



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**IPN/CNMC/025/20 INFORME SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE PRECURSORES DE
EXPLOSIVOS, DE DEROGACIÓN DE LA LEY 8/2017, DE
8 DE NOVIEMBRE, SOBRE PRECURSORES DE
EXPLOSIVOS, POR LA QUE SE TRANSPONE EL
REGLAMENTO (UE) 2019/1148 DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 20 DE JUNIO, SOBRE LA
COMERCIALIZACIÓN Y UTILIZACIÓN DE
PRECURSORES DE EXPLOSIVOS, QUE MODIFICA EL
REGLAMENTO (CE) Nº 1907/2006 Y DEROGA EL
REGLAMENTO (UE) Nº 98/2013**

2 de septiembre de 2020

Índice

I. ANTECEDENTES	4
II. CONTENIDO	6
III. VALORACIÓN	7
III.1 Observaciones generales	7
III.2 Observaciones particulares	9
III.2.1 Motivos de denegación de la licencia (artículo 6.3)	9
III.2.2 Información comercialmente sensible (artículos 9 y 11)	9
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	10

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE PRECURSORES DE EXPLOSIVOS, DE DEROGACIÓN DE LA LEY 8/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, SOBRE PRECURSORES DE EXPLOSIVOS, POR LA QUE SE TRANSPONE EL REGLAMENTO (UE) 2019/1148 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 20 DE JUNIO, SOBRE LA COMERCIALIZACIÓN Y UTILIZACIÓN DE PRECURSORES DE EXPLOSIVOS, QUE MODIFICA EL REGLAMENTO (CE) Nº 1907/2006 Y DEROGA EL REGLAMENTO (UE) Nº 98/2013

CONSEJO. PLENO

IPN/CNMC/025/20

PRESIDENTA

D^a. Cani Fernández Vicién

VICEPRESIDENTE

D. Ángel Torres Torres

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai
D^a. Pilar Sánchez Núñez
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat

SECRETARIO DEL CONSEJO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 2 de septiembre de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio del Interior, en relación con el Anteproyecto de Ley (APL) sobre precursores de explosivos, por el que se deroga la Ley 8/2017, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 31 de julio de 2020, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el **PLENO** acuerda emitir el siguiente informe.

I. ANTECEDENTES

La comercialización y utilización de precursores de explosivos ha sido regulada a nivel de la UE, dada su trascendencia en el mercado interior, por varias disposiciones reglamentarias. De esta forma, la primera normativa al respecto fue el [Reglamento \(UE\) n° 98/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos.

Esta norma ha sido recientemente derogada por la entrada en vigor del [Reglamento \(UE\) 2019/1148](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1907/2006 y se deroga el Reglamento (UE) 98/2013.

Esta normativa busca reforzar el control y la armonización de las transacciones de precursores de explosivos, incorporándose un listado de precursores cuyas transacciones están reguladas y que no deberán ser puestas a disposición de los particulares salvo que sea en concentraciones inferiores a los valores límite señalados en el listado (Anexo I).

Pese a ser disposiciones reglamentarias y por tanto de aplicación directa en todos los Estados Miembros de la UE, los propios Reglamentos conceden un margen de adaptación de su articulado a la legislación nacional, habilitación que el Reino de España ha utilizado para aprobar la normativa actualmente vigente, basada en el Reglamento 98/2013, y más recientemente el Anteproyecto de Ley propuesto, basado en el Reglamento UE 2019/1148.

La normativa española ha sido adoptada sobre la base del artículo 149.1.26.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de explosivos, así como del artículo 149.1.29.^a, también de la Carta Magna, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de seguridad pública.

En lo que se refiere a precursores de explosivos, actualmente se encuentra en vigor la mencionada [Ley 8/2017, de 8 de noviembre, sobre precursores de explosivos](#). El Anteproyecto de Ley presentado deroga la misma en su totalidad.

El APL ha sido remitido junto a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Tanto la MAIN como la exposición de motivos del APL señalan que el propósito de la normativa propuesta es la armonización de la legislación española con el Reglamento 2019/1148, a través del cual se busca limitar el acceso a materiales que puedan ser usados para la fabricación de explosivos caseros, dado que el Reglamento anterior tuvo un éxito limitado a la hora de evitar atentados terroristas en los cuales se usaron explosivos caseros fabricados con materiales cuyo uso se pretende controlar de forma más estrecha a través de la nueva legislación.

La adaptación está habilitada por el texto del Reglamento UE y en algunos casos es exigida por el mismo, particularmente en lo referido al régimen sancionador, para el cual el artículo 13 del Reglamento establece que “*Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento del presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.*”

Por último, cabe indicar que la CNMC se ha pronunciado respecto a cuestiones relacionadas con el mercado de explosivos en el [IPN 28/09](#), relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se buscaba adaptar disposiciones del Reglamento de Explosivos¹, aprobado por el Real Decreto 230/1998. El objetivo de esta norma era acomodar el régimen de compraventa de explosivos a las disposiciones de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

¹ En dicho informe, la CNMC consideró que la normativa propuesta era positiva desde un punto de vista de la competencia, en la medida en que eliminaba la necesidad de que los operadores autorizados a llevar a cabo actividades en el sector debieran contar con un representante legalmente apoderado para actuar en España. Sin embargo, señalaba otras características a mejorar en la legislación propuesta por aquel entonces, como era la posibilidad de limitar temporalmente esas autorizaciones.

II. CONTENIDO

El objeto del APL es regular el sistema de licencias que permita a los particulares introducir en España, adquirir, poseer o utilizar precursores de explosivos restringidos, así como la comunicación por todos los sujetos obligados de las transacciones sospechosas, desapariciones o sustracciones de precursores de explosivos.

Esto será de aplicación a las sustancias recogidas en los anexos I y II del Reglamento (UE) nº 2019/1148, de 20 de junio, así como a las mezclas y sustancias que las contengan, detallándose las diferencias entre los precursores de explosivos restringidos y los regulados.

El APL consta de una exposición de motivos, 24 artículos (agrupados en cuatro capítulos), 5 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 4 disposiciones finales.

El Capítulo I del Reglamento se ocupa de las disposiciones generales, recogiendo su objeto, el ámbito de aplicación y el punto de contacto nacional, siendo este el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), de la Secretaría de Estado de Seguridad².

El Capítulo II se centra en la obtención y el funcionamiento de licencias a particulares. Se detallan los elementos esenciales de las licencias, la autoridad competente para la concesión, suspensión o revocación de las mismas, y de manera más detallada los trámites y requisitos para la obtención de licencias, así como los motivos que originarían la suspensión y revocación de la licencia.

El Capítulo III detalla las cuestiones relativas a la información de la cadena de suministro, comprobación en el momento de la venta, documentación comercial y administrativa, comunicación de transacciones con particulares y notificación de transacciones sospechosas, sustracciones y desapariciones. Asimismo, detalla las condiciones de acceso a los datos de otras Administraciones Públicas, las facultades de inspección y las medidas de seguridad para evitar el acceso no autorizado a los precursores de explosivos restringidos y, especialmente, la sustracción.

Por su parte, el Capítulo IV establece el régimen sancionador, y se divide en dos secciones: en una primera sección se detallan las infracciones, clasificadas en

² El CITCO fue designado como punto de contacto nacional para la comunicación de transacciones sospechosas, desapariciones y robos de sustancias o mezclas susceptibles de utilizar de forma indebida para la fabricación ilícita de explosivos por la [Resolución de 20 de noviembre de 2013](#), de la Secretaría de Estado de Seguridad.

infracciones muy graves, graves y leves. Éstas a su vez están detalladas para los casos de los operadores económicos, los particulares, los mercados en línea y los usuarios profesionales. En la segunda sección se establecen las sanciones asociadas a las infracciones, concretándose la cuantía de las mismas y sus consecuencias en términos de uso de la licencia, así como la graduación de las sanciones, la competencia sancionadora, la prescripción de las infracciones y sanciones, las medidas provisionales y la intervención de los precursores de explosivos.

En cuanto a las disposiciones adicionales, la primera trata sobre la protección de datos de carácter personal, la segunda sobre campañas de información, la tercera sobre medios electrónicos y la cuarta sobre cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El APL incorpora también dos disposiciones transitorias: la primera hace referencia a las licencias, estableciendo que aquellas licencias expedidas tomando como base la Ley 8/2017 seguirán siendo válidas hasta la fecha de caducidad reseñada en la misma, y se regirán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento de su expedición. La segunda, por su parte, establece que la posesión, introducción y utilización por particulares de precursores de explosivos regulados que, en aplicación del Reglamento (UE) 2019/1148 tengan la consideración de restringidos, adquiridos legalmente antes del 1 de febrero de 2021, estará permitida hasta el 2 de febrero de 2022.

La disposición derogatoria única dispone la derogación de la Ley 8/2017 y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la Ley.

Por último, el APL contempla cuatro disposiciones finales: la primera respecto al título competencial, la segunda respecto a la incorporación de Derecho de la Unión Europea, la tercera respecto al desarrollo reglamentario y la cuarta respecto a la entrada en vigor y su aplicación.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

En líneas generales, resulta razonable que la comercialización y utilización de los precursores de explosivos³ estén sujetas a armonización dentro del mercado interior, al menos en lo referente a la puesta a disposición, introducción, posesión

³ Del anexo I del Reglamento europeo citado se entienden por tales sustancias como el ácido nítrico, el peróxido de hidrógeno o el ácido sulfúrico.

y utilización de estas sustancias, en cuanto elementos básicos para la fabricación de explosivos.

Según el Reglamento (UE) nº 2019/1148, el sistema que ha venido funcionando hasta ahora debe reforzarse habida cuenta de la evolución de la amenaza para la seguridad pública causada por el terrorismo y otras actividades delictivas graves.

La naturaleza de los productos que se pretenden regular, y su posible uso para fines ilícitos de gravedad, que pueden derivar, incluso, en la pérdida de vidas humanas, hacen que la regulación de este mercado tenga un ineludible componente de seguridad nacional.

No corresponde a esta Comisión cuestionar dicho diagnóstico sino señalar, en línea con el propio Reglamento citado, que este refuerzo y armonización deben también garantizar la libre circulación de precursores de explosivos en el mercado interior⁴, así como promover la competencia entre operadores económicos y de forma muy especial, fomentar la innovación, facilitando, por ejemplo, el desarrollo de sustancias químicas más seguras como sustitutos de los precursores de explosivos.

En otras palabras, si bien no hay que perder de vista que en la regulación de esta actividad se debe respetar la libertad de empresa que preconiza el artículo 38 de la Constitución Española, la misma debe ser conjugada con la necesaria protección de las razones imperiosas de interés general que se justifiquen, particularmente la seguridad nacional, mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los operadores y los consumidores.

Desde esta óptica, el APL presenta **aspectos que pueden ser valorados positivamente**, en la medida en que se ha optado por un régimen menos restrictivo que el que permitiría adoptar el Reglamento UE citado⁵: pudiendo optar por una prohibición se ha regulado en cambio un régimen de concesión de licencias a la hora de permitir el acceso de los particulares a los productos recogidos en el ámbito de aplicación de la normativa.

⁴ Señala el artículo 4 del APL que: « *Salvo disposición en contrario del presente Reglamento o de otros actos jurídicos de la Unión, los Estados miembros no prohibirán, restringirán ni obstaculizarán la puesta a disposición de un precursor de explosivos regulado por motivos relacionados con la prevención de la fabricación ilícita de explosivos* ».

⁵ Prohibición que se refleja en el art. 5.1 del Reglamento 2019/1148, si bien el artículo 5.3 permite salvar esta prohibición mediante el establecimiento de un sistema de licencias.

Sin embargo, se ha identificado un conjunto de aspectos susceptibles de mejora desde la óptica de la regulación económica eficiente y la promoción de la competencia, que se detallan a continuación.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Motivos de denegación de la licencia (artículo 6.3)

Según indica dicho precepto: *“La licencia podrá ser denegada si el solicitante se encuentra afectado por los siguientes supuestos: [...] e) la existencia de cualquier otra circunstancia relativa al control y fiscalización de los precursores de explosivos restringidos, que a juicio de la autoridad competente para concederla, sea relevante para salvaguardar la seguridad pública”.*

Dada la amplitud de la cláusula, y en aras a garantizar una mayor seguridad jurídica, se recomienda una redacción más similar al Reglamento UE citado, que prevé la denegación en caso de *“motivos fundados para dudar de la legitimidad de la utilización prevista o de la intención del particular de utilizar el precursor de explosivos con fines legítimos”* (artículo 7 del Reglamento UE 2019/1148).

III.2.2 Información comercialmente sensible (artículos 9 y 11)

Según el artículo 9 del APL: *“A fin de comprobar que un cliente es un usuario profesional u otro operador económico, el operador económico que ponga un precursor de explosivos restringido a su disposición, solicitará en cada transacción la siguiente información: [...] c) el uso al que el cliente va a destinar los precursores de explosivos restringidos, que debe ser congruente con una actividad comercial, empresarial o profesional específica”.*

En parecidos términos se expresa el artículo 11 cuando se trata de transacciones realizadas a particulares⁶.

⁶ La información que recoge el precepto se refiere a: a) nombre, domicilio y número del documento nacional de identidad, número de identificación fiscal, pasaporte o cualquier otro documento oficial de identidad, válido y en vigor, con quien se haya realizado la transacción; b) denominación de la sustancia o mezcla, con mención de su concentración; c) cantidad de sustancia o mezcla; d) uso a la que se le va a destinar la sustancia o mezcla; e) fecha y lugar de la transacción; f) datos de la licencia del particular y período de vigencia; g) identificación de la persona física que realiza la compra.

La información relativa a la actividad económica del comprador tiene un carácter comercialmente sensible, de modo que el acceso a la misma por el suministrador del precursor puede debilitar la competencia si este último operador hace uso de la información para fines distintos a los previstos en la norma.

Por ello, se recomienda establecer una advertencia en el APL que recuerde esta circunstancia, indicando que cualquier exceso en el uso de estas facultades podría contravenir, en su caso, la Ley 15/2007 de 3 de julio, de defensa de la competencia y la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales⁷.

Solo para las autoridades inspectoras, el artículo 15.2 del APL ya contempla que: “La autoridad competente para el ejercicio de la acción inspectora respetará la información empresarial de carácter confidencial”. Se trataría, por tanto, de exender esta cautela también al resto de operadores intervinientes en el sistema de control.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El control de los precursores de explosivos es una necesidad de seguridad a nivel europeo, como se evidencia por los atentados terroristas sufridos por varios países de la UE en los últimos años, en los que se usaron explosivos de fabricación casera.

Esto ha motivado la adopción de un nuevo Reglamento (UE) 2019/1148 y la necesidad de que el Reino de España adopte su normativa en concordancia. Dentro de las posibilidades ofrecidas por el Reglamento para controlar el acceso de los particulares a estos productos, el APL opta por una menos restrictiva que la prohibición, como es la concesión de licencias en lugar de la prohibición directa.

No obstante, se señalizan los siguientes aspectos como susceptibles de mejora:

- *Motivos de denegación de la licencia.* En aras a garantizar una mayor seguridad jurídica, se recomienda una redacción más similar al Reglamento de la UE.
- *Información comercialmente sensible.* El APL establece requisitos de información comercialmente sensible, cuyo uso inadecuado puede debilitar la competencia. Sería conveniente recordar que cualquier exceso en el uso de estas facultades podría contravenir, en su caso, la Ley

⁷ Véase el IPN [CNMC/005/18](#).

15/2007 de 3 de julio, de defensa de la competencia y la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.