

EL NUEVO CÓDIGO ADUANERO DE LA UE

El nuevo Código Aduanero de la UE

El pasado 1 de mayo de 2016 comenzó la aplicación de las disposiciones sustantivas del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre, por el que se aprueba el nuevo Código Aduanero de la Unión. El Código Aduanero de la Unión deroga la normativa aduanera vigente hasta entonces y supone un cambio importante en ella. Este nuevo código busca crear un marco moderno y electrónico para las aduanas europeas, simplificar la legislación y reforzar la seguridad jurídica en la UE.

PALABRAS CLAVE

UE, Código aduanero, Aduanas, Simplificación, Entorno electrónico

New Customs Code of the EU

On May 1, 2016 the provisions of the Regulation (EU) n.º 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2015, laying down the Union Customs Code started to apply. The Union Customs Code repeals the customs regulation existing up to the date and involves an important change therein. This new code searches to create a modern and electronic framework of the European customs, simplify the legislation and reinforce legal security in the EU.

KEY WORDS

EU, Customs code, Customs, Simplification, Electronic environment

Fecha de recepción: 3-5-2016

Fecha de aceptación: 30-5-2016

LA ENTRADA EN VIGOR DEL NUEVO CÓDIGO ADUANERO DE LA UE

El pasado 1 de mayo de 2016 comenzó la aplicación de las disposiciones sustantivas del nuevo código aduanero de la UE, denominado Código Aduanero de la Unión («CAU»), aprobado por el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013.

La normativa básica contenida en los 288 artículos del CAU se complementa con los siguientes actos de desarrollo y ejecución aprobados recientemente por la Comisión (a cuyo desarrollo se debe el periodo de casi tres años desde la aprobación hasta la efectiva aplicación del CAU):

- (i) *Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/2446* de la Comisión de 28 de julio de 2015, por el que se completa el CAU y que contiene normas de desarrollo de determinadas disposiciones de dicho código; y
- (ii) *Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/2447* de la Comisión de 24 de noviembre de 2015, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del CAU, pensadas para garantizar unas condiciones consistentes y sistemáticas para su implementación en los distintos Estados miembros.

Como veremos, una buena parte de las modificaciones introducidas por el CAU implican la creación e implementación de sistemas informáticos uniformes en todos los Estados miembros, que se efectuará gradualmente hasta el 2020. Hasta entonces, a la normativa anterior se sumará la *Decisión de*

Ejecución (UE) 2016/578 de la Comisión, de 11 de abril, que establece el Programa de Trabajo relativo al desarrollo y la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el CAU, y el *Reglamento Delegado (UE) 2016/341* de la Comisión, de 17 de diciembre de 2015, que establece las normas transitorias para la aplicación del CAU mientras no estén operativos los sistemas electrónicos pertinentes.

Con la entrada en vigor del CAU, se deroga el primer código aduanero, el Código Aduanero Comunitario («CAC») aprobado por el Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre, con sus actos modificativos y disposiciones de desarrollo. Ese primer código refundía, por primera vez desde la creación de la unión aduanera en 1968, las normas del derecho aduanero dispersas por entonces en numerosos reglamentos y directivas, e integraba los regímenes aduaneros que se venían aplicando por separado en los Estados miembros durante la década de los ochenta.

Aunque desde 1992 el CAC se ha ido modificando en varias ocasiones con intención de adaptarlo a los cambios económicos y jurídicos que han ido produciéndose (modificaciones como las del Reglamento n.º 648/2005 y el Reglamento (CE) n.º 450/2008 que reflejaban importantes cambios legales, como la expiración del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o la entrada en vigor del Convenio de Kioto revisado), la creación de un entorno jurídico moderno para las aduanas europeas requería una revisión a fondo de las disposiciones aduaneras vigentes.

El CAU, en palabras del director general del Taxation and Customs Union (TAXUD) de la Comisión Europea, Stephen Quest, es «*la ley que pretende simplificar y facilitar el comercio, reducir los costes asociados al cumplimiento de obligaciones formales para los negocios y racionalizar los procedimientos aduaneros a nivel europeo en todas las administraciones tributarias de los Estados miembros y aplicar comunicaciones electrónicas entre todas las partes involucradas, los operadores económicos, las autoridades aduaneras y la Comisión Europea. En esencia, el CAU da un marco moderno para las aduanas y el comercio*».

PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL CAU

Las modificaciones introducidas por el CAU, en efecto, crean un entorno moderno para las aduanas europeas y presentan una gran envergadura. Algunos de estos cambios suponen una simplificación y refundición de la normativa, otros muchos suponen un cambio radical en la forma de operar en la aduana que conocíamos hasta ahora. Como de forma acertada ha declarado DG TAXUD en sus comunicados oficiales y en sus programas de formación, el lema del CAU es «3S: *simplicity, service, speed*». En líneas generales, podemos decir que los cambios introducidos por el CAU, junto con su normativa de desarrollo y ejecución, pretenden:

- (i) racionalizar y simplificar la normativa y procedimientos aduaneros, facilitando transacciones económicas más eficientes;
- (ii) completar la transición hacia un entorno sin soporte en papel de las aduanas europeas, creando un entorno completamente electrónico e interoperable;
- (iii) ofrecer mayor seguridad jurídica a los operadores económicos y uniformidad en la aplicación de la normativa aduanera;
- (iv) reforzar las ventajas para los operadores económicos cumplidores y fiables.

Evidentemente, el análisis detallado de todos los cambios contenidos en los cinco textos legales comunitarios que conforman el nuevo marco jurídico de la unión aduanera y que se irán implementando gradualmente hasta el 2020 excede de un foro como este. No obstante, sí sería interesante destacar algunos de los principales cambios introducidos, por lo que a continuación nos referimos a (i) la simplificación y racionalización de los regíme-

nes aduaneros; (ii) el nuevo entorno electrónico e interoperable para los procedimientos aduaneros; (iii) el refuerzo de la seguridad jurídica en materia de decisiones relativas a la aplicación de la normativa aduanera; y (iv) las modificaciones en la figura de operador económico autorizado.

Simplificación y racionalización de los regímenes aduaneros

El núcleo central de la normativa aduanera lo componen los denominados (bajo el antiguo CAC) destinos y regímenes aduaneros, que, en esencia, son alternativas de destino de las mercancías en aduana. Más allá de la complejidad que pueden presentar los distintos regímenes aduaneros, la regulación del antiguo CAC no destacaba por su orden ni sistemático ni lógico. Así, de acuerdo con las disposiciones del antiguo CAC, a las mercancías se les podía dar alguno de los siguientes destinos en la aduana: (i) inclusión de un régimen aduanero, a saber: (a) el despacho a libre práctica; (b) el tránsito comunitario; (c) el depósito aduanero; (d) el perfeccionamiento activo; (e) la transformación bajo control aduanero; (f) la importación temporal; (g) el perfeccionamiento pasivo; y (h) la exportación —denominándose los regímenes de las letras (c), (d), (e), (f) y (g) «regímenes con impacto económico»—; (ii) introducción en una zona franca o en un depósito franco; (iii) reexportación fuera del territorio aduanero de la UE; (iv) destrucción; y (v) abandono a favor del erario.

El CAU emprende una importante labor simplificadora y clarificadora de esta regulación, dejando los posibles destinos en tres y los antiguos regímenes aduaneros con impacto económico en cuatro. Ahora, los posibles destinos de las mercancías en aduana son:

- (i) el despacho a libre práctica;
- (ii) su inclusión en uno de los procedimientos especiales, a saber: (a) el tránsito, interno y externo; (b) el depósito, que incluye el depósito aduanero y las zonas francas (desparecen los depósitos francos); (c) destinos especiales, que incluirán la importación temporal y el destino final; (d) el perfeccionamiento, que incluirá el perfeccionamiento activo y el perfeccionamiento pasivo (despareciendo la transformación bajo control aduanero, que se ha fusionado con el régimen de perfeccionamiento activo, al igual que el régimen de reintegro de la misma modalidad); y

(iii) la exportación.

En relación con los procedimientos especiales, destaca que se hayan establecido unas normas comunes y sencillas, complementadas con unas pocas específicas para cada uno de ellos. Según la exposición de motivos del CAU, esta labor pretende simplificar al operador la elección del régimen adecuado, evitar errores y reducir el número de recaudaciones y reembolsos posteriores al levante de mercancías.

Adicionalmente, a través de la regulación sustantiva de los regímenes especiales, se han introducido modificaciones que podrían dar muchas oportunidades logísticas y de negocio a los operadores económicos, entre las que destacamos:

(iv) la posibilidad de transmisión total o parcial de los derechos y obligaciones del titular de un régimen respecto de las mercancías incluidas en este régimen (distinto del régimen de tránsito) a otra persona que reúna las condiciones establecidas para el régimen de que se trate;

(v) la extensión del uso de mercancías equivalentes (las mercancías de la Unión depositadas, utilizadas o transformadas en lugar de las mercancías incluidas en un régimen especial) más allá de los regímenes de perfeccionamiento, que se amplían al régimen de depósito aduanero, zona franca, destino final o incluso importación temporal, sujeto a la autorización por parte de las autoridades aduaneras; y

(vi) la posibilidad de llevar a cabo las manipulaciones usuales (las destinadas a garantizar la conservación, mejorar la presentación o la calidad comercial, o preparar la distribución o reventa de las mercancías incluidas en un régimen de depósito aduanero o de perfeccionamiento o en una zona franca) sin autorización por parte de las autoridades aduaneras.

Por último, aunque no se trate de un régimen aduanero propiamente dicho, sí interesa destacar las importantes modificaciones introducidas en la figura del depósito temporal (en el que se encuentran las mercancías desde su llegada a la aduana hasta la presentación ante las autoridades aduaneras). Además de extender el plazo máximo del depósito temporal hasta 90 días, se ha introducido la posibilidad de mover las mercancías que están bajo el depósito temporal, lo que evitará tener que acudir al régimen de tránsito para ello (como era necesario hacer bajo el CAC), lo que a su vez puede ampliar consi-

derablemente las opciones logísticas de los operadores económicos en la Unión.

Un nuevo entorno electrónico e interoperable para los procedimientos aduaneros

El CAU hace un avance gigantesco hacia un entorno simplificado y sin soporte en papel para el comercio y las aduanas, que constituye uno de los objetivos de la Unión de acuerdo con el *Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan* iniciado en 2003.

Antes del CAU, por un lado, ya se habían hecho avances importantes hacia un entorno electrónico, como, por ejemplo, el *New Computerised Transit System* creado en 1997; por otro lado, muchos Estados miembros habían implementado sus propios sistemas electrónicos para determinados trámites aduaneros. No obstante, la regulación del CAU pretende implementar un sistema electrónico completo y uniforme en toda la Unión, instaurando procedimientos de despacho sencillos y eficaces, que se irán implementando gradualmente hasta 2020. Entre los principales cambios introducidos, podemos destacar que ahora con el CAU:

(i) las declaraciones en aduana se realizarán por medios electrónicos con un solo tipo de declaración simplificada (que incorporará otras declaraciones que antes se presentaban por separado, como la declaración de valor);

(ii) se introduce la posibilidad de presentar la declaración en aduana en forma de inscripción en los registros del declarante;

(iii) aprovechando las disposiciones del Convenio de Kioto revisado, se introduce la posibilidad de que el lugar de presentación de la declaración pueda disociarse de aquel en el que se encuentren físicamente las mercancías, creándose un sistema de despacho centralizado;

(iv) se implantará un sistema de supervisión centralizada de las garantías bancarias (que, por cierto, no necesitarán aceptación por parte de las autoridades aduaneras si son emitidas por entidades certificadas al efecto); y

(v) se introduce la posibilidad de presentación de declaraciones sumarias de entrada por otras personas distintas del declarante, y también la necesidad de hacerlo con anterioridad a la carga de las mercancías en determinados casos.

La implementación de estos sistemas, en primer lugar, facilitará y simplificará de manera significativa los trámites aduaneros y reducirá la carga administrativa para los operadores económicos. En segundo lugar, la información en formato electrónico permitirá a las autoridades aduaneras efectuar controles y cruzar datos con mayor facilidad, lo que a su vez permitirá efectuar no solo la supervisión del correcto cumplimiento de la normativa aduanera, sino también la normativa de seguridad, controles que el CAU prevé que se reforzarán con la cooperación entre las autoridades aduaneras y otras agencias gubernamentales.

Refuerzo de la seguridad jurídica en la materia de decisiones relativas a la aplicación de la normativa aduanera

Hasta ahora la regulación de las decisiones de las autoridades aduaneras relativas a la aplicación de la normativa aduanera se encontraba dispersa por el CAC y era bastante genérica, permitiendo la aplicación de la normativa nacional. Buscando que todas las decisiones en materia de aplicación de la legislación aduanera (incluida la información vinculante) queden sujetas a unas mismas disposiciones, su regulación se unifica, se amplía y se define como sigue:

(i) se crea una distinción entre las decisiones adoptadas previa solicitud del operador económico y aquellas adoptadas «a instancia» de las autoridades aduaneras, presentando éstas caracteres y garantías distintas;

(ii) para aquellas decisiones adoptadas a solicitud del operador económico, se prevén dos fases diferenciadas: la de aceptación de la solicitud en un plazo de 30 días desde su recepción y la de toma de decisión, en un plazo de 20 días desde la aceptación (pudiendo prorrogarse ese plazo en determinadas circunstancias);

(iii) además del ya reconocido en el CAC derecho de recurso contra las decisiones tomadas por las autoridades aduaneras, el CAU reconoce el derecho de los operadores económicos a ser oídos antes de la adopción de una decisión que les afecte negativamente y se impone la obligación de motivación de tales decisiones;

(iv) se instaura la validez de las decisiones relacionadas con la aplicación de la legislación aduanera en todo el territorio aduanero de la Unión;

(v) se implementa un régimen protegido para la anulación, revocación y modificación de decisiones favorables a los operadores económicos; y

(vi) las decisiones relativas a las informaciones arancelarias vinculantes y a las informaciones vinculantes en materia de origen se incluyen expresamente en esta regulación (al igual que la concesión del estatuto de operador económico autorizado) con algunas especialidades; además, la validez de estas se reduce de 6 a 3 años y se establece su carácter vinculante para el titular.

Modificaciones en la figura del operador económico autorizado

La figura del operador económico autorizado («OEA») es relativamente nueva en el ámbito aduanero (existente desde el 2008), y está cobrando cada vez más relevancia. La idea que subyace en esta figura es la de cooperación de las autoridades aduaneras con los operadores económicos cumplidores y fiables y la consiguiente concesión de simplificaciones aduaneras, facilidades en materia de seguridad y protección, así como un trato más favorable por lo que respecta a los controles aduaneros, como, por ejemplo, menos controles físicos y documentales.

El CAU, por un lado, refuerza la posición del OEA y reserva muchas de sus nuevas ventajas precisamente a estos operadores económicos (como el novedoso sistema de autoliquidación, el despacho centralizado, la posibilidad de otorgar garantías reducidas o emitir certificaciones de estatus comunitario de mercancías). Por otro lado, y quizá como consecuencia de estas mayores ventajas, los requisitos para el acceso a este estatus también se refuerzan. Podemos desatacar las siguientes modificaciones:

(i) Con el CAU existirán dos tipos de autorización: la de OEA de simplificaciones aduaneras (que permitirá a su titular beneficiarse de determinados procedimientos simplificados en virtud de la legislación aduanera) y la de OEA de seguridad y protección (que concederá a su titular facilidades en materia de seguridad y protección). Ambos tipos de autorización son acumulables pero independientes. Los certificados emitidos hasta el 30 de abril de 2016 seguirán siendo válidos bajo el CAU hasta que las autoridades aduaneras los reevalúen.

(ii) A partir de 1 de mayo de 2016 los criterios para la concesión del estatuto de OEA se unifican y se amplían, y para acceder al estatus de OEA se exigirá:

- inexistencia de infracciones graves o reiteradas de la legislación aduanera y de la normativa fiscal, en particular que no haya habido condena alguna por un delito grave en relación con la actividad económica del solicitante;
- que el solicitante demuestre, de un alto nivel de control de sus operaciones y del flujo de mercancías, mediante un sistema de gestión de los registros comerciales y, en su caso, de los registros de transporte, que permita la correcta realización de los controles aduaneros;
- solvencia financiera, la cual se considerará acreditada cuando el solicitante tenga un buen nivel financiero que le permita cumplir sus compromisos, teniendo debidamente en cuenta las características del tipo de actividad de que se trate;
- un nivel adecuado de competencia o de cualificaciones profesionales directamente relacionadas con la actividad que ejerza (solo para el OEA de simplificaciones aduaneras); y
- niveles de seguridad y protección adecuados, los cuales se considerarán satisfechos cuando el solicitante demuestre que mantiene las medidas adecuadas para garantizar la seguridad y la protección de la cadena de

suministro internacional, incluso en los ámbitos de la integridad física y los controles de acceso, los procesos logísticos y el tratamiento de determinados tipos de mercancías, el personal y la identificación de los socios comerciales (solo para el OEA de seguridad).

(iii) La concesión del estatuto OEA se considerará una decisión relativa a la aplicación de la normativa aduanera, por lo que le serán de aplicación las novedades expuestas en el apartado precedente.

(iv) Por último, desaparecerá la versión en papel del certificado, pasando a ser la autorización de OEA totalmente electrónica.

COMENTARIOS FINALES

Desde el punto de vista de aplicación de la normativa aduanera, el CAU se presenta como un texto mucho más simple, unificado y accesible que la regulación existente hasta su aprobación. La aplicación práctica de sus disposiciones permitirá mayor facilidad y eficiencia en los trámites aduaneros y también proporcionará mayor seguridad a los consumidores europeos. Por último, el CAU, sin duda, reforzará significativamente la cooperación entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros y unificará su acción, frente a posibles situaciones de fraude o amenazas a la seguridad.

DARYA BUDOVA*

* Abogada del Área de Derecho Fiscal de Uría Menéndez (Madrid).