



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 1 de julio de 2019
(OR. en)

10831/19

**Expediente interinstitucional:
2019/0140(NLE)**

**UD 193
OCDE 7
PI 105**

PROPUESTA

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	1 de julio de 2019
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2019) 294 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE acerca del proyecto de Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2019) 294 final.

Adj.: COM(2019) 294 final

Bruselas, 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE acerca del proyecto de Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión por la que se establece la posición que ha de adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE con respecto a la adopción prevista del proyecto de Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. El proyecto de Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito

El proyecto de Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas («el proyecto de Recomendación») ha sido desarrollado por el Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito de la OCDE, un órgano subsidiario del Foro de Alto Nivel sobre Riesgos del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, y se basa en seis años de análisis y consultas con expertos que permitieron determinar los principales desafíos que convierten a las zonas francas en zonas propensas al comercio ilícito.

El principal objetivo del proyecto de Recomendación es aumentar la transparencia de las zonas francas para evitar que las organizaciones delictivas se aprovechen de ellas. A tal fin, dicho proyecto insta a los países miembros y a los países no miembros de la OCDE a: i) garantizar unos niveles adecuados de supervisión y control de las zonas francas; y ii) animar a los operadores de las zonas francas a cumplir el «Código de conducta para unas zonas francas conformes», que se establece en el apéndice del proyecto de Recomendación y que forma parte integrante del mismo.

En su primer pilar, el proyecto de Recomendación describe las zonas en las que se insta a los países signatarios a que adopten medidas adicionales, incluso mediante la cooperación internacional, con vistas a incrementar la vigilancia y el control de las zonas francas situadas dentro de sus jurisdicciones. Estas medidas incluyen un marco jurídico para las zonas francas que permita a las autoridades competentes realizar investigaciones, comprobaciones o inspecciones *in situ* efectivas y hacer cumplir las prohibiciones y las restricciones aplicables dentro de las zonas francas. El proyecto de Recomendación también pretende incrementar la disponibilidad de los datos estadísticos agregados sobre las mercancías que entran y salen de las zonas francas sobre la base de su clasificación arancelaria.

En su segundo pilar, el proyecto de Recomendación aconseja a los países que se adhieran a ella adoptar medidas para animar a los operadores de las zonas francas a cumplir voluntariamente el Código de conducta. Estas medidas pueden incluir un control más estricto de las expediciones procedentes de las zonas francas no conformes. El cumplimiento será evaluado y supervisado a través de un mecanismo que se creará después de la adopción del proyecto de Recomendación. En la práctica, el Código de conducta implica que las zonas francas deben vigilar a los operadores económicos establecidos en ellas, cooperar con las autoridades aduaneras y promover la disponibilidad de la información para la realización de

investigaciones. Su propósito es mejorar la obligación de rendir cuentas y garantizar la igualdad de condiciones con el resultado neto positivo de reducir el comercio ilícito.

2.2. El Consejo de la OCDE y el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE

El Consejo de la OCDE es el órgano decisorio de la OCDE. Está compuesto por un representante de cada país miembro y un representante de la Comisión Europea. El Consejo se reúne periódicamente a nivel de representantes permanentes de la OCDE y las decisiones se toman por consenso. Estas reuniones son presididas por el Secretario General de la OCDE. Veintitrés Estados miembros de la Unión son países miembros de la OCDE y tienen derecho de voto en el Consejo de la OCDE. La Unión no es miembro de la OCDE y, por tanto, no tiene derecho de voto cuando el Consejo de la OCDE adopta actos jurídicos. El Comité de Gobernanza Pública de la OCDE actúa sobre la base de un mandato otorgado por el Consejo de la OCDE. Aunque la Comisión Europea expresa la posición de la Unión en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE sobre la base de la presente Decisión del Consejo, corresponde a los Estados miembros de la Unión que son países miembros de la OCDE usar sus derechos de voto para adoptar la posición en nombre de la Unión, actuando conjuntamente.

2.3. Acto previsto del Consejo de la OCDE

El Comité Director del Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito de la OCDE concluyó el texto del proyecto de Recomendación, que es un instrumento jurídico de la OCDE no vinculante jurídicamente, el 29 de marzo de 2019 y lo presentó al Comité de Gobernanza Pública de la OCDE para su debate en su sesión del 16 de abril de 2019. Cuando entre en vigor la presente Decisión del Consejo, el proyecto de Recomendación se enviará al Comité de Gobernanza Pública de la OCDE para su aprobación mediante procedimiento escrito. Una vez aprobado, el proyecto de Recomendación se presentará al Consejo de la OCDE para su adopción.

3. POSICIÓN QUE HA DE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

La Unión desempeña un papel activo en la lucha contra el comercio ilícito, incluso a través de las disposiciones contenidas en el Código Aduanero de la Unión y las normas relativas a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual.

En las últimas décadas, muchos países del mundo han establecido zonas francas como forma de promover su desarrollo económico. Sin embargo, en algunos países estas zonas se han desarrollado más rápidamente que la adopción de normas y reglamentos que regulen la supervisión efectiva de las actividades que se llevan a cabo en ellas. En consecuencia, las redes delictivas han logrado encontrar formas de aprovechar las lagunas de supervisión en algunas zonas francas para hacer contrabando o desviar productos ilícitos hacia los mercados nacionales, establecer instalaciones de producción para la falsificación y el contrabando de bienes, pasar mercancías ilícitas y facilitar la prestación de servicios ilícitos. En algunos países, las zonas francas son tratadas a todos los efectos como si se encontraran fuera del territorio aduanero nacional; como resultado de ello, las mercancías entran y salen de estas zonas con controles aduaneros mínimos.

Con vistas a abordar estos desafíos, la Comisión Europea ha trabajado estrechamente con el Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito de la OCDE para desarrollar

orientaciones que ayuden a los gobiernos y a los responsables políticos a reducir y disuadir el comercio ilícito que tiene lugar a través de las zonas francas y en su interior. En el proyecto de Recomendación resultante se establecen medidas para mejorar la transparencia, promover el comercio limpio y justo en las zonas francas y restarles atractivo para las organizaciones delictivas que actualmente realizan un mal uso de ellas.

A la luz del hecho de que el comercio ilícito tiene amplias consecuencias negativas en términos económicos, sociales, medioambientales e incluso políticos, el apoyo de la Unión para la adopción del proyecto de Recomendación en el Consejo de la OCDE enviaría un contundente mensaje positivo a otros países miembros de la OCDE, así como a los países no miembros.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo». La noción de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tengan fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «puedan influir de manera determinante en el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión».

4.1.2. Aplicación al presente caso

El Consejo de la OCDE es un organismo creado por un acuerdo, a saber, el Convenio de la OCDE. Si bien la Unión no es miembro de la OCDE como tal, un representante de la Comisión Europea participa en las reuniones del Consejo de la OCDE y expresa la posición de la Unión. Por lo que se refiere a las cuestiones que son competencia de la Unión, la posición de la Unión se expresa sobre la base de una decisión del Consejo y corresponde a los Estados miembros de la Unión que son países miembros de la OCDE usar sus derechos de voto para adoptar la posición en nombre de la Unión, actuando conjuntamente.

El proyecto de Recomendación, que el Consejo de la OCDE puede adoptar, tras su aprobación por parte del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, puede influir en el análisis de riesgos realizado por las autoridades aduaneras de los Estados miembros con arreglo al Reglamento (UE) n.º 952/2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión, en relación con el marco de gestión de los riesgos aduaneros. Esto se debe a que el incumplimiento del Código de conducta es un indicador de riesgo que las autoridades aduaneras de los Estados miembros podrían utilizar dentro de su margen de apreciación para seleccionar mercancías u operadores económicos para el control aduanero a la luz de los envíos procedentes de zonas francas pertinentes o que hayan transitado por ellas. Por lo tanto, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido de los actos previstos respecto de los cuales se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo principal y el contenido del acto previsto están relacionados con la política comercial común. Tal y como se establece en el apartado 1, el proyecto de Recomendación está concebido para ayudar a los gobiernos y a los responsables políticos a reducir y disuadir el comercio ilícito a través de las zonas francas y en su interior. En consecuencia, dicho proyecto pretende promover y proteger el comercio legítimo en el sentido del artículo 207 del TFUE.

4.3. Conclusión

Por esta razón, se requiere una decisión del Consejo basada en el artículo 207 del TFUE, en relación con su artículo 218, apartado 9, para establecer la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y el Consejo de la OCDE. Aunque la Comisión Europea expresa la posición de la Unión en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE sobre la base de la presente Decisión del Consejo, corresponde a los Estados miembros de la Unión que son países miembros de la OCDE usar sus derechos de voto para adoptar la posición en nombre de la Unión, actuando conjuntamente.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE acerca del proyecto de Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y en particular su artículo 207, apartado 4, párrafo primero, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Las normas internacionales relativas a la lucha contra el comercio ilícito son esenciales para establecer unas condiciones equitativas a escala mundial y para promover el comercio legítimo. Dichas normas deben comprender orientaciones que ayuden a los gobiernos y a los responsables políticos en sus esfuerzos por reducir y disuadir el comercio ilícito a través de las zonas francas y dentro de estas, como el proyecto de Recomendación de la OCDE sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas (el «proyecto de Recomendación»).
- (2) Se han celebrado muchos debates sobre el proyecto de Recomendación en el Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito de la OCDE, un órgano subsidiario del Foro de Alto Nivel sobre Riesgos del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, basados en seis años de análisis y consulta con expertos, incluidas la OMA y la OMC.
- (3) Está previsto presentar el proyecto de Recomendación primero al Comité de Gobernanza Pública de la OCDE para su aprobación y después al Consejo de la OCDE para su adopción.
- (4) Conviene establecer la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE de acuerdo con el artículo 218, apartado 9, del TFUE, ya que el proyecto de Recomendación puede influir en el análisis de riesgos realizado por las autoridades aduaneras de los Estados miembros con arreglo al Reglamento (UE) n.º 952/2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión, en relación con el marco de gestión de los riesgos aduaneros. Esto se debe a que el incumplimiento del Código de conducta es un indicador de riesgo que las autoridades aduaneras de los Estados miembros podrían utilizar dentro de su margen de apreciación para seleccionar mercancías u operadores económicos para el control aduanero a la luz de envíos procedentes de zonas francas pertinentes o que hayan transitado por ellas. El comercio ilícito tiene amplias consecuencias

negativas en términos económicos, sociales, medioambientales e incluso políticos, y es esencial que la Unión apoye la adopción del proyecto de Recomendación en el Consejo de la OCDE.

- (5) El Consejo de la OCDE es un organismo creado por un acuerdo, a saber, el Convenio de la OCDE. Veintitrés Estados miembros de la Unión son países miembros de la OCDE y tienen derecho de voto en el Consejo de la OCDE. La Unión no es miembro de la OCDE y, por tanto, no tiene derecho de voto cuando el Consejo de la OCDE adopta actos jurídicos. Aunque la Comisión Europea expresa la posición de la Unión en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE, los Estados miembros que son países miembros de la OCDE deben usar sus derechos de voto para adoptar la posición en nombre de la Unión, actuando conjuntamente, en consonancia con la posición de la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que ha de adoptarse, en nombre de la Unión, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE con respecto al aumento de la transparencia en las zonas francas se basará en el proyecto de Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas, adjunto a la presente Decisión.

Los representantes de la Unión en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE pueden acordar cambios menores en el proyecto de Recomendación sin necesidad de aprobación por parte del Consejo.

Artículo 2

La posición a la que se hace referencia en el artículo 1 será adoptada por los Estados miembros de la Unión que sean países miembros de la OCDE, actuando conjuntamente.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*