



Comité Económico y Social Europeo

INT/777
**Control de la adquisición
y tenencia de armas**

Bruselas, 27 de abril de 2016

DICTAMEN

del Comité Económico y Social Europeo
sobre la

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo
por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo
sobre el control de la adquisición y tenencia de armas
COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)**

Ponente: **Paulo Barros Vale**

El 14 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas

COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 176 votos a favor, 8 en contra y 20 abstenciones el presente dictamen.

*

* *

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 Si las cuestiones relacionadas con las armas son siempre un tema controvertido, los trágicos acontecimientos ocurridos en Europa generan un debate aún más encendido sobre este asunto. Sin embargo, la evaluación de la revisión de la directiva debe verse necesariamente de una forma más desapasionada y objetiva, analizando de forma equilibrada las cuestiones de seguridad y del mercado y dejando la cuestión esencial de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada para otros debates más adecuados a su gravedad.
- 1.2 Según el *Study on Firearms*¹ [*Estudio sobre las armas de fuego*] de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se calcula que en 2007 había cerca de 875 millones de armas. De ellas, solo el 3 % estaba en manos de las fuerzas policiales y el 23 % en manos de los militares. En una industria de esta dimensión, corresponde al legislador encontrar e imponer los medios que puedan mitigar la peligrosidad latente de la posesión de un número tan elevado de armas.

¹

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Study on Firearms 2015 — A Study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms* [Estudio sobre las armas de fuego, 2015 — Estudio sobre la naturaleza transnacional, las rutas y el modus operandi en el tráfico de armas de fuego].

- 1.3 El CESE apoya la adopción de la directiva en cuestión, que aclara las definiciones e introduce nuevos requisitos y normas más coherentes sobre el marcado y la destrucción de armas, pero también quiere proponer medidas que, a su juicio, pueden contribuir a aumentar la seguridad de los ciudadanos.
- 1.4 Al contrario de lo que ocurre en otros sectores en los que la Unión Europea ha legislado mucho, no sucede lo mismo con la industria armamentística, donde las normas impuestas se han quedado muy por detrás de lo que sería posible en términos de seguridad y rastreo del armamento y de las personas implicadas en actos delictivos. Por lo tanto, debemos ser firmes en cuanto a los objetivos que se han de alcanzar en un ámbito tan delicado como la seguridad.
- 1.5 Dada la importancia de la rastreabilidad no solo de las armas, sino también de las municiones, el CESE aboga por que a medio y largo plazo se considere la posibilidad de que se lleve a la industria a evolucionar hacia el marcado de los proyectiles de forma indeleble y en un lugar que no se destruya con el uso. Si es técnicamente posible, la introducción de estos datos y los restantes referentes a las armas en bases de datos interoperables a disposición de las fuerzas del orden, contribuiría en gran medida a mejorar la eficiencia de la investigación. Esas bases de datos no deben limitarse a efectuar los registros nacionales, sino que más bien deben ser una base de datos a nivel europeo, alimentada y consultada por las autoridades de cada Estado miembro.
- 1.6 El CESE señala que Europa puede considerar la posibilidad de seguir el ejemplo australiano y británico con sus programas de compra de armas y, así, consiga retirar de la circulación muchos miles de armas. Quizá no esté probada la relación directa entre el número de armas en circulación y la cantidad de delitos, pero estadísticamente las probabilidades de que se cometan delitos, se produzcan accidentes e incluso de que las armas caigan en manos de delincuentes serían menores.
- 1.7 La evolución tecnológica de la impresión en 3D es una fuente de peligro que permite producir armas, tan letales como las otras, sin ninguna posibilidad de control o rastreabilidad. A esto se añade que la mayor parte estas armas se fabrica con materiales que no son detectables con los sistemas de seguridad tradicionales. Es urgente incluir este asunto en la agenda de seguridad de los países para que, de forma concertada, se puedan tomar medidas preventivas contra la proliferación de armas letales sin ningún tipo de control.

2. Contexto de la propuesta

- 2.1 En un contexto de especial preocupación como la seguridad, la Comisión propone una modificación de la Directiva 91/477/CEE², modificada por la Directiva 2008/51/CE³, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas.

² Directiva 91/477/CEE: [DO L 256 de 13.9.1991, p. 51](#); Dictamen del CESE: [DO C 35 de 8.2.1988, p. 25](#).

³ Directiva 2008/51/CE: [DO L 179 de 8.7.2008, pp. 5-11](#); Dictamen del CESE: [DO C 318 de 23.12.2006, p. 83](#).

- 2.2 Esta modificación se enmarca en la Agenda Europea para la Seguridad, presentada el 28 de abril de 2015 y destinada a asegurar una respuesta eficaz y coordinada a nivel europeo a las amenazas contra la seguridad. La Agenda Europea para la Seguridad identificó como obstáculo a la eficacia de los controles y a la cooperación policial de los Estados miembros las divergencias entre las legislaciones nacionales, y aboga por una revisión de la legislación sobre las armas de fuego y las normas de inutilización de armas.
- 2.3 El objetivo de la directiva es facilitar el funcionamiento del mercado interior de armas de fuego, garantizando al mismo tiempo la seguridad de los ciudadanos, mediante el establecimiento de las normas que deben adoptarse en todo el ciclo de vida de las armas de fuego, desde su producción hasta su destrucción.
- 2.4 La directiva establece los requisitos mínimos que debe imponer cada Estado miembro respecto a la adquisición, tenencia y transferencia de armas de diversas categorías, incluidas las destinadas a actividades de caza y tiro deportivo.
- 2.5 Como base para la revisión del actual marco jurídico se llevaron a cabo tres estudios relativos a la idoneidad de la legislación vigente, cuya conclusión fue que era pertinente aprobar unas normas mínimas a nivel de la UE sobre el tráfico ilícito de armas y revisar la directiva en vigor con el fin de:
- armonizar las normas sobre mercado de armas;
 - adoptar normas y procedimientos comunes e introducir requisitos de registro para las armas de fuego inutilizadas;
 - definir procedimientos relativos a la transformabilidad de las armas de alarma y de señalización, así como las réplicas de armas;
 - fomentar el intercambio de conocimientos entre los Estados miembros y la elaboración y mantenimiento de bases de datos sobre fabricación, tenencia e inutilización de armas;
 - definir un enfoque concertado para clasificar las armas de fuego de caza y de tiro deportivo.
- 2.6 La Comisión escuchó a las partes interesadas: representantes de asociaciones europeas de fabricantes de armas de fuego y municiones para uso civil, participantes en el comercio civil de armas, cazadores, coleccionistas, ONG, institutos de investigación, etc. Los Estados miembros y las ONG estuvieron de acuerdo en la utilidad de la actual directiva para impedir el desvío de armas de fuego al mercado ilegal, mientras que los participantes del sector privado manifestaron su preocupación por la modificación de las categorías de las armas de fuego y su repercusión en las pequeñas y medianas empresas.
- 2.7 Según las partes interesadas consultadas por la Comisión, la reactivación de armas de fuego inutilizadas constituye una fuente importante de armas para fines delictivos y consideran prioritaria la armonización de las normas sobre inutilización para luchar contra esta práctica.

- 2.8 La necesidad del intercambio de información entre los Estados miembros, la armonización de las definiciones y la definición de normas mínimas para las orientaciones relativas a la inutilización de armas son puntos donde convergen las partes interesadas consultadas.

3. Observaciones generales

Los trágicos acontecimientos de los últimos tiempos precipitaron el debate sobre el comercio y uso de las armas. Sin embargo, no se puede confundir la seguridad de los ciudadanos, cada vez más amenazada por el terrorismo, con la tenencia de armas, y es urgente luchar con convicción contra la facilidad de obtener armas de fuego, que sigue colocando en manos de grupos radicales, de la delincuencia organizada y de individuos perturbados con motivaciones incomprensibles, los medios para perpetrar delitos terribles. Tampoco cabe olvidar la delincuencia general, los suicidios y los accidentes con armas de fuego.

- 3.1 Las aclaraciones que se proponen ahora mejoran significativamente la directiva anterior y, por ello, el CESE las acoge favorablemente. Estas propuestas no tienen por objetivo prohibir las armas de fuego, sino armonizar las normas aplicadas para la adquisición y tenencia de armas, durante todo su ciclo de vida, regulando el mercado y garantizando la seguridad.

Sin embargo, el CESE, tras consultar a las partes interesadas y, en particular, a policías, industria, comercio, usuarios, coleccionistas y ONG de seguridad ciudadana, entiende que debe existir una mayor ambición en la legislación relativa a este tema ante los problemas de seguridad que siguen existiendo. La Comisión no solo debe legislar en respuesta inmediata a los atentados terroristas recientes, sino que debe hacerlo con el objetivo de resolver el asunto de la seguridad de las armas de fuego legales.

- 3.2 Se han llevado a cabo varios estudios sobre el control de las armas. Si algunos señalan que las restricciones a las armas reducen la violencia⁴, los accidentes⁵ y los suicidios⁶, otros afirman que permitir que personas sin antecedentes penales ni problemas mentales tengan armas reduce el crimen violento y que ello no tiene un impacto significativo en el aumento de los suicidios y accidentes⁷.

⁴ Hepburn, Lisa; Hemenway, David, Firearm availability and homicide: A review of the literature [Disponibilidad de armas de fuego y homicidio: Revista de la literatura], *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal* [Agresión y comportamiento violento: Revista científica], 2004; 9:417-40 citado por Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>

⁵ Miller, Matthew; Azrael, Deborah; Hemenway, David, Firearm availability and unintentional firearm deaths [Disponibilidad de armas de fuego y muertes no intencionadas causadas por armas de fuego], *Accident Analysis and Prevention* [Análisis y prevención de accidentes], 2001; 33:477-84 citado por Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>

⁶ Miller, Matthew; Hemenway, David, Gun prevalence and the risk of suicide: A review [Predominio de armas y riesgo de suicidio], *Harvard Health Policy Review* [Revista de Harvard sobre la políticas sanitaria], 2001; 2:29-37, citado por Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>

⁷ John R. Lott., Jr. e David B. Mustard, Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns [Crimen, disuasión y derecho a transportar armas de fuego ocultas], University of Chicago Law School, mayo de 1998.

- 3.2.1 El caso australiano es paradigmático en el control de las armas. Después de que un hombre entrase en una cafetería y asesinase a treinta y cinco personas e hiriese a otras veintitrés con dos armas, Australia inició en 1997 una de las mayores reformas que se recuerdan de las normas sobre el uso y tenencia de armas, con efectos visibles en la disminución de las muertes debidas al uso de armas de fuego. Prohibió algunos tipos de armas, introdujo la obligación de alegar una razón legítima para la tenencia de armas (que no puede ser solo la legítima defensa) y financió un programa de compra de armas por parte del Estado. Esta iniciativa retiró de la circulación casi 700 000 armas y, en conjunto con las nuevas restricciones, redujo drásticamente la tasa de homicidios con arma de fuego⁸.
- 3.2.2 El programa australiano de compra de armas se basó en la idea de que una gran disponibilidad de armas permite más fácilmente que los impulsos asesinos de un individuo puedan convertirse en un asesinato en masa.
- 3.2.3 Al igual que Australia, y después del asesinato de quince personas en tiroteos aleatorios que se saldaron con otros quince heridos, también el Reino Unido prohibió el uso de algunos tipos de armas, impuso la obligación de registro a los propietarios y financió un programa de compra de armas. Este caso no surtió el mismo efecto que el australiano en cuanto al número de muertes por arma de fuego⁹.
- 3.2.4 El último gran estudio sobre el control de las armas, publicado en febrero de 2016, examinó otros 130 estudios llevados a cabo en diez países diferentes, entre 1950 y 2014¹⁰. Los autores consideran que, a pesar de no haberse demostrado que las leyes restrictivas reducen la violencia, los datos revelados sugieren que, en algunos países, la aplicación de leyes para restringir el acceso a diversos tipos de armas está asociada a la reducción de muertes por armas de fuego. La imposición de leyes que restrinjan las condiciones para la adquisición de armas de fuego (por ejemplo: la verificación de antecedentes) o el acceso a las armas (por ejemplo: almacenamiento) también está asociada a una reducción de los crímenes pasionales y de las muertes accidentales de niños respectivamente.

8 Alpers, Philip, Amélie Rossetti e Marcus Wilson, 2016, *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* [Armas en Australia: Número total de muertes por armas de fuego], Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 7 de marzo. Consultado el 10 de marzo de 2016, en: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths

9 Alpers, Philip, Marcus Wilson, Amélie Rossetti y Daniel Salinas, 2016, *Guns in the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths* [Armas en Australia: Número total de muertes por armas de fuego], Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 23 de febrero. Consultado el 10 de marzo de 2016, en: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths

10 Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces, y Sandro Galea, *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?* [¿Qué sabemos de la correlación entre la legislación relativa a las armas de fuego y las heridas provocadas por las mismas?], publicado por la Oxford University Press en nombre de la Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

3.3 Teniendo en cuenta estos ejemplos y estudios, el CESE defiende que deben seguirse normas estrictas para la obtención de licencia de uso y tenencia de armas, la adquisición de armas y municiones, la prohibición de algunos tipos de armas y su inutilización, e incluso el programa de compra de armas por parte de los Estados miembros, con vistas a su destrucción.

4. **Observaciones específicas**

4.1 La iniciativa se ajusta, además, a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La forma de directiva será correcta porque se duda de que los Estados miembros estén dispuestos a aceptar un reglamento.

4.2 La directiva sometida a examen modifica diversos artículos de la directiva anterior, aclarando e introduciendo nuevos requisitos que la mejoran significativamente y que, por lo tanto, son acogidos favorablemente por el CESE.

4.3 El CESE apoya la imposición de la obligatoriedad de realizar exámenes médicos de salud física y mental, de calidad y con unos requisitos mínimos europeos, para la expedición o renovación de las autorizaciones para el uso y tenencia de armas, práctica ya adoptada en algunos Estados miembros. No obstante, afirma que la directiva también podría exigir la frecuencia de la formación para la manipulación de armas de fuego e imponer ciertos requisitos para el almacenamiento seguro (por ejemplo, en una caja fuerte, como ya es obligatorio en algunos Estados miembros) y el transporte de armas y sus componentes con total seguridad.

4.4 La Unión Europea ha sido capaz de legislar mucho en numerosos ámbitos. Es paradigmático el caso de la industria automovilística, a la que se obligó a observar los requisitos en materia de seguridad (protección de los ocupantes y del medio ambiente) con grandes inversiones en investigación y desarrollo. Por lo que respecta al mercado de las armas y componentes, también se amplían los conceptos. El CESE propone que, a medio y largo plazo, se pueda ir un poco más allá con el mercado de los proyectiles y evaluar la posibilidad de llevar a la industria a colocar un marcado indeleble en un lugar no destruible con la utilización como, por ejemplo, en el interior de la munición, de forma que permita su total rastreabilidad. Normalmente el proyectil no es el arma que queda en la escena del delito y este marcado puede ser una fuente importante de información en la investigación policial.

4.5 En lo que se refiere a las bases de datos sobre las armas de fuego, el CESE apoya la nueva formulación que amplía el ámbito de los registros hasta la destrucción del arma de fuego. Se trata de un valor añadido y una herramienta importante en el control y la investigación. La Comisión deberá apoyar a las autoridades para que estos registros estén disponibles en tiempo real en todos los Estados miembros, facilitando la presentación de pruebas y permitiendo el intercambio rápido y eficiente de información de los datos conducentes a la identificación y localización de las armas de fuego.

- 4.6 También se incluyen en la categoría de armas prohibidas las armas de fuego semiautomáticas de uso civil «con apariencia de armas de fuego automáticas». El concepto «con apariencia» no resulta ser suficientemente objetivo, por lo que antes deben definirse criterios claros en cuanto a la «apariencia» que obliguen a incluir estas armas en la categoría de armas de fuego prohibidas.
- 4.7 Las armas de alarma y de señalización, las armas de salvas y las armas acústicas, así como las réplicas de armas, pasan ahora a estar contempladas en la categoría C: armas de fuego sujetas a declaración. El CESE tiene dudas en cuanto a la pertinencia de esta inclusión, ya prevista en algunas legislaciones nacionales, puesto que, además de no estar tipificadas como «armas de fuego» en el Protocolo de las Naciones Unidas, en los casos en que dicha legislación todavía no lo determine, la obligatoriedad de la declaración acarrearía costes administrativos considerables en un tipo de armas cuyo riesgo para la seguridad de los ciudadanos no parece ser muy elevado.
- 4.8 Los riesgos de estas y otras armas para la seguridad de los ciudadanos como, por ejemplo, las armas de aire comprimido, deberían ser objeto de un estudio que evalúe la peligrosidad de las mismas y las posibilidades de su transformación en armas de mayor letalidad. Este estudio podría servir de base para imponer nuevas normas técnicas y jurídicas en materia de seguridad, transformación, conversión, inutilización y destrucción de las armas.
- 4.9 En una sociedad digital, es necesario prestar atención a la peligrosidad del comercio electrónico en materia de transacciones de armas y de municiones. *Facebook* e *Instagram* han anunciado restricciones a la venta de armas en sus redes sociales, prohibiendo a sus usuarios anunciar o acordar transacciones de armas a través de publicaciones, grupos de debate o mensajes privados. El CESE sostiene que, a pesar de que se ha previsto que solo pueda permitirse el comercio electrónico de algunos tipos de armas y municiones a armeros y corredores, la transacción solo debería permitirse presencialmente, asegurando de esta forma un control estricto por parte de las entidades competentes.
- 4.10 La innovación tecnológica ha traído consigo la aparición de las impresoras 3D. Las armas no se han quedado al margen de esta tecnología y enseguida surgieron en internet instrucciones y programas que permiten imprimir un arma letal. Sin ningún tipo de legislación que regule la impresión de armas, esta tecnología constituye una amenaza real a la que todavía no se ha atribuido la importancia debida. Los países deberán unirse para debatir este asunto, supervisar la red o incluso controlar la compra de los materiales que se utilizan para la producción de este tipo de armas y considerar seriamente la prohibición de producirlas.

- 4.11 En la Directiva está prevista la posibilidad de que los Estados miembros autoricen a los organismos con vocación cultural e histórica en materia de armas y reconocidos como tales a mantener en su poder las armas de fuego de categoría A adquiridas antes de la entrada en vigor de la Directiva, siempre que estén desactivadas. El CESE considera que debe contemplarse un régimen especial de aplicación de la Directiva a las colecciones depositadas en museos, con una actividad debidamente reconocida como pertinente por parte de los Estados miembros, siempre que no se ponga en peligro la seguridad o el orden público. Dicho régimen obligaría a adoptar normas estrictas de exposición, registro, almacenamiento y manipulación de las armas, pero evitaría la destrucción de armas de la categoría A con un gran valor histórico.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo

Georges Dassis
