



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

19 de julio de 2024

Núm. 138-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000122 Proposición de Ley por la que se reforma la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, introduciendo la figura del embargo y su régimen jurídico.

Presentada por los Grupos Parlamentarios Republicano, Plurinacional SUMAR y Mixto

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Republicano
Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR
Grupo Parlamentario Mixto

Proposición de Ley por la que se reforma la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, introduciendo la figura del embargo y su régimen jurídico.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar a los autores de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de julio de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

PROPOSICIÓN DE LEY POR LA QUE SE REFORMA LA LEY 53/2007, DE 28 DE DICIEMBRE, SOBRE EL CONTROL DEL COMERCIO EXTERIOR DE MATERIAL DE DEFENSA Y DE DOBLE USO, INTRODUCIENDO LA FIGURA DEL EMBARGO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

Exposición de motivos

I

El embargo de armas es una medida esencial dentro del conjunto de herramientas diplomáticas y coercitivas disponibles para los Estados que integran la comunidad internacional, dirigida a preservar la paz y la seguridad global, proteger los derechos humanos y prevenir el comercio ilícito de armas.

De manera genérica, podemos entender que un embargo de armas se trata de una medida coercitiva impuesta por uno o varios Estados u organismos internacionales, que consiste básicamente en la prohibición de exportar, importar, transferir, producir o comercializar armas y material relacionado a un Estado determinado. Esta medida tiene siempre como objetivo prevenir la escalada de conflictos armados, proteger a los pueblos que están siendo víctimas de vulneraciones de derechos humanos y garantizar la seguridad y la paz internacional.

A nivel internacional, la Organización de Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, tiene la autoridad para imponer embargos de armas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que trata sobre «Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión». Estos embargos son una herramienta crucial en la política internacional para restaurar la paz y limitar el poder militar de aquellos Estados o conjunto de Estados que pudieran estar incurriendo en la comisión de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad u otras graves vulneraciones de derechos humanos. En varias ocasiones recientes, el Consejo de Seguridad ha ejercido esa posibilidad y ha impuesto embargos de armas, como por ejemplo mediante la Resolución 1970 (2011) sobre Libia o la Resolución 1493 (2003) sobre la República Democrática del Congo.

También la Asamblea General de la ONU (AGNU) ha abordado el control de armas mediante tratados como el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), adoptado en 2013. El TCA fue aprobado por la AGNU el 2 de abril de 2013 y entró en vigor el 24 de diciembre de 2014. Este tratado surge como una respuesta a la necesidad urgente de controlar el flujo de armas que, sin regulación adecuada, puede contribuir a conflictos armados, violaciones de derechos humanos y a la comisión de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad u otras graves vulneraciones del Derecho Internacional Humanitario.

El TCA establece un marco legal internacional que obliga a los Estados que lo han ratificado a evaluar sus exportaciones de armas para que se aseguren de que no serán utilizadas para cometer o facilitar violaciones de derechos humanos. Esta evaluación rigurosa busca prevenir que las armas convencionales lleguen a manos de actores que puedan usarlas para perpetrar atrocidades o desestabilizar regiones enteras, como sucede actualmente en la Franja de Gaza, en la frontera de Israel con el Líbano y en otros lugares de la región de Oriente Medio. En ese sentido, el TCA exige a los Estados que se abstengan de realizar cualquier tipo de transferencia de armas si existe un riesgo predominante de que sean utilizadas para socavar la paz y la seguridad internacional.

Pero más allá de esa obligación de evaluar, el TCA establece en su artículo 6.3 de forma nítida que los estados no autorizarán «ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1; ni de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, sí en el momento de la autorización tiene conocimiento de que las armas o los elementos podrían utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o personas civiles protegidas, u otros crímenes

de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte», estableciendo claramente la obligación de los Estados parte de poner en marcha procesos de embargo.

Desde su aprobación, el TCA ha sido firmado por más de 130 países y ratificado por más de 110, entre ellos España. La participación global en este tratado refleja un consenso internacional sobre la necesidad de controlar el comercio de armas. Sin embargo, la implementación efectiva del TCA depende del compromiso y la cooperación de los Estados parte para cumplir con sus disposiciones y colaborar en la supervisión y el intercambio de información sobre transferencias de armas.

El TCA también ha sido utilizado para reforzar embargos de armas ya existentes impuestos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en el caso de Libia, el TCA ha complementado las resoluciones del Consejo de Seguridad que imponen un embargo de armas, proporcionando un marco jurídico adicional para que los Estados evalúen sus exportaciones y aseguren que no contribuyan al conflicto en el país. Es importante recordar y señalar que los embargos de armas cumplen una doble función: por un lado, asegurar el fin del suministro de armamento a un Estado que pudiera usarlo para cometer graves vulneraciones de derechos humanos; y por otro, un fin coercitivo que pretende, a través de medidas que no implican el uso de la fuerza, presionar a un Estado para que respete el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o las resoluciones de organismos internacionales.

Ejemplos concretos de cómo el TCA ha influido en la imposición de embargos de armas es la respuesta de la Unión Europea a las crisis en Siria y Yemen. La UE ha utilizado las evaluaciones de riesgos estipuladas por el TCA para justificar y fortalecer sus embargos de armas a estos países. En el caso de Siria, la UE impuso un embargo de armas en 2011, el cual ha sido reforzado y justificado mediante las disposiciones del TCA. La UE argumentó que las exportaciones de armas al régimen sirio podrían facilitar violaciones graves de los derechos humanos y crímenes de guerra, en línea con los criterios del TCA.

Asimismo, el conflicto en Yemen ha sido testigo de una aplicación similar del TCA por parte de los Estados miembros de la UE. El embargo de armas a Yemen se ha justificado en gran medida por el riesgo de que las armas suministradas a las partes en conflicto sean utilizadas para cometer violaciones del Derecho Internacional Humanitario. Las evaluaciones de riesgos realizadas bajo el TCA han sido fundamentales para que los Estados miembros de la UE determinen que continuar las exportaciones de armas sería inconsistente con sus obligaciones bajo el tratado.

En ese sentido, la Unión Europea también cuenta con un marco regulador específico para el control de las exportaciones de armas, establecido en la Posición Común 2008/944/PESC, que define normas comunes para el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares. Con base en las competencias atribuidas a la Unión en Política Exterior y de Seguridad Común (Título V. Capítulo II del Tratado de la Unión Europea), la UE ha impuesto embargos de armas en situaciones específicas, como los embargos a Siria (Decisión 2013/255/PESC) o a Venezuela [Decisión (PESC) 2017/2074].

Además de los ejemplos de Naciones Unidas y de la UE, otros Estados que han ratificado el TCA han utilizado el tratado para justificar embargos de armas. Por ejemplo, Noruega ha suspendido las exportaciones de armas a los Emiratos Árabes Unidos debido a la participación del país en el conflicto en Yemen y al riesgo de que las armas noruegas pudieran ser utilizadas en violaciones del Derecho Internacional Humanitario. Junto a lo anterior, este país también suspendió hace más de veinte años las exportaciones de armas a Israel por motivos similares.

II

Como ha quedado expuesto, los embargos de comercio de armas a determinados países no solo son una herramienta legitimada por el Derecho Internacional sino que permiten a los Estados de forma individual cumplir con sus obligaciones de no asistir,

reduciendo la violencia que ejercen los Estados embargados y evitando que sigan cometiendo crímenes contra la humanidad.

En España, la Ley 53/2007, que regula el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, ha constituido un paso más hacia la supervisión y regulación del comercio armamentístico. No obstante, su puesta en marcha ha evidenciado algunas lagunas prácticas a lo largo de su implementación, y se han identificado diversas ineficiencias y desafíos que esta nueva regulación sobre el embargo de armas pretende abordar.

En primer lugar, la Ley 53/2007, con su redacción actual, está demostrando no ser una herramienta efectiva para cumplir con las obligaciones marcadas por el TCA, especialmente en contextos donde se requiere una respuesta rápida y decisiva. La falta de transparencia inherente a las autorizaciones de transferencias, la ambigüedad jurídica de algunos conceptos que permiten un excesivo margen de interpretación de determinadas disposiciones, unido a la ausencia de un procedimiento más ágil y automático que, en vez de estar basado en decisiones de carácter discrecional, esté guiado por el respeto más escrupuloso del Derecho Internacional, son algunos de los motivos. Todo ello, está dando como resultado la transferencia de material de doble uso a destinos donde podría ser utilizado para fines militares o represivos, o en la no denegación de licencias de tránsito a armas que tienen como destino final Estados que podrían utilizarlas para cometer graves vulneraciones de derechos humanos, contraviniendo los principios de derechos humanos y seguridad internacional.

Por lo tanto, y para el caso de los embargos integrales, es preceptivo establecer mecanismos de aplicación inmediatos, que no queden sujetos a criterios interpretativos sino que se apliquen automáticamente cuando se produzcan los supuestos que se recogen en el articulado, como la admisión de demandas a trámite por la comisión de crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y otros crímenes de guerra, ante tribunales internacionales de justicia cuya jurisdicción haya sido reconocida por España.

Precisamente, la falta de regulación específica para ciertos supuestos, como el embargo integral de material de defensa, productos y tecnologías de doble uso, material policial y antidisturbios y armas de fuego, es el principal objetivo de este texto. La Ley 53/2007 no proporciona un marco claro y detallado para la imposición de embargos totales, lo que genera incertidumbre tanto para las autoridades como para las empresas implicadas en el comercio de estos materiales. Esta carencia de regulación específica puede llevar a interpretaciones inconsistentes y a la ineficacia en la implementación de medidas necesarias para prevenir la proliferación de armas en situaciones de alto riesgo. Un buen ejemplo lo constituye la situación actual de Israel, en relación a la aplicación de las medidas cautelares interpuestas por la Corte Internacional de Justicia respecto de la posible comisión de un crimen de genocidio contra el pueblo palestino.

La falta de transparencia en los procesos de autorización y control es otro problema significativo. Aunque la ley establece mecanismos de control, la opacidad en la toma de decisiones y la falta de información accesible al público deben ser subsanadas. La transparencia es esencial para asegurar la confianza de nuestra sociedad y de la comunidad internacional en el sistema de control del comercio armamentístico de un país. Sin una transparencia adecuada, es difícil evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y garantizar que las transferencias armamentísticas se realicen de manera responsable y conforme a la normativa vigente.

La presente norma busca superar estas deficiencias. Se pretende desarrollar una regulación específica y detallada para los embargos integrales, proporcionando un marco claro y consistente para la imposición de estas medidas, que se realice de manera inmediata y transparente.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 138-1

19 de julio de 2024

Pág. 5

CAPÍTULO ÚNICO

Modificación de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso

Artículo único. *Modificación de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.*

Se modifica en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el artículo 3, añadiendo un nuevo apartado 17, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 3. *Definiciones.*

[...]

17. Embargo: Cancelación automática, inmediata e indefinida en el tiempo de todas las transferencias o tránsitos recogidos en el capítulo III de la presente ley entre el Reino de España y el Estado destinatario del embargo. Incluye entre sus efectos la revocación de todas las autorizaciones ya concedidas a dicho estado que estén vigentes en el momento de la declaración del embargo, así como la prohibición de otorgar nuevas autorizaciones.»

Dos. Se modifica el artículo 5, añadiendo un nuevo apartado 2 que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 5. *Exención de autorización.*

2. Las exenciones de autorización previstas en el apartado anterior no operarán respecto a las operaciones de transferencia afectadas por la declaración de un embargo, en los términos expresados en el artículo 11.bis de la presente ley.»

Tres. Se introduce una nueva redacción al capítulo III que queda redactado de la siguiente manera:

«CAPÍTULO III

Embargo»

Cuatro. Se introduce una nueva redacción al artículo 15, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 15. *Embargo.*

1. Se declarará un embargo, de conformidad con la definición dada en el artículo 3.17 de la presente ley, a aquellos Estados que hayan sido demandados ante un Tribunal internacional cuya jurisdicción haya sido ratificada' por España, siempre y cuando la demanda no haya sido inadmitida a trámite, por la comisión de un crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o personas civiles protegidas como tales, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales ratificados por nuestro país.

2. La Secretaría de Estado de Comercio dictará una resolución declarando formalmente la aplicación del embargo en el plazo de 15 días naturales a contar desde la fecha en la que haya tenido conocimiento de la demanda ante el Tribunal competente, en los supuestos previstos en el apartado 1 del presente artículo.

Dicha resolución, que tendrá carácter preceptivo, incluirá una es numeración detallada de las transferencias u operaciones comerciales revocadas, estableciendo

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 138-1

19 de julio de 2024

Pág. 6

expresamente la prohibición de conceder nuevas autorizaciones hasta que la situación de embargo haya concluido, sin que exista opción de recurso en la vía administrativa para dicha resolución.

3. El embargo se mantendrá de forma indefinida en el tiempo durante la pendencia del procedimiento judicial contra el Estado destinatario del embargo. Así mismo, el embargo deberá continuar en el tiempo si el procedimiento finaliza con el dictado de una resolución condenatoria o que reconozca la comisión o producción de los crímenes descritos en el apartado 1 del presente artículo.

4. La Secretaría de Estado de Comercio podrá dejar sin efecto el embargo única y exclusivamente si el procedimiento judicial finaliza con una resolución que concluya que no se han producido o se han dejado de producir los crímenes que motivaron la demanda.»

Cinco. Se introduce una nueva redacción al artículo 16, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 16. *Aplicación del embargo.*

1. La aplicación del embargo supondrá la prohibición de toda venta, suministro, transferencia o exportación que tenga como destino directo o indirecto el territorio del Estado destinatario del embargo, por parte de personas físicas o jurídicas nacionales o residentes en España, o desde el territorio del Reino de España, o utilizando buques o aeronaves que enarboleden pabellón nacional, sean o no originarios de España, respecto a los siguientes productos:

a) El material de defensa, incluyendo piezas de repuesto de dicho material, comprendido en el anexo 1.1 del Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, o en la normativa que le sustituya.

b) Los productos y tecnologías específicos del régimen de control de tecnología de misiles, comprendido en el anexo 1.2 del Real Decreto 679/2014, o en la normativa que le sustituya.

c) Las armas de fuego, sus piezas y componentes esenciales y municiones para uso civil, visores y miras incluidas en el anexo II.I del Real Decreto 679/2014, o en la normativa que le sustituya.

d) El material policial y antidisturbios, incluyendo piezas de repuesto de dicho material, comprendido en el anexo 11.2 del Real Decreto 679/2014, o en la normativa que le sustituya.

e) Los productos y tecnologías de doble uso incluidos en la lista del anexo I del Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso, o en la normativa que le sustituya.

f) Los combustibles para aeronaves, carros de combate y otros vehículos, formulados especialmente para propósitos militares. Entre otros, se incluyen los siguientes: JP-4, JP-5 y JP-8.

2. La aplicación del embargo supondrá la prohibición de toda importación del material incluido en el apartado 1 del presente artículo cuando haya sido fabricado y/o exportado por empresas o entidades domiciliadas en un Estado afectado por el embargo o constituidas en dicho Estado. Esta prohibición se aplicará tanto si el destinatario de los productos en España es una entidad pública como si es privada.

3. Asimismo, la aplicación del embargo supondrá la prohibición de las siguientes operaciones comerciales, financieras o económicas:

a) La concesión, venta, suministro o transferencia de asesoramiento técnico, servicios de corretaje y demás servicios relativos a actividades militares, así como

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 138-1

19 de julio de 2024

Pág. 7

el suministro, la fabricación, el mantenimiento y la utilización de los productos incluidos en el apartado 1 del presente artículo, directa o indirectamente a cualquier persona, entidad u organismo en el Estado destinatario del embargo, o para su utilización en ese país.

b) Proporcionar financiación o asistencia financiera relacionada con actividades militares, en particular subvenciones, préstamos y seguros de crédito a la exportación, para la venta, suministro, transferencia o exportación de los productos incluidos en el apartado 1 del presente artículo, o para cualquier cesión, venta, suministro o transferencia de asistencia técnica conexa, servicios de corretaje y otros servicios, directa o indirectamente, a toda persona, entidad u organismo que se halle en el Estado destinatario del embargo, o para su utilización es dicho país.

c) El tránsito a través del territorio nacional de los productos incluidos en el apartado 1 del presente artículo cuando su destino final, directa o indirectamente, sea un Estado afectado por un embargo.

d) La colaboración militar y de seguridad con el país objeto del embargo, incluyendo entrenamientos, intercambio de tecnología o datos y acuerdos de investigación con fines militares con entidades públicas o privadas del Estado destinatario del embargo.

4. La declaración del embargo comportará la revocación y consecuente pérdida inmediata de vigencia de todas las autorizaciones de transferencia en vigor cuyo país de origen o destino sea el Estado destinatario del embargo, cuando afecten a material comprendido en el apartado 1 del presente artículo.

5. Las operaciones y actividades declaradas prohibidas por los apartados primero al tercero del presente artículo no podrán llevarse a cabo amparándose en autorizaciones concedidas con anterioridad a la declaración del embargo, con independencia de cual sea su grado de ejecución. La existencia de autorizaciones concedidas con anterioridad a la declaración del embargo no impide en ningún caso la persecución y castigo de los ilícitos penales o administrativos en que pudieran consistir dichas conductas.

6. Las autorizaciones de exportación de material incluido en el apartado 1 del presente artículo deberán contener una cláusula en la que se prohíba expresamente la reexportación de dicho material al país o países afectados por un embargo, durante la vigencia del mismo.»

Seis. Se introduce una nueva redacción al artículo 17, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 17. *Inspección y vigilancia.*

1. Las autoridades españolas inspeccionarán en territorio nacional, incluidos los puertos marítimos y los aeropuertos, de conformidad con la legislación vigente y en consonancia con el Derecho internacional, todos los cargamentos que estén destinados o procedan de un Estado afectado por un embargo, si poseen información que ofrezca motivos razonables para creer que el cargamento del que se trate contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia, exportación o importación estén prohibidos en virtud del artículo 16 de la presente ley.

2. La obligación de inspección prevista en el presente artículo, se extenderá también a las aeronaves y buques que tengan como destino un tercer país, siempre que pueda inferirse racionalmente que su cargamento pueda tener como último destino el territorio de un Estado afectado por un embargo.

3. Cuando como consecuencia de las labores de inspección previstas en el presente artículo, las autoridades españolas descubran artículos o materiales cuya transferencia esté prohibida en virtud del artículo 16 de la presente ley, procederán a su embargo y eliminación, ya sea destruyéndolos o inutilizándolos.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 138-1

19 de julio de 2024

Pág. 8

4. La omisión de las actuaciones de comprobación o inspección previstas en el presente artículo dará lugar a las responsabilidades administrativas y/o penales que procedieran frente a las autoridades y funcionarios responsables de la misma.»

Siete. Los antiguos artículos 15, 16 y 17, pasan a tener una nueva numeración, manteniendo intacta su redacción, y quedando enumerados de la siguiente manera:

«Artículo 18. *Medidas de control.*

[...]

Artículo 19. *Información y control parlamentario.*

[...]

Artículo 20. *Otras medidas de transparencia.*

[...].»

Disposición final primera.

La presente ley se aplicará de manera automática a los Estados que estén siendo juzgados por un Tribunal internacional competente, en los términos expresados en el artículo 15.1 en el momento de su entrada en vigor. En estos casos, el plazo previsto en el artículo 15.2 comenzará a computarse desde la entrada en vigor de la presente ley.

Disposición final segunda. *Título competencial.*

La presente ley se dicta al amparo de la competencia del Estado en materia de comercio exterior y defensa, de conformidad con los artículos 149.1.10.^a y 4.^a de la Constitución Española.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de julio de 2024.—**Jordi Salvador i Duch**, Diputado.—**Gabriel Rufián Romero**, Portavoz del Grupo Parlamentario Republicano.—**Júlia Boada Danés**, **Teslem Andala Ubbi**, **Candela López Tagliafico**, Diputadas.—**Águeda Micó Micó**, **Enrique Fernando Santiago Romero**, **Aina Vidal Sáez** y **Vicenç Vidal Matas**, Portavoces del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR.—**Javier Sánchez Serna**, Diputado.—**Ione Belarra Urteaga** y **Néstor Rego Candamil**, Portavoces del Grupo Parlamentario Mixto.