

Reglamento (UE) 2025/41, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, relativo a las medidas de importación, exportación y tránsito de armas de fuego, componentes esenciales y municiones, y por el que se aplica el artículo 10 del 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 (Protocolo de las Naciones Unidas sobre armas de fuego) (versión refundida) [DOUE L 2025/41, de 22-I-2025]

1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (UE) 2025/41, aprobado el 19 de diciembre de 2024 y publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 22 de enero de 2025, constituye una piedra angular en el esfuerzo de la Unión Europea por regular de manera exhaustiva y sistemática las operaciones de importación, exportación y tránsito de armas de fuego, sus componentes esenciales, municiones y otros elementos relacionados, como armas de alarma, armas inutilizadas y moderadores de sonido. Entiendo que este texto normativo, presentado como una versión refundida del Reglamento (UE) n.º 258/2012, trasciende la mera función de actualización legislativa para erigirse en un instrumento ambicioso y transformador que persigue consolidar un sistema armonizado de control, con la seguridad y la trazabilidad como ejes centrales. En un registro que podría resonar con reflexiones sobre cómo las normas y las tecnologías dan forma a las narrativas colectivas de las sociedades, este reglamento parece ser una respuesta deliberada a las demandas de un mundo globalizado donde el tráfico ilícito de armas de fuego representa una amenaza creciente para la estabilidad social, la seguridad pública y el orden internacional, exigiendo una redefinición profunda de las reglas que rigen el comercio transfronterizo de mercancías sensibles.

La fundamentación jurídica del reglamento se ancla en una combinación estratégica de competencias comunitarias establecidas en los artículos 33 y 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 33 otorga a la Unión la capacidad de adoptar medidas en el ámbito de la unión aduanera, garantizando la uniformidad en los procedimientos de entrada y salida de mercancías, mientras que el artículo 207 le confiere autoridad para regular la política comercial común, un pilar esencial para coordinar las relaciones comerciales con terceros países. Esta doble base legal no es un detalle menor, sino que refleja la naturaleza multifacética de la norma, que

entrelaza aspectos técnicos de gestión aduanera con objetivos más amplios de política exterior y seguridad. La vinculación explícita con el artículo 10 del Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, ratificado por la Unión mediante la Decisión 2014/164/UE del Consejo, subraya su carácter de instrumento de cumplimiento internacional, proyectando a la Unión como un actor comprometido en la lucha global contra la delincuencia organizada transnacional. Lo anterior me sugiere que el reglamento no solo tiene como finalidad satisfacer una obligación jurídica derivada de tratados internacionales, sino también posicionar a la Unión Europea como un referente en la promoción de estándares rigurosos de control de armas, extendiendo su influencia normativa más allá de sus fronteras.

El contexto en el que se gestó este reglamento está profundamente influenciado por la evolución de las amenazas asociadas al comercio ilícito de armas de fuego, un problema que el Protocolo de la ONU, en vigor desde el 3 de julio de 2005, identificó como una prioridad urgente para la comunidad internacional. La necesidad de refundir el Reglamento (UE) n.º 258/2012, que había sido el primer intento de la Unión por implementar dicho protocolo, responde a una serie de factores críticos. En primer lugar, los avances tecnológicos, como la digitalización de los procedimientos administrativos y aduaneros, han abierto nuevas posibilidades para mejorar la trazabilidad y la eficiencia en el control de estas mercancías, al tiempo que han planteado desafíos relacionados con la seguridad cibernética y la interoperabilidad de los sistemas. En segundo lugar, la experiencia acumulada desde la entrada en vigor del reglamento de 2012 ha revelado deficiencias significativas, como la falta de uniformidad en los controles de importación entre los Estados miembros, la insuficiente coordinación entre autoridades aduaneras y competentes, y la dificultad para garantizar la trazabilidad de las armas en tránsito a través del territorio europeo. Considero que esta refundición no es un ejercicio meramente formal o cosmético, sino una respuesta estratégica a estas lagunas, buscando adaptar el marco normativo a las realidades operativas y tecnológicas del siglo XXI, al tiempo que se refuerza el compromiso de la Unión con la seguridad colectiva.

Desde una perspectiva más amplia, el Reglamento (UE) 2025/41 se inserta en un ecosistema normativo complejo y densamente interconectado, que incluye instrumentos como la Directiva (UE) 2021/555, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas civiles; la Posición Común 2008/944/PESC, sobre exportaciones de tecnología militar, y el Reglamento (UE) 2021/821, sobre productos de doble uso. Esta integración no es casual, sino que evidencia una voluntad deliberada de garantizar la coherencia entre las políticas internas y externas de la Unión en materia de armas de fuego. El texto normativo reconoce explícitamente estas interrelaciones en sus considerandos (8 a 13), delimitando su ámbito de aplicación para evitar solapamientos con regulaciones específicas, como las transferencias militares o el comercio interno regulado por la Directiva (UE) 2021/555. Ello me obliga a deducir que el Reglamento no opera en un vacío jurídico, sino que forma parte de una estrategia más amplia destinada a articular un enfoque multidimensional que aborde tanto los aspectos comerciales como los de

seguridad, alineándose con los objetivos de la unión aduanera y la política comercial común establecidos en el TFUE.

El impacto simbólico y práctico de esta norma no puede subestimarse. Al establecer requisitos estrictos de autorización, marcado y trazabilidad, el reglamento aspira a construir un entorno de mayor confianza y seguridad jurídica, tanto dentro de la Unión como en sus relaciones con terceros países. Este enfoque responde a las demandas de una ciudadanía y un empresariado que exigen no solo eficiencia en los procedimientos comerciales, sino también garantías frente a los riesgos asociados al desvío de armas hacia mercados ilícitos. En este sentido, la norma refleja una evolución en las prioridades colectivas de la Unión, donde la seguridad pública y la lucha contra la delincuencia transnacional ocupan un lugar preponderante, superponiéndose a las consideraciones puramente económicas que podrían haber dominado en décadas anteriores. Además, la apuesta por la digitalización —encarnada en el sistema electrónico de concesión de licencias (artículo 34)— posiciona a la Unión como un líder en la modernización de los controles comerciales, un aspecto que podría influir en los estándares globales en esta materia.

Desde un punto de vista histórico y político, el Reglamento (UE) 2025/41 puede interpretarse como una respuesta a las lecciones derivadas de crisis recientes, como los conflictos armados en regiones vecinas a la Unión o los episodios de violencia relacionados con el tráfico de armas en el ámbito interno. La mención explícita en el considerando 3 del objetivo del Protocolo de la ONU —prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito— subraya la dimensión ética de la norma, que trasciende la regulación técnica para posicionarse como un instrumento de política exterior con implicaciones directas en la estabilidad global. Asumo que esta orientación estratégica no solo fortalece el *soft power* de la Unión en el ámbito internacional, sino que también responde a una necesidad interna de cohesión, al armonizar prácticas que anteriormente dependían en exceso de la discrecionalidad de los Estados miembros. En definitiva, el Reglamento se presenta como un paso adelante en la construcción de una Europa más segura y responsable, aunque su éxito dependerá de la capacidad de implementación y de la voluntad política de sus Estados miembros.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Reglamento (UE) 2025/41 se estructura en torno a una arquitectura normativa meticulosamente diseñada, compuesta por seis capítulos que abordan de manera exhaustiva los distintos aspectos del comercio de armas de fuego, desde la definición de su objeto y ámbito hasta la implementación de medidas de supervisión y sanciones, complementada por cinco anexos que detallan las mercancías reguladas, los formatos de autorización y las correspondencias con el texto derogado. Este diseño no es arbitrario, sino que refleja un enfoque sistemático que busca integrar medidas preventivas,

operativas y correctivas en un marco coherente, con el triple propósito de establecer requisitos estrictos de autorización, garantizar la trazabilidad de las operaciones comerciales y facilitar la cooperación entre las autoridades nacionales y aduaneras a través de un sistema digitalizado de última generación. Ello me obliga a deducir que el legislador europeo ha priorizado la creación de un régimen normativo robusto y adaptable, capaz de responder tanto a las exigencias del Protocolo de la ONU como a las particularidades del mercado interior y sus relaciones externas, equilibrando la necesidad de seguridad con la reducción de cargas administrativas para los operadores económicos legítimos.

El capítulo I, titulado «Objeto, definiciones y ámbito de aplicación», sienta las bases conceptuales y operativas del reglamento. El artículo 1 define su propósito como la regulación de las autorizaciones y medidas de importación, exportación y tránsito de las «mercancías enumeradas» —un término que abarca armas de fuego, componentes esenciales, municiones, armas de alarma y señalización, armas inutilizadas, armas y componentes semiacabados, y moderadores de sonido—, en cumplimiento del artículo 10 del Protocolo de la ONU. El artículo 2 proporciona un catálogo exhaustivo de 37 definiciones, desde «arma de fuego» hasta «tráfico ilícito», que aseguran la claridad terminológica y la uniformidad interpretativa, un aspecto crítico dado el carácter sensible y potencialmente peligroso de las mercancías reguladas. El artículo 3 delimita el ámbito de aplicación, excluyendo transacciones entre Estados, transferencias militares cubiertas por la Lista Común Militar de la Unión Europea (considerando 9) y armas antiguas post-1899, lo que establece un marco preciso que evita solapamientos con otras normas, como la Directiva 2009/43/CE, sobre productos de defensa. Este capítulo inicial, respaldado por los considerandos 1 a 14, refleja una voluntad de precisión y delimitación que facilita la aplicación práctica de la norma, al tiempo que respeta las competencias nacionales en materia de seguridad (artículo 346 TFUE, considerando 7).

El capítulo II, dedicado a los «Requisitos de la entrada y la importación», establece las obligaciones específicas para los importadores y los requisitos técnicos de las mercancías. El artículo 5 impone a los importadores deberes de cumplimiento, conservación de documentación y cooperación con las autoridades, mientras que el artículo 6 regula el marcado de las armas de fuego en el momento de la importación, exigiendo el cumplimiento del artículo 8 del Protocolo de la ONU y la Directiva (UE) 2021/555, con excepciones para armeros que pueden marcar tras el despacho a libre práctica (considerando 16). El artículo 7 aborda las armas inutilizadas, requiriendo certificados y certificación de inutilización (artículo 15 de la Directiva (UE) 2021/555), y el artículo 8 regula las armas de alarma y señalización, permitiendo únicamente la importación de modelos no transformables (considerando 18). El artículo 9 introduce un régimen de autorización de importación, con opciones de autorizaciones únicas, múltiples o generales (hasta tres años), restringiendo la importación de armas semiacabadas a armeros y corredores (artículo 9.4). Estas disposiciones, detalladas en los considerandos 15 a 20, buscan prevenir la entrada de mercancías ilícitas o mal identificadas, reforzando la trazabilidad desde el punto de origen.

El capítulo III, centrado en «Exportación y medidas de tránsito», regula las operaciones de salida y cruce del territorio aduanero de la Unión. El artículo 19 establece un sistema de autorizaciones de exportación, con plazos de tramitación de hasta 90 días (extendibles a 110 por razones justificadas) y requisitos como la verificación de antecedentes penales y la consulta al SIS (artículo 20). Los artículos 22 y 23 introducen procedimientos simplificados para exportaciones temporales (cacerías, exposiciones) y reexportaciones, con plazos de hasta 180 días (considerando 23), mientras que el artículo 24 obliga a las autoridades a considerar factores de seguridad nacional y política exterior, incluyendo medidas restrictivas internacionales (considerando 32). El artículo 26 exige pruebas de recepción en el país de destino, fortaleciendo la trazabilidad (considerando 31). Estas medidas reflejan un enfoque preventivo y correctivo que busca cerrar brechas en el control de las exportaciones y tránsitos.

El capítulo IV, titulado «Supervisión y control», establece mecanismos de seguimiento y cooperación. El artículo 27 permite comprobaciones posteriores al envío, con colaboración entre autoridades y terceros países (considerando 37), mientras que el artículo 28 regula el intercambio de información entre autoridades aduaneras y competentes, utilizando sistemas como SIENA de Europol (considerando 38). El artículo 29 detalla los regímenes de importación y exportación, integrando referencias a autorizaciones en las declaraciones aduaneras, y el artículo 30 aborda los envíos no conformes, permitiendo incautaciones y destrucción (considerando 15). Este capítulo, respaldado por los considerandos 37 a 40, enfatiza la gestión de riesgos y la cooperación transnacional como pilares de la supervisión.

El capítulo V, «Administración, digitalización y cooperación», introduce innovaciones clave. El artículo 34 crea un sistema electrónico de concesión de licencias, operativo antes del 12 de febrero de 2027, con interconexión al entorno de ventanilla única aduanera para 2031 (considerando 46-48), digitalizando solicitudes, autorizaciones y estadísticas (artículo 32). El artículo 39 establece un Grupo de Coordinación para resolver cuestiones prácticas (considerando 40) y el artículo 41 delega en la Comisión actos para adaptar anexos y autorizaciones generales. Finalmente, el capítulo VI, «Disposiciones generales y finales», regula sanciones (artículo 38), competencias de las autoridades (artículo 37) y periodos transitorios (artículo 44), asegurando flexibilidad y ejecución efectiva.

Desde una perspectiva jurídica, las innovaciones más destacadas incluyen la digitalización integral (artículo 34), la armonización de requisitos de marcado e inutilización con normas internacionales y comunitarias (artículos 6-7) y la introducción de autorizaciones generales para operadores de seguridad (artículo 9.2.c). Asumo que estas medidas no solo responden al Protocolo de la ONU, sino que también modernizan el control del comercio de armas en un contexto de creciente complejidad tecnológica y comercial, fortaleciendo la capacidad de la Unión para liderar estándares globales en esta materia.

3. IMPLICACIONES JURÍDICAS, SEGURIDAD, ARMONIZACIÓN Y RETOS OPERATIVOS

El Reglamento (UE) 2025/41 despliega un conjunto de implicaciones jurídicas profundas que impactan significativamente la seguridad pública, la armonización normativa entre los Estados miembros y los retos operativos asociados a su implementación. En primer lugar, la norma refuerza la seguridad al establecer un régimen riguroso de control sobre las «mercancías enumeradas», alineándose con las competencias de la unión aduanera (artículo 33 TFUE) y las obligaciones del protocolo de la ONU. Los requisitos de marcado (artículo 6), certificación de inutilización (artículo 7) y no transformabilidad de armas de alarma (artículo 8) constituyen barreras preventivas contra el tráfico ilícito, mientras que las comprobaciones de antecedentes penales mediante el sistema de la Decisión Marco 2009/315/JAI (artículos 10.4 y 25.2) y el acceso al Sistema de Información de Schengen (SIS) y a SIENA de Europol (artículos 10.5 y 38) potencian la capacidad de las autoridades para identificar riesgos y coordinarse transnacionalmente. Considero que este enfoque de gestión de riesgos traslada al ámbito comunitario las mejores prácticas internacionales, como las del GAFI y la OSCE, posicionando a la Unión como un modelo en la prevención del desvío de armas hacia mercados ilícitos.

La seguridad se ve ulteriormente fortalecida por la trazabilidad, un objetivo central del reglamento. La exigencia de pruebas de recepción en exportaciones (artículo 26) y la conservación de registros por 20 años (artículo 31) garantizan un seguimiento continuo de las mercancías, desde su entrada hasta su destino final, reduciendo las oportunidades de desviación señaladas en el considerando 24. Esta trazabilidad se apoya en la integración con sistemas existentes, como el SIS, que permite verificar si las armas están reportadas como robadas o desaparecidas (considerando 20), y SIENA, que facilita el intercambio seguro de información policial (considerando 38). Desde una perspectiva jurídica, estas medidas no solo cumplen el artículo 10 del protocolo de la ONU, sino que también responden al mandato del artículo 67 TFUE de garantizar un elevado nivel de seguridad mediante la cooperación policial y aduanera, proyectando un enfoque proactivo que podría influir en normas extraterritoriales.

En segundo lugar, el reglamento impulsa la armonización normativa, sustentada en el artículo 207 TFUE, sobre política comercial común. La unificación de procedimientos de autorización (artículos 9 y 19), la eliminación de simplificaciones aduaneras inadecuadas como declaraciones orales (artículo 4) y la creación de un sistema electrónico de licencias (artículo 34) establecen un estándar común que reduce las disparidades entre Estados miembros, un problema histórico en la aplicación del Reglamento (UE) n.º 258/2012. La armonización se extiende al marcado y la inutilización, integrando requisitos del protocolo de la ONU y la Directiva (UE) 2021/555

(considerandos 15-17), y a las autorizaciones generales para operadores de seguridad (artículo 9.2.c), que simplifican trámites manteniendo controles estrictos. Sin embargo, la flexibilidad otorgada a los Estados miembros para adoptar medidas de salvaguardia (artículo 14) y definir sanciones (artículo 38) podría generar divergencias interpretativas o aplicaciones desiguales, un riesgo que la Comisión deberá mitigar mediante supervisión y actos delegados (artículo 41). Ello me sugiere que, aunque la norma persigue una armonización ambiciosa, su eficacia dependerá de la coherencia en su ejecución, un desafío inherente al modelo de competencias compartidas de la Unión.

Desde una perspectiva operativa, el reglamento impone cargas significativas a las autoridades competentes y aduaneras, lo que plantea retos prácticos de implementación. La obligación de verificar antecedentes, consultar bases de datos internacionales y realizar comprobaciones posteriores al envío (artículos 10, 25 y 27) exige recursos humanos y técnicos que podrían tensionar las capacidades de Estados con fronteras extensas o alto volumen comercial, como España o Italia. La digitalización, con el sistema electrónico de licencias operativo para 2027 y su interconexión con la ventanilla única aduanera para 2031 (artículo 34), promete eficiencia y reducción de cargas, pero requiere inversiones sustanciales en infraestructura y formación, especialmente en países con sistemas menos avanzados. La protección de datos, regulada por los Reglamentos (UE) 2016/679 y 2018/1725 (considerando 41), añade complejidad, exigiendo salvaguardas robustas para evitar vulneraciones en un sistema que manejará información sensible, como antecedentes penales y detalles de operaciones comerciales.

Otro reto operativo surge de la coordinación requerida entre autoridades aduaneras y competentes (artículo 28), que deben intercambiar información en tiempo real y responder rápidamente a envíos no conformes (artículo 30). Esta cooperación, aunque esencial para la trazabilidad y la lucha contra el tráfico ilícito, podría enfrentar obstáculos en países con estructuras administrativas fragmentadas o recursos limitados. La introducción de plazos estrictos —como los 90 días para autorizaciones (artículo 10.1) o las 24 horas para notificar envíos sospechosos (artículo 29.5)— refuerza el rigor, pero podría generar cuellos de botella si no se acompaña de una capacidad operativa adecuada. Lo anterior me obliga a deducir que, mientras el reglamento establece un marco jurídico sólido, su impacto práctico dependerá de la inversión en tecnología, la formación de personal y la voluntad política de priorizar su implementación frente a otras demandas presupuestarias.

Desde el punto de vista de la seguridad jurídica, el reglamento ofrece avances notables al clarificar requisitos y excepciones (artículos 3 y 4), pero la excepción del artículo 346 TFUE (considerando 7) —que permite a los Estados desviarse por intereses esenciales de seguridad— podría generar incertidumbre si se aplica de manera

expansiva, un riesgo que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (TJUE) ha mitigado al exigir justificación estricta (por ejemplo, sentencia C-414/97). Asimismo, la delegación de actos a la Comisión para adaptar anexos y definir autorizaciones generales (artículo 41) asegura flexibilidad, pero plantea interrogantes sobre el control democrático, mitigados por el procedimiento del artículo 42 y el Acuerdo Interinstitucional de 2016 (considerando 53). En conjunto, las implicaciones jurídicas del reglamento refuerzan la seguridad y la armonización, pero su éxito operativo dependerá de superar las asimetrías entre Estados y garantizar recursos suficientes.

Diego FIERRO RODRÍGUEZ
Letrado de la Administración de Justicia
Codirector de la revista *Acta Judicial*
diego.fierro.ius@juntadeandalucia.es