación de la mercancía con varios países produce el efecto de eliminar el lugar de producción como el único vínculo relevante entre un país y una mercancía o al menos a relativizar su importancia. El origen vincula a una mercancía con la producción de un país, no necesariamente con el lugar de producción y los últimos pasos de la legislación internacional parecen avanzar por ese camino. Debe criticarse, no obstante, que la determinación del marco general que constituye el Acuerdo resultante de la Ronda Uruguay para el futuro texto armonizado sea poco imaginativo y aferrado a esquemas del pasado, insistiendo en el concepto de transformación sustancial y aportando pocos elementos nuevos, como el rechazo a fórmulas negativas de definición del origen. Ello parece encorsetar al futuro texto armonizado.

Conclusiones a la Parte Tercera

Dentro del plano comunitario, la determinación del origen está presente mucho más allá de la aplicación de derechos aduaneros y política comercial aplicada en frontera. De forma contraria a lo generalmente admitido, dentro del

territorio de la unión aduanera el origen resulta también relevante. Entendemos que un análisis apropiado puede centrarse, más que en la relación comunitaria o extracomunitaria, en la vinculación que la mercancía presenta con un Estado miembro, por ser originaria de él (vinculación primaria), por ser despachada a libre práctica en él (vinculación secundaria) o por no presentar ninguna vinculación con un Estado miembro.

En cuanto al reconocimiento de una extranjería referida a mercancías no comunitarias dentro del territorio (vinculación secundaria), se puede percibir la supervivencia de figuras como el antiguo art. 115, que permite la aplicación de cuotas nacionales a los productos originarios de terceros Estados en el tráfico intracomunitario; igualmente en el tratamiento discriminatorio de las mercancías de origen no comunitario en los contratos públicos; en la peculiar aplicación intracomunitaria de los derechos antielusión de la normativa antidumping; o en la dudosa extensión de la regla de reconocimiento mutuo a los productos no originarios de la Comunidad. De particular interés resulta la regla de reconocimiento mutuo, pues supone de por sí la existencia de una extranjería circunscrita al nivel estatal, derivada de la coexistencia de diferentes normas de mercado aplicadas por cada Estado dentro de la Comunidad. Por lo que podríamos acabar señalando dos tipos de extranjería en cada Estado miembro, uno, de facto, referido a las mercancías originarias de otros Estados miembros (vinculación primaria) y otra, querida por el legislador, referida a mercancías originarias de terceros Estados (vinculación secundaria).

En lo que se refiere al tratamiento de la mercancía extranjera en la frontera comunitaria, el tratamiento discriminatorio, y como resultado, la relevancia del origen, se deja sentir no sólo en los derechos aduaneros, sino en otras medidas de política comercial no preferencial, como el establecimiento de diferentes regímenes de importación, la aplicación de medidas de salvaguardia, el establecimiento de cuotas sobre los textiles, la aplicación de los derechos antidumping o el funcionamiento del tráfico de perfeccionamiento pasivo. En el caso de las políticas preferenciales, la amplísima red de sistemas de preferencias convencionales y autónomas deja constancia también de la capital importancia del origen para la Comunidad.

Dentro del ámbito no preferencial, la determinación del origen de las normas comunitarias resulta ampliamente criticable. Parte de la división tradicional entre productos enteramente obtenidos en un país y aquellos en cuya producción han intervenido varios países, y dentro de estos últimos acude al criterio de la última transformación sustancial. En cuanto a los primeros, ofrece un listado insuficiente y una redacción, en algunos casos ambigua (especialmente en el caso de los desechos y artículos en desuso). Su aplicación no resulta menos conflictiva: Aparentemente debe considerarse que se trata de una especie de *lex specialis* frente al segundo tipo de productos. Respecto a éstos, la interpretación de la transformación sustancial se apoya en elucubraciones teóricas y percepciones etéreas, con una constante reticencia a aplicar los criterios, determinados en el plano internacional, del cambio de posición en la nomenclatura especialmente, admitiendo solo de forma subsidiaria el criterio del valor añadido y eludiendo la definición de operaciones técnicas claras. Aello hay que añadir la triple condicionalidad a la que se somete el concepto de transformación sustancial con referencias a factores poco objetivables como la justificación económica de la operación o el resultado de un nuevo producto o en grado de transformación importante. Todo ello redundando en una amplia discrecionalidad de las autoridades aduaneras de los Estados miembros encargadas de verificar el origen de las mercancías presentadas y en la consiguiente inseguridad de los agentes económicos respecto al tratamiento que van a ver aplicar a la mercancía objeto de sus operaciones.

Sin que ello contribuya a mejorar la situación, el legislador comunitario prevé la concreción de la regla de origen general a través de reglas de origen específicas para productos concretos. Las reglas específicas creadas, no obstante, se apoyan en los tres criterios interpretativos de la transformación sustancial fijados por la legislación internacional y rechazados en la interpretación del reglamento general, lo que plantea el dilema de aceptar hasta qué punto esos reglamentos para productos específicos son concreción del reglamento general o más bien excepción al mismo. Especialmente destaca, a este respecto la determinación del origen de las piezas de recambio esenciales, verdadera

excepción declarada al sistema general de determinación del origen, que tras la introducción del Código Aduanero ha quedado sin norma de justificación o base jurídica. La incongruencia se acentúa si se tiene en consideración la preferencia de la Comunidad en los reglamentos específicos por la aplicación de unos parámetros que acaban ignorando precisamente la transformación sustancial: es el caso de la utilización del criterio del valor añadido expresado de forma negativa, esto es, considerando el valor de los materiales no originarios utilizados. En ocasiones, pueden llevar también a resultados paradójicos, pues acaban atribuyendo el origen de un país que no es el que tiene mayor relación con la mercancía. A todo esto hay que añadir la práctica llevada a cabo, de crear normas de origen específicas con una finalidad clara de perseguir determinada producción, esto es, convirtiendo a las reglas de origen en verdaderos instrumentos de política comercial.

Las reglas de origen comunitarias para el ámbito preferencial representan las más altas cuotas de complejidad y revelan un planteamiento muy estudiado para favorecer la producción comunitaria, incluso en situaciones de preferencias no recíprocas. Nos estamos refiriendo especialmente a los sistemas autónomos concedidos a los países del SPG y a las antiguas repúblicas yugoslavas. Continuando con un marcado carácter restrictivo, en lo que destacan la determinación del origen para productos pesqueros y en las numerosas exigencias de que los componentes sean productos enteramente obtenidos en el país beneficiario y no solamente originarios de ellos, las reglas de origen de estos sistemas han dado un giro radical, optando por el criterio de las operaciones técnicas de forma preferente. Su formulación actual, tiene finalmente el efecto alternativo de reducir las posibilidades de atribución del origen preferencial, de forzar a una elevación del precio del producto, o de promover la incorporación de materiales comunitarios. El mecanismo de la acumulación resulta realmente llamativo: planteado como elemento compensador del carácter restrictivo, su configuración como acumulación bilateral incompleta en el marco de una preferencia no recíproca, acaba favoreciendo a la industria comunitaria de componentes o productos intermedios.

Las reglas de origen de los acuerdos preferenciales han sufrido un proceso de acercamiento progresivo, conteniendo todos ellos un listado con la determinación del origen para cada producto de forma concreta y exhaustiva que contrasta con la generalidad de las reglas de origen no preferenciales. Ello no debe ser confundido con una equiparación absoluta. Estas reglas de origen suelen variar de unos acuerdos preferenciales en cuanto a los productos concretos más competitivos o peligrosos para la Comunidad según el área de que se trate, lo que pone en tela de juicio la pretendida armonización de las reglas de origen preferenciales de la Comunidad.

La verdadera particularidad entre los acuerdos preferenciales se encuentra, sin embargo, en el diferente tratamiento de la acumulación, que va a poner en relación productos originarios y transformaciones acaecidas en diferentes zonas de integración, con unos resultados muy diversos.

En primer lugar, la acumulación que relaciona los países ACP, PTU y Sudáfrica resulta descompensada. Por un lado, la acumulación con los países ACP y PTU se inscribe en un marco preferencial no recíproco, mientras que la relación con Sudáfrica es recíproca. Por otro, se prescribe una acumulación bilateral y diagonal amplia, pero con la diferente exigencia de las operaciones mínimas en el país para los ACP, a la que no están sujetos los PTU. A pesar de estas asimetrías, resultan unas reglas mucho menos restrictivas que las del SPG.

Los Acuerdos Euromediterráneos resultan especialmente llamativos por recurrir al criterio del cambio de posición en la nomenclatura, de forma nominal, y en la práctica, seguir el camino del listado de productos con sus reglas de origen detalladas. La admisión de la acumulación, por otra parte, en una de sus variantes más generosa: bilateral y diagonal amplia, se explica por el carácter recíproco de la preferencia, -como no podía ser otro en la constitución de una zona de libre comercio, como se pretende-, y provoca el resultado de estimular la producción de componentes y materiales intermedios comunitarios, pero también la salida de sus productos finales. El aislamiento al que se somete Israel dentro de la zona, como país singular para el que no se prevé la acumulación diagonal y para el que la

acumulación bilateral es, además, limitada, se entiende por ser el país cuyos productos pueden resultar más competitivos para la Comunidad. La única compensación que se le ofrece es la ruptura del principio de territorialidad, innovación en las reglas de origen, que creemos puede ser analizada como un margen de tolerancia para las transformaciones que no han tenido lugar dentro del territorio del país beneficiario, equivalente al ya conocido margen de tolerancia para los productos no originarios. A esta situación especial hay que añadir otra: la que representa Turquía, que conformando una unión aduanera con la Comunidad en cuanto a productos industriales, se insertará también en la zona de libre comercio euromediterránea.

Las llamadas reglas de origen paneuropeas tampoco desembocan en una simetría absoluta y en una fácil aplicación: En realidad siguen confluendo una red de diferentes niveles y posibilidades de acumulación. Ello se deriva de los distintos niveles de integración que agrupa el marco europeo. El EEE supone el reconocimiento de un verdadero único territorio manifestado a través de la acumulación mayor que pueda concebirse, la acumulación total. La mayor prueba es la existencia de un “origen EEE”, confirmado por la ausencia de exigencias de operaciones insuficientes y reglas de localización del origen. A ello se añade una acumulación diagonal amplia entre el EEE y varios grupos de países: los PECO, los Bálticos y Suiza, donde se ha eliminado la exigencia de operaciones insuficientes, pero donde las reglas de localización, con su naturaleza ambigua, llegan a adquirir casi la trascendencia de reglas de origen. A su vez hay que tener presentes las relaciones bilaterales entre la Comunidad y cada uno de estos grupos, de un carácter acumulativo limitado, pues sólo se admite, sorprendentemente, la acumulación de productos originarios y no de transformaciones. El panorama no queda completo si no se añaden los nuevos juegos de acumulación con Andorra y Turquía, como uniones aduaneras para productos industriales.

Las reglas de origen no están únicamente relacionadas con las medidas de política comercial. Sus posibilidades van más allá, resultando útiles instrumentos de desviación de flujos de inversión y política industrial. En este sentido, las reglas de origen deben relacionarse con las reglas de contenido local. Estas últimas se han adaptado, desde su versión inicial de instrumentos limitadores de

inversiones, para llegar a informar las reglas de origen que se apoyan especialmente en el criterio del valor añadido y que se utilizan con la especial intención de manipular la inversión extranjera dentro del territorio comunitario. Unas reglas de origen no preferenciales especialmente restrictivas no pueden tener otro sentido: limitar la concesión del origen comunitario a determinados productos relacionados con intereses extranjeros y forzar a que la producción obtenida en la Comunidad tenga menos contenido extranjero. Ese fue el sentido de las reglas de origen especiales para cremalleras y circuitos integrados. En ocasiones, incluso, las exigencias de contenido local de las reglas de origen se aplican a productos no contemplados en la norma, a modo de una aplicación “extensiva” de las reglas de origen: Es el caso de la industria de vídeo y de máquinas de escribir. Consideraciones de contenido local extranjero resultaron también cruciales en la aplicación del acuerdo de autolimitación con Japón que reguló el mercado del automóvil. El equilibrio entre contenido local y contenido extranjero informa, igualmente, las normas antielusión de los derechos antidumping: la posibilidad de penalizar con una medida clara de extranjería a un producto obtenido en la Comunidad, porque presenta demasiada vinculación con elementos extranjeros. Las últimas tendencias de la legislación medioambiental relacionadas con el comercio, discriminando a las mercancías según su proceso de producción, ponen de manifiesto como no importa tanto el lugar de producción de un bien, sino otros mecanismos que entran en su formación como la energía o la maquinaria utilizada. Y en este sentido, los países vinculan cada vez más a la mercancía con países en función de sus legislaciones y exigencias medioambientales referidas a estos aspectos del proceso de producción.

Las prácticas descritas demuestran que las reglas de origen estructuradas en torno al concepto del lugar de la transformación sustancial son inútiles y que hay un sentir que va más allá del grado de transformación, más allá del lugar de producción, y que considera como ajeno y perseguible lo que no tiene suficiente vinculación doméstica. El desarrollo de reglas y prácticas de contenido local pone de relieve la desconexión con la realidad de unas reglas de origen focalizadas en el lugar de la última transformación. Esta desconexión, por otro lado, resulta explicable: los mecanismos comunitarios de producción de reglas de origen

eluden la participación de los agentes económicos. Entendemos que esa participación sería necesaria tanto en la elaboración de la norma, como en el momento de su aplicación, abriendo las posibilidades de impugnación por los mismos: Las reglas de origen no pueden seguir siendo utilizadas como instrumentos de política comercial e industrial, y al mismo tiempo, teorizarlas como mecanismos neutros.

BIBLIOGRAFÍA

ABEL, J. y HEYNIG, E.: *Les règles d'origine et la CEE*, Agence Européenne d'informations, Bruselas, 1984

ALBUERNE, M.(Ed.) *Origen y Estado de la causa formada sobre la Real Orden de 17 de mayo de 1810, que trata del comercio con América*, Cádiz, 1811.

ALVAREZ VALDES Y VALDES, M.: *La extranjería en la Historia del Derecho Español*, Oviedo, 1991

ANDERSON, BLACKHURST, L.: *Regional integration and the global trading system*, Londres, 1993

ANTUNEZ Y ACEVEDO, R.: *Memorias históricas sobre la legislación y el gobierno del comercio de los españoles con sus colonias en las Indias occidentales*, Madrid, 1797

AMINOFF, N. A. : "The United States-Israel Free Trade Area Agreement of 1985 : in theory and practice". *JWT*, n° 25, I, 1991.

ARMYTAGE, F.: *The Free Port System in the British West Indies. A Study in commercial policy, 1766-1822*, Londres, 1953

ASAKURA, H.: "The Harmonized System and Rules of Origin", *Journal of World Trade*, vol. 27/4, 1993.

ASSEMBLEE NATIONALE (Délégation pour les Communautés Européennes): *Rapport d'information sur l'industrie automobile européenne après l'accord conclu entre la Communauté et le Japon*, Paris, n° 2486, 17 dic., 1991, p.4-51.

Rapport d'information sur les nouveaux développements intervenus dans l'application de l'arrangement entre la Communauté et le Japon sur les importations d'automobiles de ce pays, Paris, n° 608, 19 oct., 1993, p. 1-11.

- AVILA ALVAREZ, A., CASTILLO URRUTIA, J, DIAZ MIER, M.A.: *Política Comercial Exterior de la Unión Europea*, Madrid, 1997.
- BADE, D.L.: “Beyond Marking: Country of Origin Rules and the Decision in CPC International”. *John Marshall Law Review*, n° 31, 1997
- BALAZS,P.: “Subregional Cooperation in Central and Eastern Europe. The Visegrád Declaration and the Central European Free Trade Agreement”, DEMARET, P., BELLIS, J.F., GARCIA JIMÉNEZ, G.: *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Universidad de Lieja, 1998.
- BANVILLE, E., CHANARON, J.J. y GUELLE, F.: «Les groupes japonais à la conquête de l'Europe ?», *L'Europe industrielle : Horizon 93*. Tomo I.
- BEKERMAN, M. y SIRLIN, P.: “Trade Policy and International Linkages. A Latin American Perspective”. *CEPAL Review*, n° 55, 1995.
- BERNAL, A. M.: “Libre comercio (1778): un primer ensayo de modelo general” en *El "Comercio libre" entre España y América (1765-1824)*, Madrid, 1987
- BERNARD, J.F. y VAILLANT ET PREVOSTÉ : *Histoire des traités de paix, et autres négociations du dix-septième siècle depuis la paix de Vervins, jusqu'à la paix de Nimegue*, Amsterdam-La Haya, 1725.
- BERNECKER, W.L.: *España entre tradición y modernidad. Política, economía, sociedad (siglos XIX y XX)*, Madrid, 1999.
- BERR, C.J. y TREMEAU, H.: *Le Droit Douanier*, Paris, 1988
- BERRISCH, G.H. : “Binding Origin Information”, *International Trade Law Review*, 1997 (IV)
- BHAGWATI, J. y PATRICK, H.T.: *Aggressive Unilateralism*, Michigan University, 1991.

- BINDER, O.: L'accord d'association entre Israel et L'Union Européenne, *Gazette du Palais*, abril, 1998.
- BOBOLLIER-CHAUMONT, Ch. : « De la fin des distances aux nouvelles frontières de la globalisation: un syndrome maquiladoras dans le Jura Franco-Suisse », *Economie Appliquée*, T. LII, 1999.
- BOISSONADE: *Les Etudes relatives à l'histoire économique de l'Espagne et leurs résultats*, Paris, 1913.
- BORKO, Y. : « The new intra-european relations and Russia », MARESCEAU, M. (ed.): *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Londres- Nueva York, 1997
- BOYE, T. : « Quelques aspects du développement des règles de la neutralité », *Recueil des Cours*, 1938,II,pp. 161-228
- BRADING, D.A.: “La España de los Borbones y su imperio americano” en BETHELL,L.: *Historia de América Latina. América Latina colonial: Europa y América en los s. XVI, XVII, XVIII*. Barcelona, 1995.
- BLANCO ANDE, J.: El fuero de extranjería en España, Tesis doctoral, septiembre de 1975
- BREMON Y LOPEZ, N.: *Memoria histórico-económica sobre el comercio general de España*. Madrid, 1841
- BUEKENHOUNDT, J., GOSENS, R.: « 1er janvier 1993! Abolition des douanes ? Oui, mais... !, » *Revue des Affaires Européennes*, n° 2, 1993.
- CABALLERO, P.T.T.: *Las Aduanas Españolas. Ensayo histórico sobre el origen y vicisitudes porque ha atravesado la Renta de Aduanas en España*, Madrid, 1882.

- CALMETTE, M.F. y MARVEL-TELMON, Ch. : “Création de trafic et effet de substitution: le point de vue des pays de l’Union”, *Economie Appliquée*, T. LII, 1999.
- CANTILLO, A. del: *Tratados, Convenios y Declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón*, Madrid, 1843
- CAPMANY DE MONPALAU, A.: *Antiguos tratados de paces y alianzas entre algunos reyes de Aragón y diferentes príncipes infieles de Asia y Africa desde el s. XIII hasta el s.XV*, Madrid, 1786. Reimpr. Valencia, 1974
- CARRASCO GONZALEZ, M.G.: *Comerciantes y casas de negocios en Cádiz (1650-1700)*, Universidad de Cádiz, 1997.
- CARREAU, D., LA ROCHERE, J., FLORY, T. y JUILLARD, P. :
« Chronique de Droit International Economique » *Annuaire Français de Droit International*, XV, 1969 y XVI,1970.
- CHAPAL, P. : « Evolution de la politique des Communautés en faveur des productions des pays en voie de développement », *Annuaire Français de Droit International*, XXI, 1975.
- CHARDON, O., DUMARTIN, S. : “Fidélité aux enseignes, fidélité aux marques : les choix des consommateurs », *INSEE PREMIERE*, n° 609, sept. 1998.
- CHAVANNE, A., BURST, J.J.: *Droit de la propriété industrielle*, Paris, 1998.
- CNUCED : *Système général de préférences en faveur des pays en voie de développement : règles d’origine*, Nueva York, 1969
- CNUCED : *Récueil des règles d’origine appliqués dans le système généralisé de préférences des pays de l’OCDE qui accordent ces préférences*, 1976, 1978, 1981.

CNUCED : *Amélioration des règles d'origine, y compris leur harmonization : initiatives qui pourraient être définies et encouragées*, 1989, TD/B/C.5/120

CNUCED : *Consultation sur l'harmonization et amélioration des règles d'origine*, TD/B/C.5/141, 28 de febrero de 1992

CNUCED : *Consultation sur l'harmonization, l'amélioration des règles d'origine. Débats antérieurs, évaluation récentes et démarches possibles*, TD/SCP/8, 16 de mayo de 1994.

CNUCED : *Harmonization, simplification et amelioration des règles d'origine*, TD/B/SCP/AC.1/2, 19 de julio de 1995.

CNUCED : *Examen général : vers une révitalisation du SPG. Options et propositions en vue de révitaliser le système généralisé de préférences*, TD/B/SCP/13-23 de octubre de 1995.

CNUCED : *Système général de préférences en faveur des pays en voie de développement : règles d'origine*, TD/BAC.5/3/rev.1, Nueva York, 1969

CNUCED : *Rapport du Group de Travail des règles d'origine*, 21 de diciembre, 1970.

CNUCED : *Rapport du Group Intergouvernemental d'experts en règles d'origine*, Ginebra, 19-21 de julio de 1995, TD/B/SCP/14

CNUCED : *Recueil des règles d'origine appliquées dans le système généralisé de préférences des pays de l'OCDE qui accordent ces préférences*, TD/B/626 de 8 de octubre de 1976, TD/B/626/Rev.1, de 13 de diciembre de 1978 y TD/B/626/Rev. 2 de 30 de junio de 1981.

CNUCED : *Handbook on the GSP scheme of the European Community*. ITDC/TSB/Mis.25, marzo, 1998.

Códigos Españoles, Los T. III, Madrid, 1848

COMISION creada por RD 10 de octubre de 1889: *La Reforma Arancelaria y los Tratados de Comercio*. (Informes escritos, Actas y dictámenes. Memorias diplomáticas y Consulares), Madrid, 1890

COMISION EUROPEA: *Survey on free trade and economic transition in the Mediterranean*, 4 de abril de 1999. (Documento de los servicios de la Comunidad Europea)

COMISION EUROPEA: *The Euro-Mediterranean partnership. The Euro-Mediterranean Free Trade Area*, 27 de abril, 2000 (Informe de la Comisión Europea).

CONTAMINE, Ph.: *La economía medieval*, Madrid, 2000.

COROMINAS, J: *Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana*, Madrid y Berna, 1954, T. II.

CORONAS GONZALEZ, S.: “Espíritu ilustrado y liberación del tráfico comercial con Indias”. *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. LXII, 1992, p. 67-116.

CORRAL GARCÍA: *Ordenanzas de los Concejos Castellanos*, Burgos, 1988.

CORREA BALLESTER, J.: *La Hacienda Foral Valenciana. El Real Patrimonio en el s. XVII*. Consell Valencià de Cultura, 1995.

CORTES de León y Castilla, vol. 3, Madrid, 1866.

COTTIER, T.: “The challenge of regionalization and preferential relations in World Trade Law and Policy,” *European Foreign Affairs Review*, 2, 1996.

COTTIER, T., SCHEFER, K.N.: “The relationship between World Trade Organisation Law, National and Regional Law”, *Journal of International Economic Law*, 1998, 1

CREMONA, M. : « Case C-432/92 v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S.P. Anmastasiou (Pissouri) Ltd. And others, Judgement

of 5 July 1994”, *Common Market Law Review*, 33, 1996.

CURZON, V.: *The essentials of Economic Integration. Lesson of EFTA Experience*. Trade Policy Research Centre, Londres, 1974

CUSTOM COOPERATION COUNCIL : *Compendium of Rules of Origin of Goods*, Bruselas, 1986, 1988 y 1990.

DE GUARDIA, Ch.: “L’origine des marchandises en 1991 selon le Droit Communautaire”, *Gazette du Palais*, 1^o semestre, 1991

DEHOUSSE, F. y VINCENT, Ph. : *Les règles d’origine de la Communauté Européenne*, Bruselas, 1999.

DEHOUSSE, F. y VINCENT, Ph. : « Les règles d’origine, les négociations de l’Uruguay Round et la Communauté Européenne », *Revue Belge de Droit International*, vol. XXVI, 1993/2

DEHOUSSE, F. : « Le marché unique et les relations extérieures de l’Union Européenne », *Journal des Tribunaux*, 3 de febrero, 1996.

DEHOVE, M. : « Le commerce extérieur de la Communauté et la Préférence Communautaire », *Revue des Affaires Européennes*, 1994, n^o 1.

DEMARET, P. : « L’extraterritorialité des lois et les relations transatlantiques : Une question de droit ou de diplomatie ? », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1985, n^o 21

DEMARET, P. : « Le régime des échanges internes et externes de la Communauté à la lumière des notions d’union douanière et de zone de libre-échange. Du Droit International au Droit de l’intégration ». *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987.

DEMARET, P.: “Les méthamorphoses du GATT : de la Charte de la Havane à l’Organisation Mondiale du Commerce », *Journal des Tribunaux. Droit Européen*, 1994, n^o 11.

DIEZ VERGARA, M.: *Manual práctico de Comercio Internacional*, Bilbao,

1999.

DI FILIPPO, A.: « Transnationalization and Integration of Production in Latin America, *CEPAL Review*, 1995, n° 57.

DRIESSEN, B., GRAAFSMA, F.: “The EC’s Wonderland. An Overview of the Pan European Harmonised Origin Protocols”, *Journal of World Trade*, 33 (4), 1999.

DÜERKOP, M. : « Trade and environment : International Trade Law aspects of the proposed EC Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy”, *Common Market Law Review*, 31, 1994.

DUPUIS, Ch.: « Règles générales du Droit de la Paix », Académie International de La Haye. Rec. des Cours, 1930, t. II

EECKHOUT, P. : « The external dimension of the EC Internal Market. A portrait”, *World Competition Law and Economic Review*, vol. 15, dic., 1991, n°2.

EECKHOUT, P. : *The European internal market and international trade : a legal analysis*, Oxford, 1994.

EMILIOU, N. y O’KEEFFE, D. : *The European Union and the World Trade Law after the Uruguay Round*, Reino Unido, 1996.

ERZAN, R.: “Regionalismo y globalización en el contexto de los acuerdos euromediterráneos”, BACARIA, J. y TOVIAS, A. *Librecambio euromediterráneo. Impacto del área de libre comercio en el horizonte 2010*, Barcelona, 1999

ESCOSURA: *Diccionario Universal de Derecho Español*, (Aduanas de Ultramar), Madrid, 1853

ESCRIBANO, G. Y JORDAN, J.M.: “La integración subregional en la ribera sur del mediterráneo y el área de libre comercio euromediterránea”, BACARIA, J. y TOVIAS, A. *Librecambio euromediterráneo. Impacto del área de libre comercio en el horizonte 2010*, Barcelona, 1999

- EVERAERT, J.: “Le comerse colonial de la “nation flamande” à Cadix sous Charles I » *Studia Historica Gandensia*, 164, 1972
- EVERAERT, J.: « L’implantation des manufactures textiles flamandes en Espagne à la fin du XVIIe siècle ». *Studia Historica Gandensia*, 189, 1975.
- EVERAERT, J.: *De internationale en koloniale Andel der Vlaamse Firma’s te Cadiz, 1670-1700*, Brujas, 1973.
- FAIM, F.: “La tercera generación de acuerdos de asociación euromediterráneos”, BACARIA, J. y TOVIAS, A.: *Librecambio euromediterráneo. Impacto del área de libre comercio en el horizonte 2010*, Barcelona, 1999
- FIGUEROLA, L.: *La reforma arancelaria de 1869*. Madrid, 1879
- FINGER, M.: “Medidas antidumping y antisubvenciones”, FINGER, M. y OLECHOWSKI, A.: *La Ronda Uruguay. Manual para las negociaciones comerciales multilaterales*. Banco Mundial, Washington, 1989
- FISHER, J.R.: “Commerce and Imperial Decline: Spanish Trade with Spanish America, 1797-1820”, en *Journal of Latin-American Studies*, 30, 1998, pp. 459-479
- FISHER, J.R.: *El comercio entre España e Hispanoamérica (1797-1820)*, Estudios de Historia Económica, n° 27, 1993, p 18
- FLORIDA, R., KENNEY, M.: “Transplanted organisations: the transfer of Japanese Industrial Organisation to the US”. *American Sociological Review*, 1991, vol. 56.
- FLORY, T.: « Remarques à propos du nouveau système commercial mondial issue des accords du Cycle d’Uruguay », *Journal du Droit International*, 1995, 3-4.

- FONTANA LAZARO, J.: Presentación de *El “Comercio Libre” entre España y América (1765-1824)*. Madrid, 1987.
- FONTANA LAZARO, J.: “Colapso y transformación del comercio exterior español entre 1792 y 1827. Un aspecto de la crisis de la economía del Antiguo régimen en España”. *Moneda y crédito. Revista de economía*, nº 115, dic. 1970.
- FORRESTER, I.S.: “EEC Customs Laws: Rules of Origin and Preferential Duty Treatment”, *European Law Review*, 5, 1980
- FOURNIER, E.: *The Uruguay Round Results*, Bruselas
- FUENTES QUINTANA, E.: *Economía y economistas españoles 1. Una introducción al pensamiento económico*, Barcelona, 1999
- GALERA RODRIGO, S.: *Derecho Aduanero Español y Comunitario, La intervención pública sobre el comercio exterior de bienes*, Madrid, 1995.
- GALFAND, E.: “Heeding the call for a predictable rule of origin”, *U. Pa J. Int’l Bus. L.*, vol 11, 1990
- GALPER A.S.: “Restructuring rules of origin in the US-Israel Free Trade Agreement: Does the EC-Israel Association agreement offer an effective model?”, *Fordham International Law Journal*, vol. 19, 1996.
- GARCÍA BAQUERO GONZALEZ, A.: “¿De la mina a la plantación? La nueva estructura del tráfico de importación de la Carrera en la segunda mitad del s. XVIII”, en AAVV.: *Regiones europeas y Latinoamérica, (siglos XVIII y XIX)*, Vervuert, 1999.
- GARCIA CATALAN, M.I.: “Medidas de salvaguardia y restricciones voluntarias a la exportación en el GATT/OMC y la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, julio-dic., 1997.

- GARCIA CATALAN, M.I.: “Las reglas de origen comerciales de la URSS-CEI desde el ángulo del Derecho Comunitario Europeo”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1999, nº 5.
- GARCIA FUENTES, L.: *El comercio español con América, 1650-1700*, Sevilla, 1980
- GARCIA LOPEZ, J.: *La crisis del sistema GATT y el derecho antidumping comunitario*, Madrid, 1992.
- GARCIA LOPEZ, J. y GARCIA CATALAN, M.I.: “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 UCM*, nº 89, 1998
- GARDEÑES SANTIAGO, M.: *La aplicación de la reglas de reconocimiento mutuo y su incidencia en el comercio de mercancías y servicios en el ámbito comunitario e internacional*, Madrid, 1999.
- GARNIER, O.: L’automobile européenne face au déficit japonais » *Regard sur l’actualité*, nov. 1991, nº175
- GATT: Report of the working Party on Border Tax Adjustments, BISD 18 S/97-98
- GENET, J.P.: “L’Etat de la fin du Moyen Age et le concept d’espace économique” en CNRS: *La France de la fin du XVe siècle. Renouveau et Apogée*, Paris, 1985.
- GIBERT. “La condición del extranjero”. *L’étranger, Rec. de la Société Jean Bodin*, Bruselas, 1955.
- GIRARD, A. : *Le commerce français à Seville et Cadix au temps des Habsbourg, Contribution au commerce étranger en Espagne aux XVI et XVII siècles*, Paris, 1932.
- GIRON TENA, J. : “El concepto del Derecho Mercantil: desenvolvimiento

- histórico y Derecho comparado”, *Anuario de Derecho Civil*, 1954.
- GITLI, E. : “Rules of Origin. New Implications”. *CEPAL Review*, 1995, n° 56.
- GONZALEZ CAMPOS, J. D.: *Lecciones de Derecho Internacional Privado. Derecho de la Nacionalidad. Derecho de Extranjería*, Universidad de Oviedo, 1979.
- GONZALEZ VAQUE, L.: La jurisprudence relative à l’article 28 CE (ex art. 30) après l’arrêt Keck et Mithouard », *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 2000, n° 2.
- GROSSMAN, G.M. : « The theory of domestic content protection and content preference », *The Quaterly Journal of Economics*, 96, 1981.
- GUAL CAMARENA, M.: “El comercio de telas en el s. XIII hispano”. *Anuario de Historia Económica y Social*, 1968, t. I, pp. 85-106.
- GUERRERO. A. C.: *Viajeros británicos en la España del s. XVIII*, Madrid, 1990.
- HERIN, J.: “Rules of Origin and differences between tariff levels in EFTA and in the EC”, *Occasional Papers*, n° 13, 1986.
- HERNANDEZ, F.J.: “Las Cortes de Toledo de 1207” en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media*, Valladolid, 1988.
- HIRSCH, D.: “Agreement between the Government of Japan and the Government of USA concerning trade in semiconductor products”, sept. 2, 1986, *Harvard International Law Journal*, 1987, vol. 28
- HIRSCH, M.: “The 1995 Trade Agreement between the EC and Israel: The unresolved Issues”. *European Foreign Affairs Review*, 1996, 1
- HIRSCH, M.: “The Asymetric Incidence of Rules of Origin. Will progressive and Cumulation Rules Resolve the Problem?”, *Journal of World Trade*, 32(4), 1998.
- HOEKMAN: “Rules of origin for goods and services”, *Journal of World*

Trade, 1993, vol. 27 (4)

HOLLAND, M.: *European Union Common Foreign Policy. From EPC to CFSP joint action and South Africa*, Nueva York, 1995.

HOLMES, S.: “Anti-circumvention under the EU New Anti-dumping Rules”, *Journal of World Trade*, 1995, vol. 29, n° 3.

HOROVITZ, D.: “Made in Europe”. New European Rules of Origin and World Trade Liberalization, *International Trade Law Review*, 1997, (I)

HOWSE, R. y REGAN, D.: “The product/Process Distinction –an ilusory basis for disciplining unilateralism in Trade Policy”, University of Michigan Law School, 2000 (todavía no publicado)

INAMA, S.: “A comparative analysis of the GSP and non-preferential rules of origin in the light of the Uruguay Round Agreement”, *Journal of World Trade*, 1995 29 (1)

INAMA,S.: “An overview of judicial remedies available to EC Importers. Are they really effective and available?”, *Journal of World Trade*,

INAMA, S.: “Pan-European Rules of Origin and the Establishment of the Euro-Mediterranean Free Trade Zone”, MARESCEAU, M. (ed): *The European Union’s preferential Relationships with Central and Eastern Europe and the Mediterranean* , (Todavía sin publicar)

INAMA, S. y VERMULST, E.: *Customs and Trade Laws of the European Community*, La Haya- Londres, 1999.

INGLIS, K.M.: “Extending the environmental acquis to Central and Eastern Europe: Implications of the previous enlargement and the Amsterdam Treaty”, *Revue des Affaires Européens*, 1999.

JACKSON, J.H.: *World Trade and the Law of GATT*. University of Michigan, 1969

JAKSON, J.H., DAVEY, W.J., SYKES, A.O. Jr.: *Legal Problems of*

International Economic Relations. Cases, materials and texts, St. Paul, Minn, 1995.

JANER, F.: *Documentos internacionales del Reinado de Doña Isabel II desde 1842 1868*, Madrid, 1869.

JANS, J.H.: *European Environmental Law*, Oxford, 2000

JARVIS, M.: *The application of EC Law by national Courts*, Oxford, 1998.

JENSEN MORAN, J.: "Trade Battles as Investment Wars: The Coming Rules of Origin Debate", *The Washington Quarterly*, 1996, nº 19.

JU, J. y KRISHNA, K.: "Firm Behaviour and Market Access in a Free Trade Area with Rules of Origin", *National Bureau of Economic Relations Working Paper*, nº 6857, dic. 1998.

JUAN, J. y ULLOA, A.: *Noticias secretas de América*, Madrid, 1749, red. por RAMOS GOMEZ, L.J., Madrid, 1991

JUILLARD, P.: "L'Evolution des sources du droit des investissements ». *Académie de Droit International. Recueil des Cours*, 1994, VI, t. 250

KAMEN, H.: *Spain in the Later Seventeenth Century, 1665-1700*. Nueva York, 1980.

KARASIK, D.: "Securing the peace dividend in the Middle East: Amending GATT Article XXIV to Allow Sectorial Preferences in Free Trade Areas", *Michigan Journal of International Law*, spring, 1997

KEIZER, W.: "GATT Agreement on Rules of Origin: Its purpose and implications from a European Community perspective", BOURGEOIS, J.J.H., BERROD, F. GIPPINI, FOURNIER, *The Uruguay Round Results*, Bruselas, 1995.

KEIZER, W.: "Negotiations on Harmonized Non-Preferential Rules of Origin. A useless task from a Trade Policy Perspective?", *Journal of World Trade*, vol. 31/4, 1997

- KLEINFELD, G. y GAYLOR, D.: “Circumvention of antidumping and countervailing duty orders through minor alterations in merchandise where to draw the line?”, *Journal of World Trade*, n° 28, 1994.
- KOMURO, N.: “Pan European Rules of Origin”. *Revue des Affaires Européennes – Law and European Affairs*. 1997/3
- KONSTANTIDINIS, S.: “The new face of the Community’s External Relations: Recent Developments on Certain Controversial Issues”, *EC/International Law Forum*, I
- LADERO QUESADA, M.A.: “Almojarifazgo sevillano y comercio exterior de Andalucía en el s. XV”. *Anuario de Historia Económica y Social*, 1969, n°2, p. 70.
- LALINDE ABADÍA, J.: *Los medios personales de gestión del poder público en la Historia española*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1971.
- LAIRD, S y SAPIR, A.: “Preferencias arancelarias”, FINGER, M. y OLECHOWSKI, A.: *La Ronda Uruguay. Manual para las negociaciones comerciales multilaterales*. Banco Mundial, Washington, 1989.
- LANASA III, J.: “Rules of origin and the Uruguay Round’s effectiveness in harmonizing and regulating them”, *The American Journal of International Law*, 1996, vol. 90, n° 4.
- LANASA III, J.A.: “An Evaluation of the Uses and Importance of Rules of Origin, and the Effectiveness of the Uruguay Round’s Agreement on Rules of Origin in Harmonizing and Regulating them”, *Working Papers, Harvard Law School*, 1996,.
- LARRAZ, J.: *La época del mercantilismo en Castilla (1500-1700)*, Madrid, 1963.

- LASOK, D.: *The Trade and Custom Law of the European Union*, Londres, 1998
- LASOK, D.: *The Custom Law of the European Economy Community*, Deventer, CDE
- LEGRAND, G. y MARTINI, H.: *Management des opérations de commerce international*, Paris, 1998.
- LOCHMANN, M. W.: “The Japanese Voluntary Restraint on Automobile Exports: an abandonment of the free trade principles of the GATT and the free market principles of US Antitrust Laws”, *Harvard International Law Journal*, 1986, vol. 27, n° 1.
- LIDA, C.E.: *Una inmigración privilegiada. Comerciantes, empresarios y profesionales españoles en México en los siglos XIX y XX.*, Madrid, 1994.
- LONDON, C.: “Droit Communautaire de l’environnement », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 35 (3), 1999
- LINDNER, E.: *El derecho arancelario español*, Barcelona, 1934
- LLOYD, P.J.: “A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas”, *The World Economy*, nov. 1993 vol. 16 (6)
- LOBATO FRANCO, I.: “Organización empresarial y resultados económicos del comercio de tejidos en Barcelona en la segunda mitad del siglo XVII. La ‘Botiga Mora y Durán’, 1669-1682”, en LOBO CABRERA, M. y SUAREZ GRIMÓN, V. (eds): *El comercio en el Antiguo Régimen*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1994.
- LOBO CABRERA, M.: *El comercio europeo bajo Felipe II*, Funchal, 1988.
- LOCHMANN, M.W.: “The Japanese Voluntary Restraint on Automobile Exports: An abandonment of the Free Trade Principles of the GATT and the Free Market Principles of United states Antitrust Laws” *Harvard International law Journal*, 1986-1987, n° 27-28.

- LOPEZ, R.S. y RAYMOND, I.W: *Medieval Trade in the Mediterranean World*, Nueva York, 1990
- LORENZO SANZ, L.: *Comercio de España con América en la época de Felipe II*. Tomo I. Los mercaderes y el tráfico indiano y Tomo II. *La navegación, los tesoros y las perlas* Valladolid, 1986.
- LUCENA SALMORAL, M.: “...” en AAVV: *Historia de Iberoamérica*, T. II, Historia moderna, Madrid, 1990.
- MACLEOD, M.J.: “España y América: el comercio atlántico, 1492-1720” en BETHELL,L.: *Historia de América Latina. América Latina colonial: Europa y América en los s. XVI, XVII, XVIII*. Barcelona, Págs. 45-85.
- MADRAZO MADRAZO, S.: “Portazgos y tráfico en la España de finales del Antiguo Régimen”, *Moneda y Crédito. Revista de Economía*, 160, 1982.
- MAH, J.S.: Anti-circumvention and the Harmonized Rules of Origin in the WTO, *World Competition*, 22 (2), 1999
- MAKAROV, A.N.: *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, Stuttgart, 1962.
- MALAMUD, C.D. y PEREZ HERRERO, P.: “El Reglamento del Comercio libre en España y América: principales problemas interpretativos”. En *La América Española en la Época de las Luces* (Coloquio franco-español, Maison de Pays Ibériques, Burdeos, 18-20 septiembre 1986), Madrid, 1988.
- MALUQUER Y SAVADOR, M.: *Derecho Consular Español*, Madrid, 1899.
- MARCOS MARTÍN, A.: *España en los siglos XVI, XVII y XVIII*, Barcelona, 2000.
- MARCOS MARTIN, A.: Comunicaciones, mercados y actividad comercial en el interior peninsular durante la época moderna, en LOBO CABRERA,

- M. y SUAREZ GRIMON, V. (eds.): El comercio en el Antiguo Régimen, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1994.
- MARESCEAU, M.: “ On association, partnership, pre-accession and accession”, MARESCEAU, M. (ed.): *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Londres-Nueva York, 1997
- MARESCEAU, M.: “EU-Central Eastern Europe. Relations at a Turning Point », *Revue des Affaires Européennes*, 1997 / 3
- MARESCEAU, M. : « The European Union and Central and Eastern Europe »
DEMARET, P., BELLIS, J.F., GARCIA JIMÉNEZ, G.: *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Universidad de Lieja, 1998.
- MARKUSEN, J.R.: “The boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade”. *Journal of Economic perspectives*, vol. 9, n° 2, 1995.
- MARTIN, J.L.: “Portazgos de Ocaña y Alarilla”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. XXXII, 1962
- MARTÍN, X., MITCHELL, W. y SWAMINATHAN, A.: “Recreating and extending Japanese automobile buyer-supplier links in North America”, *Strategic Management Journal*, vol. 16, 1995.
- MASON, M.: “The Origins and Evolution of Japanese Direct Investment in Europe”, *Business History Review*, 66, 1992
- MASON, M.: “Elements of consensus: Europe’s Response to the Japanese Automotive Challenge”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 4, dic, 1994
- MASSOT, A.: “El regionalismo mediterráneo y la globalización agrícola tras la Ronda Uruguay del GATT”, BACARIA y TOVIAS
- MATTHIES, J.: “EC Rules of Origin from an Oficial Point of View” en

VERMULST, E., WAER, P. y BOURGEOIS, J.: *Rules of Origin in International Trade*, University of Michigan, 1997.

MAXWEL, M.P.: “Formulating rules of origin for imported merchandise: transforming the substantial transformation test”, *The Georges Washington Journal of International Law and Economics*, 1989, vol. 23, nº 1.

MC DERMOTT, P.J.: “Extending the Reach of their Antidumping Laws: The European Community’s Screwdriver Assembly Regulation”, *Law and Policy in International Business*, nº 20/2, 1988.

MC FARLANE, G.: “Injustice and the origin dilemma”, *European Financial Services Law*, may-jun , 1997.

MC GOVERN, E.: *International Trade Regulation*, Exeter, 1986.

MC LEAN, R. y VOLPI, B.: *EU Trade Barrier Regulation, Tackling Unfair Foreign Trade Practices*, Isle of Wight, 2000.

MC NAMARA, T. y VERMULST, E.: “Special Trade Law issues in the EC for assembly products”, *Journal of World Trade*, vol. 28, nº 4, 1994.

MERLOZ, O.: *La CNUCED. Droit International et Développement*, Paris, 1980.

MINISTERIO DE ECONOMIA NACIONAL : *Régimen arancelario entre España y los demás países vigente en 31 de enero de 1930*, Madrid, 1930.

MIRALLES SANGRO, P.P.: *Derecho de Extranjería en España. Regulación jurídica, práctica administrativa y judicial*. UNED, Madrid, 1995

MONCADA, S. de,: *Restauración política de España*, Madrid, 1619, en KAMEN, H.: *Spain in the Later Seventeenth Century, 1665-1700*, Nueva York, 1980

MONSALVO ANTON, J.M.: *Ordenanzas medievales de Avila y su Tierra*,

Avila, 1990.

MORAN, T.: "Investment Issues", SCHOTT; J.J. (ed.): *The WTO after Seattle*, Washington, 2000.

MORENO FRAGINALS, M.: *El ingenio, el complejo económico social cubano del azúcar*, La Habana, 1964.

MOURA RAMOS, R.M.: *Dicionário jurídico da Administracao Pública*, Vol. VI, 1994.

MÜLLER, W., KHAN, N., NEUMANN, H.A.: *EC Anti-dumping Law-A commentary on Regulation 384/96*, Chichester, 1997.

MUÑOZ ROYAN, J.A.: *El origen de las mercancías: legislación comunitaria*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1990.

MURPHY, A.: *The European Community and the International Trading System*, vol II, (The European Community and the Uruguay Round), Centre for European Policy Studies, Bruselas, 1990

NADAL FARRERAS, J.: *Comercio exterior y subdesarrollo. España y Gran Bretaña de 1771 a 1914: Política económica y relaciones comerciales*. Madrid, 1978

NAVARRO VARONA, E.: *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la CE, EEUU y el GATT*, Madrid, 1995.

NAVARRO VARONA, E.: "Rules of Origin in the GATT" , VERMULST, E., WAER, P. y BOURGEOIS, J.: *Rules of Origin in International Trade*, 1992.

NELL, Ph. G.: "Rules of Origin. Problems and Solutions to the Swiss Non-Participation in the European Economic Area". *Journal of World Trade*, 1994/6.

NELL, Ph. G.: "Enjeux por la Suisse de la concrétisation de l'Accord relatif aux règles d'origine du Cycle d'Uruguay», THURER, D., KUX, S. :

GATT 94 und die Welthandels organisation, Zurich, 1996.

NELL, Ph. G.: “Extension of the European Union/EFTA Regional Trading bloc to Central and Eastern Europe”, *World Competition*, 1997, vol. 20, n° 3.

NELL, Ph. G.: “WTO Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin. A first Critical Appraisal”, *Journal of World Trade*, 33 (3), 1999.

NORBERG, S.: “The movement of goods in EU.CEECs relations in the light of the EEA experiences”, MARESCEAU, M.: (ed.): *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Londres- Nueva York, 1997

NOSSIET, J.R.: *La réglementation douanière européenne*, Paris, 1988

NUSBAUMER, J.: « Origin Systems and the Trade of Developing Countries », *Journal of World Trade Law*, 1979, vol. 13, n° 1,

O'CALLAGHAN, J.F.: *Las Cortes de Castilla y León, 1188-1350*, Valladolid, 1989.

OCDE: *Globalisation of industry. Overview and Sectors Reports*, Paris, 1996.

OLIVER,P.: *Free Movement of goods in the European Community*, Londres, 1996.

OLMOS HERGUEDA: *La Comunidad de Villa y Tierra de Cuellar a fines de la Edad Media, poder político concejil, ordenanzas municipales y regulaci'pon de la actividad económica*, Valladolid, 1993

OLMOS HERGUEDA: *La Comunidad de Villa y Tierra de Cuellar a partir de las Ordenanzas de 1546. Apuntes para la Historia local de Lastras de Cuellar*, Segovia, 1994.

ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A.: *Derecho Español y Derecho Comunitario Europeo. Selección de textos de Derecho Internacional Privado*, Vol. 1, Madrid, 1988.

ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A.: “La responsabilidad civil referida al medio ambiente en el marco de la Comunidad Europea. Las relaciones entre las disposiciones materiales y las disposiciones jurisdiccionales y conflictuales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, nº 87, 1997.

ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A. (intr.): *Programa de Derecho Internacional Privado Español*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000.

ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A. y GARCIA LOPEZ, J.: “La circulación de las personas físicas en la Unión Europea o el régimen jurídico de los extranjeros comunitarios y de los extranjeros no comunitarios. Una perspectiva española”, MIRALLES SANGRO, P.P.: *Derecho de Extranjería en España. Regulación jurídica, práctica administrativa y judicial*. Madrid, 1995.

ORTIZ ARCE DE LA FUENTE, A. y GARCIA LOPEZ, J.: (intr.): *Legislación Comercial Internacional*, Madrid, 1997.

PALMETER, D.: “Rules of Origin in the United States” en VERMULST, E., WAER, P. y BOURGEOIS, J.: *Rules of Origin in International Trade*, University of Michigan, 1997.

PALMETER, D.: “Rules of origin or rules of restriction?. A commentary on a new form of protectionism”, *Fordham International Law Journal*, 1987, vol. 11, nº 1.

PALMETER, D.: “The US Rules of Origin Proposal to GATT: Monotheism or Polytheism”, *Journal of World Trade Law*, 24/2, abril, 1990

PALMETER, D.: “Pacific Regional Trade Liberalization and Rules of Origin”, *Journal of World Trade*, 1993, vol. 27, nº 5.

PALMETER, D.: “Rules of Origin in Regional Trade Agreements” DEMARET, P., BELLIS, J.F., GARCIA JIMÉNEZ, G.: *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Universidad de Lieja,

1998.

PARDOS MARTINEZ, E.: “La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles (1870-1913). Banco de España. *Estudios de Historia Económica*, n° 37, 1998

PATTERSON, E.: “GATT and the Environment: Rules Changes to Minimize Adverse Trade and Environmental Effects” *Journal of World Trade*, jun. 1992, vol. 26 (3)

PEERS,S.: Enjeux por la Suisse de la concrétisation de l’Accord relatif aux règles d’origine du Cycle d’Uruguay, *GATT 94 und des Welthandelsorganisation*, Baden-Baden, 1995.

PEERS, S.: “Reform of the European Community’s Generalized system of Preferences : a missed opportunity», *Journal of World Trade*, 1995, vol. 29, n° 6

PELECHA ZOZOYA, F.: *El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea*, Madrid-Barcelona, 1999.

PEREIRA GONZALEZ, R.: “L’arrangement du 31 juillet 1991 entre la Communauté Européenne et le Japon relatif aux véhicules automobiles japonais », *Revue international de Droit Economique*, n° 11, 1997.

PEREZ COLLADOS, J.: *Una aproximación histórica al concepto de nacionalidad*, Zaragoza, 1993

PEREZ Y LOPEZ, A.X.: *Teatro de la legislación universal de España e Indias*, T. XIX, 1792

PETERSMANN, E.U.: “International Trade Law and International Environmental Law. Prevention and Settlement of International Environmental Disputes in GATT”, *Journal of World Trade*

PIATTI, M.C.: « L’appellation d’origine. Essai de qualification ». *Revue Trimestrielle de Droit Commercial*, 52 (3), julio-septiembre, 1999.

- PITSCHAS, C. : “GATT/WTO Rules of Border Tax Adjustment and the Proposed European Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy”. *Ga. J. intnal and comp. Law*, vol, 24, 1995.
- PIONTEK, E. : “European Integration and International Law of Economic Interdependence”, *Rec. des Cours*, 1992, vol. 236.
- PORRAS ARBOLEDAS; A.: *Ordenanzas de la muy noble, famosa y muy leal ciudad de Jaén, guarda y defendimiento de los Reinos de Castilla, 1452-1558*. Granada, 1993,
- POTTIER, C.: “Les règles de contenu local de la production: un néo-protectionisme adapté à la mondialisation ? ». *Economies et Sociétés, Théorie de la régulation, Série R.*, n° 10, 12/1997.
- PRIESS, H.J. : “Modification of Rules of Origin in the Europe Agreements : New Cumulation Rules”. *International Trade Law and Regulation*, vol. 5, jun. 1999.
- PRIESS, H.J. y PETHKE, R.: “The pan European rules of origin: the beginning of a new era in European Free Trade”, *Common Market Law Review*, 34, 1997, pp. 773-809
- PULIDO BUENO, L.: *Almojarifazgos y comercio exterior en Andalucía durante la época mercantilista 1526-1750*. Huelva, 1993
- REMIE CONSTABLE, O.: *Comercio y comerciantes en la España musulmana. La reordenación comercial de la Península Ibérica del 900 al 1500*, Barcelona, 1997.
- RICHARDSON, J.: “Parallel sourcing and supplier performance in the Japanese Automobile Industry”, *Strategic Management Journal*, 1993, vol. 14.
- RIGAUX, F.: *Droit International Privé*, Bruselas, 1968
- RITSCHER, M. y VOGEL, A. : « The Origin of Products of Multinational Enterprises », *European Intellectual Property Review*, n° 5, 1993.

- RODRÍGUEZ CAMPOMANES, P.: Reflexiones sobre el comercio español a Indias, 1762, Ed. y estudio preliminar de LLOMBART ROSA, V., Madrid, 1988.
- RODRIGUEZ CASADO, V.: "Comentarios al Decreto y Real Instrucción de 1765 regulando las relaciones comerciales de España e Indias" en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XIII (1936-1941
- RODRÍGUEZ SAN PEDRO, J.: Legislación Ultramarina anotada y concordada, Madrid, 1866
- ROSE, I.: "EU Initiatives to Control Air Pollution Taxation of energy products". *International Business Lawyer*, nov. 1998
- SABATÉ SORT, M.: *El proteccionismo legitimado. Política arancelaria española a comienzos de siglo*. Universidad de Zaragoza, 1996.
- SAFARIAN, A.E.: *Multinational Enterprise and Public Policy*, Aldershot, 1992
- SALVADOR ESTEBAN, E. España y el comercio mediterráneo en la Edad Moderna, p. 13 y ss. en LOBO BABRERA, M. y SUAREZ GRIMON, V. (eds): *El comercio en el Antiguo Régimen*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1994.
- SANCHEZ BELEN, J.M. y RAMOS MEDINA, M.D.: La Junta de Represalias de 1667 y los merceders franceses en España en LOBO CABRERA, M. y SUAREZ GRIMÓN, V. (eds): *El comercio en el Antiguo Régimen*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1994
- SANCHEZ FERNANDEZ, B.: *Proteccionismo y liberalismo. Las relaciones comerciales netre Suiza y España: 1869-1935*, Frankfurt-Madrid, 1996
- SANZ CAMAÑES, P.: "El Tratado hispano-inglés de paz, confederación y comercio de 1630. Repercusiones políticas en Europa e implicaciones económicas en América", ARMILLAS VICENTE, (ed): VII Congreso Internacional de Historia de América, T. 3 (La economía marítima del

atlántico: pesca, navegación y comercio. Ponencias y comunicaciones, Zaragoza, 2 – 6 de julio de 1996, Zaragoza, 1998.

SCHAFFER, R., EARLE, B. AUGUST, F.: *International Business Law and its Environment*, St. Paul, Minn., 1996.

SCHOTT, J.T.: *The WTO after Seattle*, Washington, 2000.

SEE H.: *Documents sur le Commerce de Cadix*, Paris, 1927.

SIDNEY SMITH, R.: *The spanish guild merchant*, Nueva York, 1972

SIROEN, J.M.: “Les accord préférentiels régionaux, sont-ils une hérésie économique ?”, *Economies et Sociétés*, 2000, n° 35 /8.

SMITH, R.S.: “Spanish mercantilism: a hardy perennial”, *The Southern Economic Journal*, Vol. XXXVIII, Julio, 1971, N° 1.

SNYDER, F.: *International Trade and Customs law of the EU*, Londres, 1998.

SOCIETE DE NATIONS: *Recueil des Traités*, 1924-1925.

SOLBES FERRI, S.: El fracasado intento de integración del mercado español en 1718-1722

SOLTYISKI, S.: “The proliferation of the European Union Rules on Free Trade in Central and Eastern Europe: Towards a Pan European Integrated Market?”, DEMARET, P., BELLIS, J.F., GARCIA JIMÉNEZ, G.: *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Universidad de Lieja, 1998.

STAHRINGER de CARAMUTI, S.: *El MERCOSUR en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, 1996

STEENBERGEN, J.: “Is there a need for constitutional reform of foreign trade law of the EEC?”, HILF, M., PETERSMANN, E.U. (ed.): *National Constitutions and International Law*, Deventer, 1993.

- STOFFEL,N.: *La prohibición de restricciones a la libre circulación de mercancías en la Comunidad Europea*, Madrid, 2000
- STRANGE, S.: “International Political Economy: Beyond economics and International Relations”, *Economies et sociétés*, 1998, n° 34/4.
- Tarif Belge des droits d’entrée, de sortie et de transit, au 1 er juillet 1844 mis en rapport avec les tarifs des Pays Bas, de l’association allemande, de France, d’Angleterre et des Etats-Unis*, Bruselas, 1844
- TALLADA, J.M.: “La política comercial y arancelaria española en el s. XIX”, *Anales de Economía*, Vol. III, 1943
- TINOCO, S. y FRADERA, M.: Conclusiones de *El “Comercio Libre” entre España y América (1765-1824)*. Madrid, 1987, p. 318.
- TIRADO FABREGAT, D.A.: “La protección arancelaria en la restauración. Nuevos indicadores”. *Revista de Economía Aplicada*, n° 6, vol. III, 1994, p. 183-203.
- TIRADO FABREGAT, D.A.: “Protección arancelaria y evolución de la economía española durante la Restauración: ensayo interpretativo”, *Revista de Historia Industrial*, n° 9, 1996.
- TOLEDANO, E.: *Historia de los Tratados, Convenios y Declaraciones de Comercio entre España y las demás Potencias*, Madrid, 1858
- TORTELLA, G.: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, 1994.
- TOVIAS, A.: “Impacto comercial de las futuras zonas de librecomercio”, BACARIA, J. y TOVIAS, A.: *Librecambio euromediterráneo. Impacto del área de libre comercio en el horizonte 2010*, Barcelona, 1999.
- ULLOA, B.: *Restablecimiento de las fábricas y comercio español*, Madrid, 1740.Ed. de ANES, G., Madrid, 1992
- ULLOA, M.: *La Hacienda real de Castilla en el Reinado de Felipe II*, Madrid,

1977.

URBINO-SOULIER, F.: *L'entreprise et la douane face au grand marché européen*, Paris, 1992

URENA Y SMENJAUD, R.: *Fuero de Cuenca*, Madrid, 1935.

US CONGRESS, USITC: *The Impact of Rules of Origin on US Imports and Exports, Report to the President on Investigation*, n° 332-192, Washington, 1985.

VALVERDE, J.M.: *Aranceles de Aduanas*, Madrid, 1931.

VAN BAEL, I.: "EEC Antidumping Law and Procedure Revisited", *Journal of World Trade Law*, vol. 24, n° 2, 1990

VELLAS, F.: "Ford Fiesta in Spain. A Case Study of International Investment and Trade", *Journal of World Trade Law*, 1979.

VERLINDEN: "The rise of Spanish Trade in the Middle Ages", *The Economic History Review*, 1939-1940.

VERMULST, E.: EC "Custom classification rules: should ice cream melt?" *Michigan Journal of International Law*, vol. 15, p. 1994

VERMULST, E.: "Rules of Origin in the future: Selected Issues", BOURGEOIS, J.J.H., BERROD, F., GIPPINI, E. (eds): *The Uruguay Round Results*, Bruselas,

VERMULST, E.: "Rules of Origin as commercial policy instruments-revisited", *Journal of World Trade*, 1992, vol. 26, n° 6

VERMULST, E., WAER: "European Community Rules of Origin as commercial Policy instruments?", *Journal of World Trade Law*, 1990, 24/3.

VERZIIL: *International Law in Historical perspective*. P. V. (Nationality and other matters relating to individuals), Leiden, 1972.

VICENS VIVES, J. Y NADAL OLLER, J.: *Manual de Historia Económica de España*, Barcelona, 1980.

VOLKER, E.L.M.: “Community Law Regulations on Foreign Trade”, National HILF, M. y PETERSMANN, E.U.: *Constitutions and International Economic law*, Deventer-Boston, 1993

WAER, P., VERMULST, E.: “EC Anti-dumping Law and Practice after the Uruguay Round. A new lease of life?”, *Journal of World Trade*, 1994, n° 28

WALLACH, L. Y SFORZA, M.: *Whose Trade Organization? Corporate Globalisation and the Erosion of Democracy*, Washington, 1999.

WILHE G. GREWE, W.: *Fontes Historiae Iuris Gentium*, vol. II (1493-1815). Ed. Berlin-Nueva York, 1988.

WINTERS, A.: Expanding EC membership and association accords: recent experience and future prospects, ANDERSON, BLACKHURST, L.: *Regional integration and the global trading system*, Londres, 1993

WONG: “The Japanese automotive voluntary export restraint agreements and international law”, *The Canadian Yearbook of International Law*, 1985, vol. XXIII.

ZAIMIS, N.A.: *EC Rules of Origin*, Londres, 1992

ANEXOS

ANEXO I. DERECHO HISTORICO

1. El arancel fue otorgado por los reyes al no haber otro cierto por donde cobrar los derechos, de lo que se derivaban muchos inconvenientes e injusticias.

1. Exención de almojarifazgo para los reyes y príncipe heredero
2. Paños de oro, plata, seda, lana, fustanes, camelotes, carzahanes, cendales. Si se traen por mar desde fuera del reino: 5 por 100 como almojarifazgo de entrada; 10 por 100 como alcabala de primera venta; 2,5 por 100 si sale la mercancía sin vender del arzobispado. Si el mercader hubiera comprado el paño en las costas del arzobispado, paga el 10 por 100 de alcabala, aun cuando no lo venda.

Los paños vendidos dentro de la ciudad pagan al salir de ella una blanca por vara, 12 maravedíes por pieza entera, 2,5 por 100 en los tejidos de frisa.

Los paños llevados a vender fuera de Sevilla que regresan a la ciudad sin ser vendidos, pagan 12 m. Por cada 28 varas y 8 m. Por cada pieza de frisa de 22 varas.

3. Todas las mercaderías que lleguen del extranjero pagan 10 por 100 de almojarifazgo de entrada y 10 por 100 de alcabala aunque no se vendan. La de los reinos de Isabel I y Fernando II, Francia, Flandes, Bretaña, e Italia, solo 5 por 100 más 10 por 100 de alcabala en caso de venderse ó 2,5, por 100 de almojarifazgo de salida si no se venden.
4. Todas las mercaderías que entran en el “aver del peso”, 5 por 100 de almojarifazgo de entrada, 10 por 100 de alcabala cuando se vendan, ó 2,5 por 100 de almojarifazgo de salida. Las mercancías que se saquen encubiertamente, pagan 40 por 100.

Las que provengan de Berbería, 10 por 100 al entrar. El resto, igual.

5. Pescado. Almayzares, alquiceres, albornoces, tocas, dargas, sillas, jaeces, caballos, halcones, azores, papagayos, moros y moras, monos, gatos “e toda salvagina viva” procedente de Berbería, 10 por 100 al entrar y 110 por 100 de alcabala (...)
6. Cueros de Berbería, Irlanda, Inglaterra u otros países extranjeros. Mismas tarifas. (...)

Resumen del arancel del Almojarifazgo de 1941. LADERO QUESADA, M.A.: “Almojarifazgo sevillano y comercio exterior de Andalucía en el s. XV”. *Anuario de Historia Económica y Social*, 1969, nº2, Apéndice. p. 109.

2. Petición CLXIX

Item, por experiencia se ha visto el gran daño que recibe en estos reynos del no poder vestir la gente llana de estos reynos, sino de paños finos o de otros, que por lo menos cuestan a veinte ó veinte y dos reales la vara de ellos. Suplicamos a V.M. mande platicar en su Consejo con hombres de experiencia, la orden que se podrá tener para que pudiesen vestir más barato, y si será bien, a falta de no hacerse en el reyno, que entrasen paños forasteros sin embargo que no tuviesen aquella cuenta que la pragmática del obraje de los paños habla, y habiendo manera que mas convenga V.M. mande proveere con que el mercader que b truxiere, o vendiere declare al que lo vendiese que el tal paño es el extranjero y no tiene la cuenta que han de tener conforme al obraje de los paños, so pena que si lo contrario hiziese que pierda el tal paño y mas de diez mil maravedís de pena.

Cortes de Valladolid de 1548, *Cortes de Castilla y León*, T. V, Madrid, 1903

3. “...ha tenido su Majestad por combeniente quitar absolutamente las aduanas que se hallan establezidas a los confines de Castilla con Navarra, Aragón y Guipuzcoa para que se puedan lograr las ventajas mencionadas, y para que estas providencias destinadas al beneficio de sus vasallos, no se extiendan a los extranjeros facilitando la introdución de sus géneros en perjuicio de los de España, ha resuelto su Majestad que se establezcan aduanas en los confines de Navarra por la parte de Franzia”. Real Carta Orden de 27 de marzo de 1718, en SOLBES FERRI, S.: “El fracasado intento de integración del mercado español en 1718-1722. El caso de Navarra”, en LOBO CABRERA y SUAREZ GRIMON, V.: *El Comercio en el Antiguo Régimen, Universidad de las Palmas de Gran Canaria*, 1994, p. 277 y ss.

4. Por quanto somos informados, que algunos mercaderes, y otras personas de los que venden paños a la vara hechos fuera de nuestros reynos, hacen en el medir y vender dellos los mismos fraudes y engaños, que se hacían en los paños que se hacen en nuestros reynos, y que todo esto cesaría, si los dichos mercaderes hobiesen de vender los dichos paños fechos fuera de nustros reynos tundidos y mojados a todo mojar, y los midiesen sobre tabla sin los tirar, como está mandado que se midan los paños hechos en nuestros reynos: por ende queriendo proveer en ello, mandamos que lo que está proveido y ordenado, cerca del vender y medir á vara los paños que se hacen en nuestros reynos, que de aqui en adelante se hobieren de vender á la vara en ellos; so pena que cualquier paño fecho fuera del reyno, que se vendiere a vara en él de otra manera, por el mismo hecho sea perdido, y sea la tercera parte dello para el acusador, y la otra tercera parte para nuestra Cámara, y la otra tercera parte para el Juez que lo sentenciare: y para la execucion y cumplimiento de esta ley, y de la anterior quarta de este título, se den la provisiones ordinarias . Ley VI, Título Iv, Libro IX, *Nov. Rec.*

5. Considerando los daños y perjuicios que se experimentan generalmente en el Comercio de no observarse la ley precedente; mando que todos los mercaderes y comerciantes de por mayor y por menor de estos mis reynos y señoríos, sean naturales o extranjeros, lleven y tengan sus libros en idioma castellano, en los términos que previene dicha ley; y el que contraviniere á ella incurra en las mismas penas que establece, las cuales se le sacarán irremisiblemente: para cuya observancia ordeno a los Subdelegados de mi Junta general de Comercio, á las Juntas particulares, Consulados, Gobernadores de mis plazas de Comercio, á los Capitanes y Comandantes Generales, y los demás Tribunales, Jueces y Justicias de estos mis reynos y señoríos, celen y vigilen la observancia de la expresada ley, por lo que interesa á al buena fe y seguridad del Comercio de estos mismos reynos. Ley XIII, Título Iv, Libro IX, *Nov. Rec.*

6. ALCABALATORIO por todas las demás ventas que no se comprenden en los artículos precedentes

XXVII En las especies y géneros, sujetos al ramo del viento que son en general todos los que se introducen por forasteros para su venta en el pueblo, se cobrarán los derechos siguientes: (...)

XXVIII. Por cada fanega de trigo que se introduzca de fuera aparte para su venta en el pueblo de Administración, se exigirán 16 maravedis de vn.

XXIX. Por cada una de las de cebada, centeno y demás semillas, 12 maravedís.

XXXIII. Por el lino y cáñamo en rama o rastrillado de estos Reynos, que se introduzca para su venta, nada se cobrará.

XXXIV. Por todas las manufacturas de fábrica del Reyno que entren de otros pueblos á venderse en el de la Administración, eventualmente, se exigirá el mismo 2 por 100 del precio de pie de fábrica que adelante se dirá

XXXV. Por los pescados de las pesquerías del Reyno que se introduzcan en la misma forma, se exigirá un 2 por 100

XXXVI. Por todos los demas géneros, especies y cosas de produccion, fabrica ú oficio del reyno, que eventualmente entren para su venta en el pueblo de la Administracion, se exigirá un 4 por 100.

XXXVII. Por todas las manufacturas, géneros, especies y cosas de produccion, fábrica ú oficio de otros Reynos (sin distincion) que entren eventualmente á venderse en el pueblo de la Administracion, se exigirá un 10 por 100 efectivo del precio que se haga las ventas.

XXXVIII. Por no ser correspondiente reducir á un tanto fixo general lo que á dichos respectos puede señalarse por fibras, arrobas, cargas, docenas y cabezas,

mediante la diferencia de valor y cosas que en cada pueblo entran, los Administradores, con el conocimiento debido, formarán y remitirán á la Direccion General de Rentas una razon del que corresponde á cada cosa de las que ordinariamente se introduzcan en el pueblo de su Administracion: en el supuesto de que no han de incluir en señalamiento fixo nada de los que sea de otros Reynos, pues de esto se ha de exigir al 10 por 100 efectivo del precio en que se haga la vanta, comose dirá en su lugar, y se ha de continuar en todas las ventas y reventas que se verifiquen, lo qual no ha de netnederse con las demas cosas del Reyno sujetas á este ramo del viento, pues hecha la cobranza en su entrada nada se volverá á exigir por sus reventas en el pueblo.

XXXIX. De la lana fina ó entrefina y añinos, se han de cobrara por punto general, al tiempo de su corte en cada año, 2 rs. de vn. de cada arroba en sucio; bien se destine á las fábricas y consumo del Reyno ó á su extraccion de él: con declaracion de que estos 2 rs. se han de exigir sin distincion, aunque la que se extraiga no vaya vendida si no es `por cuenta del dueño de ella.

XL. De las ventas que se executen de géneros extranjeros se han de exîgir por alcabalas y cientos un 10 por 100 del precio corriente de venta, sin distincion de especies; pues quando por circunstancias ó motivos urgentes sea conveniente la alteracion ó modificacion de algunas clase ó casos, se comunicará la resolucion correspondiente.

XLI. Los tejidos y manufacturas nacionales han de ser libres de derechos en las primeras ventas al pie de las fábricas ó parages señalados por tal, y en las demas se ha de cobrar un 2 por 100 por el precio de pie de fábrica, segun las declaraciones hechas osbre este asunto.

(...)

CONCIERTOS Ó AJUSTES

XLVIII. Los conciertos ó ajustes de mercaderes se han de celebrar solo por las ventas de tejidos y manufacturas del Reyno, y por cualesquiera otras cosas nacionales que despachen en susu teindas: aquellos con respecto al 2 por 100 que va dicho en su lugar, y estos con respecto á un 4 por 100; y si no se concertasen, se les administrará por las reglas comunes, y se les exigirá á lso expresados respectos por las ventas que executen.

XLIX. Y por lo tocante á géneros extranjeros de cualesquiera clase que sean, no se celebrará ajuste alguno, pues se ha de exigir el 10 por 100., que va dicho en su lugar, de todas las ventas que se executen.

(...)

Reglamento dado en Madrid a 14 de diciembre de 1785. PEREZ Y LOPEZ, A.X.: *Teatro de la legislación universal de España e Indias*, T. III, 1792, p. 53 y ss.

7. (...)

8. Los Directores Generales, con arreglo a la Real Cédula de 25 de octubre de 1742, y de lo informado por los Administradores fixaran la cantidad que por todos derechos se ha de cargar en los puestos públicos y ramos arrendables, y el tanto por ciento que deberá exigir el pueblo de todas las ventas y enajenaciones que se celebren dentro de su alcabalatorio, y deberá aplicar el pago de su encabezamiento, incluso el cuarto de fiel medidor, teniendo consideración á que sean todos estos derechos, mas moderados que en la capital del partido, excepto en los géneros extranjeros que se exigirá el 10 por 100 de todas las ventas que se hicieren dentro del pueblo y sus términos, ya sean vecinos, ya sean residentes, ya extraños. (...)

18. En las rentas de texido, de lana, papel, curtidos, sombreros y pescados extranjeros, se ha de exigir el 10 por 100 por el valor efectivo de la venta, como está marcado, procurando los Directores extender regla por punto general á las rentas de los demas géneros extranjeros en todas partes, y representar con separación las dificultades que hubiere, ó modificaciones que por algunas circunstancias ó motivos urgentes conviniere hacer en algunos casos; y por lo tocante a las manufacturas nacionales, quedando libres las primeras ventas, se cobrará solo en las demas un 2 por 100 por el precio de pie de fábrica. (...)

31. Estando declarado por S.M. que los derechos de Aduanas señalados a los géneros extranjeros en los Reales Aranceles recopilados, son únicamente por los de regalía ó entrada correspondientes á las Rentas generales, con inclusión de los millones ó impuestos expresados en ellos, y con exclusión de los de alcabala, cientos y otros ramos, que en algunas Aduanas se exígian unidas á las mismas Rentas Generales, y que en este supuesto deben cobrarse de mas de ellos en todos los Puertos secos y mojados, y demas parages del Reyno los de alcabala y cientos, que causen los géneros extranjeros en sus rentas por las reglas comunes del alcabalatorio, como se hace en Castilla, lo executaran asi los Administradores generales y particulares, con prevención de que los texidos de lana, papel, curtidos, sombreros y pescados, deben seguirse cobrando y que en todos los demas géneros extranjeros se procurará establecer lo mismo, si no concurriere alguna circunstancia de las expresadas en el capítulo 18.

Instrucción provisional de 21 de septiembre de 1785. PEREZ Y LOPEZ, A.X.: *Teatro de la legislación universal de España e Indias*, T. XXVI, 1792, p. 185 y ss. También Real Cédula de 12 de mayo de de 1770 (capítulos 3, 6 y 14), op. cit., T. III, p. 40 y ss.

8. En las Cortes que se celebran en esta villa de Madrid el año pasado de 1632, y en otras, me representaron los procuradores dellas los daños e

inconvenientes que resultan de que entre trigo, cebada y centeno, por la mar de fuera destes reynos, en perjuicio de los naturales de ellos, porque junto con ser dañoso a la salud, por venir de ordinario mal acondicionado, por este medio se saca el oro y la plata, y se disminuye la labranza destes reynos, que es el trato principal que hay en ellos, quedándose los campos por labrar; poniendo por condición, en el servicio que el reyno nos hizo, que se prohibiese la entrada de trigo, cebada ni centeno por la mar de fuera de estos Reynos, y Nos se lo otorgamos, y concedimos así: por lo cual ordenamos y mandamos, que no pueda entrar ni entre trigo, cebada, ni centeno, por la mar de fuera de estos reynos, so pena de eprdimiento de él y otro tanto, que aplicamos a nuestra Cámara, Juez y denunciador: lo cual no se ha de entender con los reynos de Murcia, Galicia, Asturias, Vizcaya, Guipuzcoa y Alava: y si alguna otra provincia necesitare para su provisión de traer trigo por mar de fuera de estos reynos, acudiendo a nustro Consejo, le concederemos licenciapara que lo pueda hacer. Ley XV, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

9. Con el motivo de haber prohibido en el reyno de Portugal la entrada de vinos y aguardientes que se conducían a él de estos mis dominios; he resuelto, prohibir en estos reynos la entrada de los tres géneros, azucares, dulces y cacao de Marañón, que vienen de los de Portugal, baxo de las penas ordinarias, y de otras mas severas reservadas á mi real voluntad, para que no solo pierad qualquiera de los expresados géneros la persona que los introduxere, sino es que quede sujeto a castigo peronal. Ley XVI, Tít. XII, Libro IX.

10. Por quanto se han introducido é introducen de poco tiempo á esta parte en estos reynos las ropas, sedas y tejidos de la China y otras partes del asia, los cuales examinados y reconocidos en mi Real orden por las personas, Ministros y Tribunales á quienes se ha cometido, se ha encontrado ser perjudicial la tolerancia de su introduccion á estos reynos y vasallos y á la Real hacienda, asi por las crecidas sumas de dinero que con su compra se extraen, como por la introducciones fraudulentas, sin poder averiguar, si se habilitaron ó no los que se comercian, demas de lo que descaecen las manufacturas de estos reynos, no hallando salida y despacho de sus géneros por la abundancia de los otros; mando que desde ahora en adelante no se admitan en alguna parte de mis dominios y reynos las telas y sedas, no otros tejidos algunos de la China ni de otras partes del Asia; y que pasados tres meses, que se conceden para la venta y despacho de los que hay introducidos en los de Europa y Africa, contados desde el día de la publicación de este bando, se den por decomiso, y quemem los que, cumplido el expresado término, se encontraren en almacenes, lonjas, tiendas y en otras partes: y para que todos modos se cierre é impida enteramente este comercio tan pernicioso, desde el 1 de Julio del año que viene de 1719 en adelante ninguna persona de qualquier estado, calidad o condicion que sea, en todos mis dominos de Europa y Africa use de las telas, sedas y otros qualesquier tejidos de la China y dema spartes del Asia; pena de que pierda el contraventor por la primera vez la seda, tela y tejidos, y la mitad de sus bienes, y sea desterrado del lugar donde

viviere por diez años: la qual dicha pena se reparte por tercias partes, juez, Cámara y denunciador. Ley XVII, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

11. Se prohíbe por ahora la entrada en estos reynos de los lienços y pañuelos pintados y estampados, que se hayan fabricado en los extrangeros, de lino, de algodón, ó de mezcla de ambas especies, quedando subsistente la habilitacion de los demas géneros que comprhende el Real decreto de 15 de mayo de 1760, mientras no se verifique perjudicial al Estado; y al msmo tiempo se concede el término de dos años para la venta de las porciones de los referidos lienços que existan en poder de comerciantes, y de las que se les deban despachar, y entregar en las Aduanas de lo que haya arribado a los puertos, y esté en camino y llegare en el término de quince días, viniendo por tierra, y en el de treinta, viniendo por mar: entendiéndose uno y otro término desde el dia que se publique la prohibicion en la Aduana capital de cada provincia: y se entienda extensiva á las cotonadas, blabet, bliones, y dema stexidos de algodón en blanco ó en azul, procedentes de dominios extraños. Ley XIX, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

12. Por Real resolución á consulta del Consejo pleno de 28 ed enero, inserta en Real provisión de 21 de febero de 1771, no obstante haber cumplido el término de los seis meses señalados en esta prágmatica para la venta de muselinas, y que pasados, se quemasen; vino S.M. usando de conmisericion, en que las existentes en poder de mercaderes se llevaran dentro del dicho mes de Febrero á las Aduanas, donde las hubiese; y donde no, á las casas de Ayntamiento de los respectivos pueblos, para que se sellasen, depositasen y guradasen en la casa ó almacenes que destinasen los Subdelegados de Rentas de cuenta y costa de los respectivos dueños, á fin de que pudiese S.M. fixar el tiempo conveniente á que las extraxesen para el Perú, Tierra firme y Buenos Ayres, y para Italia y otros dominios extraños. Nota 4 Ley XX, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

13. Sin embargo de la permission interina, concedida por mi Real decreto de 15 de Mayo de 1760, mando, que no se admita á coemrcio ni se permita introducir en mis dominios, así en España como en Indias, los texidos de algodón, ó con mezcla de él, de dominios extrangeros, de qualquier clase que sean, por mar ni por tierra, con pena de comiso del género, carruages y bestias, y ademas veinte reales por vara de las uqe se aprehendieren, aplicada por quartas partes, con arreglo á la Real cédula de 17 de Diciembre de 1760, para el conocimiento y modo de substanciar las causas de contrabandos: y prohibo, que ninguna persona de qualquier estado, calidad ó condicion que sea, pueda usar para su vestido ni otro adorno de ninguna de las expresadas telas de algodón, ó con mezcla de el, de fábrica extraña, pena de multa y comiso del género que van explicados, y de que se procederá contra los inobedientes á lo que corresponda segun la gravedadd de su exceso... Ley XXI, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

14. Mandamos, que ninguna persona ni personas de nustos reynos ni fuera de ellos no sean osados de meter ni metan en ellos seda alguna en madexa ni en hilo, ni capullos de Calabria ni del Treyno de Nápoles, ni de Calicud, ni Turquía ni Berbería, ni de otra alguna fuera de nustos reynos y señoríos, ni venderla; so pena que qualquiera que lo metiere y traxere, por la primera vez, con otro tanto de sus bienes; y por la segunda vez pierda la dicha seda y la mitad de sus bienes, y sea desterrado del lugar donde viviere por diez años; la qual dicha pena se reparta en esta manera, la mitad para el que b acusare y juzgare, y la otra mitad para la nuestra Cámara. Y puesto que prohibimos en estos reynos no se metiesen de fuera del reyno telas de cedazos, sino de Valencia, porque somos infirmados, que no conviene que aquello se guarde, por agora suspendemos la dicha prohibicion. Ley IX, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

15. Prohibimos y mandamos, que no se puedan meter en estos reynos de fuera dellos vidrios y muñecas, y cuchillos, ni otras buxerías semejantes, ni cosas de alquimia, y oro baxo de Francia, brincos, engaces, filigranas, rosarios, piedras falsas, y vidrios teñidos, cadenas, cuentas, y sertas de todo esto, y de pastas falsas, ni lenadas, ni azules que llaman agua marina (...) Ley XII, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

16. En decreto de 20 de junio de 1718, contenido en la ley anterior, tuve por conveniente prohibir la entrada de texidos de seda de la China ni otros parages del Asia; y teniendo presente, es igual el perjuicio que se sigue a estos reynos de la introduccion de texidos de algodón y de los lienzos pintados, ya sean fabricados en la Asia ó en la Africa, ó imitados ó contrahechos en la Europa; he resuelto que en adelante no se admitan los géneros expresados á comercio; y solo permito la entrada en estos reynos del algodón no labrado, fruto propio de la isla de Malta; con calidad de que los algodones vengán paquetados, y con una cubierta cosida y sellada, y con la costura encontrada a la primera, y al mismo tiempo testimonio que compruebe legítimamente que el algodón es fruto propio de la mencionada isla de Malta; por cuyo medio se evite que haciendo escala en ella los algodones de Levante, se introduzcan en estos reynos á nombre de los de la isla de Malta; la que tendrá especial cuidado de dar estos despachos, a fin de que solo este algodón sea admitido a comercio, y no otro alguno. Ley XVIII, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

17. He venido enmandar que no se permita la entrada en mis dominios de holandilla alguna extranquera, que no tenga la marca de vara de ancho y quince de largo, como las que se fabrican por los Gremios mayores, sin aderezo alguno, y construidas de lino puro (...) Ley XXVI, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec.*

18. (...) para evitar en estos reynos la introduccion de los lienzos pintados extrangeros, y las crecidas porciones que iban en ellos con los pintados en nuestras fábricas á las Indias, causando graves perjuicios á estas á las de texidos de seda; se mandó que en adelante los texidos fabricados en estos reynos, que se hayan de pintar en las fábricas de ellos se presenten en la Aduana respectiva, para que al principio ed cada pieza se ponga el sello o marchamo de la misma aduana: que a las platillas reales o bocadillos que vengan fuera del reyno para pintarse, se ponga al principio de cada pieza, ántes de salir de la Aduana de su entrada, el sello ó marchamo de ella; a cuyo fin deberán los interesados manifestar, que viene con este destino: que si los fabricantes comprasen algunos liezos extrangeros de esta clase, despues de introducidos en las tiendas ó lonjas, para pintarlos tengan obligacion precisa de presentarlos en la Aduana, para que se ponga al principio de cada pieza el sello o marchamo de ella: que además de este sello omarchamo han de poner las fábricas precisamente al principio y fin de cada pieza el sello o marchamos de ellas: y que todas las piezas pintadas que se encuentren sin estos `precisos requisitos, se declaren por el msimo hecho por de comiso, como que son introducidas de fuera del reyno, en contravención de las Reales órdenes; y además se impondrá a los dueños la multa de veinte reales por vara, señalada en ésta Real orden de 7 de mayo de 1773: que los lienzos extrangeros, que haya pintados en las fábricas del reyno, se presenten en las Aduanas respectivas, para que reconocidos se ponga al principio de cada pieza el sello; y si se hubiesen pintado fuera de ellos, se retendrán, y procederá á su comiso y á la imposición ed las penas señaladas: con prevencion de que los texidos fabricados y pintados en el reyno, que se hallen existentes en él, si se embarcaren para Indias, han de llevar el sello de la Aduana al principio de cada pieza; pues si fueren sin él, y se embarcaren, pasado un mes, contado desde la fecha de esta resolucion, deberán decalrarse por de comiso, é imponerse la pena de veinte reales por vara. Nota 7, Ley XXII, Tít. XII, Libro IX, *Nov. Rec*

19. Porque en las fábricas de paños y telas, así de lanas como de sedas ó mezcladas, ha habido y hay mucho engaño, porque por no tener ley, se fabrican con mucha malicia, y así duran poco, con gran costa de los que las gastan, ordenamos y mandamos, que de aquí adelante no se pueda vender ni comprar en estos reynos, ni para vestidos ni para otra cosa alguna, ningúan géneros ni suerte de paño, ni de tela de seda ó lana, ó de ambas cosas, fabricada en ellos o fuera de ellos, que no esté hecha y fabricada con cuenta, marca y ley, en conformidad de lo que disponen las leyes y ordenanzas de estos Reynos (...). Ley IV, Tít. XXIV, Lib. VIII, *Nov. Rec*.

20. Las estadísticas comerciales en las aduanas tiene por objeto saber la cantidad y clase de artículos que han entrado y salido por ellas, su procedencia, su origen, los medios de conducción, los valores y los derechos satisfechos (...) lo que no será tan fácil es distinguir la procedencia de la mercancía de más allá de la

nación de donde inmediatamente viene, pero como no es creíble o será muy raro el caso, porque está en razón inversa de los intereses particulares, atendidos los mayores derechos y gastos, bastará expresar el nombre del pueblo extranjero de donde vengan.

Circular de la Dirección General de Aduanas, Aranceles y Resguardos, acompañando modelos para la formación de las relaciones que se expresan relativas a la estadística comercial de las aduanas, de 28 de diciembre de 1841. *Colección de Decretos*. T. XXVII, Madrid, 1842

21. Base 3ª : Declara nacionalizados los géneros extranjeros y de nuestras provincias de Ultramar desde el momento en que se hayan pagado los derechos de introducción que les impone el arancel, sujetándolos a los mismos derechos y arbitrios en el interior que sus similares del Reino, en cuya virtud se derogó los derechos del 10% que se integraban en aduanas.

Ley de 17 de julio de 1849. *Colección legislativa de España*, 1849, t. XLVI.

22. 1º Que los Cónsules españoles en la monarquía austro-húngara certifiquen en los mismos documentos de origen de las mercancías el camino por tierra que éstas han de seguir para su introducción en España, con los datos que al efecto faciliten los comerciantes y fabricantes.

2º Que las aduanas exijan la presentación de los talones de los ferrocarriles u otra prueba parecida para adquirir la certeza de que el tránsito se ha hecho en los términos que expresa dicho certificado.

3º Que estas disposiciones se aplican al comercio de los demás países convenidos que quieran adoptarlas y se adiciones a las reglas sobre el particular. RO de 16 de noviembre de 1877, sobre formalidades para la justificación de tránsito por países no convenidos de mercancías austro-húngaras. *Colección legislativa de España*., 1877.

21. Se exijan derechos de extranjería en La Habana a un cargamento de arroz y harina nacionalizados en la Península y en otro Puerto de la Coruña.

La casa de comercio de los señores Calleja y Hermanos de La Coruña, ha despachado desde La Coruña para Cuba 12 sacos de arroz y 198 barriles de harina que aunque procedentes del extranjero, habían sido introducidas en España sin satisfacer derechos, a favor de las franquicias concedidas en 1856 por efecto de las circunstancias.

Las Oficinas de la (¿?) Hacienda en La Habana considerados dichos efectos por su origen sujetos al pago del derecho impuesto a los extranjeros, exigiera sobre ellos el que el arancel los señala.

Los interesados, fundándose en que los artículos han sido nacionalizados, por su introducción en la Península, pretenden se les declare exentos del derecho percibido, disponiendo el reintegro.

Nota: Por RD de 11 de julio y de 11 de agosto de 1856 y 16 de septiembre de 1857 se ha declarado libre de derechos la introducción de harinas y trigos extranjeros hasta el 20 de junio del presente año. Esta medida conforme a la disposición tercera del primero de los citados Decretos abriga de igual manera las provincias de Ultramar que las demas del Reyno. Por Real Orden de 12 de agosto de 1856 esta misma concesión se ha hecho extensiva a todas las semillas alimenticias de igual procedencia. Por otra de 4 de marzo de 1857, se exceptúa entre aquellas el arroz.

El Sr. Ministro de Estado y Ultramar dice con esta fecha (11 de mayo) al Superintendente Delegado de Hacienda de la Isla de Cuba, lo que sigue:

“La Reina que D.g. en 11 de julio de 1856 se degnó expedir por el Ministerio de Fomento el R.D. siguiente: De conformidad con lo propuesto por Mi Ministro de Fomento y de acuerdo con el parecer máximo del Consejo de Ministros, vengo en decretar lo siguiente:

1º. Durante seis meses a contar desde la publicación del decreto, queda permitida la introducción del trigo extranjero y la de las harinas de igual especie, cualquiera que sean actualmente los precios de estos artículos.

2º. Los gobernadores de las Provincias cuidaran bajo su mas estrecha responsabilidad que por ningún concepto se ponga traba alguna á la circulación y venta de cereales entre unas y otras provincias, ó entre los pueblos de las mismas debiendo ser completamente libres la circulación y venta conforme á lo preceptuado por la legislación vigente.

3º En la libertad de la circulación y venta de cereales se hallan coprendidas todas las provincias de Ultramar y demas del Reyno, á las cuales podran exportarse los referidos artículos sin obstáculo ningún género.

4º Se declaran en todo lo demas subsistentes las disposiciones contenidas en el RD de 29 d enero de 1834 y Reales Ordenes posteriores, quedando encargados los Gobernadores y demás Autoridades de las provincias de su puntual y exacto cumplimiento

(...), se ha dignado mandar S.M. a la Sección de Ultramar del Consejo Real, se prevenga a V.E. que los artículos comprendidos en la franquicia, la cual ha sido prorrogada por varias órdenes posteriores, una vez nacionalizados por

medio de su libre importación en la Península, deben ser admitidos sin obstáculo en las provincias de Ultramar, no obstante su origen extranjero, en los mismos términos y pagando los mismos derechos que si fueran nacionales, mientras dure dicha franquicia.

Dictamen del Consejo de Estado, 1858, 21. N° 4048. Archivos del Consejo de Estado. Sección de Ultramar, Aduanas, U-007-003.

22. Sobre si las mercancías extranjeras han de considerarse como nacionales en Filipinas, cuando el buque conductor sea español y haya tocado de tránsito en la Península, o si debían bonificarse los productos extranjeros con un 30% de los derechos arancelarios cuando fueran conducidos en buque español.

La primera de estas cuestiones fue promovida por el Sr. Richardson Findley y Compañía de Glasgow ante el Cónsul español de dicha ciudad, pidiendo aclaraciones al artículo 4 del Real Decreto de 16 de octubre último que aprobó los aranceles para Filipinas, porque según tal decreto creía que debía ser considerado de cabotaje en aquel archipiélago el cargamento de procedencia extranjera conducido desde puerto extranjero por buque español, que tocando en uno de la Península y pagando en él el importe de descarga, aun sin descargar la mercancía, volviesen a expedirse de nuevo en el mismo cargamento para Filipinas.

La segunda de estas cuestiones la iniciara navieras de Bilbao y Ribadeo fundándose en que bajo la eficaz protección de las leyes anteriores se han construido muchos buques de gran porte, en los que se han invertido cuantiosos capitales, que reducida la protección por el decreto de gobierno provisional de 29 de diciembre de 1868 a un 50% de los derechos en lugar del 100% que disfrutaba la bandera nacional, se dispuso a la vez la supresión del derecho diferencial dos años después, que habiéndose presentado a las Cortes un proyecto del ley en 1869 para que desde 1 de julio del presente año quedara suspendido el derecho diferencial nombraron una comisión los navieros de varios puertos de la Península que conviniera con el Gobierno y Comisión de las Cortes Constituyentes en que la supresión se haría gradualmente en el término de diez años, que por la reforma arancelaria de Filipinas de 16 de octubre de 1870 se dispuso que desde 1 de julio de ese año cesase el derecho diferencial, declarando a la vez de cabotaje el comercio de la Península , Islas Adyacentes y Antillas españolas en el Archipiélago en bandera española, habiéndose con estas disposiciones amenazado de muerte a la industria nacional (...), que no debe accederse a la petición de la casa inglesa porque se llegaría a favorecer exclusivamente la producción extranjera, en perjuicio grave de la nacional, y se conservaría un principio para el extranjero en menoscabo de los derechos fiscales y del comercio y consumo. (...), la reforma radical del sistema arancelario para Filipinas está fundada en principios prudentes y razonables de libre cambio, a fin de que puedan tener desarrollo los cuantiosos intereses que existen sin explotar en las mismas islas a la vez que no pudiendo desprenderse por ahora de los derechos fiscales, señala a los productos extranjeros reducidos derechos de importación y exime d ellos a los nacionales y nacionalizados ya para fomentar la exportación y la navegación española ya para

que los puertos filipinos sean frecuentados (...) que debe acogerse benévolutamente la pretensión de los navieros españoles, porque la equidad aconseja se les dispense alguna protección, pero esta debe ser temporal, por cierto número de años y temporal. (...)

Dictamen del Consejo de Estado. Archivos del Consejo de Estado, Sección de Ultramar, Aduanas, U-008-011.

23. Dificultades que en la práctica ofrece el cumplimiento de la Real Orden de 9 de julio de 1862, declarando que las mercancías que hayan satisfecho los correspondientes derechos de importación en cualquiera de las antillas españolas queden nacionalizadas por este acto.

(...) no podría el comercio de Puerto Rico sostener la competencia con el de Cuba y sería inundado con sus productos, que el fraude adquiriría proporciones extraordinarias disminuyendo las rentas y siendo una antilla tributaria de la otra, por todo lo que veía (el Superintendente de Puerto Rico) que respecto de las importaciones extranjeras no debía hacerse tal declaración limitándose en todo caso entre la Península y aquellas islas y entre ellas a los productos propios (...) Los males que en su sentir ha de ocasionar en la práctica la Real Orden de 5 de julio fundándose en que las islas dependen de aduanas distintas y deben considerarse como nacionalidades diferentes sin hacer tributarias a unas de otras, que la declaración hecha en esa disposición soberana aumentare el fraude, disminuira las rentas y destruiria el comercio de Puerto Rico y Santo Domingo que serán absorbidas por el más poderoso de la Isla de Cuba. (...)

Quedan nacionalizadas y si se transporten de una a otra siempre que se advierta debidamente el adeudo no paguen más que la diferencia si la hubiere en los aranceles de las referidas islas.

Dictamen del Consejo de Estado. Archivos del Consejo de Estado, Sección de Ultramar, Aduanas, U-007-030.

Real Cédula de S.M. de 11 de julio de 1786, mandando que las manufacturas españolas, que se hayan de embarcar para América, lleven el nuevo sello que se ha servido señalar, para que distinguiéndose más de las extranjeras, disfruten solo aquellas las exenciones que su Real beneficencia tiene concedidos á favor, y para adelantar las fábricas nacionales.

El Rey

Habiendo llegado á entender que en mis Dominios de América se introducen muchos géneros extranjeros como manufacturados en España, por medio de la fabricación y suplantación de Marcas de estos mis Reynos, y especialmente en Cataluña, y Valencia, con que se presentan como nacionales; y que este general abuso es uno de los más perjudiciales á mi Real Erario, y á la industria, Fábrica, y Comercio, convirtiendo en grave detrimento del Estado las

mismas gracias que mi Real Soberanía tiene concedidos en su beneficio, he tenido a bien, para evitar estos males, establecer con dictamen de mi Junta de Estado, el preciso uso de una Marca particular, que contradistinga las manufacturas, ó tejidos nacionales, que se destinan al Comercio de aquel continente, de los estrangeros que se dirigen al mismo como procedentes de las Fábricas de estos Reynos, particularmente en varios géneros de seda de valencia, Talavera, y otras partes, que se confunden de tal modo con los de Francia, é Italia que no pueden distinguirlos los más inteligentes; para cortar radicalmente este daño, contra el cual se han tomado ya varias precauciones, que la experiencia ha calificado de insuficientes, se han grabado y abierto de mi Real Orden tres distintos Sellos, Punzones o Marcas en grande, mediano y pequeño, de que deberá usarse á proporción en todos os tejidos y manufacturas que se destinaren, o probablemente puedan destinarse al Comercio de América bajo las reglas que se explican en los Capítulos siguientes:

Capitulo I

En todos los tejidos de Seda, Lana, Cãñamo, Algodón, y qualquiera otros géneros y manufacturas de las Fábricas establecidas, y que se establezcan en el Reyno, que se destinen, ó puedan destinarse al embarco, y comercio de América, además de las Marcas que esté mandado se pongan en todos con el nombre, o cifra del fabricante, y del Pueblo de su residencia, se ha de estampar contramarca uno de estos tres Sellos; a saber, el mayor en los Paños, bayetas y demas tejidos de lana, el mediano en los de Seda, Lino, Cãñamo y Algodón, y el pequeño en las medias de todas clases, en qualquiera otro género de punto, y en las demas manufacturas en que pueda ponerse.

Capitulo II

Las tres distintas Mrcas y sellos, ó de éstas las que sean necesarias en el Pueblo de Fábrica, conforme a la naturaleza, y circunstancias de als manufacturas, y tegidos, se han de custodiar precisamente en una Arca de tres llaves, que debera fijarse y existir en la Casa de Ayuntamiento, ó Concejo, y no en otra parte, sin que de la Mrca, o Marcas que coloquen pueda usarse para otros fines que para el único sello que queda prevenido.

Capitulo III

Serán Depositarios, Claveros, ó Tenedores de las tres llaves de la Arca, el Corregidor donde la hubiere de la primera: en su defecto, vacante, o ausencia el Alcalde Mayor, ó quien hiciere sus veces: y no habiendo uno, ni otro, el Alcalde más antiguo, ó del Estado noble; de la segunda el primer Diputado del común; y de la tercera el Procurador Síndico Personero.

Capítulo IV

Eligiran los tres Claveros persona inteligente de conocida honradez, y natural del Pueblo, que con precisa residencia en él, ponga en calidad de Fiel Sellador las correspondientes Marcas á las piezas que se presenten, consignándole

una gratificación o sueldo anual, conforme al trabajo y coste de los plomos que ponga, proponiendo los mismos Claveros a mi Junta General de Comercio, Moneda y Minas para el señalamiento la cantidad que por ambos respectos estimen competente, y el fondo sobre el que deba cargarse con menos gravamen de las Ferias, y del Comercio.

Capitulo V

Los mismos Claveros de comun acuerdo han de señalar dos dias de cada semana, ó los que fuesen necesarios para que con su precisa asistencia, ó la de aquellos que regulen sus empleos, se ponga la correspondiente Marca á las piezas de tegidos, y manufacturas que se fabriquen, haciendolo precisamente dentro de la Casa del Ayuntamiento, y quedando cerrado en ella el Sello ó Marca en la forma dispuesta en el Capitulo II.

Capitulo VI

Esta marca por lo respectivo a tegidos deba estamparse en qualquiera de los tamaños que corresponda al principio de cada una de las piezas, ó en otro parage competente, de forma que siempre se manifieste desando el retal, ó pedazo fuera del papel que cubra las piezas, para que a primera vista pueda advertirse en los exactos reconocimientos que deban hacerse en las Aduanas de los Puertos habilitados para el libre comercio de América, antes de embarcarse los géneros.

Capitulo VII

En las medias de Seda, Lana ó Algodón, y en cualquiera otras piezas, o manufacturas menores, en que no convenga estampar el Sello, o marca correspondiente, se ha de poner la Marca precisamente sobre dos pequeños ovalos de oja de plomo, que unidos formen uno solo, y penda del par de medias, pieza, ó genero suspenso del hilo, que anteriormente deberá haberse introducido, cubriendo el plomo los remates por ambos lados, de suerte que éste haya de ir siempre asido de aquellos, y unidos todos en un lado se logra no manchar, ni afear la pieza con las marcas, que deberá manifestarse enteramente para que se advierta, y conozca desde luego toda suplantacion o violencia.

Capitulo VIII

Establecido el Sello en la Casa del Consejo, ó Ayuntamiento, se dara puntual noticia á los fabricantes de los dias señalados en cada semana, para que acudan á la Casa Capitular con sus respectivas piezas, a fin de que, con previa seguridad, no siendo de alguna de las Fábricas del Pueblo, se marquen con el Sello que corresponda.

Capitulo IX

En todos los Pueblos que haya Fabricas, o se establezcan de nuevo, cuidarán las respectivas Justicias de hacer saber por medio de Edicto, Vando, ú otra forma mas conveniente para que llegue a noticia de los vecinos, que todos los

generos que se encontraren sin esta señal o marca, se tendrán por extranjeros, y si se quisieren embarcar para America, pagaran irremisiblemente los derechos de extracción que se cargan a los de fuera del Reyno.

Capitulo X

No se hará novedad por ahora en todos los tegidos, manufacturas, y generos que por su calidad, y circunstancias son propios, y se destinan comúnmente para el consumo de ciertas Provincias, y para determinadas clases de personas, pero en estos por falta de proporcion para su extracción, no tiene lugar la sospecha de falsificación, o suplantacion de Marcas para su embarco a los dominios de América. (...)

Real Cédula de 11 de julio de 1786. Archivo Histórico Nacional. Colección de Reales Cédulas.

25. Orden Circular dirigida a los Ayuntamientos de los Pueblos de Fábrica del reyno por la Junta General de Comercio y Moneda con fecha de 13 de noviembre de 1790, conforme á lo resuelto por S.M. sobre Consulta suya de 30 de Abril de 1789, aboliendo, y suprimiendo enteramente la contramarca Real establecida por Real Cédula de 11 de julio de 1786, é instrucción de 30 de octubre del mismo año, para distinguir de los Extranjeros los géneros Españoles que se destinasen al Comercio de Indias.

(...) algunos informes de Ministros zelosos del bien y de la prosperidad del Estado, que demostraron los daños que ocasionaba la Contramarca Real establecida por la Real Cédula de 11 de julio de 1786, para calificar tanto los Paños, como los demas géneros nacionales en el Comercio de Indias, pues habiendo tenido por obgeto el que solo éstos gozasen las exenciones y gracias que S.M. los habia concedido, y de los cuales se hacian participantes los Estrangeros, contrahaciendo los Sellos y marcas comunes de nuestras Fábricas, no se lograba aquel fin, porque suplantando con igual facilidad la nueva Contramarca, habia venido ésta á convertirse en mayor daño de ellas, por los atrasos y otros inconvenientes que sin utilidad alguna suya padecían, a causa de las formalidades prescritas para su imposición.

Evacuando pues el insinuado exâmen, procedió la Junta a hacer presente á S.M., en consulta de 30 de Abril del año próximo pasado (...) inclinado su Real ánimo á que se dignase abolir entera y absolutamente, no solo la referida Real Cédula de 11 de julio de 1786, y la Contramarca establecida en ella, sino tambien la prohibición de embarcar Paños Estrangeros para la América hecha por la enunciada Real Orden de 20 de Agosto de 1788 en que asimismo encontraba inconvenientes este tribunal de mucha entidad; y por su Soberana resolución sobre la mencionada Consulta se ha servido prevenirle lo siguiente: “Convengo en la supresión de la Contramarca y de las formalidades prescritas para ella, pero no vengo en permitir se embarquen para América menos que la tercera parte de Paños Estrangeros según tengo dispuesto”. (...)

En la inteligencia de que aquí en adelante los Tegidos y géneros Nacionales no necesiten llevar mas Sellos para consumirse en España, ó para embarcarlos á Indias, ó qualquiera otra parte, que los de la Fábrica en que se hayan construido, y que el nombre ó cifra del fabricante, sobre lo qual no se admitirá disculpa ni tolerará omisión alguna, en conformidad y baxo de las penas contenidas en las Ordenes de 6 de Febrero de 1779, y 26 de Mayo de 1783, que se recordaron y renovaron en la referida de 30 de octubre de 1786.

Real Cédula de 11 de julio de 1786. Archivo Histórico Nacional. Colección de Reales Cédulas.

Arreglo celebrado en Madrid el 14 de abril de 1891 entre España, Brasil, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Portugal, Suiza y Túnez con objeto de reprimir los falsos certificados de origen de mercancías.

(...) Visto el art. 15 del Convenio Internacional de 20 de marzo de 1883 para la protección de la propiedad industrial; han convenido:

Art. 1º. Todo producto que lleve un certificado de origen falso por el que uno de los Estados contratantes ó un lugar situado en uno de ellos fuese directa o indirectamente indicado como país o como lugar de origen, será embargado á la importación en cada uno de los Estados mencionados. El embargo podrá efectuarse en el Estado en que el falso certificado de origen se haya extendido o en el que se haya introducido el producto provisto del falso certificado de origen.

Art. 2º. El embargo tendrá lugar a petición, bien del Ministerio Público, o de una parte interesada, individuo o Sociedad, conforme a la legislación interior de cada Estado.

Art. 3º. Las presentes disposiciones no impedirán que le vendedor indique su nombre o sus señas en los productos procedentes de un país distinto del en que se verificó la venta, pero en este caso, a las señas o al nombre deberá acompañar la indicación precisa y en caracteres visibles del país o del lugar de fabricación o producción.

Art. 4º. Los Tribunales de cada país decidirán cuáles son las apelaciones que por razón de su carácter genérico no sean objeto de las disposiciones del presente arreglo; sin embargo no están comprendidas en la reserva establecida por este artículo las apelaciones regionales de origen o de los productos vinícolas.

Arreglos o convenios , uno para el registro internacional de marcas, otro para reprimir los falsos certificados de origen, y un protocolo para la protección de la propiedad industrial, firmado en Madrid, a 14 de abril de 1891.

Para las mercancías señaladas con la letra C en el cuerpo del Arancel, se exigirá que el importador, para probar la nacionalidad de aquellas, presente un certificado de origen extendido con sujeción á las reglas siguientes:

Regla 1°. El certificado de origen que el importador debe presentar al tiempo del despacho consistirá precisamente en una declaración oficial del productor o el fabricante, o persona autorizada por él, ante la autoridad local del punto de producción o de depósito, de que las mercancías a que se refiere el certificado son de su fábrica o producto de su industria; los cónsules españoles respectivos legalizarán, sin derechos o gastos, las firmas de dichas autoridades.

Regla 2°. El certificado expresará el número, marcas, numeración y peso bruto de los bultos y respecto de las mercancías en ellos contenidas, su materia y clase, en cuanto a los hilados y tejidos se expresará terminantemente si son de algodón, cáñamo o lino, lana o seda, o mezcla de estos materiales.

Regla 3°. Los certificados de origen de productos de la China y del Japón especialmente destinados a España se redactarán en castellano en los Consulados españoles de aquellos imperios, con el Visto Bueno del Cónsul, y los buques conductores podrán transbordar aquellos productos a otras embarcaciones sin perder los beneficios de las naciones convenidas, siempre que se justifique el transbordo.

Regla 4°. Las mercancías de un país convenido destinadas a España con el correspondiente certificado de origen que pasen de tránsito para otros países convenidos, no necesitan justificar este tránsito pero deberá acreditarse con certificación especial dado por el Cónsul de España o la Aduana extranjera respectiva cuando el tránsito se verifique por nación no convenida.

Regla 5°. Los certificados pueden ir en español o francés. Cuando se presenten redactados en otro idioma, se traducirán la español, a elección del comercio, por los intérpretes jurados, por los corredores intérpretes de buques, por los corredores de comercio, por las Juntas de Agricultura, industria y comercio de la localidad, o por los Cónsules de las naciones convenidas a que pertenezcan las mercancías.

Regla 6°. Cuando el comercio reciba los certificados sin los requisitos anteriores expuestos podrá devolverlos antes del despacho para que se subsanen las formalidades omitidas, haciendo uso entre tanto de las plazas de almacenaje que conceden las Ordenanzas de Aduanas: en la inteligencia de que al pedir el despacho de las mercancías presentadas con certificados de origen se considerará este documento definitivamente admitido.

Regla 7°. Si al tiempo del reconocimiento no se presentan los correspondientes certificados, si presentados no tuvieren todos los requisitos o no conviniesen con las mercancías a que se refieren, serán nulos y se exigirá los derechos de las naciones no convenidas.

Cuando aparezcan diferencias entre el peso bruto de los bultos expresado en los certificados de origen y el consignado en las declaraciones, si estas diferencias no exceden en más o en menos de 2% de lo expresado en el certificado, se admitirán dichos documentos por las Aduanas, pero se considerarán nulos y sin ningún valor legal cuando las diferencias excedan de aquel tipo, aplicándose en este caso á los géneros a que los mismos se refieran los derechos de las naciones no convenidas.

Regla 8°. Las pequeñas cantidades de mercancías y efectos que para su uso traigan los viajeros en sus equipajes procedentes de naciones convenidas no necesitan certificado de origen para disfrutar de los derechos más módicos establecidos para dichas naciones, pero si del reconocimiento resultare comprobado que los efectos y mercancías son producto de la industria de países no convenidos se les exigirán los derechos de la primera columna del Arancel.

Regla 9°. El Ministerio de Hacienda podrá exceptuar en todo tiempo del requisito del certificado de origen a aquellas mercancías marcadas con la letra C en el Arancel que la conveniencia exigiere.

Aranceles de Aduanas. RD de 23 de julio de 1882. ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración Española*. Madrid, 1887.

Disposición 8°: Comercio con Cuba, Puerto Rico y Filipinas

Los productos de Cuba, puerto Rico y Filipinas y demás de la Oceanía dependientes de Filipinas, se admitirán con libertad de derechos de Aduana en la Península e islas Baleares, cuando sean conducidos directamente en bandera nacional, a excepción del tabaco.

Cuando dichos productos sean de Cuba y Puerto Rico y se conduzcan en bandera extranjera, serán asimismo libres de derechos de Aduanas con las excepciones siguientes: tabaco, aguardientes, azúcares, cacao, chocolate y café.

Cuando los anteriores artículos sean producto y procedan de las islas Filipinas y demás de las de Oceanía dependientes de ella y vengán en bandera extranjera, sólo satisfarán la quinta parte de los derechos que se fijan para los de Cuba y Puerto Rico.

Para que en las Aduanas de la Península e Islas Baleares se puedan aplicar las franquicias de derechos de Aduanas á los cacaos producto de Cuba, Puerto Rico y Filipinas será indispensable que las expediciones vengán acompañadas de un certificado expedido por el mismo hacendado o cultivador o persona que debidamente le represente, haciendo constar que el indicado fruto se ha cosechado en tierras de su pertenencia y el número, marcas y peso bruto de los envases en que se haya colocado.

El mismo hacendado o cultivador entregará con el certificado muestras duplicadas de la clase o clases del cacao a que se refiere dicho documento, firmando las muestras en que se coloquen.

El certificado y las muestras se presentarán a la autoridad local correspondiente que hará constar en el mismo documento el hecho de cosecharse por el interesado el indicado fruto en la misma demarcación administrativa o término municipal. Dicha autoridad pondrá además su sello en las muestras, cubriendo todos sus cierres.

Las Aduanas de Ultramar no despacharán de salida ninguna expedición de cacao ultramarino ni expedirán las facturas o pólizas sin que previamente se presenten dichos certificados, harán las oportunas comprobaciones, pondrán el Visto Bueno en los mismos y el sello en las muestras presentadas.

Las Aduanas en la Península comprobarán entre sí las pólizas y certificados y el cacao contenido en los envases con el de una de las muestras, remitiendo la otras con las indicaciones correspondientes á la Dirección General de Contribuciones indirectas.

Disposición 9º: Los géneros, frutos y efectos, cualquiera que sea su origen, procedentes de los expresados puertos (Ceuta, Melilla, Alhucemas, peñón de la Gomera, islas Chafarinas), que se introduzcan en la Península e islas Baleares, se considerarán como extranjeras y pagarán los derechos de este Arancel.

Aranceles de Aduanas. RD de 31 de diciembre de 1891. ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración Española*. Madrid, 1892.

