

# COVID-19, estado de alarma y aduanas: respuesta de España y de la Unión Europea

**Adrián Boix Cortés**

Abogado del Área de Fiscal de Gómez-Acebo & Pombo

---

*En el Boletín Oficial del Estado (BOE, en adelante) número 65, de 13 de marzo de 2020, se publicó el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (RDL 7/20, en adelante).*

En el BOE número 67, de 14 de marzo de 2020, se publicó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (RD 463/20, en adelante), entrando en vigor desde el mismo 14 de marzo de 2020.

El 16 de marzo de 2020 se dictó por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales la Nota Informativa 01/2020, de 16 de marzo de 2020, conteniendo instrucciones derivadas de la declaración de estado de alarma declarada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (NI 1/20, en adelante).

En el BOE número 73 se publicó el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (RDL 8/20, en adelante). En vigor desde el 18 de marzo de 2020.

Se refieren las referidas normas e instrucciones a determinadas medidas destinadas a agilizar los trámites aduaneros, con la finalidad de paliar los efectos de la grave crisis que atravesamos por el COVID-19, tratando así de minorar los perjuicios que van a producirse en las importaciones y exportaciones de bienes. El resultado es el siguiente:

## **1. Tránsito aduanero.**

Se prevé que las autoridades competentes delegadas adoptarán las medidas necesarias para garantizar el tránsito aduanero en los puntos de entrada o puntos de inspección fronteriza ubicados en puertos o aeropuertos. A este respecto se atenderá de manera prioritaria a los productos que sean de primera necesidad –artículo 16 del RD 463/20-.

## **2. Garantías.**

Deja de ser necesaria la aportación de documentos originales de garantía (avales o certificados de seguro de caución), para su admisión y alta en el sistema informático, sin perjuicio de que se efectúen las oportunas comprobaciones sobre el documento escaneado aportado. Se prevé que los originales se requerirán cuando finalice el estado de alarma, en tanto en cuanto dichos originales sigan surtiendo efecto –NI 1/20-.

Asimismo, de no ser posible la devolución física de las garantías, se notificará telemáticamente su cancelación y la conservará la Administración hasta la conclusión del estado de alarma.

Los depósitos en la Caja General de Depósitos se pueden seguir tramitando de forma telemática.

## **3. EUR-1.**

Se procederá a la emisión de los EUR-1 a posteriori -NI 1/20-.

## **4. Cuadernos ATA.**

Cuando no sea posible sellar físicamente los cuadernos ATA, se remitirá una copia del mismo por vía telemática, procediendo la aduana, tras realizar las comprobaciones que estime oportunas, a emitir un justificante de presentación por vía telemática (con CSV para que pueda ser verificado por las autoridades de otros países), incluyendo todos los detalles relevantes y haciendo mención al RD 463/20.

## **5. Precinto de mercancías en tránsito.**

Se prevé que «se podrá» sustituir el precintado de mercancías en tránsito por una descripción de las mercancías suficientemente precisa como para permitir su fácil identificación, debiéndose especificar la cantidad y naturaleza de las mercancías, así como sus características particulares –NI 1/20-.

## **6. Plazos de pago y aplazamiento de la deuda aduanera: no afectado por el estado de alarma.**

Mediante el RDL 7/20 se adoptaron medidas en relación con el aplazamiento y fraccionamiento de deudas tributarias resultantes de declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones.

Mediante el RDL 8/20 se ha acordado la suspensión de los plazos de pago en período voluntario de las deudas tributarias objeto de liquidación.

Todo lo anterior no afecta a la deuda aduanera integrada ocasionada por la importación de mercancías.

Con carácter general el plazo de pago de la deuda aduanera es de 10 días desde la notificación de la deuda aduanera, de conformidad con el artículo 108.1 del Código Aduanero Comunitario (CAU) –aprobado mediante Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013.

Y, en cuanto a los aplazamientos de la deuda aduanera hay que estar a lo dispuesto en el CAU, artículo 110.<sup>1</sup>

## **7. Procedimientos.**

El ámbito aduanero queda excluido de la paralización de procedimientos del sector público resultante de los RD 463/20 y 8/20.

Expresamente el artículo 33.4 del RD 8/20 establece que lo relativo a la paralización de los procedimientos «*se entenderá sin perjuicio de las especialidades previstas por la normativa aduanera en materia de plazos para formular alegaciones y atender requerimientos.*».

## **8. Plazos de recurso.**

Debe entenderse que aplica lo dispuesto con carácter general en el RD 463/20 y 8/20, esto es:

- Notificada la liquidación de una deuda aduanera con anterioridad al 14 de marzo de 2020, fecha en que se declaró el estado de alarma, el plazo para recurrir debe entenderse que se iniciará de nuevo el día 1 de mayo de 2020, o bien el día siguiente al que pierdan vigencia las posibles prórrogas del Real Decreto 463/20, en caso de que ese día fuera posterior al 1 de mayo.
- Notificada la liquidación de una deuda aduanera tras la entrada en vigor del RD 8/20, el 18 de marzo de 2020, y hasta el 30 de abril de 2020, el plazo para recurrir comenzará el 1 de mayo.
- Notificada la liquidación de una deuda aduanera tras el 30 de abril de 2020, el plazo para recurrir comenzará en la fecha de su notificación.
- Respecto a la notificación de una liquidación entre el 14 y el 17 de marzo de 2020, ninguna de las normas indicadas contempla expresamente dicha situación. Por tanto, de forma prudente, y en tanto en cuanto no exista criterio de la Administración, habrá que estar al plazo ordinario de recurso que resulta de la normativa general.

## **9. Competencias para el despacho aduanero.**

El RDL 8/20 manifiesta el objetivo de agilizar los trámites aduaneros de importación en el sector industrial, ante el riesgo de que se perjudique la cadena de suministros de mercancías

---

<sup>1</sup> NI GA 09/2019 de 15 de julio, relativa a la autorización de aplazamiento del pago (dpo) para el conjunto de los importes de derechos que sean objeto de una contracción única.

procedentes de países terceros y se paralicen las exportaciones.

La solución a este potencial problema consiste en permitir un despacho de aduanas exclusivamente informático, sin necesidad de modificación por cualquier órgano o funcionario del Área de Aduanas e Impuestos Especiales, toda vez que se ha acordado ya la no presencia de personas no críticas en dicha organización.

De forma expresa, el artículo 32 del referido RDL 8/20 establece que «*El titular del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria podrá acordar que el procedimiento de declaración, y el despacho aduanero que aquel incluye, sea realizado por cualquier órgano o funcionario del Área de Aduanas e Impuestos Especiales*».

## **10. Prioridades del despacho aduanero.**

La NI 1/20 preveía el mantenimiento de la presencia física para el despacho aduanero, si bien a la vista del RD 8/20, que dice primar el despacho electrónico sin originales, la anterior previsión de naturaleza no legal debe entenderse superada por ésta última de rango legal.

En cualquier caso, entendemos, se mantiene la prioridad informada en la NI 1/20, en relación con el despacho de bienes perecederos, medicamentos y productos sanitarios, otros bienes de primera necesidad y los necesarios para el mantenimiento de las cadenas de producción, asegurando el cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad y protección de los ciudadanos.

En el ámbito comunitario, el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE, en adelante), C 86/6, de 16 de marzo de 2020, publicaba **Comunicación de la Comisión Europea sobre las consecuencias del brote de COVID-19 para las investigaciones antidumping**. Dicha comunicación categoriza de la siguiente forma los procedimientos o trámites aduaneros afectados por la situación de crisis derivada del COVID-19:

### *a) Inspecciones in situ.*

Como consecuencia del brote de coronavirus la Comisión Europea suspendió todos los viajes no esenciales a China y aplazar todas las reuniones presenciales con visitantes procedentes de China.

Por ello acuerda la Comisión europea que en caso de que la información proporcionada por los productores exportadores establecidos en China y varias empresas afectadas situadas fuera de China, pero con vínculos estrechos con este país, no sea objeto de inspección in situ debido a estas circunstancias, la Comisión se esforzará por tener en cuenta la información adecuadamente presentada por las partes y cotejarla con otra información disponible, si es posible. Si la Comisión no estuviera satisfecha con la exactitud o la exhaustividad de la información presentada, tendrá que basar sus conclusiones únicamente en los hechos verificados o probados en el acta de la investigación.

Esto es, las inspecciones in situ impulsadas por la Comisión Europea está prevista que se vean sustancialmente mermadas por la falta de presencia física de su personal en los lugares de desarrollo de las investigaciones. Atentamente, destaca la Comisión Europea, se examinará la

siguiente información:

- la denuncia y la informaciones verificadas contenidas en ella, presentadas en nombre de la industria de la Unión de conformidad con los artículos 5 o 10 de los respectivos Reglamentos de base;
- la información presentada de conformidad con el artículo 6, apartado 2, o el artículo 11, apartado 2, de los respectivos Reglamentos de base por otras partes interesadas, en particular los productores exportadores, que los servicios de la Comisión puedan verificar adecuadamente en Bruselas.

La Comisión Europea, en estas circunstancias, requiere la máxima cooperación de las partes interesadas, en particular que la información que se proporcione esté suficientemente detallada, sea completa y esté debidamente certificada, y que pueda cotejarse mediante fuentes independientes y verificables.

Por lo que se refiere a las respuestas al cuestionario presentadas por los productores exportadores sujetos a la metodología contemplada en el artículo 2, apartado 6 bis, del Reglamento antidumping de base, se pide a los productores exportadores que presten especial atención a garantizar que se cumplan las instrucciones generales del cuestionario, en particular el apartado 1, esto es, las hojas de cálculo que soportan la respuesta proporcionada en cada caso. Se reserva de nuevo la Comisión Europea la facultad de formular sus conclusiones sobre la base de los datos disponibles cuando las partes interesadas no puedan facilitar la información necesaria, con respeto a los requisitos en materia de procedimiento y de transparencia.

#### *b) Impacto sobre plazos.*

La Comisión Europea reconoce expresamente que el brote de coronavirus es un acontecimiento imprevisto que constituye un caso de fuerza mayor. No es menor esa consideración a la vista de los acontecimientos, y de algunos pronunciamientos ya existentes sobre la materia.

La Comisión Europea prevé que los productores exportadores y otras partes establecidas en China o en cualquier otro lugar puedan ser objeto de medidas de seguridad que impidan o limiten su capacidad de llevar a cabo actividades comerciales durante períodos de tiempo prolongados. Y, ante la posibilidad de que ello repercuta en la capacidad de las partes para responder a tiempo a los cuestionarios y a otras solicitudes de información en el curso de investigaciones de defensa comercial, la Comisión Europea habilita la concesión de la prórroga de siete días para atender a dichas solicitudes de información, sobre la base de que el brote de coronavirus es un acontecimiento imprevisto que constituye un caso de fuerza mayor que habilita dicho plazo extraordinario. No obstante, se exige solicitar dicha prórroga del plazo debiéndose «*explicar detalladamente*» la incidencia de las medidas relacionadas con el coronavirus en su capacidad de facilitar la información solicitada.

Dicho plazo en los procedimientos de investigación podrá prolongarse más allá de esos siete días, considerando que determinados operadores económicos establecidos en China pueden estar sujetos a medidas de seguridad adicionales y sustanciales que obstaculicen su capacidad para satisfacer las solicitudes de la Comisión (períodos de cuarentena o cierres obligatorios de

fábricas). De nuevo, deberá justificarse debidamente tal situación, y, además, en qué medida dicha prórroga del plazo les permitiría, en su caso, preparar una respuesta significativa al cuestionario de la Comisión u otras solicitudes de información.

La Comisión decidirá caso por caso si debe concederse esa prórroga adicional en las investigaciones en curso, reservándose la facultad para, en todo caso, rechazar las solicitudes de prórroga si ello pudiera poner en peligro la conclusión de la investigación a su debido tiempo.

*c) Realización de las investigaciones afectadas y toma de decisiones.*

Prevé la Comisión la necesidad de estar a la evolución de la situación en cada caso. Se supervisará por la Comisión dicha evolución, y se pide a las partes interesadas que informen a la Comisión de cualquier cambio que pueda mejorar el proceso de verificación, así como en relación con la presentación de información.

Asimismo se prevé que en caso de que se haya concluido una investigación y se hayan impuesto medidas definitivas sobre la base de los datos disponibles, tan pronto como China o determinadas zonas de dicho país o del extranjero dejen de ser consideradas zonas no seguras para viajar a ellas, la Comisión podrá iniciar de oficio una reconsideración de conformidad con el artículo 11, apartado 3, o el artículo 19, apartado 1, de los Reglamentos de base. Y, si las partes interesadas deseen presentar sus observaciones sobre el enfoque antes mencionado, deberán hacer llegar dichas observaciones a la Comisión en un plazo de diez días a partir de la fecha de publicación en el DOUE de la presente Comunicación objeto de esta Nota.

En el DOUE, CI 86/1, de 16 de marzo de 2020, se publicaba la **Comunicación de la Comisión Europea COVID-19 Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales.**

Incluimos en esta nota la referencia a dicha norma por cuanto que se trata de directrices de la Comisión que pueden afectar sustancialmente a la entrada y salida de bienes del territorio de los Estados miembros, por lo que cabe esperar que tengan impacto en el funcionamiento de la aduana.

Resulta esencial la manifestación de intenciones que formula la Comisión europea: «*La crisis del coronavirus ha puesto de relieve el **desafío de proteger la salud de la población a la vez que se evitan perturbaciones de la libre circulación de personas y la entrega de los bienes y los servicios esenciales en toda Europa.** La aplicación de las políticas de la Unión en materia de control de personas y mercancías debe regirse por el principio de solidaridad entre los Estados miembros*» Asimismo, prevé la Comisión Europea que «*Para evitar situaciones de escasez e impedir que se agraven las dificultades sociales y económicas que ya padecen todos los países europeos, **es fundamental mantener el funcionamiento del mercado único.** Por consiguiente, **los Estados miembros no deben adoptar medidas que comprometan la integridad del mercado único de bienes, en particular de las cadenas de suministro, ni incurrir en prácticas desleales de ningún tipo**», y, añade la Comisión, los Estados miembros «*deben en todo momento «permitir la entrada de sus propios ciudadanos y residentes y facilitar el tránsito de otros ciudadanos y residentes de la UE que regresen a su país de origen.»*»*

De forma esquemática, las directrices de la Comisión son las siguientes:

## **1. Transporte de bienes y servicios.**

El sector del transporte y la movilidad es esencial para garantizar la continuidad económica, siendo indispensable una actuación colectiva y coordinada. Indica la Comisión que «*Los servicios de transporte de emergencia deben tener prioridad*», por ejemplo, se señala, a través de «*carriles verdes*».

Las medidas de control no deben socavar la continuidad de la actividad económica en general, y en particular, deben preservar el funcionamiento de las cadenas de suministro que afectan a bienes esenciales tales como el suministro de alimentos, incluido el ganado, y de equipos y suministros médicos y de protección vitales.

Debe facilitarse el desplazamiento, la circulación segura, de los trabajadores del transporte, incluidos los conductores de camiones y trenes, los pilotos y el personal de vuelo a través de las fronteras interiores y exteriores.

Las restricciones que se impongan por los Estados miembros al transporte de mercancías y pasajeros por motivos de salud pública, deben ser transparentes (plasmadas en documentos públicos), debidamente motivadas (sobre la base de datos científicos y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, proporcionadas (no ir más allá de lo estrictamente necesario), pertinentes y específicas (las restricciones aplicadas a cualquiera de los distintos modos de transporte deben adaptarse al modo en cuestión), y no discriminatorias.

Quedan vetadas, por tanto, restricciones no justificadas como se indica, establecidas sobre la base de consideraciones generales no ajustadas al modo de transporte que en su caso se restrinja, o aquellas que no sea públicas.

Asimismo, la Comisión Europea prevé que deba notificarse a la propia Comisión, y al resto de Estado miembros, cualquier restricción relacionada con los transportes adoptada por cualquiera de los Estados miembros y, en cualquier caso, antes de aplicarse, sin perjuicio de las normas sobre medidas de emergencia en el sector de la aviación).

## **2. Suministro de bienes.**

Recuerda la Comisión Europea que los Estados miembros deben:

- preservar la libre circulación de todas las mercancías;
- asegurar la cadena de suministro de productos esenciales tales como los medicamentos, los equipos médicos, los productos alimenticios de primera necesidad y perecederos y el ganado;
- salvo que esté debidamente justificado, no deben imponerse restricciones a la circulación de mercancías en el mercado único, en especial (pero no exclusivamente)

de las mercancías esenciales, relacionadas con la salud y perecederas, en particular los productos alimenticios;

- deben estudiar la posibilidad de eliminar la prohibición de circular en fin de semana;
- no deben imponerse certificaciones adicionales a las mercancías que circulan legalmente en el mercado único de la UE;

IMPORTANTE: según la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, no hay pruebas de que los alimentos sean fuente o vía de transmisión de la COVID-19.

- garantizar un abastecimiento constante, lo que requiere, señala la Comisión, un «*compromiso proactivo por parte de toda la cadena de suministro*»;
- deben reforzarse, en su caso, modos de transporte específicos.

### 3. Medidas relacionadas con la salud.

La Comisión Europea destaca la necesidad de adoptar medidas adecuadas para aquellas personas que presentan un riesgo para la salud pública por padecer la COVID-19. Deben tener acceso a una atención sanitaria adecuada, teniendo en cuenta la priorización de los diferentes perfiles de casos en los sistemas sanitarios nacionales.

En cuanto a medidas sanitarias con incidencia en fronteras exteriores, recomienda la Comisión:

- medidas de cribado a la entrada (primarias (2) y secundarias (3)) con la finalidad de evaluar síntomas o exposición a COVID-19 en viajeros procedentes de zonas o países afectados;
- medidas de cribado a la salida, a fin de evaluar síntomas o exposición a COVID-19 de viajeros que salgan de países afectados. **No se debe autorizar el desplazamiento de aquellos viajeros que se considere que han estado expuestos a la COVID-19 o la han sufrido;**
- aislar los casos sospechosos y transferir los casos confirmados a un centro sanitario, y acordar las autoridades de ambos lados de la frontera el tratamiento adecuado de los casos de personas que se considere que presentan un riesgo para la salud pública;
- formularios que permitan identificar a los pasajeros procedentes de zonas o países afectados a bordo de aeronaves, transbordadores, trenes o autobuses;
- cumplimentación de la Declaración Marítima de Sanidad para todos los buques de llegada, con indicación de todos los puertos visitados;
- facilitar material informativo (prospectos, pancartas, carteles, diapositivas electrónicas, etc.) a viajeros que lleguen de las zonas afectadas o salgan de ellas;

#### **4. Fronteras exteriores.**

Se prevé la inclusión de controles sanitarios sobre las personas con entrada en el espacio Schengen.

Asimismo, recuerda la Comisión la posibilidad de los Estados miembros de denegar la entrada a los nacionales de terceros países no residentes (de forma proporcionada y no discriminatoria), y aplicar en su caso medidas como el aislamiento o la cuarentena.

#### **5. Fronteras interiores.**

Los Estados miembros pueden restablecer temporalmente controles fronterizos en las fronteras interiores por razones de orden público o seguridad interior. Un caso, como indica la Comisión Europea, es el de riesgo generado por una enfermedad contagiosa. Eso sí, con la debida notificación de conformidad con el Código de fronteras Schengen.

La proporcionalidad ha de regir el establecimiento de los referidos controles. Explícitamente indica la Comisión que «No se debe denegar la entrada a las personas que estén claramente enfermas», sino adoptar en tales casos las medidas anteriormente.

Aclara la Comisión que *«la realización de controles sanitarios de todas las personas que entran en el territorio de los Estados miembros no exige la introducción formal de controles en las fronteras interiores»*, se trata pues de medidas distintas.

Debe garantizarse la libertad de circulación, y en particular, la no discriminación entre los nacionales de los distintos Estados miembros. Un Estado miembro no debe denegar la entrada a los ciudadanos de la UE o a los nacionales de terceros países que residan en su territorio y debe facilitar el tránsito de otros ciudadanos de la UE y residentes que vuelvan a su país de origen. Ello sin perjuicio de adoptar las medidas de aislamiento o similares anteriormente referidas.

La introducción de controles fronterizos en las fronteras interiores deben organizarse de modo que se eviten concentraciones (por ejemplo, colas), puesto que eso genera un riesgo mayor de propagación del virus.

Los Estados miembros deben permitir y facilitar el cruce de fronteras por parte de los trabajadores fronterizos, especialmente (no en exclusiva) de quienes trabajan en el sector de la salud y la alimentación, y otros servicios esenciales (cuidado de niños, de personas mayores, personal crítico de los servicios públicos).

Finalmente, la Comisión apela a la cooperación y coordinación de los Estados miembros, en particular de los Estados miembros vecinos, para garantizar la eficacia y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.