

Bruselas, 18.11.2015
COM(2015) 751 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**Evaluación REFIT de la Directiva 91/477/CE del Consejo, de 18 de junio de 1991,
modificada por la Directiva 2008/51/CE, de 21 de mayo de 2008, sobre el control de la
adquisición y tenencia de armas**

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Evaluación REFIT de la Directiva 91/477/CE del Consejo, de 18 de junio de 1991, modificada por la Directiva 2008/51/CE, de 21 de mayo de 2008, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas

1. Introducción

1) El 18 de junio de 1991 se adoptó la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas¹, que, el 21 de mayo de 2008, fue modificada por la Directiva 2008/51/CE² (Directiva sobre armas de fuego).

2) El artículo 17 de la Directiva sobre armas de fuego establece lo siguiente: «A más tardar el 28 de julio de 2015, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la situación derivada de la aplicación de la presente Directiva, acompañado, si ha lugar, de propuestas». Con el fin de preparar el informe, la Comisión puso en marcha un estudio de evaluación realizado por consultores externos. El estudio de evaluación³, que se concluyó en diciembre de 2014, contiene un análisis exhaustivo sobre la aplicación de la Directiva así como un análisis de la eficacia de la legislación en función de cinco criterios clave de evaluación. Asimismo, sobre la base de las constataciones, formula recomendaciones concretas sobre mejoras dirigidas a la Comisión, a las autoridades de los Estados miembros, o a ambas a la vez. Esta evaluación ha estado vinculada al Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT)⁴, de la Comisión.

3) Al concluir el estudio de evaluación, la Comisión pidió a los miembros del Comité establecido en virtud del artículo 13 *bis* de la Directiva (Comité sobre Armas de Fuego), que representa a los veintiocho Estados miembros de la UE y los cuatro países del EEE⁵ y la AELC^{6 7}, que formularan observaciones y presentaran una evaluación de sus constataciones y recomendaciones. Los miembros del Comité presentaron sus observaciones oralmente en las reuniones del Comité (el 18 de diciembre de 2014 y el 25 de marzo de 2015), que fueron complementadas por escrito por algunos Estados miembros (Bélgica, Francia, Reino Unido y Suecia).

4) El informe final del estudio de evaluación fue entregado en enero de 2015, justo antes de que tuvieran lugar los trágicos acontecimientos de París y Copenhague. Estos sucesos pusieron de relieve la existencia de problemas acuciantes en materia de seguridad a escala de la UE. En la reunión del Comité sobre Armas de Fuego que se celebró en marzo de 2015, la Comisión invitó al representante de los Estados miembros no solo a formular observaciones sobre la evaluación, sino también a plantear otras posibles preocupaciones respecto a la aplicación de la Directiva sobre armas de fuego que estuvieran relacionadas con los trágicos acontecimientos recientes y que no hubieran sido señaladas por el consultor.

5) El objetivo del presente informe es describir las constataciones del estudio de evaluación, complementarlas con las observaciones recibidas hasta la fecha y presentar la evaluación

¹ DO L 256 de 13.9.1991, p. 51.

² DO L 179 de 8.7.2008, p. 5.

³ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0514159/>; <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0114006/>

⁴ COM(2013) 685 final.

⁵ Espacio Económico Europeo.

⁶ Asociación Europea de Libre Comercio.

⁷ Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

crítica de la Comisión. El informe recuerda, en primer lugar, el contexto y las disposiciones principales de la Directiva sobre armas de fuego. Asimismo, presenta la metodología, los resultados del estudio de evaluación en función de los cinco criterios de evaluación (eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y valor añadido de la UE) y sus recomendaciones. También facilita una evaluación crítica de las constataciones. Por último, indica qué iniciativas podría plantearse la Comisión para abordar las cuestiones que se han puesto de relieve en la evaluación y se han visto confirmadas por las observaciones de los Estados miembros.

2. Contexto

6) La Directiva sobre armas de fuego regula la adquisición, la tenencia y los intercambios comerciales de armas de fuego de uso civil en el marco de la UE (por ejemplo, las armas de fuego utilizadas para el tiro deportivo y la caza). Establece normas mínimas comunes, que los Estados miembros deben trasponer en su Derecho interno en materia de armas, y está destinada a equilibrar los objetivos del mercado interior (es decir, los desplazamientos transfronterizos de armas de fuego) y los objetivos de la política de seguridad (es decir, un alto nivel de seguridad y protección frente a los actos delictivos y el tráfico ilícito) en el marco de la UE.

7) Inicialmente la Directiva 91/477/CEE fue una medida de acompañamiento para la realización del mercado interior. La supresión de los controles sobre la tenencia de armas en las fronteras intracomunitarias hizo necesario que se adoptasen normas eficaces que permitieran efectuar controles dentro de los Estados miembros. A tal fin, la Directiva contiene normas relativas a la adquisición y tenencia de armas de fuego y sobre las transferencias de armas de fuego entre Estados miembros. La Directiva deja a los Estados miembros la posibilidad de adoptar normas más estrictas que las previstas (artículo 3).

8) En 2000, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo un primer informe de evaluación sobre la aplicación de la Directiva 91/477/CEE en los Estados miembros⁸. En dicho informe se afirmaba que los Estados miembros y las partes interesadas consideraban que el marco jurídico creado por la Directiva bastaba en su conjunto. No obstante, se señalaron problemas clave relacionados con la aplicación a escala nacional de la Directiva, por ejemplo, dificultades en el intercambio de información; la disparidad y la complejidad de las legislaciones nacionales, las medidas administrativas y los procedimientos de autorización; diferencias en la clasificación de armas de fuego de caza y de tiro deportivo y la carga administrativa para las pymes. Esto puso de manifiesto la necesidad de aclarar determinadas disposiciones (por ejemplo, la definición de determinados tipos de armas, a saber, las armas inutilizadas y las armas antiguas) para garantizar una aplicación más uniforme de la Directiva.

9) Dicho informe fue presentado mientras la Comisión negociaba, en nombre de los Estados miembros de la UE, el Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación ilícita de armas

⁸ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - «Aplicación de la Directiva 91/477/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1991, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas», COM(2000) 837 final. Bruselas, 15.12.2000.

de fuego⁹ (UNFP en sus siglas en inglés) en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Protocolo iba a establecer nuevas normas relativas, en particular, a la trazabilidad (es decir, el marcado y el registro) y la inutilización de las armas de fuego. Por tanto, el informe llegó a la conclusión de que la Comisión, teniendo en cuenta el estado de las negociaciones sobre el UNFP y las observaciones sobre la Directiva formuladas por todas las partes interesadas, tenía intención de presentar propuestas de modificación adecuadas.

10) Tras la entrada en vigor¹⁰ del UNFP en 2005, la Directiva 91/477/CE fue modificada por la Directiva 2008/51/CE, a fin de reforzar los aspectos de seguridad, lo que permitía una adaptación parcial al propio UNFP. La Directiva sobre armas de fuego forma parte de un conjunto de iniciativas adoptadas a nivel internacional y de la UE para la aplicación del UNFP. Las disposiciones pertinentes han sido traspuestas en la legislación europea mediante el Reglamento (UE) n° 258/2012¹¹, que establece las normas para las autorizaciones de exportación, importación y tránsito de armas de fuego no militares procedentes de terceros países o dirigidas a terceros países¹².

11) Los principios por los que se rige la actuación de la Comisión Europea para gestionar y reducir los riesgos que plantean las armas de fuego de uso civil se han integrado en una estrategia general (Comunicación «Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir el tráfico ilícito»¹³), que se inició en octubre de 2013. Dicha Comunicación propone medidas para aumentar el nivel de seguridad de los ciudadanos de la UE en relación con las armas de fuego y proteger su mercado lícito. Además, las próximas iniciativas relacionadas con las armas de fuego se han expuesto en una Comunicación de la Comisión publicada recientemente, la «Agenda Europea de Seguridad»¹⁴, que destaca la necesidad de que se trate de forma prioritaria un enfoque común sobre la inutilización de armas de fuego para evitar que sean reactivadas y utilizadas por delincuentes. En la Comunicación también se pidió que en 2016 se revisase la legislación vigente sobre armas de fuego a fin de mejorar el intercambio de información (por ejemplo, introduciendo en el sistema de información de Europol datos sobre las armas de fuego incautadas), reforzar la trazabilidad, normalizar el marcado y establecer normas comunes para la neutralización de armas de fuego. A raíz de los trágicos acontecimientos acaecidos el 13 de

⁹ Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

¹⁰ La Comisión ratificó el UNFP en 2014. Decisión 2014/164/UE del Consejo, de 11 de febrero de 2014, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DO L 89 de 23.3.2014, p. 7).

¹¹ Reglamento (UE) n° 258/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se aplica el artículo 10 del Protocolo de las Naciones Unidas contra la falsificación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada, y por el que se establecen autorizaciones de exportación y medidas de importación y tránsito para las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

¹² La principal contribución del Reglamento es el principio de que la transferencia de armas de fuego de uso civil entre Estados miembros está condicionada a que se sepa cuáles son todos los países implicados, a que estos estén autorizados y a que se conozca el origen de las armas en cuestión.

¹³ COM(2013) 716 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir el tráfico ilícito».

¹⁴ COM(2015) 185 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Agenda Europea de Seguridad».

noviembre de 2015 en París, la Comisión decidió adelantar la revisión de la Directiva sobre armas de fuego, que se adoptaría junto con el presente informe. El presente informe proporciona pruebas en apoyo de estas acciones.

3. Principales disposiciones de la Directiva sobre armas de fuego

12) Los dos objetivos principales de la Directiva sobre armas de fuego son garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y garantizar un alto nivel de seguridad en la UE. La Directiva establece, en particular, requisitos mínimos¹⁵ para la adquisición y tenencia de armas de fuego de uso civil en la UE y medidas administrativas armonizadas para la transferencia de armas de fuego dentro de la UE.

13) El ámbito de aplicación de la Directiva se describe en su anexo I, en el que las categorías de armas de fuego que corresponden a los distintos regímenes de aplicación se describen como sigue:

- «Categoría A, constituida por armas de fuego prohibidas: armas completamente automáticas y armas de uso militar»;
- «Categoría B, que abarca las armas de fuego sujetas a autorización: principalmente utilizadas por tiradores deportivos y cazadores»;
- «Categoría C, que abarca las armas de fuego sujetas a declaración: fundamentalmente armas de fuego utilizadas por cazadores»;
- «Categoría D, otras armas de fuego: se aplica principalmente a las armas de fuego largas de un solo tiro, de ánima lisa».

14) Las principales disposiciones de la Directiva sobre armas de fuego se refieren a lo siguiente:

- **Marcado y trazabilidad (artículo 4):** los Estados miembros velarán por que toda arma de fuego o toda pieza de armas de fuego que se comercialicen hayan sido marcadas y registradas. A tal fin, los Estados miembros exigirán bien un marcado único o bien que se mantenga cualquier marcado alternativo con un código numérico o alfanumérico que permita identificar el país de fabricación. El marcado se colocará en un componente esencial del arma de fuego, cuya destrucción convierta el arma de fuego en inutilizable. La Directiva modificada también contiene disposiciones para introducir sistemas nacionales de ficheros de datos informatizados, a fin de reforzar la trazabilidad de las armas de fuego. Estos sistemas registrarán información fundamental sobre todas las armas de fuego que circulen en los Estados miembros y debían estar en funcionamiento en todos los Estados miembros a más tardar el 31 de diciembre de 2014.

¹⁵ De conformidad con el artículo 3 de la Directiva sobre armas de fuego: «Los Estados miembros podrán introducir en su legislación disposiciones más estrictas que las previstas en la presente Directiva».

- **Requisitos para la adquisición y tenencia de armas de fuego (artículo 5):** los Estados miembros permitirán la adquisición y tenencia de armas de fuego solo a las personas que, teniendo un motivo justificado:
 - hayan cumplido 18 años de edad, salvo en caso de adquisición (excepto mediante compra) o tenencia de armas de fuego para la práctica de la caza o el tiro deportivo, siempre que en tal caso las personas menores de 18 años de edad tengan permiso de sus padres, estén sometidas a la supervisión de estos o a la de un adulto titular de un permiso de armas o de una licencia de caza válidos, o practiquen en un centro de entrenamiento que tenga licencia o esté autorizado;
 - no representen un riesgo para ellos mismos, para el orden público o la seguridad pública. Una condena por un delito doloso violento se considerará indicativa de dicho riesgo.

- **Tarjeta europea de armas de fuego (artículo 12):** la Directiva ha introducido normas más flexibles respecto a las armas de caza y de tiro deportivo a fin de que no se impida su circulación entre los Estados miembros. Con la introducción de la tarjeta europea de armas de fuego, los cazadores con armas de fuego de las categorías C y D, y los tiradores deportivos con armas de fuego de las categorías B, C y D pueden viajar a otro Estado miembro sin una autorización previa del Estado miembro de destino. Se considerará que la tarjeta europea de armas de fuego es el principal documento que necesitan los cazadores y tiradores deportivos y los Estados miembros no deben condicionar la aceptación de dicha tarjeta al pago de tasas o cánones.

- **Inutilización (anexo I, sección III):** la Directiva sobre armas de fuego establece restricciones mínimas e incluye la obligación de que los Estados miembros adopten las disposiciones necesarias para que una autoridad competente verifique las medidas de inutilización. Dicha autoridad velará por que los procedimientos nacionales de inutilización de las armas de fuego las inutilicen irreversiblemente. Tal y como solicitaron los colegisladores en el momento de la modificación, en el anexo I, parte III, letra a), se establece que «la Comisión publicará orientaciones comunes sobre las normas y técnicas de inutilización para garantizar que las armas de fuego inutilizadas lo sean irreversiblemente». Hasta que se adopten las orientaciones comunes sobre inutilización, los Estados miembros tienen libertad para adoptar el procedimiento más adecuado al respecto.

15) Por último, en el artículo 17 de la Directiva sobre armas de fuego se establece que la Comisión presentará, a más tardar el 28 de julio de 2015, un informe sobre la situación derivada de la aplicación de la Directiva. Conforme a lo dispuesto en la Directiva, en 2014 la Comisión inició un estudio de doce meses para evaluar cómo se han aplicado la Directiva sobre armas de fuego y su modificación posterior y en qué medida este marco jurídico ha cumplido los dos objetivos generales de garantizar un funcionamiento correcto del mercado interior y lograr un alto nivel de seguridad en la UE.

4. Metodología de la evaluación

16) El estudio de evaluación de un año se ha llevado a cabo a fin de analizar el cumplimiento de los objetivos de la Directiva (funcionamiento correcto del mercado interior y alto nivel de seguridad) en función de cinco criterios de evaluación:

- Eficacia: en qué medida las disposiciones han contribuido a la consecución de los objetivos;
- Eficiencia: de los procedimientos y obligaciones introducidos por la Directiva, a saber, si los resultados (beneficios) se han obtenido con un coste razonable;
- Coherencia: de la aplicación de las disposiciones de la Directiva, de la interpretación de los términos clave y coherencia general de la Directiva con otros actos legislativos pertinentes;
- Pertinencia: de las disposiciones de la Directiva respecto a las necesidades que existen para el funcionamiento del mercado interior y la seguridad de los ciudadanos de la UE;
- Valor añadido: de la intervención de la UE en comparación con la legislación y las acciones nacionales.

17) La evaluación contemplaba todas las disposiciones de la Directiva en los veintiocho Estados miembros de la UE desde 1991 hasta la fecha. Además, se pidió a los evaluadores que tuvieran en cuenta los estudios anteriores y las iniciativas de la Comisión¹⁶, así como dos estudios, que han concluido al mismo tiempo, sobre los procedimientos de inutilización, destrucción y marcado¹⁷, y sobre la lucha contra el tráfico ilícito de armas en la UE¹⁸.

18) El análisis se llevó a cabo mediante investigación documental, una encuesta en línea, entrevistas y cuatro estudios de casos¹⁹ (realizados en cuatro Estados miembros: Alemania, Bélgica, Francia y Polonia). Los evaluadores se pusieron en contacto con: autoridades de los Estados miembros; representantes de los fabricantes de armas de fuego, los armeros y los corredores; usuarios de armas de fuego, incluidos los cazadores y los tiradores deportivos; organismos internacionales, asociaciones, institutos de investigación y otros expertos. La encuesta en línea fue cumplimentada por 83 partes interesadas (34 autoridades de los Estados miembros, 28 representantes de la industria, 16 usuarios y 5 expertos), las entrevistas se llevaron a cabo con 56 partes interesadas (23 autoridades de los Estados miembros, 16

¹⁶ En particular: COM(2012) 415 - Posibles ventajas y desventajas de una reducción a dos categorías de armas de fuego (prohibidas o sujetas a autorización), con vistas a un mejor funcionamiento del mercado interior para los productos en cuestión a través de una posible simplificación. COM(2010) 404 - La comercialización de las réplicas de armas de fuego.

¹⁷ *Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU, as well as alarm weapons and replicas* (Estudio de apoyo a una evaluación de impacto sobre una posible iniciativa para mejorar las normas sobre los procedimientos de inutilización, destrucción y marcado de armas de fuego en la UE, así como sobre armas de alarma y réplicas de armas), (<http://www.sipri.org/research/security/europe/publications/study-on-firearms>)

¹⁸ *Study to support an Impact Assessment on options for combatting illicit arms trafficking in the EU* (Estudio de apoyo a una evaluación de impacto sobre las opciones para la lucha contra el tráfico ilícito de armas en la UE).

¹⁹ Los criterios para seleccionar los Estados miembros para los estudios de casos concretos fueron: i) el tamaño del mercado de armas de fuego; ii) las cuestiones de seguridad a que se enfrenta el Estado miembro; iii) el porcentaje de armas de fuego respecto a la población; iv) el número registrado de armas de fuego perdidas o robadas.

representantes de la industria, 9 usuarios y 8 expertos), y 30 partes interesadas fueron entrevistadas para los estudios de casos (12 autoridades de los Estados miembros, 8 representantes de la industria, 8 usuarios y 2 expertos).

19) Desde los primeros meses del estudio, los evaluadores destacaron la falta de datos clave sobre aspectos relacionados con el mercado y la seguridad. En lo que respecta al mercado, las estadísticas disponibles a nivel nacional y de la UE generalmente no distinguían entre armas de uso civil y de uso militar (lo que hace difícil aislar los datos sobre armas de fuego de uso civil). Incluso cuando esto era posible, los datos no siempre estaban disponibles a nivel de cada Estado miembro (por motivos de confidencialidad), por lo que no se podían averiguar las tendencias de la fabricación a lo largo del tiempo. Por último, la principal empresa que opera en el sector no dio mucho acceso a información. Respecto a la seguridad, el principal problema era la falta de datos desglosados sobre los tipos/categorías de armas de fuego que circulan en la UE, o que son objeto de utilización y tráfico ilegal, así como la falta de datos comparables y detallados, a escala de la UE, sobre las tendencias en las infracciones penales y las actividades delictivas que se cometen con armas de fuego de uso civil. Otra limitación estaba relacionada con los escasos datos disponibles para cuantificar la carga administrativa y el coste de aplicar disposiciones específicas.

5. Constataciones

5.1 Criterios de evaluación

5.1.1 Eficacia

20) La Directiva ha contribuido positivamente a crear un mercado interior para las armas de fuego que funciona correctamente, lo que constituye uno de sus objetivos. No obstante, el contratista llegó a la conclusión de que tal contribución podría ser mayor. En primer lugar, la introducción de categorías y de regímenes reglamentarios conexos permitió evitar posibles distorsiones del mercado relacionadas con la supresión de los controles internos, gracias a lo cual se creó un mercado interior. Desde 2005²⁰, el comercio dentro de la UE se mantuvo bastante estable. No obstante, las distintas interpretaciones de las disposiciones de la Directiva han limitado los beneficios que se esperaban de la intervención de la UE. Las partes interesadas (la industria y los usuarios) plantearon una serie de preocupaciones relacionadas con determinados obstáculos y con cargas en los procedimientos, principalmente porque deben soportar los costes de la información necesaria para comprender las normas y los procedimientos que se aplican en los demás Estados miembros (en particular en lo que respecta a la tarjeta europea de armas de fuego). Si bien la Comisión cuenta, desde 2009²¹, con un grupo de contacto para facilitar el intercambio de información, las partes interesadas entrevistadas continúan destacando la necesidad de seguir mejorando la comunicación de información útil entre los Estados miembros.

²⁰ Se utiliza como referencia el período 2005-2013, dado que la UE contaba ya con veinticinco Estados miembros.

²¹ El establecimiento del grupo de contacto se previó en el artículo 13, apartado 3, de la Directiva sobre armas de fuego.

21) En relación con el objetivo de «seguridad» (es decir, la protección de los ciudadanos y del mercado legal de armas de fuego), el nivel de seguridad y protección contra el tráfico ilícito de armas de fuego y los actos delictivos ha aumentado al introducirse:

- Requisitos de trazabilidad para las autoridades de los Estados miembros (es decir, un registro informatizado) y para los armeros (registro de todas las transacciones de armas de fuego) - artículo 4.
- Requisitos de marcado para los fabricantes (si bien se expresaron determinadas inquietudes respecto a casos de marcados borrados) - artículo 4, apartado 4.
- Requisitos mínimos para la adquisición y tenencia de armas de fuego - artículo 5.

No obstante, se considera que existe un margen de mejora en relación con casos notificados de transformación de armas de alarma, de reactivación de armas de fuego inutilizadas, de comercio ilegal de piezas de armas de fuego, así como con la interpretación de «componentes esenciales».

22) Como consecuencia de la falta de datos completos, el evaluador ha tenido dificultades para evaluar la eficacia de la Directiva en relación con los objetivos de seguridad. El análisis se ha visto dificultado, en particular, por la falta de una base de información que incluya datos concretos y detallados sobre las infracciones penales cometidas, en los Estados miembros de la UE, con armas de fuego con licencia legal, armas de alarma transformadas y armas de fuego reactivadas.

5.1.2 Eficiencia

23) La evaluación ha puesto de manifiesto los costes relacionados con las actividades necesarias para aplicar cada una de las disposiciones de la Directiva (costes directos para cumplir la normativa —incluidas las cargas administrativas— y costes de información²²) y señaló qué partes interesadas los soportan. En la evaluación no se incluían los costes derivados de la aplicación de requisitos adicionales ni los que se deben a las diferencias de aplicación a escala nacional.

24) Para evaluar si los objetivos de la Directiva se han alcanzado con un coste razonable, a falta de datos cuantitativos sobre los costes, el contratista evalúa cualitativamente si los costes relacionados con disposiciones específicas se consideraban razonables con arreglo a la evaluación de las partes interesadas. Esta evaluación cualitativa se llevó a cabo en función de tres criterios: objetivos cumplidos, participación de las partes interesadas y naturaleza del coste. Del análisis parece desprenderse que los resultados generales se han alcanzado con un coste razonable. La mayoría de las veces, los costes se reparten de forma justa entre distintas partes interesadas. La armonización parcial de la Directiva da lugar a costes indirectos con efectos negativos en relación con disposiciones específicas (y categorías específicas de partes interesadas), como: la tarjeta europea de armas de fuego, las categorías, el registro de armeros

²² Por costes directos para cumplir la normativa se entienden todos los procedimientos necesarios para adoptar la Directiva a escala nacional. Por cargas administrativas se entienden los costes que se imponen a las empresas y los usuarios para cumplir la obligación de información derivada de la normativa de la administración, así como a las autoridades de los Estados miembros para aplicar procedimientos adicionales. Los costes de información se deben a diferencias en la aplicación de la Directiva que pueden obligar a los Estados miembros, los fabricantes y los usuarios a informarse sobre requisitos que están en vigor en otros países.

y corredores, el intercambio de información, los requisitos para la tenencia de armas de fuego, la inutilización, la trazabilidad y el marcado.

25) Según distintos representantes de la industria (fabricantes y asociaciones nacionales), la carga administrativa se debe principalmente a ineficiencias nacionales y burocráticas, más que a las disposiciones de la Directiva. Algunos ejemplos son: el largo plazo que a veces es necesario para expedir licencias de importación y de exportación para transferencias dentro de la UE; requisitos de seguridad introducidos a escala nacional (por ejemplo, que se cobre a los armeros la inspección obligatoria de los sistemas de alarma). Los representantes de la industria confirmaron que estas cargas administrativas podían ralentizar las transacciones comerciales.

26) El contratista llegó a la conclusión de que los resultados generales de la propia Directiva se han alcanzado con un coste razonable. La carga y los costes administrativos percibidos por las partes interesadas están más relacionados con los procedimientos administrativos para aplicar la Directiva a nivel nacional y la reducción de tales costes se consideraría una mejora.

5.1.3 Coherencia

27) La adopción de una Directiva por la que se establecen requisitos mínimos dio lugar a algunas diferencias de aplicación en los Estados miembros que incidieron bien en el mercado interior o bien en los objetivos de seguridad.

Respecto a las diferencias que repercutieron en el mercado interior, la evaluación puso de manifiesto:

- Discrepancias en la aplicación de categorías; en particular las categorías C y D dieron lugar a confusión en el documento necesario para comprar un arma de fuego en distintos países, impidieron la circulación de armas de fuego por toda Europa y generaron costes.
- Diferencias en la aplicación de las disposiciones relativas a la tarjeta europea de armas de fuego, por ejemplo en cuanto al número de documentos exigidos, lo cual tiene un impacto negativo, pues dificulta una correcta transferencia de las armas de fuego.

Las incoherencias en la aplicación que inciden en la seguridad de los ciudadanos de la UE son:

- Diferencias en las normas de marcado, pues limitan la capacidad de rastrear las armas de fuego o de luchar contra el tráfico ilícito.
- Diferencias en las normas y técnicas de inutilización, así como en la designación de la autoridad que las lleva a cabo. Estas diferencias son problemáticas, no solo porque puede que la autoridad o el responsable de la inutilización carezcan de la capacidad técnica necesaria, sino también porque las normas aplicadas en algunos Estados miembros no se consideren suficientes.
- Diferencias en la categorización de las armas en la legislación nacional que dificultan la trazabilidad y las medidas para hacer cumplir la normativa. Así sucede, en

particular, cuando un objeto que se considera un arma de fuego en un Estado miembro se transfiere a otro Estado miembro en el que ya no se considera como tal, por lo que las autoridades le pierden el rastro.

- Diferencias en la interpretación de los términos clave incluidos en la Directiva (componentes esenciales, corredores, armas de alarma y armas antiguas)

Por otra parte, se constató que no existen problemas relacionados con los requisitos de tenencia y que la Directiva ha contribuido a armonizarlos.

28) Respecto a la coherencia de la Directiva sobre armas de fuego con la legislación vigente de la UE, el estudio llegó a la conclusión de que los principales problemas están relacionados con el UNFP. La modificación de 2008 adaptó solo parcialmente la terminología de la Directiva al UNFP. De hecho, la Directiva introdujo una distinción entre piezas y componentes esenciales que no se refleja en el texto de las Naciones Unidas, que hace referencia a «piezas y componentes». Además, el UNFP²³ concede a los Estados Parte la posibilidad de reconocer un arma de fuego inutilizada como arma de fuego con arreglo a su Derecho interno y a adoptar las medidas necesarias sobre esta base.

5.1.4 Pertinencia

29) La evaluación concluyó que, en general, la Directiva sobre armas de fuego sigue siendo plenamente pertinente para las necesidades actuales del mercado (es decir, para la circulación transfronteriza de armas de fuego). Las preocupaciones planteadas por los operadores económicos tienen que ver principalmente con las distintas medidas y procedimientos de aplicación que han adoptado los Estados miembros, que son una fuente de cargas y costes adicionales que repercuten negativamente en la circulación transfronteriza de armas de fuego.

30) Respecto a los objetivos de seguridad (por ejemplo, los delitos relacionados con armas de fuego cuya tenencia es legal, con el robo o la pérdida tales armas, o con la transformación de armas de alarma o de armas de fuego inutilizadas), los evaluadores llegaron a la conclusión de que la Directiva es pertinente para la mayoría de los riesgos de seguridad. Los evaluadores han enumerado algunas actividades cuya inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva debe estudiarse o que deben describirse mejor, a saber: la transformación de armas de alarma; la transformación de armas semiautomáticas; la reactivación de las armas de fuego inutilizadas; el borrado del marcado; el uso ilegal de armas heredadas. Todas las actividades mencionadas son motivo de preocupación para la seguridad a escala de los Estados miembros. Por último, los evaluadores señalan que futuros avances tecnológicos, como las nuevas tecnologías (entre ellas la impresión tridimensional) y los nuevos canales de venta (por ejemplo, internet)²⁴ podrán poner en tela de juicio el ámbito de aplicación de la Directiva en el futuro.

²³ Artículo 19 del UNFP.

²⁴ Por lo que se refiere a las ventas por internet y las nuevas tecnologías, el estudio, a pesar de que considera que el marco actual es adecuado para hacer frente a tales desafíos, pone de relieve el incremento del uso de internet como canal de venta para las armas de fuego y las dificultades para realizar controles en el futuro.

5.1.5 Valor añadido de la UE

31) Las armas de fuego son artículos con características especiales. La mayoría de las cuestiones relativas a la seguridad que la Directiva sobre armas de fuego intenta abordar tienen carácter transfronterizo. Los puntos vulnerables de un solo Estado miembro frente a la actividad delictiva afectan a la UE en su conjunto (por ejemplo, en los casos de transformación de armas de alarma). Las diferencias entre legislaciones nacionales constituyen un obstáculo para los controles y la cooperación policial entre los Estados miembros (por ejemplo, diferentes requisitos de registro para el mismo tipo de armas de fuego). El estudio llegó a la conclusión de que una acción eficaz para alcanzar los objetivos de garantizar un alto nivel de seguridad para los ciudadanos de la UE y permitir la circulación transfronteriza de armas de fuego solo puede adoptarse a escala de la UE. El indiscutible valor añadido de la Directiva sobre armas de fuego radica en el establecimiento de un marco reglamentario común para la reglamentación de las armas de fuego que no se habría conseguido mediante intervenciones nacionales o bilaterales.

32) Mantener un alto nivel de seguridad y reforzar el mercado interior ha sido posible gracias a la flexibilidad de la propia Directiva, que establece requisitos mínimos comunes, al mismo tiempo que respeta el principio de subsidiariedad y deja a los Estados miembros la oportunidad de adoptar normas más estrictas con arreglo a sus necesidades y su contexto nacionales. Además, se han dado garantías a los Estados miembros y a los ciudadanos de la UE de que las medidas de seguridad comunes incluidas en la Directiva y relacionadas con las armas de fuego que se fabrican y circulan por toda Europa son válidas en todos los Estados miembros.

33) El umbral mínimo también contribuye al funcionamiento del mercado interior y a reforzar el mercado lícito de armas de fuego. Por lo que se refiere al mercado, la importante contribución de la intervención de la UE que se había previsto (establecimiento de categorías comunes) se ha visto obstaculizada por las diferencias de aplicación entre los Estados miembros. No obstante, la eficacia de la tarjeta europea de armas de fuego es un ejemplo del posible valor añadido de la intervención de la UE en apoyo de la circulación transfronteriza de los cazadores y tiradores deportivos.

5.2 Recomendaciones

34) Basándose en las constataciones de la evaluación, el contratista ha formulado un conjunto de recomendaciones que se dividen entre acciones que requieren una intervención legislativa y acciones que no la requieren.

- Criterios comunes sobre la transformabilidad de las armas de alarma (Legislativa)

La evaluación destacó la importancia de aclarar la definición de la transformabilidad y los criterios para definir las armas de alarma a fin de crear un entendimiento común sobre qué tipos de armas de alarma pueden transformarse en armas de fuego operativas y restringir la circulación de aquellas cuya transformabilidad haya sido demostrada. **Cuestiones**

subyacentes: la transformación de las armas que inicialmente eran de fogeo (armas de alarma y de señalización) en armas que utilizan munición real se planteó como un problema grave en muchos Estados miembros.

- **Armonización de las normas y reglas en materia de inutilización (Legislativa)**

La evaluación recomendó que se continuara con el proceso en curso para definir orientaciones comunes sobre normas y técnicas de inutilización de las armas de fuego, también con arreglo a las disposiciones de la Directiva, que prevén de forma explícita que la Comisión redacte orientaciones comunes en materia de inutilización. El ámbito de aplicación de las orientaciones debe ampliarse para tratar las normas relativas a los requisitos para la tenencia, la venta o la transferencia de armas de fuego inutilizadas. **Cuestiones subyacentes:** la falta de orientaciones comunes sobre las normas y técnicas de inutilización hace que circulen armas de fuego inutilizadas con distintos niveles de seguridad que podrían reactivarse. Además de las normas técnicas de inutilización, otro aspecto importante que debe tenerse en cuenta son los requisitos para la tenencia, la venta o la transferencia. En la mayoría de los Estados miembros, las armas de fuego inutilizadas dejan de ser consideradas armas de fuego. Por ello se suprimen del registro oficial, lo que imposibilita la trazabilidad para averiguar quién fue su propietario inicial. No obstante, estos artículos pueden plantear problemas de seguridad y utilizarse con fines intimidatorios.

- **Armonización de las normas en materia de marcado (Legislativa)**

- La evaluación recomendó que se adaptara la definición de piezas y componentes que figura actualmente en la Directiva a la definición que figura en el UNFP, propuso la adopción de normas a escala de la UE para el marcado y que se incluyera en la Directiva la obligación de marcar todos componentes esenciales en el momento de la fabricación o la importación. **Cuestiones subyacentes:** el hecho de que algunos Estados miembros no traten los componentes esenciales como armas de fuego y la obligación de marcar únicamente «un componente esencial» genera diferencias que crean dificultades a las autoridades encargadas de hacer cumplir la normativa al rastrear las armas de fuego en los casos de infracciones penales transfronterizas. Este hecho también trae consigo posibles obstáculos para el funcionamiento del mercado interior, pues es posible que las marcas no estén reconocidas en todos los Estados miembros. Debe llevarse a cabo un análisis preliminar en profundidad de las piezas de armas de fuego reglamentadas y marcadas en los Estados miembros y deben abordarse a escala de la UE las diferencias entre la definición de «componentes esenciales» que figura en la Directiva sobre armas de fuego y la de «piezas y componentes» del UNFP, a fin de evaluar la necesidad de modificar las definiciones de la Directiva.

- **Transparencia y accesibilidad de las normas nacionales por las que se aplica la Directiva (No legislativa)**

La evaluación recomendaba que se mejorase la accesibilidad, a escala de la UE, de la información recogida a nivel nacional para todas las partes interesadas, sobre todo teniendo en cuenta el coste informativo que podrían tener que soportar las pymes (por

ejemplo al crear una base de datos que recopile información sobre la legislación y los requisitos vigentes en los veintiocho Estados miembros). **Cuestiones subyacentes:** las diferencias en la aplicación dan lugar a: la ralentización de los intercambios de las armas de fuego dentro de la UE; costes en materia de información, en especial para las pymes; y una carga derivada de la diversidad de procedimientos administrativos adoptados.

- **Definir un enfoque concertado respecto a la clasificación de las armas de fuego para la caza y el tiro deportivo y aclarar las normas de la tarjeta europea de armas de fuego (*No legislativa*)**

La evaluación recomendaba que las normas relativas a la tarjeta europea de armas de fuego se definieran con más detalle a escala de la UE (por ejemplo, el número de documentos adicionales solicitados por las autoridades nacionales y el número de las armas de fuego que pueden constar en dicha tarjeta). **Cuestiones subyacentes:** distinta clasificación de armas de fuego habitualmente utilizadas para estas actividades en todos los Estados miembros (es decir, las armas de fuego habitualmente utilizadas para el tiro deportivo pueden estar prohibidas en algunos Estados miembros), así como interpretaciones restrictivas de algunas normas relativas a la tarjeta europea de armas de fuego.

- **Análisis en profundidad sobre cuestiones clave (*No legislativa*)**

La evaluación recomendaba realizar un análisis en profundidad de aspectos específicos relacionados con la Directiva que fueron considerados problemáticos en el estudio: 1) mayor armonización de los requisitos para la tenencia de armas de fuego; 2) la interpretación del concepto de corredor; 3) la evaluación de las normas aplicadas a las armas semiautomáticas y la evaluación de su nivel de peligro (respecto a su transformabilidad en armas automáticas). **Cuestiones subyacentes:** 1) Requisitos para la tenencia de armas de fuego: los evaluadores observaron que los Estados miembros se adaptan progresivamente a unos requisitos comunes y más detallados que los indicados en la Directiva; 2) Concepto de corredor: las incoherencias en la definición del término pueden crear riesgos. 3) Armas semiautomáticas: varios Estados miembros han puesto de relieve los riesgos asociados a la transformación de armas semiautomáticas en armas automáticas.

- **Reforzar los conocimientos sobre nuevas tecnologías (*No legislativa*)**

La evaluación recomendó que se adoptaran más medidas que ayudaran a los Estados miembros a compartir conocimientos sobre la evolución del mercado y el tráfico de armas de fuego (como el mercado de armas de fuego, las piezas de armas de fuego y otras armas en línea), así como acerca del impacto de las nuevas tecnologías (impresión tridimensional) sobre el control y la trazabilidad de las armas. **Cuestiones subyacentes:** las nuevas tecnologías ponen a prueba la capacidad de las autoridades encargadas de hacer cumplir la normativa para rastrear y detectar armas de fuego o sus componentes por todos los Estados miembros y es probable que dificulten el seguimiento y el control de las transferencias de armas de fuego en el futuro.

- **Reforzar la recogida de datos (*No legislativa*)**

La evaluación recomendó reforzar las actividades de recogida de datos para crear una sólida base de información sobre armas de fuego de uso civil e infracciones penales conexas a fin de facilitar los futuros procesos de toma de decisiones a escala de la UE.

Cuestiones subyacentes: la falta de datos detallados y completos es uno de los principales obstáculos que impiden a los responsables políticos elaborar políticas basadas en datos concretos.

6. Evaluación crítica y observaciones del Comité sobre Armas de Fuego

35) El estudio de evaluación respondió a las preguntas de evaluación expresadas por la Comisión y su análisis se basó en un análisis exhaustivo de los datos recogidos. No obstante, desde un punto de vista cualitativo, los datos obtenidos a través de las estadísticas oficiales no bastaron. Se constata una clara carencia de datos disponibles relacionados con cuestiones de seguridad (por ejemplo, datos sobre delitos no desglosados por categoría de armas de fuego, poca distinción entre armas de fuego legales e ilegales utilizadas en delitos, escasos datos sobre la producción de armas de fuego para uso civil por Estado miembro, etc.), así como una baja calidad de los datos disponibles sobre la estructura del mercado de armas de fuego de uso civil (es decir, la fabricación, la importación y la exportación de armas de fuego de uso civil, el personal y el volumen de negocios de las empresas que operan en el sector). Faltan datos sobre la cuantificación de los costes y la carga administrativa por la aplicación de disposiciones específicas.

36) Los evaluadores atenuaron la falta de datos agregados y de estadísticas sobre armas de fuego de uso civil a escala de la UE poniéndose en contacto con una organización nacional sectorial y recabando, mediante entrevistas, información útil que les faltaba. Datos procedentes de diversas fuentes les permitieron comprobar la calidad y la fiabilidad de la información.

37) A fin de tener una opinión más fundada sobre la validez de las constataciones y recomendaciones del estudio, la Comisión invitó a los representantes del Comité de Armas de Fuego (formado por representantes de los veintiocho Estados miembros de la UE y los cuatro países del EEE y la AELC) a que formularan observaciones al respecto. Los resultados del estudio fueron presentados a los miembros del Comité en su reunión de 18 de diciembre de 2014. En esta ocasión, los representantes de los Estados miembros concluyeron que, en general, las recomendaciones eran válidas. Tras los trágicos acontecimientos de enero de 2015, en una reunión del Comité celebrada el 25 de marzo 2015, los Estados miembros expresaron una opinión más reveladora sobre las recomendaciones de la evaluación. Los Estados miembros se manifestaron sobre la urgencia y la validez de cada recomendación. Además, algunos Estados miembros (Francia, Reino Unido, Suecia y Bélgica) complementaron la información facilitada oralmente con observaciones por escrito.

38) A partir de la información recabada por los Estados miembros, cabe concluir lo siguiente:

- Un gran número de Estados miembros acordaron que las recomendaciones de alta prioridad son: i) los criterios comunes sobre la **transformabilidad de las armas de alarma**, ii) la armonización de las normas y las reglas en materia de **inutilización**, iii) la armonización de las normas en materia de **marcado**. Según la mayoría de los Estados miembros, estas cuestiones exigen que se revise la Directiva. Varios Estados miembros destacaron la necesidad de seguir adelante con el trabajo en curso sobre las orientaciones de inutilización que se prevén en la Directiva.
- Para la mayoría de los Estados miembros, deben tenerse en cuenta las recomendaciones que figuran a continuación, pero su prioridad debe considerarse baja o media: i) transparencia y accesibilidad de las normas nacionales por las que se aplica la Directiva; ii) reforzar los conocimientos sobre nuevas tecnologías; iii) reforzar la recogida de datos.
- En cuanto a la Recomendación sobre la **interoperabilidad** de los sistemas de información creados a nivel nacional, las opiniones de los Estados miembros no fueron homogéneas. Varios Estados miembros consideran que uno de los problemas más acuciantes es la trazabilidad de las armas de fuego. Por tanto conectar los sistemas nacionales de ficheros informatizados de datos podría ayudar a las fuerzas policiales y a las autoridades nacionales a compartir mejor la información. Por otra parte, varios Estados miembros hicieron hincapié en que conectar los sistemas podría dar lugar a un ejercicio prolongado y no necesariamente fructífero por incompatibilidades informáticas o problemas técnicos y, lo que es más importante, por cuestiones relativas a la privacidad y al intercambio de datos personales. Los Estados miembros propusieron que se equilibraran cuidadosamente los costes y la carga administrativa frente a las posibles ventajas de la interoperabilidad. Un primer paso sería analizar qué tipo de información debe intercambiarse y evaluar a continuación cómo podría hacerse.
- Sobre la recomendación para definir un enfoque concertado respecto a la clasificación de las armas de fuego de caza y de tiro deportivo y aclarar las normas de la tarjeta europea de armas de fuego, no hubo consenso entre los Estados miembros. Algunos de ellos señalaron que aumentar el número de armas registradas en dicha tarjeta no sería problemático, siempre que se siguiera dejando libertad para pedir además otros documentos. Otros Estados miembros consideran que otro problema es la falta de información disponible sobre la tarjeta europea de armas de fuego. Un Estado miembro en particular puso de relieve la necesidad de informar mejor a los cazadores que visitan otros Estados miembros acerca del uso de la tarjeta europea de armas de fuego. Solo unos pocos Estados miembros propusieron que se revisara la Directiva para armonizar las categorías de armas de fuego.
- En cuanto a la recomendación de investigar cuestiones como los requisitos de tenencia y las definiciones de corredor y transformabilidad, los Estados miembros volvieron a expresar opiniones divergentes. Muchos parecían estar de acuerdo en la necesidad de

definir mejor los conceptos de corredor, componente y pieza (y, en caso necesario, revisar la Directiva en consecuencia) y estudiar la cuestión de la transformabilidad de armas semiautomáticas en automáticas (y viceversa). Sin embargo, solo unos pocos Estados miembros insistieron en la necesidad que se revisaran los actuales requisitos de tenencia.

- Un número considerable de Estados miembros también consideró que es necesario aclarar determinadas definiciones (armero, componente esencial de un arma de fuego y réplicas de armas).

39) Sobre la base del trabajo del evaluador y de las observaciones facilitadas por los Estados miembros, la Comisión está de acuerdo con las constataciones de esta evaluación. También considera que las recomendaciones están justificadas y son valiosas, aunque algunas de ellas requieren una acción más urgente que otras. Además, algunas recomendaciones (como el marcado de todas las piezas de las armas de fuego y la interconexión de registros de información) podrían tener un impacto significativo sobre los costes también para los fabricantes y los armeros (en particular para las pymes) y, por consiguiente, podrá preverse la posibilidad de realizar un examen más detallado y quizá también estudios de viabilidad (por ejemplo para interconectar los registros de información).

7. Lo que queda por hacer

40) El estudio de evaluación puso de manifiesto que la Directiva sobre armas de fuego ha contribuido positivamente al funcionamiento del mercado interior al apoyar los desplazamientos transfronterizos de armas de fuego y mantener un alto nivel de seguridad, tiene valor añadido de la UE y es pertinente.

41) No obstante, persisten algunos obstáculos que podrían menoscabar su funcionamiento. Los evaluadores y el diálogo con los Estados miembros han resaltado las siguientes cuestiones fundamentales en las que es necesario seguir actuando: a) la cuestión de la transformabilidad de las armas de fuego (como las armas de alarma) en verdaderas armas de fuego, b) la necesidad de aclarar los requisitos para el marcado de las armas de fuego (que permitan su trazabilidad), c) la necesidad de directrices comunes y estrictas para la inutilización de las armas de fuego, d) la necesidad de aclarar determinadas definiciones, e) la necesidad de considerar modalidades de venta por internet, f) la necesidad de racionalizar y mejorar los sistemas nacionales de intercambio de datos y estudiar las posibilidades de interoperabilidad, y g) la necesidad de reforzar las actividades de recogida de datos relacionadas con las armas de fuego de uso civil y con las infracciones penales conexas a fin de apoyar adecuadamente los futuros procesos de toma de decisiones a nivel de la UE.

42) Con el trabajo sobre las orientaciones y normas comunes de inutilización ya muy avanzado, la Comisión decidió adelantar la revisión de la Directiva teniendo en cuenta el impacto de los atentados terroristas que tuvieron lugar en París el pasado 15 de noviembre, así como los anteriores atentados y tiroteos en París y Copenhague y el incidente en el tren Thalys. Por ello, la Comisión ha decidido acompañar el presente informe de una revisión de la

Directiva basada en la información recopilada hasta la fecha, teniendo en cuenta la iniciativa «Legislar mejor».

43) De conformidad con la Comunicación de la Comisión «Agenda Europea de Seguridad»²⁵, en respuesta a la declaración conjunta de Riga²⁶, formulada por ministros de la UE, y a la declaración de los ministros de Asuntos de Interior de 29 de agosto de 2015, la propuesta que acompaña al presente informe pretende reforzar el marco legislativo vigente sobre armas de fuego, mejorar la puesta en común de información, abordar el tráfico y la reactivación de armas, reforzar las normas de marcado para mejorar la trazabilidad, y, por último, tendrá en consideración la forma de abordar los problemas relacionados con la transformabilidad de las armas o las armas de fogeo (es decir, armas de alarma).

²⁵ COM(2015) 185 final.

²⁶ Declaración conjunta de Riga tras la reunión informal de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de los días 29 y 30 de enero, en Riga.