

Bruselas, 30.11.2016
COM(2016) 760 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Evaluación de la Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad

{SWD(2016) 398 final}

Evaluación de la Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad

1. Introducción

La Directiva 2009/43/CE¹ se adoptó el 6 de mayo de 2009 y tiene por objeto mejorar el funcionamiento del mercado de equipos de defensa de la UE, fomentar la integración de la cadena de suministro de defensa de la UE y aumentar la seguridad del abastecimiento mediante la simplificación de las normas y procedimientos para las transferencias dentro de la UE de productos relacionados con la defensa.

En virtud del artículo 17 de la Directiva, la Comisión debe informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la revisión de la aplicación de la Directiva. En caso necesario, el informe irá acompañado de una propuesta legislativa. Con este fin, la Comisión ha evaluado la Directiva para determinar si, y en qué medida, los objetivos de la Directiva se han cumplido, en particular en lo que se refiere al funcionamiento del mercado interior. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, la Comisión ha revisado la aplicación del conjunto de disposiciones clave de la Directiva, incluidas las relativas a la certificación (artículo 9), las limitaciones de exportación (artículo 10), los procedimientos aduaneros (artículo 11), el intercambio de información (artículo 12) y las medidas de salvaguardia (artículo 15).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, la Comisión ha evaluado el impacto de la Directiva sobre el desarrollo de un **mercado europeo de equipos de defensa** y de una **base tecnológica e industrial de la defensa europea**, en particular en lo que se refiere a las pymes. La evaluación de la Directiva tiene lugar solo tres años después de la fecha de transposición, lo que hace difícil evaluar si se han alcanzado los objetivos a largo plazo de la Directiva. Por el contrario, la presente evaluación se centra en la aplicación de la Directiva y en si se encuentra en vías de cumplir sus objetivos.

Para apoyar su labor, la Comisión encargó un estudio externo² para analizar la aplicación de la Directiva y evaluar su funcionamiento.

La evaluación ha recopilado y analizado datos procedentes de las autoridades competentes de los Estados miembros, empresas de defensa, asociaciones del sector de la defensa y otras partes interesadas. Con el fin de paliar la falta de datos disponibles y la escasa respuesta a una consulta pública, se han organizado a escala europea una serie de talleres con las partes interesadas. Todos los Estados miembros, en particular los países de la Carta de Intenciones³

¹ DO L 146 de 10.6.2009, p. 1.

² http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_en

³ El Tratado Acuerdo marco Carta de Intenciones firmado en 2000 por los Ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, el Reino Unido y Suecia, tiene como objetivo crear un marco político y jurídico para

y las asociaciones del sector aportaron más información y observaciones sobre las conclusiones preliminares. Se debatieron con el Comité y con representantes del sector las medidas de seguimiento sobre las transferencias dentro de la UE de productos relacionados con la defensa, creado en virtud del artículo 14 de la Directiva.

En el presente informe se presentan la evaluación de las principales conclusiones y una propuesta sobre las perspectivas de futuro. El informe va acompañado de un documento de trabajo más detallado sobre los resultados de la evaluación.

2. Objetivo de la Directiva y disposiciones principales

Antes de la adopción de la Directiva, las políticas de los Estados miembros en materia de concesión de licencias no distinguían en gran medida entre las exportaciones de estos productos fuera de la UE y su circulación dentro de ella. En ambos casos, los proveedores debían solicitar el mismo tipo de licencia individual. Dichas licencias fueron valoradas positivamente en casi todos los casos de transferencias dentro de la UE.

A la luz de lo anterior, la Directiva introdujo herramientas para simplificar la circulación de productos de defensa dentro de la UE. La circulación de productos relacionados con la defensa entre Estados miembros requiere autorización previa en el país proveedor, con una sola licencia para el conjunto de las transferencias dentro de la UE, es decir, no es necesaria ninguna otra autorización para el tránsito por otros Estados miembros ni para la entrada en el territorio de otros Estados miembros. Sin embargo, la Directiva también permite a los Estados miembros eximir a las transferencias de la obligación de autorización previa en situaciones específicas, por ejemplo cuando:

- el destinatario sea un órgano gubernamental o forme parte de las fuerzas armadas;
- los suministros sean realizados por la Unión Europea, la OTAN, el OIEA u otras organizaciones intergubernamentales para el cumplimiento de su misión;
- las transferencias formen parte de programas de cooperación en materia de armamento entre Estados miembros o de ayuda humanitaria.

La Directiva establece tres tipos de licencias de transferencia dentro de la UE:

- **Licencias de transferencia generales.** Son «licencias abiertas», que dependen de la verificación *ex post* y abarcan una gama de productos predeterminados para determinados destinatarios o para un fin específico. No es necesaria una solicitud previa. No obstante, los proveedores deben informar a las autoridades competentes de sus respectivos Estados miembros cuando pretendan utilizar una licencia de transferencia general por primera vez.

facilitar la reestructuración del sector y de esta forma promover una base europea tecnológica e industrial de defensa más potente y competitiva en el mercado mundial de la defensa.

- Licencias de transferencia globales. Estas se basan en la verificación *ex ante* y permiten varias transferencias de una categoría de productos con la misma licencia a uno o varios destinatarios en otros Estado miembros durante un período de tiempo determinado;
- Licencias de transferencia individuales. Estas licencias son para una transferencia de una cantidad específica de productos específicos a un destinatario en otro Estado miembro.

La Directiva requiere que se publiquen al menos cuatro tipos de licencias de transferencia generales en los Estados miembros en el caso de las transferencias: i) a las fuerzas armadas; ii) a empresas de defensa certificadas; iii) con fines de demostración, evaluación y exhibición; iv) con fines de mantenimiento y reparación.

El segundo tipo de licencias de transferencia generales solo puede ser utilizado por un proveedor en el caso de que el destinatario de productos relacionados con la defensa haya sido certificado de conformidad con el artículo 9 de la Directiva. En la Recomendación sobre certificación⁴ se establecen otros requisitos adicionales. La certificación garantiza la fiabilidad del destinatario de la exportación frente a la autoridad de control del Estado miembro responsable de emitir la licencia de transferencia general verificada *ex post*. Demuestra que la empresa tiene implantado el sistema interno y que dispone del personal necesario para cumplir con las normas de control de las exportaciones. La Comisión ha creado un registro central de destinatarios certificados de los Estados miembros denominado CERTIDER, que es accesible al público⁵.

Con arreglo al artículo 10 de la Directiva, cuando los destinatarios de productos relacionados con la defensa soliciten una licencia de exportación deberán declarar a las autoridades competentes las limitaciones de exportación establecidas en la licencia de transferencia original y que las han respetado (incluso, si procede, que han obtenido el consentimiento necesario del Estado miembro de origen). Con arreglo al artículo 11, el exportador deberá demostrar a las oficinas de aduanas que ha obtenido todas las licencias de exportación necesarias. Dicho artículo también permite a un Estado miembro, en determinadas circunstancias, suspender la exportación desde su territorio de los productos relacionados con la defensa recibidos de otro Estado miembro conforme a una licencia de transferencia e incorporados en otro producto relacionado con la defensa o, en caso necesario, impedir por otros medios que dichos productos salgan de la UE a través de su territorio. El artículo 12 se refiere a la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes. El artículo 15 se refiere a medidas de salvaguardia con las que se pretende que, en caso de que existan dudas, se verifique si los destinatarios de otros Estados miembros respetan las condiciones.

⁴ DO L 11 de 15.1.2011, p. 62

⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/certider/>

El ámbito de aplicación material de la Directiva se define mediante una lista de productos relacionados con la defensa, que figura en su anexo.

3. Transposición y aplicación

La Directiva entró en vigor en 2009 y debía transponerse a más tardar el 30 de junio de 2011. Se ha aplicado desde el 30 de junio de 2012. Hasta la fecha, todos los Estados miembros la han transpuesto, aunque algunos con retraso. En 2012, solo veinte Estados miembros habían notificado a la Comisión las medidas nacionales de transposición⁶.

La asimilación de nuevas opciones de concesión de licencias y certificación ha sido más lento de lo esperado. Según la información disponible, solo diecinueve Estados miembros han publicado las licencias de transferencia generales exigidas por la Directiva, al menos dos de ellos no ofrecen actualmente ninguna licencia de transferencia general y al menos cuatro de ellos no ofrecen los cuatro tipos de licencias de transferencia generales. Por otra parte, alrededor de la mitad de los Estados miembros no dispone todavía de experiencia en el proceso de certificación (es decir, no tienen empresas certificadas) y al menos uno de ellos aún no ha introducido un sistema de certificación de las empresas de defensa totalmente viable⁷. También varía mucho entre los Estados miembros el alcance de la incorporación de las posibles exenciones a la autorización previa, aunque la transposición de las exenciones no es obligatoria en virtud de la Directiva.

Las diferencias en la forma en que la Directiva ha sido transpuesta constituyen los principales obstáculos a su aplicación efectiva, según se analiza más adelante. Ello se ha plasmado en:

- una aplicación lenta o incompleta en algunos Estados miembros;
- una falta generalizada de armonización de requisitos y procedimientos entre Estados miembros;
- condiciones y limitaciones muy divergentes en las licencias de transferencia generales publicadas por los Estados miembros.

4. Resultados clave de la evaluación

a. Eficacia de la Directiva — Asimilación en general, aplicación de las disposiciones más importantes y obstáculos a la aplicación efectiva

El uso de licencias de transferencia globales y licencias de transferencia generales y de los nuevos instrumentos principales de la Directiva ha aumentado desde su aplicación. Sin

⁶ COM/2012/359.

⁷ No se dispone de información completa respecto a todos los Estados miembros.

embargo, la utilización sigue por debajo de las expectativas iniciales identificadas en la evaluación de impacto y existen importantes variaciones entre los Estados miembros.

Por ejemplo, entre 2012 y 2014, se emitieron entre **500 y 600 licencias de transferencia globales** cada año en veintiún Estados miembros (disponibilidad de información completa al respecto). Sin embargo, cinco de los Estados miembros no expidieron ninguna licencia de transferencia global durante el período de evaluación, mientras que cuatro expidieron doscientas o más licencias de transferencia globales cada uno.

En el caso de las **licencias de transferencia generales**, en los veinticuatro Estados miembros con datos completos, hubo **1 475 notificaciones de primera utilización** durante el plazo de evaluación, aunque con considerables variaciones: once Estados miembros no registraron ninguna notificación, mientras que tres de ellos indicaron más de cien notificaciones. El número de transacciones con licencias de transferencia generales ha aumentado considerablemente a lo largo del tiempo (aunque solo ocho Estados miembros pudieron presentar datos en relación a este aspecto). En Alemania, por ejemplo, las licencias de transferencia generales comunicadas aumentaron de 71 (2012) a 1 769 (2013) y a 4 884 (2014).

También se aplican tendencias diferentes en los cuatro tipos de licencias de transferencia generales prescritos por la Directiva. Las notificaciones de primera utilización de licencias de transferencia generales para demostración y reparación han experimentado un aumento de la tasa de crecimiento, mientras que la tasa de crecimiento de licencias de transferencia generales para las fuerzas armadas se ha ralentizado. Las licencias de transferencia generales para destinatarios certificados fue el único caso en el que los registros disminuyeron de 2013 a 2014. Este último tipo de licencias de transferencia generales tiene también el menor uso en comparación con los otros tres tipos de licencias de transferencias generales.

La **mayor parte de las transferencias** (en torno al 89 %) **todavía se efectúan mediante licencias de transferencia individuales**, mientras que solo una pequeña proporción incluyeron licencias de transferencia globales (< 5 %) y licencias de transferencia generales (< 10 %). La intención era sustituir las licencias de transferencia individuales por las nuevas herramientas, pero estas siguen siendo la principal forma de autorización de transferencia en Europa.

La utilización de exenciones de autorización previa varía considerablemente: algunos Estados miembros utilizan todas las posibilidades de exención que ofrece la Directiva, algunos de ellos utilizan tan solo algunas opciones y algunos no utilizan ninguna.

Hubo **una asimilación más lenta e inferior a la esperada de certificaciones**, que se destinan principalmente a integradores (en contraposición a proveedores de componentes). Aunque el número de empresas certificadas ha aumentado de forma constante desde 2012, solo 55 empresas han sido certificadas en toda Europa. La mitad está situada en solo dos Estados miembros: Alemania (14) y Francia (12), mientras que la mitad de los Estados miembros no tiene ninguna empresa certificada. El proceso de certificación está considerado por el sector

como largo y costoso. La relación coste/beneficio⁸ percibida por empresas certificadas está inevitablemente debilitada por la baja utilización de licencias de transferencia generales entre socios comerciales de las empresas que han obtenido certificación. En algunos casos, el proveedor está situado en un Estado miembro en el que el tipo específico de licencia de transferencia general para destinatarios certificados no estaría disponible o sería objeto de fuertes restricciones en términos de condiciones de licencia (por ejemplo, las relativas a la reexportación).

Además, las diferencias en la aplicación del sistema de certificación podrían obstaculizar su utilización, ya que crean confusión e incertidumbre en el sector. Las empresas podrían preferir aplicar procedimientos a su disposición anteriores a la Directiva con los que están familiarizados en lugar del proceso de certificación, que es bastante estricto.

La evaluación identificó una serie de **obstáculos para una aplicación eficaz** de la Directiva, que se derivan de sus disposiciones o de su transposición. Uno de los principales problemas señalados por las partes interesadas fue la falta de armonización en la aplicación de licencias de transferencia generales en los Estados miembros. Las licencias de transferencia generales publicadas por los Estados miembros varían significativamente en términos de productos y de componentes que pueden ser transferidos con arreglo a la licencias de transferencia generales y las condiciones para su transferencia. Esto disminuye su atractivo para el sector. Otro obstáculo es el traslado de la responsabilidad (de las autoridades a los operadores económicos), lo que significa que las nuevas licencias de transferencia generales se perciben como un riesgo más elevado, en especial por parte de las pymes. Un obstáculo importante para la certificación es la responsabilidad personal de los directivos en el control de las exportaciones y transferencias.

Otro obstáculo es el escaso conocimiento, en particular entre las pymes, de las herramientas disponibles en el marco de la Directiva y sus beneficios en todo el sector en cada uno de los Estados miembros. Por ejemplo, las empresas pueden reducir el tiempo y la carga administrativa mediante licencias de transferencia generales para transferir los suministros a una empresa certificada.

Otra restricción indirecta para la circulación de productos relacionados con la defensa en la UE tiene su origen en el sistema de controles a la exportación de los Estados miembros, regulada por la Posición Común 2008/944/PESC⁹. Los Estados miembros suelen prohibir las exportaciones posteriores en sus licencias de transferencia generales nacionales, lo que hace que el presente instrumento sea menos atractivo de cara al sector.

⁸ Como en el caso de cualquier red, el rendimiento y la relación coste-beneficio son más bajos en la fase emergente y deberían mejorar geoméricamente una vez se supere el nivel crítico de usuarios.

⁹ Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares. DO L 335 de 13.12.2008, p. 99.

En general, la Directiva tiene objetivos ambiciosos, que en algunas ocasiones requieren de cambios en métodos de trabajo fuertemente arraigados y establecidos. Su aplicación con éxito se ha visto favorecida en aquellos Estados miembros en los que los cambios en los actuales regímenes de autorización fueron mínimos (por ejemplo, si ya existía un sistema de concesión de licencias abiertas), en los que existía un gran interés y sensibilización sobre los cambios que tenían lugar y en los que se disponía de información y asesoramiento para respaldar la transición. No obstante, dado que los principales elementos de la Directiva aún no se han aplicado en algunos Estados miembros, su aplicación efectiva en toda la UE es difícil de evaluar.

La Comisión ha recibido vagas indicaciones del sector sobre las dificultades prácticas con los procedimientos aduaneros establecidos en el artículo 11 de la Directiva. No obstante, el estudio de evaluación no ha establecido ninguna prueba a este respecto.

No se detectaron problemas específicos en relación con la aplicación de los artículos 10, 12 y 15.

b. impacto en el mercado europeo de equipos de defensa y de la base tecnológica e industrial de la defensa europea

Si bien la Directiva proporciona un marco para la armonización y ha contribuido a crear sistemas de concesión de licencias nacionales de estructura similar, es suficientemente abierta y flexible para la interpretación en el sentido de que sigue habiendo esencialmente veintiocho sistemas diferentes de concesión de licencias en toda Europa. Se trata de un ejemplo que demuestra las interpretaciones divergentes entre un país y otro en cuanto a «productos menos sensibles» con miras a su inclusión en el ámbito de aplicación de las licencias de transferencia generales. Estos y otros ámbitos de divergencia de aplicación no contribuyen a la consecución de un mercado europeo de material de defensa.

Es difícil evaluar el impacto de la Directiva sobre el desarrollo de la base tecnológica e industrial de la defensa europea y el mercado europeo de equipos de defensa. En la mayoría de los Estados miembros, las transferencias son una parte pequeña aunque no insignificante del comercio global en defensa. En 2013, las transferencias representaron el 26 % del comercio global de la UE en el ámbito de la defensa.

Dado que la Directiva lleva aplicándose poco tiempo, aún no apreciamos el impacto sobre el desarrollo de la base tecnológica e industrial de la defensa europea. En general, es necesario más tiempo para observar dichos beneficios.

Además, existen otros factores que tienen una gran repercusión, tales como la disminución constante en la inversión¹⁰ en materia de defensa en la UE desde la crisis económica y

¹⁰ La tendencia inicial fue una fuerte disminución real del 11,6 % en 2011, seguida de otra caída real significativa del 9,1 % en 2014. Véanse los datos sobre Defensa de 2014, publicados por la Agencia Europea de Defensa.

financiera. Contrariamente a lo previsto, algunas partes interesadas indicaron que esto contribuyó a una renacionalización de las cadenas de suministro, lo que sería contrario a los objetivos iniciales de la Directiva dirigidos hacia la desfragmentación de los mercados.

Por otra parte, el negocio de la defensa se caracteriza por ciclos y turnos que no se producen necesariamente con regularidad y generalmente se deben a más de un motivo. Así pues, hay que ser muy prudentes a la hora de atribuir cualquier cambio a la Directiva, que lleva tres años en vigor (o menos en algunos Estados miembros). Además, las cadenas de suministro suelen ser bastante lentas a la hora de efectuar cambios. Un contratista principal necesita tiempo y una buena razón para cambiar de proveedor. La simplificación de los procedimientos de transferencia no se considera por sí sola una razón suficiente para considerar un cambio de este tipo.

Algunas autoridades competentes han hecho hincapié en que las disposiciones de la Directiva, con independencia de su imperfección, responden a las necesidades de las empresas y conducen, en términos generales, a una mayor productividad mediante la reducción de la carga administrativa. El impacto positivo sobre la base tecnológica e industrial de la defensa europea tiene su origen principalmente en los países más pequeños. Algunos participantes también mencionan que se ha facilitado un mercado interior de equipos (menos delicados), pero que las mercancías de alta tecnología quedan excluidas del mismo.

La perspectiva mundial sobre la competitividad, en particular el desarrollo a nivel transatlántico, también desempeña un papel importante. Muchas empresas del sector de la defensa están convencidas de que las recientes reformas del control de las exportaciones de los Estados Unidos, que han facilitado las exportaciones de una serie de productos y componentes de defensa, han posicionado a las empresas estadounidenses y europeas en condiciones de desigualdad, al proporcionar ventajas normativas a los exportadores estadounidenses.

Del mismo modo, la Directiva tuvo un ligero efecto positivo sobre la seguridad del abastecimiento de productos relacionados con la defensa. Sin embargo, podría contribuir a una mayor seguridad del suministro al aumentar la transparencia; es decir, al conocer otros sistemas de concesión de licencias de los Estados miembros, los órganos de contratación o los compradores pueden estar más tranquilos en cuanto a la fiabilidad de los suministros procedentes de otros Estados miembros. La utilización de licencias de transferencia generales en lugar de solicitar licencias de transferencia individuales podría reducir los plazos y los costes administrativos y aumentar la flexibilidad (a ambos lados de la cadena de suministro, en el caso de las licencias de transferencia generales para destinatarios certificados).

c. Eficiencia

Aún no existe una visión clara del impacto global de la Directiva sobre los costes para las diferentes partes implicadas. No obstante, los primeros datos y los indicios empíricos sugieren que los costes se verán reducidos. Las autoridades competentes han experimentado importantes costes iniciales, pero esperan que estos sean compensados con creces por la

reducción en los costes corrientes a medida que las empresas empiecen a cambiar las licencias de transferencia individuales por licencias de transferencia globales y licencias de transferencia generales. Las empresas han experimentado también costes iniciales de familiarización y adaptación a nuevos sistemas, pero esperan ahorrar tiempo y dinero gracias a las nuevas licencias.

La utilización de licencias de transferencia globales y licencias de transferencia generales está aumentando, lo que con el tiempo debería reducir más significativamente el uso de licencias de transferencia individuales y reducir así los gastos y la carga administrativa. Una mayor familiaridad, unos procesos mejor integrados y unas economías de escala podrían también contribuir a aumentar los beneficios a lo largo del tiempo.

Si bien la aplicación inicial de la Directiva implicó importantes esfuerzos y costes tanto para las autoridades competentes como para las empresas, todos los apuntan a que estas exigencias fueron asequibles. Del mismo modo, los costes directos del nuevo sistema de licencias resultan más económicos que las opciones anteriores. Por lo general, puede considerarse que la Directiva está en vías de conseguir reducciones de costes útiles, incluida la reducción de la carga administrativa a largo plazo.

El área principal en la que los costes no se consideran proporcionados es la certificación, en la cual las partes interesadas ven muy limitados los beneficios potenciales de esta opción por el momento. La falta de incentivos contribuye al escaso número de empresas certificadas y a la limitada asimilación y utilización asociada de licencias de transferencia generales para empresas certificadas.

d. Consistencia y coherencia

El artículo 13 de la Directiva dispone que la lista de productos relacionados con la defensa que figuran en su anexo deberá corresponderse estrictamente con la Lista Común Militar de la Unión Europea (LCM),¹¹ actualizada cada año por el Consejo. Sin embargo, se necesitan varios meses para modificar el anexo para que refleje las modificaciones de la LCM y, a continuación, los Estados miembros deben transponer la lista actualizada de productos relacionados con la defensa. Es, por ello, improbable que la legislación nacional, en particular el ámbito de aplicación de los productos sometidos a control, refleje la actual LCM en todo momento y también podría diferir entre los distintos países. Esta circunstancia genera confusión en el sector acerca de qué lista de productos está sujeta al control de exportaciones frente al de transferencias, o a transferencias desde diferentes Estados miembros, lo que da lugar a inseguridad jurídica. Esto es perjudicial para el buen funcionamiento de la circulación de productos militares en el seno de la UE y, por tanto, impide el uso de herramientas simplificadas como las licencias de transferencia generales.

¹¹ La LCM de la UE es el ámbito material de control de las exportaciones de productos relacionados con la defensa en virtud de la Posición Común 2008/944/PESC.

Muchas categorías de productos del anexo entrarían dentro de las licencias de transferencia, en la medida en que han sido diseñados especialmente para uso militar. Puesto que no existe una definición común de «diseñados especialmente para uso militar», el sector se enfrenta a diferentes enfoques en los distintos Estados miembros en relación con el alcance de las transferencias de productos relacionados con la defensa.

Existen varios solapamientos e incoherencias posibles y bastante limitados entre la Directiva y otros actos legislativos sobre los productos relacionados con la defensa o las transferencias intracomunitarias, como el Reglamento sobre las armas de fuego¹², la Directiva sobre armas de fuego¹³, el Tratado sobre el comercio de armas de las Naciones Unidas, de 2013, el Reglamento sobre productos de doble uso¹⁴ y la Posición común 2008/944/PESC. Dichas referencias cruzadas entre la Directiva y el Reglamento sobre las armas de fuego se abordarán cuando este haya sido evaluado. No se ha identificado ninguna incompatibilidad con la Directiva sobre contratos públicos de defensa¹⁵.

Por último, algunas autoridades competentes pusieron de manifiesto que es importante que los solapamientos y las incoherencias se reconsideren continuamente, dado que se producen cambios de forma constante en los distintos marcos jurídicos, tanto dentro de la UE como a escala internacional.

e. Pertinencia y valor añadido de la UE

La evaluación confirmó que los objetivos iniciales de la Directiva siguen siendo igual de válidos en la Europa actual. Se trata de objetivos a largo plazo, a los que la Directiva ha aportado una contribución inicial. Ahora se necesitan más esfuerzos para aplicar plenamente la Directiva y mejorar su aplicación práctica y armonizada, con el fin de continuar reduciendo la fragmentación de los mercados europeos de defensa.

Antes de la adopción de la Directiva, cada Estado miembro tenía su propio régimen de control de las transferencias de productos relacionados con la defensa, aunque había aparecido una tendencia multinacional, por ejemplo en la forma de cooperación de la Carta de Intenciones. Los enfoques nacionales divergentes o las iniciativas multilaterales subeuropeas han logrado algunos progresos (limitados), pero probablemente no han sido tan ambiciosos como la Directiva en su intención de reestructurar el régimen de las transferencias en toda Europa ni han logrado los mismos progresos para hacer frente a las necesidades y los riesgos identificados. Por lo tanto, es más probable que el enfoque europeo contribuya al logro de los

¹² DO L 94 de 30.3.2012, p. 1.

¹³ DO L 256 de 13.9.1991, p. 51.

¹⁴ DO L 134 de 29.5.2009, p. 1.

¹⁵ DO L 2016 de 20.8.2009, p. 76.

objetivos de la Directiva, si bien el alcance de su aplicación actual es insuficiente para conseguir estos objetivos.

5. Conclusiones y líneas de actuación para el futuro

De forma global, la Directiva sigue ofreciendo una base adecuada para abordar los problemas y necesidades de las transferencias de productos relacionados con la defensa en Europa. Dado que su aplicación ha llevado más tiempo de lo esperado y ha variado dentro de Europa, las ambiciones más amplias y más a largo plazo de conseguir un mercado interior eficiente, una mayor seguridad del abastecimiento y una mayor competitividad tan solo han podido alcanzarse de forma parcial.

En general, las autoridades de los Estados miembros y las partes interesadas han confirmado que la Directiva y sus instrumentos siguen correspondiendo a las necesidades y los riesgos detectados inicialmente. La Directiva ha realizado una contribución limitada pero valiosa para lograr un mejor funcionamiento de los mercados de defensa en Europa, aunque la eficacia de esta contribución ha sido difícil de medir debido a la limitada disponibilidad de datos. A excepción de la certificación y teniendo en cuenta el escaso tiempo de aplicación de la Directiva, existen indicios de que la Directiva ha dado lugar a una cierta reducción de los costes y las cargas administrativas. El planteamiento de la UE sigue siendo la respuesta más adecuada a la consolidación de los mercados de defensa de la UE; no obstante, la coherencia, tanto interna como externa, de la Directiva podría mejorarse. En general, la Directiva está en vías de cumplir los objetivos fijados inicialmente.

Por lo tanto, en lugar de modificar la Directiva, la Comisión tiene la intención de centrarse en mejorar su aplicación, elaborar recomendaciones y medidas de orientación y fomentar su uso. Los avances de los Estados miembros a lo largo del tiempo en la aplicación de la Directiva contribuirán a una mejor asimilación y podrían mejorar la disponibilidad de datos para futuras evaluaciones.

Partiendo de los resultados de la evaluación y las aportaciones de los Estados miembros en el Comité y del sector de toda Europa, la Comisión propone las siguientes líneas de actuación para el futuro:

- La Comisión pretende mejorar la aplicación de la Directiva en los distintos Estados miembros mediante el inicio de un diálogo con las autoridades nacionales, con el fin de clarificar y entender mejor las modalidades de transposición de la Directiva a los ordenamientos jurídicos nacionales y las razones del incumplimiento de algunas disposiciones en algunos Estados miembros, así como de resolver cualquier cuestión pendiente a este respecto. La falta de beneficios del sistema de certificación que se percibe puede superarse parcialmente mediante un aumento de la disponibilidad y la asimilación de licencias de transferencia generales para destinatarios certificados con respecto a las licencias de transferencia individuales.

- Sobre la base de unos notables esfuerzos del grupo de trabajo con las autoridades competentes de los Estados miembros creado en el marco del Comité de la Directiva y de valiosas contribuciones de los países de la Carta de Intenciones, la Comisión ha adoptado dos recomendaciones para fomentar un funcionamiento armonizado de las licencias de transferencia generales para las fuerzas armadas y los destinatarios certificados. Ambas recomendaciones contienen un conjunto mínimo de componentes y productos menos sensibles relacionados con la defensa , así como requisitos mínimos comunes para las transferencias de este tipo de productos y componentes, que quedarán cubiertos por las respectivas licencias de transferencia generales en cada uno de los Estados miembros. Entre los requisitos se encuentran la exención total de las restricciones de reexportación de la Recomendación sobre licencias de transferencia generales para las fuerzas armadas y la exención parcial de la Recomendación sobre licencias de transferencia generales para destinatarios certificados. Dado que la lista de productos cubiertos por ambas recomendaciones no es exhaustiva, los Estados miembros podrán añadir otros productos y componentes en el ámbito de su licencias de transferencia generales. No obstante, los Estados miembros no deben añadir condiciones para transferencias con arreglo a las licencias de transferencia generales que contradigan o socaven las condiciones enumeradas en las Recomendaciones.
- La Comisión se compromete a seguir trabajando en estrecha colaboración con los Estados miembros y el grupo de trabajo sobre una armonización similar de otras licencias de transferencia generales especificadas por la Directiva, es decir, licencias de transferencia generales para la demostración, evaluación o exhibición y licencias de transferencia generales para el mantenimiento y la reparación. En caso necesario, esto se traducirá en recomendaciones adicionales a los Estados miembros. El grupo de trabajo se presenta como un valioso medio para intercambiar información y buenas prácticas y para apoyar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión.
- La Comisión seguirá intercambiando opiniones con los Estados miembros para determinar áreas concretas para una certificación más armonizada en toda la UE, incluida la creación de sinergias con otros regímenes, como el control de los productos de doble uso, en la medida de lo posible. La Comisión estudiará si el hecho de adoptar nuevas directrices o intercambiar mejores prácticas entre los Estados miembros e incluso revisiones o aclaraciones de la Recomendación sobre certificación en vigor es la mejor manera de potenciar la coherencia y la asimilación de la certificación.
- Se examinarán más a fondo las posibilidades para incentivar la certificación en el sector, como las posibles sinergias con el concepto de operador económico autorizado con arreglo a la normativa aduanera, una posible simplificación de los procedimientos de auditoría y una cooperación más estrecha entre las autoridades competentes que concedan licencias de transferencia y las autoridades aduaneras.

- La Comisión pondrá en marcha los trabajos relativos a una definición común del término «diseñados especialmente para uso militar», a fin de declarar qué productos que quedarán cubiertos por la Directiva y, por tanto, sujetos a requisitos de concesión de licencias. Esta tarea requiere una estrecha cooperación con las autoridades competentes de los Estados miembros y los usuarios de licencias de transferencia generales, es decir, los proveedores y los destinatarios de productos relacionados con la defensa dentro de la UE. Se tendrá en cuenta la labor de foros europeos e internacionales sobre el control de las exportaciones de productos relacionados con la defensa.
- La Comisión continuará el intercambio de puntos de vista con los Estados miembros sobre la aplicación del artículo 11 en su territorio, con objeto de hacer un seguimiento de la situación.
- Existe una fuerte implicación de la Comisión y de los Estados miembros para sensibilizar sobre las herramientas y los beneficios de la Directiva. Esto incluye campañas de sensibilización en las reuniones de la red de pymes relacionadas con la defensa. En este contexto, la Comisión ha elaborado un manual de fácil utilización, dirigido especialmente a las pymes, en el que se explican los instrumentos de la Directiva y se facilita orientación sobre cómo hacer el mejor uso posible de estos instrumentos, en particular del sistema de certificación. La guía se publicará a principios de 2017.
- Los Estados miembros y las empresas de defensa deberían asimilar más la Directiva a través de la práctica en su política de concesión de licencias. Por ejemplo, las autoridades competentes deben fomentar que los operadores utilicen licencias de transferencia generales en lugar de licencias de transferencia individuales cuando las circunstancias lo permitan. Si procede, en su política de compras, las empresas certificadas deben animar a sus proveedores a solicitar licencias de transferencia generales en lugar de licencias de transferencia individuales.
- Las actualizaciones del anexo de la Directiva, que actualmente son muy complejas, requieren una reflexión de todas las partes implicadas, en particular de las instituciones europeas. La Comisión estudiará opciones para simplificar y acelerar las actualizaciones anuales. Esto puede implicar una revisión limitada de la Directiva, por ejemplo mediante la separación del anexo de la Directiva y mediante la aprobación anual de las actualizaciones a través de una decisión de la Comisión. Esto aumentará la seguridad jurídica y la coherencia en el ámbito de las transferencias entre Estados miembros y en las transferencias con respecto al control de las exportaciones dentro de ellos.
- Para sensibilizar sobre la Directiva y el intercambio de información entre los Estados miembros, podría estudiarse la posibilidad de ampliar la base de datos CERTIDER con información adicional, como información breve pero útil sobre los sistemas

nacionales con enlaces a su presencia en Internet. La accesibilidad del público a esta información a través de una ventanilla única fomentará el intercambio de información entre los Estados miembros y, lo que es más importante, en el sector de la defensa.

- La Comisión examina también cuestiones que podrían requerir una revisión de la presente Directiva a largo plazo, tales como: establecer exenciones obligatorias para los Estados miembros y ampliar el ámbito de aplicación de las exenciones; revisar el sistema de certificación; introducir requisitos para informar directamente a la Comisión, a fin de garantizar un sistema de seguimiento apropiado y eficaz, que pueda sustentar una evaluación cuantitativa y cualitativa rentable sobre los resultados futuros de la Directiva; crear nuevas licencias de transferencia generales, por ejemplo, para devoluciones de productos tras su exhibición o reparación, para la cooperación transfronteriza en investigación, para las transferencias polivalentes (por ejemplo, relativas a la compra, el mantenimiento o el suministro de recambios). Varios Estados miembros ya ofrecen otras licencias de transferencia generales además de las cuatro fundamentales señaladas en la Directiva; posibilidad de transformar las citadas recomendaciones sobre licencias de transferencia generales en disposiciones vinculantes.

La Comisión está comprometida con la plena aplicación de la Directiva en todos los Estados miembros. La Directiva constituye un primer paso apropiado y necesario para abordar la fragmentación de las licencias de transferencia de material de defensa en Europa y la optimización de las cadenas de suministro, que, en última instancia, contribuyen a aumentar la competitividad de la base tecnológica e industrial de la defensa europea. En consonancia con el Plan de Acción de Defensa Europeo, la forma de seguir adelante presentada en el presente informe tiene como objetivo:

- reforzar la adopción del marco legislativo vigente sobre las transferencias de productos relacionados con la defensa;
- mejorar la disponibilidad de licencias de transferencia generales en toda la UE;
- abordar la hasta ahora escasa aplicación del sistema de certificación.

Todas estas iniciativas, en última instancia, impulsarán el desarrollo del mercado europeo de equipos de defensa y la base tecnológica e industrial de la defensa europea, en consonancia con los objetivos de la Directiva y, de este modo, mejorarán el funcionamiento del mercado interior de los productos de defensa.