

Francisco VILLACAMPA MEGÍA

LA LEGISLACIÓN EUROPEA ANTE EL FENÓMENO DEL TERRORISMO YIHADISTA

Tesis doctoral
dirigida por
Dra.Carmen PARRA RODRIGUEZ

Universitat Abat Oliba CEU
FACULTAT DE CIÈNCIES SOCIALS
Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales
Departamento de Derecho
2017

Se breve en tus razonamientos, que ninguno hay gustoso si es largo
MIGUEL DE CERVANTES

RESUMEN

El objetivo de esta Tesis Doctoral es determinar si las políticas antiterroristas emprendidas en la Unión Europea han disminuido la amenaza yihadista. En primer lugar hemos abordado la ideología en la que se basa el yihadismo. A continuación se han tratado los principales instrumentos jurídicos y policiales aprobados en el Espacio de libertad, seguridad y justicia. Finalmente hemos desarrollado las estrategias que en el ámbito de la prevención de la radicalización se han aprobado a nivel comunitario y estatal.

Las políticas de prevención junto las de protección, persecución y respuesta conforman los pilares de la lucha antiterrorista en la Unión Europea. En el estudio se observa un aumento de la movilización y de las acciones yihadistas. Esta circunstancia obliga a los Estados miembros a mejorar la cooperación judicial y policial.

El retorno de los "combatientes extranjeros", así como los procesos rápidos de radicalización de numerosos ciudadanos europeos lo hace imprescindible. Destacamos la importancia de las políticas de integración dirigidas a la Comunidad musulmana, con el objetivo de que sus miembros, sobre todo, los más jóvenes no se vean atraídos por el islam rigorista, como paso previo a convertirse en terroristas.

RESUM

L'objectiu d'aquesta tesi doctoral és determinar si les polítiques antiterroristes empreses en la Unió Europea han disminuït l'amenaça gihadista. En primer lloc hem abordat la ideologia en què es basa el gihadisme. A continuació s'han tractat els principals instruments jurídics i policials aprovats a l'Espai de llibertat, seguretat i justícia. Finalment hem desenvolupat les estratègies que en l'àmbit de la prevenció de la radicalització s'han aprovat a nivell comunitari i estatal.

Les polítiques de prevenció juntament les de protecció, persecució i resposta conformen els pilars de la lluita antiterrorista a la Unió Europea. En l'estudi s'observa un augment de la mobilització i de les accions gihadistes. Aquesta circumstància obliga els Estats membres a millorar la cooperació judicial i policial.

El retorn dels "combatents estrangers", així com els processos ràpids de radicalització de nombrosos ciutadans europeus ho fa imprescindible. Destacamos la importància de les polítiques d'integració dirigides a la Comunitat musulmana, amb l'objectiu que els seus membres, sobretot, els més joves no es vegin atrets per l'islam rigorista, com a pas previ a convertir-se en terroristes.

ABSTRACT

The aim of this Doctoral Thesis is to determine whether anti-terrorist policies undertaken in the European Union have diminished the jihadist threat. In the first place we have approached the ideology on which jihadism is based.

The main legal and police instruments adopted in the area of freedom, security and justice have been discussed below. Finally we have developed the strategies that have been approved at the community and state level in the area of radicalization prevention.

Prevention policies together with protection, persecution and response form the pillars of the fight against terrorism in the European Union. The study shows an increase in mobilization and jihadist actions. This requires Member States to improve judicial and police cooperation.

The return of "foreign fighters", as well as the rapid processes of radicalization of many European citizens, makes it imperative. We emphasize the importance of integration policies aimed at the Muslim community, with the aim that its members, Younger people are not attracted to rigorous Islam, as a precursor to becoming terrorists.

Palabras Claves/ Keywords

Terrorismo yihadista – Global – Indiscriminado – Lucha – Derecho –Prevenición –
Radicalización – Integración

ÍNDICE

ABREVIATURAS	13
INTRODUCCIÓN	18
I. CONCEPTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO TERRORISTA	22
1. Dificultad para definir el terrorismo	22
1.1 <i>Tratamiento del término “terrorismo” en diferentes disciplinas académicas</i>	24
1.2 <i>Delito de terrorismo en los instrumentos jurídicos internacionales</i>	29
1.2.1 <i>Instrumentos jurídicos de lucha contra el terrorismo en las organizaciones internacionales de carácter universal</i>	31
1.2.2 <i>Instrumentos jurídicos de lucha contra el terrorismo en las organizaciones internacionales de carácter regional</i>	37
1.2.3 <i>Instrumentos jurídicos de lucha contra el terrorismo en otras organizaciones internacionales</i>	48
1.3 <i>Tratamiento jurídico del terrorismo en el Ordenamiento Jurídico español</i>	48
II. ACERCAMIENTO A LAS FUENTES IDEOLÓGICAS DEL TERRORISMO YIHADISTA	59
1. Ciclos temporales del fenómeno terrorista	60
2. Corrientes ideológicas en las que se fundamenta el terrorismo yihadista	65
2.1 <i>El salafismo</i>	67
2.1.1 <i>Fundamentos teológicos del salafismo</i>	68
2.1.2 <i>Evolución del movimiento salafista</i>	69
2.1.3 <i>Expansión del salafismo en los países árabes</i>	72
2.1.4 <i>El Salafismo yihadista y su expansión en Europa</i>	75

2.2 El wahabismo.....	80
-----------------------	----

III. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO

YIHADISTA	85
------------------------	-----------

1. El fenómeno terrorista en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	85
---	-----------

1.1 <i>Inicios y desarrollo.....</i>	85
--------------------------------------	----

1.2 <i>Desarrollo del ELSJ.....</i>	103
-------------------------------------	-----

IV. COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL Y POLICIAL.....

136

1. Instrumentos jurídicos y mecanismos estructurales de refuerzo de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea	136
---	------------

1.1 <i>Instrumentos jurídicos en materia penal.....</i>	136
---	-----

1.2 <i>Mecanismos estructurales de refuerzo de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: Magistrados de enlace, red judicial europea y Eurojust.....</i>	151
--	-----

1.2.1 <i>Magistrados de Enlace.....</i>	151
---	-----

1.2.2 <i>La Red Judicial Europea.....</i>	153
---	-----

1.2.3 <i>Eurojust.....</i>	154
----------------------------	-----

1.2.4 <i>Socios de Eurojust en la lucha contra la delincuencia transfronteriza.....</i>	159
---	-----

2. Instrumentos de cooperación policial en la UE	165
2.1 <i>Evolución de la cooperación policial</i>	165
2.2 <i>Marco legal vigente en la cooperación policial</i>	167
2.3 <i>Agencias y organismos de cooperación policial</i>	169
3. Políticas comunitarias contra el terrorismo	182
3.1 <i>Declaración sobre la lucha contra el terrorismo de 2004</i>	185
3.2 <i>Estrategia de Lucha contra el Terrorismo de 2005</i>	187
3.2.1 <i>Prevención</i>	189
3.2.2 <i>Protección</i>	189
3.2.3 <i>Persecución</i>	207
3.2.4 <i>Respuesta</i>	218
3.3 <i>La Estrategia de la Unión Europea de lucha contra la radicalización y la captación</i>	226
3.3.1 <i>Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento de Terroristas</i>	228
3.3.2 <i>Estrategia revisada de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas</i>	231

V. ÁMBITOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES CONTRA LA RADICALIZACIÓN EN ESPAÑA.....249

1. Concepto y entornos de radicalización	249
---	-----

1.1 Definición de radicalización.....	249
1.2 Entornos específicos de radicalización.....	252
2. Actuaciones de las Administraciones Públicas con la Comunidad Musulmana, los centros de culto y establecimientos penitenciarios.....	253
2.1 Integración de la Comunidad Musulmana.....	253
2.1.1. En relación con el aspecto económico: Financiación de la Comunidad Musulmana.....	254
2.1.2 Tratamiento de la educación.....	264
2.1.3 Las obligaciones de la Comunidad Musulmana.....	268
2.2 Medidas para facilitar el culto con el fin de evitar la proliferación de centros de culto clandestinos y la prédica de imames próximos a posiciones violenta.....	270
2.2.1 Introducción.....	270
2.2.2. Actuación en los centros de culto y centros culturales musulmanes.....	272
2.2.3 Caso particular de Cataluña.....	274
2.2.4 Favorecimiento a la visibilidad de los centros de culto.....	276
2.2.5 La creación de lugares de culto multirreligiosos.....	281
2.2.6 Evitar la prédica de imames próximos a posiciones violentas.....	283
2.2.7 Formación de imames en España para evitar la radicalización.....	284
2.2.8 Cursos de formación de imames.....	285
2.2.9 Control policial sobre imames radicales.....	288
2.2.10 Operaciones policiales en centros de culto.....	289
2.2.11 Política de expulsión de imames.....	289
2.3 Intervención en el ámbito penitenciario	292
2.3.1 Planes contra la radicalización yihadista en las cárceles españolas.....	295

3. Estrategias y planes específicos a nivel estatal y autonómico contra la radicalización yihadista	309
3.1 <i>Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR)</i>	309
3.1.1 <i>Objetivo de la Estrategia.</i>	310
3.1.2 <i>Ejecución de la Estrategia.</i>	311
3.2 <i>Plan Estratégico Nacional Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV)</i>	312
3.2.1 <i>Objetivos y estructura.</i>	312
3.2.2 <i>Ámbitos de actuación del PEN-LCRV</i>	313
3.3 <i>Procediment Detecció Radicalització Islamista. (PRODERA)</i>	315
VI. Conclusiones	320
VII. Bibliografía	325

ABREVIATURAS

ACRJE: Acción Común Red Judicial Europea

AG: Asamblea General de las Naciones Unidas

ALF/LFT: Lucha contra el Lavado de Dinero y Lucha contra el financiamiento del Terrorismo

AN: Audiencia Nacional

ASARC: Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional

ASALA: Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia)

AUE: Acta Única Europea

AVT: Asociación de Víctimas del Terrorismo

AWF: Analysis Work Files/Ficheros de Trabajos de Análisis de Europol

AWF CT: Ficheros de Trabajos de Analisis en materia de Terrorismo

BOE: Boletín Oficial del Estado

CAAS: Convenio Aplicación Acuerdo de Schengen

CCPA: Centro de Cooperación Policial y Aduanera

CE: Constitución Española

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CECORVIGMAR: Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras.

CEE: Comunidad Económica Europea

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CIE: Comisión Islámica de España

CITCO: Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado

CNPIC: Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras críticas

COREPER: Comité de Representantes Permanentes

CP: Código Penal

CS: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

C-SIS: Sistema de Información Central

DAESH: Al-Dawla al-islamiyya fi I-iraq wa I-Sham

DIRC: Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la Unión a las Crisis

DM: Decisión Marco

DMECI: Decisión Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación

DOGC: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

DRJE: Decisión Red Judicial Europea

DEJ: Decisión Eurojust

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo

EBDS: European Bomb Data System/ Sistema Europea de Datos sobre Artefactos Explosivos

ECI: Equipos Conjuntos de Investigación

ECRI: Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia

ECRIS: Registro de Antecedentes Penales

ECTC: Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo

EICTIR: Estrategia Integral Contra el Terrorismo y la Radicalización

ELSJ: Espacio de Libertad Seguridad y Justicia

EOKA: Organización Chipriota de Resistencia

ERCC: Centro de Coordinación de Respuesta de Emergencias

ESI: Estrategia de Seguridad Interior

ETA: Euskadi Ta Askatasuna

EUCARIS: Sistema Europeo de Información sobre Vehículos y Permisos de Conducción.

EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica

EURODAC: Base de Datos Europea de Huellas Dactilares

FEERI: Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas

FEREDE: Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España

FIES: Fichero de Internos de Especial Seguimiento

FIS: Frente Islámico de Salvación

FLNC: Frente Liberación Nacional Corso

FRONTEX: Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en la Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión.

GAFI: Grupo de Acción Financiera

GIA: Grupo Islámico Armado

ICE: Infraestructuras Críticas en los Estados miembros

INTERPOL: Organización Internacional de la Policía Criminal

IRA: Irish Republican Army/Ejército Republicano Irlandés)

JAI: Consejo de Justicia e Interior

LO: Ley Orgánica

LOGP: Ley Orgánica General Penitenciaria

LOLR: Ley Orgánica de Libertad Religiosa

LOMCE: Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa

LS: Ley del Suelo

N-SIS: Sistemas de Información Nacionales

OACI: Organización de Aviación Internacional

OCI: Organización para la Cooperación Islámica

OCS: Organización Cooperación de Shanghai

OEA: Organización de Estados Americanos

OEDE: Orden Europea de Detención y Entrega

OEI: Orden Europea de Investigación

OIEA: Organización Internacional Energía Atómica

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

OMI: Organización Marítima Internacional

PEN-LCRV: Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta

PEPIC: Plan Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas

PNPIC: Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas

PNR: Passenger Name Record/ Registro de Nombre de Pasajero

PRODERAI: Procediment Detecció Radicalització Islamista

RAF: Rote Armee Fraktion/Fracción del Ejército Rojo)

RJE: Red Judicial Europea

REDI: Revista Española de Derecho Internacional

RSR: Red de Sensibilización contra la Radicalización

SECA: Servicio Europeo Común de Asilo

SEPBLAC: Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias

SIE: Sistema Información Europol

SIRENE: Supplementary Information Request at the National Entry/ Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional.

SIS: Sistema de Información de Schengen)

SITCEN: Centro de Situación

STS: Sentencia Tribunal Supremo

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TE-SAT: Informes de Situación y Tendencias del Terrorismo de Europol

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TREVI: Terrorismo Radicalismo Extremismo y Violencia Internacional

TUE: Tratado de la Unión Europea

UA: Unión Africana

UCIDE: Unión de Comunidades Islámicas de España

UE IRU: Unidad de Notificación de Contenidos en Internet de Europol

UIF: Unidades de Inteligencia Financiera

UNE: Unidad Nacional de Europol

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

VIS: Sistema de Información de Visado

INTRODUCCIÓN

El terrorismo yihadista, que comete atentados indiscriminados en cualquier ciudad del mundo, sin importar ni nacionalidad, ni sexo, ni religión se ha convertido en una de las principales preocupaciones para el mundo civilizado. Basado en una concepción rigorista del islam, su objetivo es la creación de una Comunidad de Creyentes, (UMMA) en la que se aplique esa interpretación radical. Los ciudadanos han de ser conscientes que los extremistas no van a parar hasta conseguir cambiar el statu quo actual, ya que para ellos el tiempo no importa, lo importante es el fin, y su fin es conseguir islamizar sociedades, entre ellas la europea. Eso no debe significar que nos debamos resignar, al revés, eso debe ser un acicate para afrontar esa amenaza con todos los instrumentos que tiene un Estado de Derecho.

En diferentes países de Europa, entre ellos el nuestro, el terrorismo ya llevaba décadas atacando. Era un terrorismo de carácter nacional, y cuyo radio de acción y objetivos estaban circunscritos a su territorio. Como sabemos el terrorismo dió un paso importante cuando se convirtió en un terrorismo de carácter global, que representado por Al Qaeda y Daesh, atacaba en cualquier parte del mundo sin ningún tipo de discriminación. Es el uso brutal e indiscriminado de la violencia como instrumento para conseguir su objetivo.

Esa evolución en las formas que ha tenido el terrorismo ha condicionada a la Unión Europea a la hora de afrontar los nuevos desafíos que comporta el yihadismo. Entre los nuevos retos está sin duda alguna el retorno de los combatientes extranjeros y la radicalización de los individuos, sobre todo los jóvenes, como paso previo a convertirse en terrorista.

Europa ha ido evolucionando en su papel como actor principal en la lucha contra el terrorismo, desde que en 1957 se firmase el Tratado de Roma, por el que se constituía la Comunidad Económica Europea. Han sido cambios políticos y legales que en la mayoría de las veces han venido marcados por los impulsos del momento y no por una concienciación real del problema.

Lo relevante para este trabajo es señalar que en Europa, durante muchos años no hubo una concienciación del verdadero problema que suponía el fenómeno terrorista. Por esa razón tomamos como referencia el año 2001, por ser ese el año en que la Comunidad Internacional, y entre ellas la europea, tomó verdadera conciencia, del peligro y la amenaza que suponía el yihadismo para la paz y seguridad internacional.

En parte, esa falta de conciencia, era debida a qué no todos los países de la Unión Europea habían sufrido esa lacra. Sin embargo a golpe de atentados los gobiernos europeos han entendido que el terrorismo supone una amenaza no sólo a la seguridad sino también al sistema de derechos y libertades sobre los que se sustenta la sociedad occidental. Esta nueva situación implica la necesidad de tomar medidas políticas, legales y sociales para hacer frente a la amenaza global que supone el terrorismo yihadista.

Los Estados que conforman la Unión Europea son sabedores que la lucha contra el terrorismo ya no puede considerarse como un asunto que afecta a un país en concreto, ni tan siquiera un asunto bilateral sino que ha convertido en un asunto de interés capital para toda la Unión Europea. La unidad, la coordinación y la cooperación entre ellos es la forma más eficaz de hacer frente al peligro terrorista.

Durante muchos años las políticas activas de la UE en materia de seguridad, se orientaron casi exclusivamente hacia los aspectos estratégicos, militares o diplomáticos de la seguridad exterior, relegando la seguridad interna a un plano secundario. Si a ello le unimos la estrecha vinculación que existe entre seguridad interior y soberanía, se explica fácilmente porqué los aspectos relacionados con la misma no figurasen entre las prioridades de las políticas europeas.

Por ello es importante que el terrorismo sea considerado como una amenaza común para el conjunto de la Unión Europea y que los Estados miembros aproximen y armonicen cada vez más sus legislaciones con el objetivo de afrontar con mayores garantías el problema terrorista. Aunque estos avances permiten ser optimista cara al futuro, también debemos ser conscientes que la toma de decisiones y la aprobación de nueva normativa a nivel europeo es compleja y lenta.

El terrorismo yihadista supone una amenaza muy grande para la paz y seguridad mundial, y todos debemos ser conscientes de ello. Su objetivo de implantar una forma de vida basada en una concepción rigorista del islam, implica que para conseguirlo no van a dudar en utilizar todos los medios que tengan a su alcance. Las herramientas que tienen no están solo basadas en el uso de la fuerza, sino que son sobre todo ideológicas. El frenar el avance de la ideología radical en la que se basan los postulados yihadistas se han convertido en uno de los objetivos de la lucha contra el terrorismo. Por lo tanto, la prevención de la radicalización se estima fundamental para evitar que los individuos, sobre todo los jóvenes, den el paso para convertirse en terroristas.

El objetivo de esta Tesis es determinar, si las políticas de la Unión Europea han servido para luchar contra el terrorismo islamista no sólo con la mayor eficacia posible, sino también con la coordinación necesaria entre los diferentes organismos comunitarios. En este punto es importante puntualizar que la eficacia o no de las medidas europeas hemos de valorarlas dentro de un contexto globalizado, ya que como sabemos la batalla contra el terror no sólo se libra en la Unión Europea, sino que es un asunto que afecta a toda la Comunidad Internacional.

Este trabajo no pretende ser un estudio sociológico, ni político, del hecho terrorista, basándose la investigación en el fenómeno de la radicalización para establecer políticas contra el terrorismo. El extremismo violento es el paso previo que dan los individuos antes de ser terroristas, por ello la actuación en estos ámbitos es fundamental para afrontar el futuro con mejores garantías.

Por lo tanto el objetivo de esta tesis es realizar una labor investigadora sobre el efecto que ha tenido sobre el fenómeno terrorista yihadista la política normativa europea tanto en su prevención como en su erradicación.

MÉTODO EMPLEADO Y FUENTES

La investigación sobre terrorismo siempre es difícil, no sólo por la dificultad intrínseca de la búsqueda de datos, sino por el peligro personal, que supone el tratamiento de estos temas. El acceso a las principales fuentes de información y por ende a los actores principales de este fenómeno, es bastante complicado y problemático. El terrorismo es ante todo una actividad delictiva, y como tal se mueve en el terreno de la clandestinidad y el ocultamiento.

Respecto a las fuentes se han utilizado principalmente dos metodologías:

Por un lado el análisis de las fuentes primarias:

- Normas jurídicas emanadas de las Naciones Unidas, de Instituciones Europeas, del Estado español y de la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- Sentencias que los tribunales españoles han dictado en los procesos que contra los terroristas islamistas se han llevado a cabo en los últimos años.

Por otro lado entrevistas DELPHI con expertos, investigadores académicos, miembros de las agencias de seguridad e inteligencia, líderes religiosos y asociativos, es decir todas aquellas personas y colectivos que podían aportar ideas y soluciones para intentar acabar o por lo menos aletargar la lacra terrorista.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

La estructura del trabajo ha quedado conformada en cinco capítulos con el objetivo de desarrollar de la manera más clara y concisa los aspectos fundamentales en los que se sustenta la política antiterrorista Europea. En el primer capítulo se aborda la problemática que supone la inexistencia de un concepto de terrorismo aceptado por toda la comunidad internacional. En el segundo capítulo nos acercamos a las corrientes doctrinales e ideológicas en los que se fundamenta el yihadismo. En el tercer capítulo tratamos como ha sido la respuesta de la Unión Europea ante el terrorismo desde su creación hasta nuestros días. En el cuarto capítulo abordamos aspectos más específicos en la lucha contra el terrorismo, señalando los principales instrumentos y mecanismos jurídicos y policiales. También en esa parte del trabajo señalamos cómo la prevención de la radicalización va a ser fundamental para afrontar con mayores garantías la amenaza que supone el neofundamentalismo yihadista. En el último capítulo tratamos las políticas y planes que se están llevando a cabo en nuestro país en el ámbito de la prevención de la radicalización.

I. CONCEPTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO TERRORISTA

1. Dificultad para definir el terrorismo.

Entendiendo la dificultad que conlleva la conceptualización del terrorismo en este punto del trabajo vamos a exponer las diferentes acepciones que del término “terrorismo” han hecho diferentes autores de otras tantas disciplinas académicas. En la siguiente parte del capítulo abordaremos el tratamiento jurídico terrorismo desde la perspectiva de las diferentes organizaciones internacionales y de la legislación española.

La definición de terrorismo entraña dificultades tanto políticas como técnico-jurídicas debido a que las infracciones de terrorismo están intensamente vinculadas a los preceptos comunes de cada ordenamiento por lo que es difícil encontrar un concepto aceptado por toda la Comunidad Internacional¹. A ello hay que añadir la diferente percepción del terrorismo que tienen los medios de comunicación, los políticos, las diferentes disciplinas académicas que estudian el fenómeno, e incluso los Estados y las organizaciones internacionales.

El término “terrorismo” ha sido utilizado para denominar fenómenos diferentes en distintas épocas, ya que las prácticas terroristas se usan también dentro de otros teatros de operaciones, es el caso como señala Reinares de las acciones tácticas de terrorismo llevadas a cabo por parte de ejércitos regulares en el curso de conflagraciones bélicas a gran escala o en el contexto de conflictos más puntuales y localizados.² Fue el caso de los bombardeos alemanes de algunas localidades inglesas durante la Segunda Guerra Mundial, o el lanzamiento de las bombas atómicas lanzadas por Estados Unidos sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki de tan infausto recuerdo. También han recurrido a la utilización de métodos terroristas los movimientos de resistencia contra ocupantes extranjeros, guerras civiles, guerras de liberación nacional, etcétera³.

En lo que hay acuerdo es, en entender que el terrorismo es un término peyorativo, una palabra con connotaciones intrínsecamente negativas que uno suele atribuir a sus enemigos u oponentes, o a aquellos con los que no está de acuerdo y desearía ignorar. Jenkins dice:

¹ CANCIO MELIÀ, M. *Los delitos de terrorismo: Estructura típica e injusto en los delitos de terrorismo*. Madrid: Reus, 2010, p.143-144

² REINARES, F., *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1998, p.21

³ LAQUEUR, W. *Una historia del terrorismo*. Barcelona: Grupo Planeta, 2003, p.35-37.

Aquello que llamamos terrorismo parece depender de la opinión de cada uno. El uso del término implica un juicio moral; y si una de las partes consigue colocarle con éxito la etiqueta de terrorista a su oponente, significa que ha convencido a otros, de forma indirecta, para que adopten su mismo punto de vista moral⁴.

El Profesor Hoffmann afirma que: “la decisión de etiquetar a una organización como terrorista se convierte en algo casi inevitablemente subjetivo que depende en gran manera de si uno simpatiza o se opone a la persona/grupo/causa/ en cuestión”.⁵

La importancia de encontrar y establecer un concepto normativo de terrorismo aceptado por la comunidad internacional reside en la legitimidad y eficacia del derecho tanto a nivel nacional como internacional en la lucha contra el terrorismo y la consecuente respuesta jurídica a tal fenómeno.⁶

Antes de proceder a conocer el tratamiento que ha tenido el terrorismo en las diferentes disciplinas académicas y organismos internacionales vamos a citar la definición que desde el punto de vista gramatical hace la Real Academia de la Lengua.

En su Diccionario, define el “terrorismo” como:

1. Dominación por el terror.
2. Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror.
3. Actuación criminal de bandas organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretenden crear alarma social con fines políticos.

Es una definición muy amplia y generalista que establece una concepción del terrorismo basada en la comisión de actos de manera indiscriminada para crear alarma social. Si bien es cierto que el terrorismo se basa fundamentalmente en acciones indiscriminadas, también lleva a cabo acciones seleccionando los blancos como es el caso de los atentados anarquistas, o los cometidos por la banda terrorista ETA, con el vomitivo método del “tiro en la nuca”.

⁴ JENKINS, B. *The study of terrorism: Definitional problems*, Santa Monica (California), RAND Corporation, 1980, p.10.

⁵ HOFFMAN, B. *A mano armada. Historia del terrorismo*. S.L.U.Espasa libros, 1999, p.43

⁶ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. *Las actividades terroristas ante del derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Editorial Tecnos, 2000, p.43-44

1.1 Tratamiento del término “terrorismo” en diferentes disciplinas académicas.

El terrorismo es una locución ambigua que ha sido objeto de innumerables definiciones de ahí la imposibilidad de citar todas las existentes⁷. Ello no significa que todas valgan, ya que en numerosas ocasiones se utiliza el término sin atender a criterios razonables siendo muchas veces utilizado de manera confusa, demagógica y poco científica. Demasiadas veces la clase política y los medios de comunicación hacen uso del concepto para hacer referencia a multitud de actos violentos que suceden todos los días, que presentan como terroristas pero que en realidad son acciones subsumibles en otro ámbito diferente al terrorista⁸. En lo que respecta a este trabajo citaremos aquellas que aportan elementos que ayudan esclarecer el contenido del término.

Desde la óptica histórica el término “terrorismo” tiene un origen atribuido generalmente al “período de terror” de la Revolución francesa durante el período del gobierno jacobino de Robespierre. Éste utilizó el vocablo sin tapujos al afirmar que “el terror no es otra cosa que la justicia rápida, severa e inflexible; es, por tanto, una emanación de la virtud”.⁹

Es durante el siglo XIX cuando el concepto de terrorismo se extiende vinculado al nacimiento de las ideologías revolucionarias y de su mano la “guerra revolucionaria”. Es la época de la primera oleada de terror que describe Rapoport¹⁰. En ese período los primeros terroristas no pretendían esconderse bajo el subterfugio de etiquetas como “luchadores por la libertad”, es más los anarquistas del siglo XIX se declaraban abiertamente terroristas y definían sin tapujos sus tácticas como actos terroristas.¹¹

Un tiempo más tarde coincidiendo con la finalización de la Segunda Guerra Mundial comienza a endosarse el término “terrorismo contemporáneo”, que junto al uso de la violencia con finalidades políticas por grupos organizados, da lugar también a expresiones como “violencia institucional y violencia de resistencia”.¹² Sin embargo en esta época las organizaciones terroristas, casi sin excepciones, eligen nombres que

⁷ Si en el buscador Google introducimos “ definition of terrorism” nos aparecen 41.500.000 entradas relacionadas con ese término.

⁸ Un buen ejemplo de lo comentado lo podemos ver en CANCIO MELÍA, M. “De nuevo: ¿Derecho penal del enemigo?”, p.104-105, nota 28), cuando indica una retahíla de expresiones utilizadas por diferentes responsables políticos en España: “terroristas domésticos” para referirse a los hombres que maltratan a sus mujeres, “ciberterroristas” para denominar a los hackers que pretenden causar daños en los ordenadores atacados u obtener información, o terroristas medioambientales.

⁹ REINARES, F. Op.cit., p.41

¹⁰ RAPOPORT, D. “Las cuatro oleadas de terror insurgente”, en REINARES y ELORZA, El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M, Madrid. Temas de Hoy, 2004, p.45

¹¹ HOFFMAN, B. Op.cit., p.41

¹² LAMARCA PEREZ, C. “Tratamiento jurídico del terrorismo”. *Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica*. Colección Temas Penales, Madrid, 1985, p.31

eviten de forma consciente el vocablo “terrorismo” en cualquiera de sus formas, ya que quieren dejar a un lado las connotaciones peyorativas del término, por lo que los miembros de estas organizaciones no quieren que se les identifique como terroristas, sino como combatientes. Eligen nombres que evitan de forma consciente la palabra “terrorismo” en cualquiera de sus formas, por ejemplo Frente Popular para la Liberación de Palestina, Libertad para la Patria Vasca, Organización Judía de Defensa, etc.¹³

Este pensamiento coincide con la segunda oleada de terrorismo que describe Rapoport¹⁴ ya que en la tercera se recupera el término “terrorismo internacional” para describir las acciones terroristas de la nueva izquierda.¹⁵ El terrorismo de cariz internacional durante la guerra fría estaba circunscrito a un ámbito geopolítico de equilibrio ya que era utilizado como medio de equilibrio de política exterior. En palabras del Profesor Reinares, “durante el período de la guerra fría, el terrorismo internacional fue un sustitutivo de la guerra¹⁶”.

Debemos recordar que este tipo de “terrorismo” estaba patrocinado por los estados con el objetivo de generar inestabilidad política e incluso provocar cambios en la política interna de determinados países, lo que a su vez podía incidir sobre el orden internacional. Países como Libia, la URSS, Irán, y Siria son un claro ejemplo de patrocinio de este tipo de actividades.

De un terrorismo internacional patrocinado por los estados pasamos al final del período de la Guerra Fría a un terrorismo internacional privatizado, pero que a su vez es capaz de establecer relaciones simbióticas con otros países inclusive tutelarlos como fue el caso de Al Qaeda y el Afganistán del Mulá Omar. Es precisamente Al Qaeda la que logró combinar las ventajas tecnológicas de la globalización y la influencia del hecho religioso en su versión más rigorista para convertir el terrorismo internacional en global¹⁷. En la actualidad este tipo de terrorismo tiene como principales exponentes a Al Qaeda y a Daesh (Al-dawla al-islamiyya fi l-`Iraq wa l-sham), los cuáles, a pesar de sus diferencias tácticas tienen un mismo objetivo, la instauración de la Comunidad de los Creyentes (Umma).

Una vez hemos descrito de una manera sucinta y breve la evolución del término terrorismo desde una perspectiva histórica vamos a ver si los expertos y académicos son capaces de alcanzar un definición del mismo.

¹³ HOFFMAN, B. Op.cit., p.41

¹⁴ RAPOPORT, D. Op.cit., p.47

¹⁵ REINARES Y ELORZA, *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid: Temas de Hoy, p.59

¹⁶ REINARES, F. *El terrorismo global*. Madrid: Santillana Ediciones Generales, S.L., 2003, p.37

¹⁷ *Ibidem*, p.49-50

Hemos apuntado que el término “terrorismo” es utilizado en diferentes disciplinas académicas como la Sociología, la Psicología, la Ciencia Política o la Ciencia Jurídica entre otras, teniendo todas en común la importancia que dan a los aspectos psicológicos del terrorismo así como el carácter instrumental del mismo.

Desde el ámbito de la Sociología citaremos al sociólogo francés Raymond Aron que estableció que¹⁸: “cuando una acción genera efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales adquiere peculiaridades propias de lo que se denomina terrorismo”.

Esta definición lo que resalta es que el número de personas que son objetivo prioritario de las atentados terroristas es siempre inferior a la cantidad de individuos que se ven afectados mentalmente por esas acciones.

En una línea parecida, desde la ciencia de la Psicología encontramos la definición de terrorismo que apunta Luis de la Corte¹⁹:

Como una sucesión premeditada de actos violentos e intimidatorios ejercidos sobre la población no combatiente y diseñados para influir psicológicamente sobre un número de personas muy superior al que suman sus víctimas directas y para alcanzar así algún objetivo casi siempre político.

El profesor holandés, Alex P.Schmid, insigne académico en estudios de terrorismo, después de dedicar un magistral estudio²⁰ a examinar más de un centenar de definiciones distintas de terrorismo, constató la dificultad de encontrar una definición adecuada al fenómeno argumentando que no era posible puntualizar el terrorismo desde una única perspectiva dada la complejidad y diversidad que de la misma existen sobre el terrorismo. A pesar de ello, recogiendo categorías comunes entre las diferentes definiciones analizadas de otros autores, estableció una definición académica de terrorismo que es la aceptada por las Naciones Unidas, en la que presenta al terrorismo como:

Un método de reiterada acción violenta inspirado en la angustia, utilizado por personas, grupos, o Estados, de forma (semi-) clandestina, por razones idiosincrásicas, criminales o políticas, por medio de las cuales el objetivo de la violencia no es el objetivo final. Las víctimas humanas de las violencia son elegidas entre la población al azar (blancos de oportunidad) o de forma selectiva (blancos simbólicos o representativos) y se utilizan como generadores del mensaje terrorista. El proceso comunicativo entre terrorista (u organización terrorista), víctimas

¹⁸ ARON, R. *Paix et guerre entre les nations*. París: Calmann Levy,1962,p.176

¹⁹ DE LA CORTE, L. *La lógica del terrorismo*.Madrid:Alianza Editorial,2006,p.43

²⁰ SCHMID, A.P. *Political Terrorism: A research Guide*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Books,1984,p.115-158

(o amenazados) y objetivos principales, basado en la violencia o amenaza de la violencia, es utilizado para manipular a esos objetivos principales (audiencia) y convertirlos en blancos del terror, de las exigencias terroristas o de atención, dependiendo de si se busca la intimidación, la coacción o la propaganda.

Otros de los estudiosos del terrorismo como Laqueur, también “perdió” la esperanza de poder definir el terrorismo, afirmando que “ni era posible ni merecía la pena intentar definir el terrorismo en una sola definición”²¹. Ello no impide que en su obra trate de explicar el terrorismo como el “uso de la violencia para infundir miedo a las víctimas para conseguir una serie de objetivos, fundamentalmente políticos, siendo la propaganda un factor fundamental en la táctica terrorista”.

Inciendo en la importancia de los efectos psíquicos también está la definición que señala P. Wilkinson que considera que²²: “una acción puede definirse como terrorista cuando concurren tres elementos: un acto/amenaza de violencia, una reacción psicológica y unos efectos sociales”.

Como hemos comentado anteriormente, la desproporcionalidad entre los efectos psico-sociológicos y los efectos físicos, que Raymond Aron señala como criterio distintivo entre terrorismo y violencia, se alcanza instrumentalizando el terror.²³

Otra aportación importante para el estudio de la conceptualización del terrorismo la hace el Profesor Hoffman, cuando plantea que si no se puede definir el terrorismo, al menos podemos distinguirlo de otros tipos de violencia e identificar las características que hacen que el terrorismo sea un fenómeno tan preciso de la violencia política.²⁴ Cuando distingue entre terroristas y otros tipos de criminales, y al terrorismo de otros tipos de crimen, define el terrorismo como²⁵ :

La creación deliberada y la explotación del miedo mediante la violencia o la amenaza de violencia cuyo objetivo es el cambio político. Todos los actos terroristas entrañan violencia o amenaza de la violencia cuyo objetivo es el cambio político. Todos los actos terroristas entrañan violencia o amenaza de la violencia. El terrorismo está específicamente diseñado para tener efectos psicológicos a largo plazo más allá de la(s) víctima(s) inmediata(s) u objeto del atentado.

Reinares también considera que el impacto psíquico de las acciones terroristas es muy importante, siendo muchas veces desproporcionado con relación a las consecuencias

²¹ LAQUEUR, W. *The Age of Terrorism*. Weidenfeld & Nicolson. Londres, 1977, p. 11, 142-146.

²² WILKINSON, P. *Political Terrorism*, The Macmillan Press, Londres, 1974, p. 16-17

²³ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. Op.cit., p.58

²⁴ HOFFMAN, B. Op.cit., p.57

²⁵ HOFFMAN, B. Op.cit., p.63

puramente físicas. Según el profesor²⁶ la intención es suscitar reacciones emocionales tales como ansiedad, incertidumbre o amedrentamiento entre quienes forman parte de un determinado agregado de población, de manera que resulte factible condicionar sus actitudes y dirigir sus comportamientos en una dirección determinada. Eso prima en los actos terroristas sobre el deseo de causar daños tangibles a personas o cosas.

Por último señalar la opinión del insigne jurista polaco Rafael Lemkim²⁷, que establece lo siguiente:

El terrorismo no constituye un concepto jurídico; “terrorismo”, “terroristas”, “actos de terrorismo” son expresiones empleadas en lengua común y en la prensa para definir un estado de ánimo especial en los delincuentes que, por otro lado, realizan aún, debido a sus acciones, delitos particulares. El terrorismo no presenta una concepción uniforme, pero abarca una cantidad de actos criminales²⁸.

Hemos podido observar la dificultad que supone para los principales estudiosos del terrorismo encontrar una definición de terrorismo que sea aceptada por toda la comunidad internacional. Lo que debe quedar claro tras el análisis y lectura de sus definiciones es que el fin del terrorismo es conseguir crear estados de miedo, temor, pánico, etcétera, como medio para conseguir un objetivo en la mayoría de las veces político. En el caso de los yihadistas la instauración de la Umma sería un objetivo religioso-político (parto de la concepción de que en el Islam no hay separación entre la política y la religión), en el caso de los terroristas de ETA y de otros grupos terroristas de carácter etno-nacionalista su objetivo era conseguir la independencia.

El terrorismo casi nunca es ejercido como un fin en sí mismo, por ello un elemento que debe quedar patente en cualquier definición analítica de las acciones terroristas es su dimensión instrumental.

En esa senda está la sugerencia que hace el Profesor Boaz Ganor²⁹ respecto a la definición de terrorismo. Para él, terrorismo es³⁰ “el uso deliberado de la violencia por organizaciones no estatales contra civiles u objetivos civiles con el propósito de conseguir réditos políticos”. Como se puede observar esta definición diferencia entre

²⁶ REINARES, F. *Terrorismo y antiterrorismo*. Op.cit.p,16

²⁷ Jurista polaco que acuñó el término genocidio y fue el principal impulsor para que fuera reconocido como delito por el derecho internacional.

²⁸ Disponible en Internet en : <http://www.raoulwallenberg.net/es/holocausto/articulos-65/genocidio/actos-constituyen-peligro>. [Consulta: 8 mayo 2014].

²⁹ Fundador del prestigioso Instituto Internacional Contra el Terrorismo (ICT), y profesor en la Universidad israelí de Herzliya.

³⁰ BOAZ GANOR. *Global Alert. The Rationality of Modern Islamist Terrorism and the Challenge to the Liberal Democratic World*. New York: Columbia University Press, 2015, p.5

metas políticas que motivan las acciones terroristas y el método de implementación, ataque deliberado a civiles.

Así mismo con este concepto queda determinado que ningún objetivo político, ideológico, religioso, etcétera puede justificar los actos deliberados de terrorismo contra civiles, con lo que la famosa máxima de que “un terrorista, es para otros un luchador por la libertad” quedaría anulada. El falso dilema planteado durante décadas en el debate sobre terrorismo tendente a distinguir entre acciones terroristas condenables y actos de violencia legítimos por ser cometidos en la prosecución de fines justos.

Es por ello que las motivaciones políticas de los autores de las acciones terroristas solamente pueden ser invocadas para diferenciar el terrorismo de la delincuencia común, pero no para distinguir en función de la justicia o injusticia del fin perseguido entre actos terroristas “buenos” y “malos”, ya que la utilización de víctimas inocentes convierte a todos los actos terroristas en actos criminales injustificables.

1.2. El delito de terrorismo en los instrumentos jurídicos internacionales.

En esta parte del trabajo veremos los principales instrumentos jurídicos que se han ido elaborando en el seno de algunas de las más importantes organizaciones internacionales, entre otras la: Organización de Naciones Unidas (ONU), Consejo de Europa, Unión Europea (UE), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización Marítima Internacional (OMI).

Los textos legales aprobados han sido numerosos lo que hace todavía más difícil establecer posiciones comunes para combatir el terrorismo, sin embargo la parte positiva es que la existencia de los diferentes instrumentos jurídicos ayuda y obliga a reforzar la cooperación entre los sujetos internacionales.

Al no existir aún el suficiente consenso para aprobar el proyecto de convención general sobre el terrorismo la problemática de la ausencia de un concepto común de terrorismo se está afrontando a través de la adopción de ciertos instrumentos convencionales en un doble ámbito: universal y regional, que establecen las obligaciones internacionales relativas a la prevención y represión del terrorismo. Estos tratados internacionales contemplan delitos concretos y, aún cuando a veces los comportamientos comprendidos son más generales, hay una remisión a los delitos contemplados en otros tratados.

Pero hemos de asumir que la efectividad de estos tratados no radica en qué su contenido sea útil para combatir el terrorismo y las causas subyacentes, sino que los Estados los ratifiquen y los implementen en sus legislaciones.

En ese sentido el informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo establecía en su informe de agosto de 2002³¹, lo siguiente:

La eficacia de cualquier sistema jurídico internacional depende del grado de cumplimiento y de apoyo de los Estados. El sistema de las Naciones Unidas debería esforzarse para lograr un mayor conocimiento de los instrumentos pertinentes relacionados con el terrorismo internacional. No obstante, los actuales instrumentos jurídicos internacionales relativos al terrorismo no forman un régimen integrado, y sigue habiendo vacíos. Además su ritmo de ratificación sigue siendo demasiado lento.

Si bien, puede dar la sensación que las Naciones Unidas se hayan resignado a lograr una definición común de terrorismo y prefiera centrarse en otras esferas de actividad no se debe preterir la importancia de establecer un concepto normativo de terrorismo aceptado por la comunidad internacional reside en la legitimidad y la eficacia del Derecho Internacional en la lucha contra el terrorismo internacional y la posterior respuesta jurídica a dicho fenómeno³².

Sin una definición clara sobre terrorismo, nos enfrentamos al problema más complejo legalmente hablando: la tipificación del delito de terrorismo. Por lo tanto la necesidad de encontrar una definición aceptada de "terrorismo" no se trata de una mera disquisición académica, sino de una auténtica necesidad real, la de establecer el estatuto jurídico del terrorista.³³

En la misma línea de lo anterior podemos situar las deliberaciones de Cassese³⁴ al advertir de: "la necesidad de establecer una definición común de trabajo para que todos los Estados inmersos en la lucha contra el terror puedan ponerse de acuerdo sobre el objeto de su acción represiva".

³¹ Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, 6 de agosto de 2002.A/57/273-S/2002/875. : Consideración 9: "La intención del Grupo no ha sido concebir una definición de terrorismo, sino establecer las medias prácticas que pueden adoptar las Naciones Unidas en las siguientes esferas de actividad: a) disuadir a grupos de descontentos de que propicien el terrorismo;b)negar a grupos o individuos los medios para llevar a cabo tales actos; y c)mantener una cooperación internacional de gran alcance en la lucha contra el terrorismo basándose en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales".

³² ALCAIDE FERNÁNDEZ,J.Op.cit.,p.43-44

³³ GONZÁLEZ CUSSAC,J. *El Derecho Penal frente al terrorismo.Cuestiones y perspectivas.Terrorismo y proceso penal acusatorio*.Valencia:Tirant lo Blanch,2006,p.71

³⁴ Cassese,A.(2006)."The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law".*Journal of International Criminal Justice*, 2006,p.935-960

Por tanto queda claro que si la comunidad internacional quiere hablar de prevención y represión de actos terroristas es necesario tener un concepto normativo de terrorismo para evitar complicaciones a la hora de cumplir los diferentes convenios que contra el terrorismo se han ido aprobando, y que veremos a continuación.

Antes de proceder al desarrollo del tratamiento jurídico del terrorismo en las diferentes organizaciones internacionales, vamos a hacer una somera mención a los primeros esfuerzos normativos internacionales realizados por la doctrina penalista internacionalista con el objetivo de establecer un concepto común de terrorismo.

En primer lugar citaremos la Primera Conferencia para la unificación del derecho penal celebrada en Varsovia en 1927³⁵ en la que se acuñó una definición bastante abstracta del fenómeno entendido como “el empleo de cualquier medio de hacer correr un peligro común”, aunque sin definirlo como tal. Esta infracción formaba parte de la lista de delitos contra el derecho de gentes (*delicta iuris gentium*), que comprendía los siguientes:

- a) piratería,
- b) falsificación de monedas metálicas, otros efectos públicos o billetes de banco,
- c) trata de esclavos,
- d) trata de mujeres y de niños,
- e) empleo intencional de todos los medios capaces de producir un daño común,
- f) tráfico de estupefacientes,
- g) tráfico de publicaciones obscenas

En la Tercera Conferencia para la unificación del derecho penal que tuvo lugar en Bruselas en 1930, el Comité organizador añadió a la fórmula de Varsovia referente al “empleo intencional de los medios capaces de hacer correr un peligro común”, la palabra “terrorismo”. Este suplemento pasó a ser de tal importancia que ya no se trató el “tema del empleo intencional de todos los medios capaces de hacer correr un peligro común” y se pasó a codificar un nuevo delito, el terrorismo.

1.2.1 Tratamiento jurídico del terrorismo en las organizaciones de carácter universal

a) Organización de Naciones Unidas (ONU)

³⁵ Disponible en Internet: <http://www.raoulwallenberg.net/es/holocausto/articulos-65/genocidio/actos-constituyen-peligro/>. [Consulta: 15 marzo 2015]

En el subepígrafe anterior ya hemos avanzado la labor Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo durante décadas a través de la elaboración de diferentes convenios, resoluciones, declaraciones y demás medidas, que sin embargo no ha cristalizado en un consenso entre sus miembros con el fin de establecer una definición de “terrorismo” aceptada por toda la Comunidad Internacional.

La importancia que sea el órgano mundial quién establezca una definición común de “terrorismo” radica en que no existe ningún estado ni ninguna organización que tenga su legitimidad normativa y moral, de ahí que sería positivo que en el seno de su Asamblea General se alcanzase el pretendido consenso.³⁶

Los intentos para elaborar una definición común han sido constantes desde la Secretaría General y la Asamblea General de las Naciones Unidas sin embargo a día de hoy no se ha conseguido llegar a ningún acuerdo. A pesar de ello no podemos desmerecer los intentos llevados a cabo para elaborar un convenio general contra el terrorismo que pudiera incluir una definición general del mismo.

Podemos citar en esos esfuerzos el realizado en la Cumbre Mundial celebrada en Nueva York del 14-16 de septiembre de 2005 donde los 191 Estados miembros acordaron³⁷: “condenar claramente y sin reservas el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones independientemente de quien lo cometa, de dónde y con qué propósito”.

Además en la citada Cumbre los líderes mundiales acordaron hacer lo posible para establecer una definición común de terrorismo, por lo que se comprometieron a ultimar una Convención amplia sobre la lucha contra el terrorismo. También rogaron a la Asamblea General que siguiera perfeccionando la estrategia de lucha contra el terrorismo a fin de impulsar respuestas integrales, coordinadas y conformes contra el terrorismo a nivel internacional, regional y nacional.

Esta petición de los líderes mundiales tuvo respuesta el 8 de septiembre de 2006, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Estrategia Mundial contra el Terrorismo”³⁸. Era la primera ocasión en la historia que el conjunto de todos

³⁶ Informe del Secretario General sobre los resultados de la Cumbre del Milenio, doc. A/59/2005, “ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*”, 21 de marzo de 2005.

³⁷ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, aprobada por Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1.

³⁸ *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*, A/RES/60/228, resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU el 8 de septiembre de 2006 y publicada el 20 de septiembre de 2006. Fundamentada en cuatro pilares: hacer frente a la propagación del terrorismo; impulsar medidas

los Estados miembros convenían en la necesidad de establecer un enfoque estratégico y operacional común de la lucha contra el terrorismo. De lo que se trataba era de establecer en un marco estratégico común todas las diversas actividades de lucha contra el terrorismo que llevaban a cabo las diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo la demanda que reclamaba llegar a un acuerdo para elaborar un Convenio contra el terrorismo internacional no tuvo respuesta.

De entre las definiciones propuestas señalamos la que se elaboró en el proyecto de Convención general sobre el terrorismo internacional que en su art.2 considera:

Que incurre en delito de terrorismo quien intencionadamente y por cualquier medio cause la muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas, o daños graves a bienes públicos o privados, si el propósito de esos actos es, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo.³⁹

Esta definición propuesta es muy parecida a la que señalaba el Informe emitido por el Secretario General en 2005, que bajo el título: “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, diseñaba la siguiente definición de terrorismo⁴⁰:

Constituye terrorismo todo acto que obedezca a la intención de causar la muerte o graves daños corporales a civiles no combatientes, con el objetivo de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizarse o abstenerse de realizar un acto.

La consecuencia de que los Estados miembros no hayan podido aprobar un convenio sobre terrorismo en el que se incluya una definición de terrorismo ha supuesto una merma en la capacidad de las Naciones Unidas en aras a establecer una estrategia más amplia en la lucha contra el terrorismo.

Ese anhelo en la preparación de una reglamentación internacional para la prevención y represión del mismo, ya fue emprendida en tiempos de la Sociedad de Naciones, con la adopción del Convenio para la Prevención y Castigo del Terrorismo en 1937 que estableció por primera vez un definición de “actos terroristas”⁴¹ y sigue ocupando, como

para prevenir y combatir el terrorismo y luchar contra él; y asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley en la lucha contra el terrorismo.

³⁹ El proyecto fue una iniciativa del sexto comité de la A.G. de las NNUU, establecido ad hoc por la Resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996.

⁴⁰ Informe del Secretario General sobre los resultados de la Cumbre del Milenio. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

⁴¹ En su artículo 1 el Convenio establecía que: “Los actos criminales dirigidos contra un Estado, con la intención o el propósito de crear un Estado de terror en la mente del individuo, de un grupo de personas o del público en general”. El citado Convenio nunca entró en vigor.

veremos, a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales (OACI, U.A, Consejo de Europa), a la doctrina científica y a los propios Estados.

Para las Naciones Unidas la trascendencia que supone aprobar instrumentos jurídicos de alcance mundial para combatir el terrorismo, no será suficiente para acabar con el fenómeno delictivo ya que también es necesario abordar las condiciones subyacentes a la propagación del mismo. Con esta última aseveración se muestra el influjo de la perspectiva política que se da al tratamiento del terrorismo en NN.UU⁴². Para la ONU, en la mayoría de los casos, el terrorismo es esencialmente político y para superarlo es necesario comprender ese carácter político y su carácter básicamente criminal y su psicología⁴³.

Los Instrumentos jurídicos de lucha contra el terrorismo en el sistema de NNUU
Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, hecho en Nueva York el 14 de diciembre de 1973 ⁴⁴ .
Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, hecha en Nueva York el 17 de diciembre de 1979.
Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, hecho en Nueva York el 15 de diciembre de 1997.
Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, hecho en Nueva York el 9 de diciembre de 1999.
Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, hecho en Nueva York el 14 de septiembre de 2005.

Tabla: Fuente propia

a.1. *En los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas destacar:*

-OACI (Organización de Aviación Civil Internacional): Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Actos cometidos a bordo de las Aeronaves, hecho en Tokio el 14 de septiembre de 1963⁴⁵; Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, hecho en La Haya el 16 de septiembre de 1970⁴⁶; el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971 y su Protocolo Complementario sobre la Represión de los Actos Ilícitos de

⁴² ABELLÁN.V. "El terrorismo internacional", *R.E.D.I.*, 1975, Vol. XXVIII, 1-3, p.33-56.

⁴³ Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo. A/57/273-S/200/875.

⁴⁴ BOE núm. 33, de 7 de febrero de 1986, p.5064-5070.

⁴⁵ BOE núm. 398, de 25 de diciembre de 1969, p.20078-20081.

⁴⁶ BOE núm 13 , de 15 de enero de 1973, p.742-743.

Violencia en los Aeropuertos que presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, hecho en Montreal el 24 de febrero de 1988⁴⁷; Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los fines de Detección, hecho en Montreal el 1 de mayo de 1991⁴⁸.

-OIEA (Organismo Internacional de la Energía Atómica): Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, hecho en Viena el 3 de marzo de 1980, y su enmienda de 2005⁴⁹.

- OMI (Organización Marítima Internacional): Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas emplazadas en la Plataforma Continental, hechos en Roma el 10 de marzo de 1988, así como los protocolos de 2005 tanto al convenio como al protocolo de 1988⁵⁰.

Todos los Convenios de ámbito universal que hemos citado, aunque sean de alcance específico y sectorial, prevén que los Estados incluyan el terrorismo como delito en sus legislaciones, lo sancionen y se obliguen a juzgar a los actores o cómplices o bien a conceder la extradición; estableciéndose la obligación de cooperar en el doble plano legislativo y jurisdiccional, igual que sucede en otros *delicta iuris gentium*.⁵¹

Sin embargo como se ha comentado anteriormente, las Naciones Unidas denuncian la ausencia de una mayor implicación por parte de los Estados a la hora de implementar y cumplir con las disposiciones establecidas en los variados instrumentos internacionales.

Esa falta de compromiso se puede achacar en parte a la propia organización de la Comunidad Internacional y a las características del derecho internacional público⁵² provoca que los Estados miembros no cumplan con el rigor deseado las obligaciones contraídas.

Siguiendo con las acciones emprendidas por las NNUU en la lucha contra el terror, es obligado hacer referencia a las acciones que contra el terrorismo confecciona uno de sus órganos principales: el Consejo de Seguridad.

⁴⁷ BOE núm. 56, de 5 de marzo de 1992, p.7565-7567.

⁴⁸ BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 1998, p.39525-39529.

⁴⁹ BOE núm. 105, de 2 de mayo de 2016, p.29201-29216.

⁵⁰ BOE núm. 170, de 14 de julio de 2010, p.61810-61827.

⁵¹ PÉREZ GONZÁLEZ.M. *La responsabilidad internacional de sujetos distintos de los Estados. En Instituciones de derecho internacional público*.15ªedición.Madrid:Editorial Tecnos, 2005, p.855.

⁵² Las características del Derecho Internacional Público son: ausencia de Instituciones referentes en el ámbito normativo, derecho con pocas normas coercitivas y la peculiaridad en los sujetos.

a.2. En el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad (en adelante CS) ya venía ocupándose desde principios del decenio de 1990 de cuestiones relativas al terrorismo con la aprobación de poderosos instrumentos como la Resolución 1267⁵³, pero fue tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 perpetrados por el terrorismo yihadista en Estados Unidos, cuando se aprobaron resoluciones consideradas claves para reforzar la labor de las Naciones Unidas contra el fenómeno terrorista.

Así por ejemplo tenemos las resoluciones del CS 1368⁵⁴ y 1373, de 12 y 28 de septiembre de 2001 respectivamente, sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. La resolución 1373⁵⁵(2001) sirvió de marco fundamental para conferir a la comunidad internacional un amplio mandato en la lucha contra el terrorismo, y para crear el Comité contra el Terrorismo que tiene como mandato vigilar y dar asistencia a los Estados para la aplicación de dicha resolución⁵⁶.

Siguiendo con las resoluciones del C.S. hay que mencionar la 1566⁵⁷, de 8 de octubre de 2004, que:

Insta a todos los Estados a que de conformidad con las obligaciones que les impone el derecho internacional, cooperen plenamente en la lucha contra el terrorismo, especialmente con aquellos en cuyo territorio o contra cuyos ciudadanos se cometan actos de terrorismo, a fin de encontrar, negar refugio seguro y someter a la justicia, sobre la del principio del enjuiciamiento

⁵³ Resolución 1267 (1999), que permitió establecer un Comité dentro del Consejo de Seguridad relativa a Al Qaeda y los talibanes y personas y entidades asociadas (el "Comité de sanciones contra Al Qaeda y los talibanes") que tenía por mandato vigilar la aplicación de sanciones a los talibanes; a partir de 2000, esas sanciones comenzaron a aplicarse también contra los miembros de Al Qaeda designados por el Comité 1267. Disponible en Internet: <http://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/1267>. [Consulta: 13 octubre 2014].

⁵⁴ S/RES/1368 (2001) de 12 de septiembre de 2001, sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacional creadas por actos de terrorismo.

⁵⁵ S/RES/1373(2001) La resolución 1373 del Consejo de Seguridad insta a los Estados miembros a que adopten una serie de medidas encaminadas a fortalecer la capacidad jurídica e institucional de cada país para combatir las actividades terroristas a nivel nacional, regional y mundial. Entre las medidas estaban las siguientes: tipificar como delito la financiación del terrorismo; congelar sin dilación los fondos de las personas que participen en la comisión de actos de terrorismo; denegar cualquier tipo de apoyo financiero a grupos terroristas; prohibir que se proporcione refugio o se preste cualquier tipo de asistencia o apoyo a las personas que cometan actos de terrorismo; intercambiar información con otros gobiernos en relación con cualquier grupo que cometa o se proponga cometer actos de terrorismo; cooperar con otros gobiernos a fin de investigar, detectar, arrestar, extraditar y enjuiciar a personas que participen en la comisión de dichos actos; tipificar como delito en la legislación nacional el suministro de apoyo activo o pasivo a quienes cometan actos de terrorismo y enjuicien a las personas culpables de ese delito; y aplicación de medidas eficaces de control fronterizo.

⁵⁶ Mediante la resolución 1535(2004) del Consejo de Seguridad se constituye la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, cuyo objetivo era apoyar la labor de éste. La importancia de esta resolución es que intenta armonizar una serie de delitos y de prácticas en aras a establecer una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo en el que no sólo estén implicados los organismos de Naciones Unidas sino también de agencias regionales, como las pertenecientes a la Unión Europea.

⁵⁷ S/RES/1566 (2004) de 8 de octubre de 2004 del Consejo de Seguridad..

o la extradición, a quin apoye o facilite la financiación, la planificación, la preparación o la comisión de actos de terrorismo o la provisión de refugio seguro o participe o intente participar en esos actos.

Con esta resolución se refuerzan las obligaciones de los Estados en materia de cooperación en la lucha contra el terrorismo en los ámbitos de la prevención, el control y la represión.

Por último quiero mencionar la resolución del C.S. 2178(2014) que insta a los Estados:

“A que mejoren sus medidas de prevención, prohibición y aplicación de la ley compartiendo información a nivel internacional en mayor medida y mejorando la coordinación para impedir el flujo de combatientes terroristas extranjeros”.

Esta resolución será citada en diferentes ocasiones en esta Tesis, debido al papel fundamental que va a tener para acometer la problemática de los combatientes extranjeros y del extremismo violento⁵⁸.

1.2.2 Instrumentos jurídicos de lucha contra el terrorismo en las organizaciones internacionales de carácter regional:

a) La Unión Europea.

La labor de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo es el objeto principal de esta Tesis, por lo que ahora vamos a hacer una introducción sobre la posición de la UE en esta materia.

La lucha contra el terrorismo en el seno de la Unión ha pasado por diferentes etapas consecuencia de los cambios tanto de tipo político como jurídico que ha ido sufriendo la institución. Entre las que podemos citar: la incorporación de nuevos países, desde los seis fundadores hasta llegar a los veintiocho actuales; y la aprobación de nuevos textos jurídicos como el Acta Única Europea en 1986, el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) en 1993, Tratado de Amsterdam en 1999 y el Tratado de Lisboa en 2009.

La acción antiterrorista en la Unión se inscribía principalmente en el marco de la cooperación en el ámbito de la justicia y asuntos de interior, es decir en el tercer pilar de la Unión Europea introducido por el Tratado de la UE en 1992⁵⁹, sin embargo también

⁵⁸ En el caso de España se ha modificado el Código Penal con la reforma por LO 2/2015 para aplicar lo dispuesto en la resolución 2178.

⁵⁹ El Tratado de la Unión Europea de 1992 organiza la colaboración de todos los Estados miembros en materia de Justicia y de Asuntos de Interior sobre una nueva base, añadiendo un tercer pilar a la

hay aspectos relacionados con el terrorismo que, como se verá más adelante son tratados en el ámbito de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC)⁶⁰ y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁶¹ (segundo pilar).

Respecto a su regulación en el derecho derivado el título VI del Tratado de la UE prevé tres instrumentos jurídicos: la Posición común⁶², la Acción común⁶³ y el Convenio. Sin embargo el papel de las instituciones comunitarias es muy limitado, por lo que no hay una posibilidad real de hacer un control sobre las decisiones de los países miembros.⁶⁴

Con el Tratado de Amsterdam se modifica la cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior, creando un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante ELSJ). Además se produce la sustitución de la acción común por la decisión marco y la decisión, instrumentos jurídicos cercanos en su espíritu a la directiva y a sus medidas de aplicación.

El ELSJ va a permitir también integrar los Acuerdos de Schengen en el marco de la Unión, por lo que todas las iniciativas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior se incluirán en la UE, lo que facilitará el establecimiento de políticas coherentes.

Con la aprobación del Tratado de Lisboa se da por finalizada la estructura por pilares de la legislación de la UE. Los asuntos que se trataban anteriormente en el tercer pilar, como la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial, se tratarán con arreglo a las mismas normas que rigen el mercado único.

En consecuencia, las medidas de la UE y nacionales en estos ámbitos estarán sometidas al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Al mismo tiempo, varios

construcción comunitaria (también llamado título VI del Tratado UE, del artículo 29 al artículo 42). Esta cooperación se basa en nueve cuestiones consideradas de interés común: el asilo, el paso de las fronteras exteriores, la inmigración, la lucha contra la droga y la toxicomanía, la lucha contra el fraude de dimensión internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial. Disponible en Internet: <http://europa.eu/scadplus/ley/es/s220011.html>. [Consulta: 11 enero 2015].

⁶⁰ Regulada en los artículos 23 a 41 del TUE, abarcando todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión.

⁶¹ Regulada en los artículos 42 a 46 del TUE. Forma parte integrante de la PESC, y da soporte a la UE con su capacidad operativa basada en medios civiles y militares.

⁶² La Posición Común define el enfoque de la Unión sobre una cuestión determinada (la primera posición común adoptada por la Unión Europea se refirió a la definición del concepto de refugiado según lo dispuesto en el Convenio de Ginebra de 1951, con el fin de establecer los mismos criterios en todos los Estados miembros).

⁶³ La Acción Común se utiliza cuando los objetivos de la Unión pueden alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados miembros.

⁶⁴ Los principales problemas radican en lo siguiente: control jurídico limitado del Tribunal de Justicia, ya que solo es competente para la interpretación de los convenios y la resolución de conflictos entre los Estados miembros si una cláusula del texto lo prevé expresamente. Falta de información del Parlamento Europeo, que según el Tratado debe ser consultado por el Consejo, pero de hecho la mayor de las veces es informado a posteriori. Derecho de iniciativa de la Comisión compartida con los Estados miembros, exceptuando las materias de cooperación judicial penal, policial y aduanera.

ámbitos JAI se transfieren desde el procedimiento de consulta con unanimidad en el Consejo y únicamente consulta al Parlamento Europeo, al procedimiento legislativo ordinario con votación por mayoría cualificada en el Consejo y plenos poderes colegislativos del Parlamento Europeo.⁶⁵

Cuadro sinóptico sobre la evolución de la normativa antiterrorista en la UE

ANTECEDENTES (1957-1985)	1967	Convenio de Nápoles sobre la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras.
	1975-1985	Cooperación intergubernamental, fuera del marco jurídico de las Comunidades Europeas en el ámbito de la cooperación policial y judicial. Grupo TREVI.
	1985	Acuerdo Schengen: Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.
DEL ACTA ÚNICA EUROPEA AL TRATADO DE MAASTRICHT(1986-92)	1986	Acta Única Europea: mercado interior: libre circulación de mercancías, de capitales, de servicios y de personas. Creación de nuevos grupos de trabajo al margen del marco comunitario: -Comité Europeo de Lucha contra la Droga, CELAD (1989) -Comité de Ayuda Mutua en materia penal (GAM)
TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA	1992	TUE.Título VI: Cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior. Tercer pilar de la UE.
TRATADO DE AMSTERDAM	1999	Creacion de un espacio de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia (ELSJ). Tercer pilar: Cooperación judicial en materia penal y cooperación policial (se incluye la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia)

⁶⁵ Entre las materias que pasan de la votación a la unanimidad: Cooperación judicial en materia penal (art82-86 TFUE); Eurojust (art 85 TFUE); Cooperación policial no operativa (art 87 TFUE); Europol (art 88TFUE); Protección civil (art.196 TFUE). Los efectos del Tratado de Lisboa en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI): Más codecisión y nuevas estructuras de trabajo. Disponible en Internet:<http://www.consilium.europa.eu>. [Consulta:18 de abril 2016]

PROGRAMA DE TAMPERE	2000-2005	Agenda de Tampere: Bases de una política de asilo y migración común; consecución de un verdadero “Espacio Europeo de Justicia; una acción exterior más firme y lucha contra el crimen a escala comunitaria.
PROGRAMA DE NIZA	2000	Título IV del TCE: de la unanimidad a la codecisión (con excepciones)
PROGRAMA DE LA HAYA	2005-2010	Diez prioridades de la UE orientadas a reforzar el ELSJ. Refleja la preocupación que hay en la Unión en relación al fenómeno terrorista.
TRATADO DE LISBOA	2007	Importancia del ELSJ. Procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático. Mayores competencias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Fortalecimiento de la apropiación de los Derechos y libertades fundamentales.
PROGRAMA DE ESTOCOLMO	2010-2015	Desarrollo del ELSJ. Prioridades: Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales; “una Europa de la ley y la justicia”; “una Europa que protege”; “acceso a Europa en un mundo globalizado”; una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo”; “ el papel de Europa en un mundo globalizado. La dimensión exterior”.
ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS	2015-2010	Movilización de todos los instrumentos de cooperación judicial y policial. Reforzar el papel de Eurojust y Europol. Revisión de la estrategia de seguridad interior. Desarrollo de un planteamiento global sobre ciberseguridad y ciberdelincuencia. Prevención de la radicalización y el extremismo y una respuesta a la cuestión de los combatientes extranjeros.

Tabla: Fuente propia

En relación con la *definición de terrorismo*, vamos a apuntar lo establecido por la *Decisión Marco*⁶⁶ 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo (en adelante DM). La citada Decisión Marco es considerada como un punto de inflexión en materia de lucha contra el terrorismo en el seno de la Unión

⁶⁶ DO L 164 de 22/06/2002, p.003-007

Europa, y fue modificada con la *Decisión Marco*⁶⁷ 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre

Es cierto que el proceso de armonización de las legislaciones penales de los Estados miembros de la UE se venía produciendo desde antes de la elaboración de la Decisión Marco (en adelante DM) y la práctica totalidad de los países de la UE contaban en sus códigos penales la tipificación de los delitos sobre terrorismo.

La importancia de la DM radica en que establece una definición común de los actos y grupos terroristas específica, armonizando en lo posible las penas y sanciones para las personas físicas y jurídicas que cometan o sean responsables de tales delitos. También establece las normas sobre competencia para garantizar la incoación de acciones judiciales sobre todo delito de terrorismo.

En el artículo 1.1 de la *Decisión Marco* establece que:

Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de:

- intimidar gravemente a una población,
 - obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,
 - o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional
- a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
 - b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
 - c) secuestro o toma de rehenes;
 - d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la

⁶⁷ Durante la elaboración de esta tesis estaba pendiente de aprobación por parte del Parlamento la nueva Directiva del Parlamento y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, que venía a sustituir a la Decisión marco 2002/475/ JAI del Consejo. El 16 de febrero de 2017 el Parlamento resolvió en primera lectura el texto de la que será la nueva directiva que debe ser un instrumento capital para avanzar en la lucha contra el terrorismo en el seno de la Unión y que supone la implementación en el ámbito de la Unión Europea de la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;

e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;

f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;

g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;

h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;

i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h)”

El concepto de terrorismo que elabora la Decisión marco consagra la clásica distinción entre el elemento objetivo y el subjetivo en los delitos terroristas, como podemos ver:

-un elemento objetivo, en tanto que implica una infracción penal grave (asesinato, lesiones corporales, toma de rehenes, extorsión, fabricación de armas, comisión de atentados, amenaza de cometer cualquiera de los hechos anteriores,etc.)

-un elemento subjetivo, en la medida que estos hechos son considerados delitos de terrorismo cuando han sido realizados con el objetivo de intimidar gravemente a una población, de obligar indebidamente a los poderes públicos a realizar o abstenerse de realizar un acto cualquiera, o de desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o una organización internacional.

En el artículo 2.1 se refiere al grupo terrorista para ofrecer una definición del mismo:

A efectos de la presente Decisión marco, se entenderá por grupo terrorista” toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo. Por “organización estructurada” se entenderá una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que no necesariamente se ha asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni hay continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.

La modificación de la DM con la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de Noviembre de 2008, con el objetivo de adaptarla a las nuevas formas de terrorismo

extendió la tipificación de delitos ligados a actividades terroristas a tres nuevos delitos con el fin de contribuir al objetivo político más general de prevenir el terrorismo mediante la reducción de la difusión de materiales que podrían inducir a las personas a cometer actos terroristas. Estos tres nuevos elementos son:

- “provocación a la comisión de un delito de terrorismo”, la distribución o difusión pública, por cualquier medio, de mensajes destinados a inducir a la comisión de cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), cuando dicha conducta, independientemente de que promueva o no directamente la comisión de delitos de terrorismo, conlleve el riesgo de comisión de uno o algunos de dichos delitos;

- “captación de terroristas”: la petición a otra persona de que cometa cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), o en el artículo 2,

- “adiestramiento de terroristas”: impartir instrucciones sobre la fabricación o el uso de explosivos, armas de fuego u otras armas o sustancias nocivas o peligrosas, o sobre otros métodos o técnicas específicos, con el fin de cometer cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), a sabiendas de que las enseñanzas impartidas se utilizaran para dichos fines. (art. 3 modificado de la Decisión Marco 2002/475/JAI).

En relación a la tipificación de estos nuevos delitos, ya la Resolución 1624(2005) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pedía a los Estados que adoptasen las medidas necesarias y apropiadas, y de acuerdo con sus obligaciones de Derecho Internacional, para prohibir por ley la inducción a la comisión de actos terroristas y para impedirlos.

El informe del Secretario General de la ONU “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”, de 27 de abril de 2006, interpreta dicha Resolución como la base para tipificar la inducción a la comisión de atentados y a la captación de terroristas, incluso a través de internet⁶⁸. Es importante la reseña que se hace en la Decisión Marco 2008/919, cuando dice que la provocación a la comisión de delitos de terrorismo, la captación y el adiestramiento de terroristas son delitos dolosos. Por lo tanto, nada de lo dispuesto en la Decisión Marco

⁶⁸ La Estrategia Global de lucha contra el terrorismo de la ONU de 8 de septiembre de 2006, afirma que los Estados miembro de la ONU han decidido estudiar los medios para coordinar los esfuerzos internacionales y regionales para combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones en internet. A/RES/60/288. Disponible en Internet: <http://www.onu.org>. [Consulta: 18 febrero 2014]

podrá interpretarse como un intento de reducir u obstaculizar la difusión de información con fines científicos, académicos o formativos.

La expresión pública de opiniones radicales, polémicas o controvertidas sobre cuestiones políticas sensibles, incluido el terrorismo, queda fuera del ámbito de la presente Decisión marco, y en especial, de la definición de provocación a la comisión de delitos de terrorismo⁶⁹. Lo que pretende con esta modificación es reducir la difusión de mensajes y material que pueda inducir a las personas a cometer atentados terroristas y adaptar la legislación a los cambios en el modus operandi de los terroristas y sus acólitos.

Ya no son sólo células compuestas por un gran número de terroristas, en esa época ya comenzaban a vislumbrarse grupos más pequeños y agentes solitarios y el uso de internet ya comenzaba a ser una herramienta más para los terroristas con el objetivo de inspirar, movilizar, instruir y adiestrar a redes terroristas locales y a individuos solitarios.

b) El Consejo de Europa.

En el Consejo de Europa se aprobó el 27 de enero de 1977 el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo⁷⁰, que no define que se entiende por terrorismo, pero si que en el artículo primero⁷¹ menciona los delitos que, a efectos de extradición no se

⁶⁹ Considerando 12 de la Decisión Marco 2008/919/ JAI.

⁷⁰ Instrumento de ratificación de 9 de mayo de 1980. BOE núm.242, de 8 de octubre de 1980, p.22357-22360. Disponible en Internet: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-21629>. [Consulta:18 de septiembre 2016].

⁷¹ El Protocolo de 15 de mayo de 2013 que modifica el Convenio de 1977, en relación al Artículo 1 establece lo siguiente:

1 El párrafo introductorio del artículo 1 del Convenio pasará a ser párrafo 1 de dicho artículo. Las letras c,d,e y f de este párrafo se susistirán por las letras siguientes:

“c. los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio sobre la prevención y el castigo de los delitos contra las personas que tengan derecho a una protección internacional, incluidos los agentes diplomáticos, adoptado en Nueva York el 14 de diciembre de 1973;

d. los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio internacional contra la toma de rehenes, adoptado en Nueva York el 17 de diciembre de 1979;

e. los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Protocolo para la represión de actos ilícitos violentos en aeropuertos que sirven a la aviación civil, adoptado en Montreal el 24 de febrero de 1988”

2. El párrafo 1 del artículo 1 del Convenio se completa con las cuatro letras siguientes:

g. los delitos cometidos en el ámbito del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la Seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988;

h. los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas situadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988;

i. los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio para la represión de los atentados terroristas con bombas, adoptado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997.

j. los delitos comprendidos en el ámbito de la aplicación del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999”

3. El texto del artículo 1 del Convenio se completará con el párrafo siguiente:

consideran como políticos, conexo con un delito político o inspirado por móviles políticos y nombra como delitos de terrorismo por ser especialmente ofensivos e indiscriminados los siguientes:

- los delitos graves constituidos por un ataque contra la vida, la integridad corporal o la libertad de las personas que tengan derecho a una protección internacional, incluidos los agentes diplomáticos;
- los delitos que impliquen rapto, toma de rehenes o secuestros arbitrarios;
- los delitos que impliquen la utilización de bombas, granadas, cohetes, armas de fuego automáticas, o cartas o paquetes con explosivos ocultos, en los casos en que dicha utilización represente un peligro para las personas;
- la tentativa de comisión de alguno de los delitos anteriormente mencionados o la participación como coautor o cómplice de una persona que cometa o pretende cometer dichos delitos.”

En el artículo segundo, se amplía el ámbito de actuación del Convenio, estableciendo en su párrafo 2, que:

[...]Se aplicará el mismo criterio respecto de cualquier acto grave contra los bienes, no comprendidos en el artículo primero, cuando dicho acto haya creado un peligro colectivo para las personas.

Y en su párrafo 3⁷², dice que se aplicará el mismo criterio respecto de:

- a. La tentativa de comisión de cualquiera de los delitos anteriormente mencionados;
- b. La participación como cómplice en cualquiera de los delitos anteriormente mencionados o la tentativa de cometer cualquiera de esos delitos.
- c. La organización de la perpetración de cualquiera de los delitos anteriormente mencionados o la inducción a terceros que los cometan o intenten cometerlos

“2. En la medida en que no estén contemplados en los Convenios mencionados en el párrafo 1, lo mismo será de aplicación, a los efectos de extradición entre Estados Contratantes, no solo la comisión como autor material de esos delitos principales, sino también:

- a)La tentativa de cometer cualquiera de esos delitos principales;
- b)La participación como cómplice en la perpetración de cualquiera de esos delitos principales o la tentativa de cometer cualquiera de ellos;
- c) La organización de la perpetración de cualquiera de esos delitos principales o la inducción a terceros a que los cometan o intenten cometerlos.

⁷² Modificación establecida el Protocolo de modificación del Convenio de 15 de mayo de 2003.

Tras los atentados del 11-S, teniendo en cuenta las diferentes resoluciones y decisiones que se habían tomado en el ámbito de Naciones Unidas⁷³ y en el propio Consejo de Europa⁷⁴ sobre la lucha contra el terrorismo se procedió a la modificación del Convenio mediante el Protocolo de 15 de mayo de 2003⁷⁵.

Con la actualización del Convenio se produce una reducción progresiva y considerable del margen de la llamada excepción política de los delitos terrorista para incluir todos los delitos descritos en los convenios y protocolos de la ONU pertinentes en relación con la lucha contra el terrorismo, así como del margen de los Estados a la hora de interpretar y aplicar excepciones a los mecanismos jurisdiccionales internacionales de protección de derechos humanos como por ejemplo el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁷⁶.

La importancia del Convenio Europeo en relación a la definición de terrorismo, es que utiliza una referencia muy válida para determinar qué conductas pueden caracterizarse como “terroristas” vinculando el término a las convenciones vigentes en materia de terrorismo. Todos los delitos tipificados en el Convenio están vinculados a los delitos y definiciones contemplados en las convenciones universales en materia de terrorismo, excepto el Convenio de Tokio relativo a las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves y el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección.

c) La Organización de Estados Americanos (OEA).

En el seno de la organización interamericana se aprobó la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión conexa cuando éstos tengan Trascendencia Internacional de 1971⁷⁷, y el Convenio Interamericano contra el Terrorismo de 2002.⁷⁸

⁷³ Resolución A/RES/51/210 de la Asamblea General de la ONU sobre las medidas para la eliminación del terrorismo internacional de 17 de diciembre de 1996, y Resolución A/RES/49/60 sobre las medidas para la eliminación del terrorismo internacional, de 17 de febrero de 1995.

⁷⁴ Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 12 de septiembre de 2001 y su Decisión de 21 de septiembre de 2001 sobre lucha contra el terrorismo internacional; Recomendación 1550(2002) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la lucha contra el terrorismo y el respeto a los derechos humanos.

⁷⁵ Protocolo de enmienda del Convenio Europeo para la represión del terrorismo, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003. Disponible en Internet:http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CORT/BOCG-10-CG-A-230.PDF. [Consulta: 10 abril 2014].

⁷⁶ BENÍTEZ.A *Un nuevo convenio anti-terrorista para Europa*. Disponible en Internet: <http://www.reei.org/index.php/revista/num7/articulos/nuevo-convenio-anti-terrorista-para-europa>. [Consulta: 22 noviembre 2016].

⁷⁷ Hecha en Washington D.C. el 2 de febrero de 1971.

⁷⁸ Hecho en Bridgetown, Barbados, el 6 de marzo de 2002.

d) *La Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (ASACR)* ⁷⁹

En la ASACR se aprobó la Convención Regional para la Represión del Terrorismo, firmada en Katmandú el 4 de noviembre de 1987, y su protocolo adicional hecho en Islamabad el 6 de enero de 2004⁸⁰.

e) *La Organización de la Conferencia Islámica (OCI).*

En la organización que agrupa a los Estados de confesión musulmana, se aprobó la Convención de la Organización Islámica para el Combate contra el Terrorismo Internacional adoptada en Ougadougou el 1 de julio de 1999⁸¹.

f) *La Unión Africana (UA)*

La UA adoptó en Argelia el 14 de julio de 1999 la Convención de Prevención y lucha contra el terrorismo⁸², así como su Protocolo de 8 de julio de 2004 aprobado en Addis Abeba⁸³.

g) *La Organización de Cooperación de Shanghai (OCS)*

Constituida por Kazajistán, China, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán adoptó en Shanghai el 15 de junio de 2001, la Convención para la lucha contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo. La Convención de Shanghai contiene una definición de terrorismo, así como de separatismo y extremismo. En su artículo 2.2 indica que los delitos definidos en la misma tendrán carácter de delitos extraditables, y en su artículo 3 señala “que no se puede absolver a ningún acusado de terrorismo en base a consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas o similares”. La Convención constituye un intento de establecer un régimen legal regional en materia antiterrorista que evite que las fronteras constituyan un refugio para los terroristas⁸⁴ -

⁷⁹ Creada en 1985, de la que forman parte: Afganistán, Bangladesh, Bhutan, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Disponible en Internet : [http:// www.cidob.org/relaciones-exteriores-pakistan](http://www.cidob.org/relaciones-exteriores-pakistan).

⁸⁰ http://www.unodc.org/tldb/pdf/SAARC_ADDITIONAL_PROTOCOL_2004.pdf. [Consulta: 8 de mayo 2015]

⁸¹ Adoptada en la 26 sesión de la Conferencia Islámica de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Julio de 1999 en Ouagadougou, Burkina Faso. Disponible en Internet : <http://www.oicun.org>. [Consulta: 7 mayo 2015]

⁸² Convention on the Prevention and Combating of terrorism, 1999. Adoptada en Argel el 14 de Julio de 1999. Disponible en Internet: http://www.unodc.org/tldb/pdf/conv_oau_1999.pdf. [Consulta: 7 de mayo 2015]

⁸² Convention on the Prevention and Combating of terrorism, 1999. Adoptada en Argel el 14 de Julio de 1999. Disponible en Internet: http://www.unodc.org/tldb/pdf/conv_oau_1999.pdf. [Consulta: 7 de mayo 2015]

⁸³ Adoptado en la tercera sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana celebrada en Addis Abeba el 8 de julio de 2004. Disponible en Internet: http://www.unodc.org/tldb/pdf/PROTOCOL_OAU. [Consulta: 7 de mayo 2015]

⁸⁴ La Organización para la Cooperación en Shanghai en su X aniversario. Francisco J. Ruíz González. Documento de análisis del IEES. 28 de junio de 2011. Disponible en Internet:

Respecto a concepto de terrorismo y su tratamiento jurídico en el seno de la Unión Europea se tratará más adelante.

1.2.3 Instrumentos jurídicos de lucha contra el terrorismo en otras organizaciones internacionales.

a) La Organización del Tratado del Atlántico Norte

La OTAN⁸⁵ es una organización de carácter militar que ha ido adaptando tanto su filosofía como su operativa para adaptarse a las nuevas necesidades de seguridad, entre las que destaca la amenaza del terrorismo. En materia antiterrorista su labor está encaminada al área de la prevención y la colaboración en temas de inteligencia entre sus Estados miembros y con otras organizaciones como es el caso de NNUU y la UE.

El concepto “terrorismo” fue adoptado por la OTAN en el Consejo Atlántico de Praga de 2002, y plasmado en el documento MC/472 del Comité Militar. En el texto se entiende por acto terrorista “ el uso ilegal o la amenaza de uso de la fuerza o violencia contra individuos o propiedades, en un intento de coaccionar o intimidar a los gobiernos o a las sociedades para conseguir objetivos políticos, religiosos o ideológicos⁸⁶.”

1.3 Tratamiento jurídico del terrorismo en el ordenamiento jurídico español

Nuestro país no es una excepción dentro del panorama jurídico contemporáneo⁸⁷ en el sentido de carecer de una definición legal de delito terrorista⁸⁸, pero ello no obsta a que nuestras normas penales establezcan que se entiende por terrorismo para respetar no sólo el principio de legalidad, establecido en el art.25.1 de la CE sino también para no incluir en una misma categoría delictiva comportamientos cuyo contenido de injusto es distinto.⁸⁹

Por ello que en lo que se refiere a la previa delimitación normativa de la conducta tipificada el legislador para conseguir la finalidad protectora que persigue el derecho penal ha de hacer el máximo esfuerzo posible para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos. Los tipos deben ser conformados con la

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizaciónCooperacionShanghai.pdf [Consulta 8 de enero de 2017]

⁸⁵ Disponible en Internet:<http://www.nato.int>. [Consulta:11 mayo 2015].

⁸⁶ GARCÍA PÉREZ, R. *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2003, p.129.

⁸⁷ LAMARCA PEREZ, C. “Tratamiento jurídico del terrorismo”, *Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica*, Colección Temas Penales, Madrid, 1985, p.31

⁸⁸ SORIANO, J.R. “El terrorismo y el Tribunal Supremo”. En *Terrorismo y proceso penal Acusatorio*. Edit Tirant lo Blanch, 2006, p.177-198.

⁸⁹ ASÚA BATARRITA, A.. *Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad*”.

Bilbao: Estudios Jurídicos en memoria de José María Lidón, Universidad de Deusto, 2002, p.48.

mayor claridad posible para evitar que la aplicación o inaplicación de los mismos dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria, en el sentido estricto de la palabra de los Jueces y Tribunales⁹⁰

En España desde la recuperación del sistema democrático, las reformas penales han seguido la orientación dominante en el espacio europeo que no consideran políticos los actos de terrorismo⁹¹. Esta política legislativa quedó refrendada con el art.13.3 de la Constitución, que dispone lo siguiente: “quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo”.

Por lo tanto tomando en consideración el articulado de la Carta Magna los delitos de terrorismo no se consideran delitos políticos, sino que hay que entenderlos como delitos comunes.

Para comprender el concepto jurídico de terrorismo es capital establecer tres planos diferentes: la comisión de delitos comunes a las que se les debe añadir la finalidad de causar terror entre la población y el fin último de subvertir el orden político.

Cussac dice que desde el punto de vista del Derecho penal, lo esencial es la incidencia política mediante la comisión de delitos, esto es, el recurso a la violencia como táctica política con la finalidad de subvertir el orden constitucional y alterar la paz pública⁹². De la misma opinión es, en otros, Lamarca Pérez⁹³ al plantear caracterizar al terrorismo como la “violencia organizada con finalidad política”, siendo la misma delictiva, y con la intención de “subvertir el orden constitucional”. Lo que se criminaliza según Cussac no son “las ideas, ni el pensamiento, ni las finalidades perseguidas, sino los medios violentos empleados”.

De lo anterior podemos colegir que los delitos de terrorismo se singularizan por la comisión de infracciones comunes, que causan terror entre la población en orden a la obtención de unos determinados objetivos⁹⁴. En el caso de los yihadistas su objetivo es la instauración de un Califato Universal (UMMA) a través de una estrategia amplia, extendida y sistemática de atentados terroristas con el fin de crear una situación de alarma o miedo colectivo idónea para alterar el normal desarrollo de la vida ciudadana y

⁹⁰ SORIANO.J.R.Op.cit.,p.181

⁹¹ GONZÁLEZ CUSSAC,J.L.” *EL derecho penal frente al terrorismo. Terrorismo y Proceso penal acusatorio*.Valencia: Edit Tirant lo Blanch,2006,p. 72

⁹² *Ibidem*,p.72

⁹³ LAMARCA PÉREZ,C. Op.cit.,p. 95

⁹⁴ CARBONELL MATEU. “*Terrorismo: Algunas reflexiones sobre el concepto y el tratamiento penal*”. *En Terrorismo y Proceso Penal Acusatorio* .Valencia: Edit.Tirant lo Blanch, 2006,p.50

el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Esto es, el plus de desvalor y de deshumanización con respecto a la delincuencia común⁹⁵.

El hecho terrorista va mas allá de la propia acción ya que lleva implícito un mensaje delictivo que amenaza la seguridad del resto de la sociedad⁹⁶. Los terroristas, al contrario que los delincuentes comunes, buscan generar estados de miedo y pánico mandando el mensaje a la sociedad de que seguirán cometiendo atentados hasta que no se consiga alterar el statu quo actual con el fin de de afectar la estructura y la distribución de poder, o bien incidir sobre los procesos de cohesión e integración social en el seno de una población dada⁹⁷.

Los instrumentos jurídicos que en el ordenamiento español tratan el fenómeno del terrorismo son fundamentalmente la Constitución Española, el Código Penal, y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

a) *La Constitución Española*

En la redacción de la Carta Magna el legislador constituyente fue sensible a las cuestiones derivadas de la persecución de los delitos de terrorismo, debido a las circunstancias generadas por el momento histórico en el que se vivía que no sólo tenían que ver con el advenimiento de la democracia que consagraba el sistema de derechos fundamentales y libertades públicas sino también por la espiral criminal que estaba llevando a cabo la bandera terrorista ETA.

Algunos de los preceptos constitucionales que influyen directamente en los delitos de terrorismo son:

-El art. 13, que regula los derechos de los extranjeros, y que en su punto tercero, como vimos anteriormente, excluye de la extradición a los delitos políticos, entre los cuales no se incluyen los delitos de terrorismo.

-El art.15, que inmerso en el Capítulo Segundo, referido a los derechos fundamentales y las libertades públicas, prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes. Por lo cual no se puede usar las prácticas de tortura ni la pena capital, entre otras, como elementos de lucha contra el terrorismo.

⁹⁵ MESTRE DELGADO. *Delincuencia terrorista y Audiencia Nacional*. Madrid. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1987, p.165

⁹⁶ LAMARCA PEREZ, C. Op.cit., p.47y48.

⁹⁷ REINARES, F. *Terrorismo global*, p.18

-El art.55, que regula la suspensión de los derechos y libertades y que en su punto segundo apunta a la sensibilidad que tuvo el legislador español a la hora de establecer suspensiones de ciertos derechos fundamentales.

Esa “sensibilidad” hizo que en el art. 55.2 de la CE se pueda leer que:

“[...]una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”.

El espíritu de la norma es priorizar y favorecer la lucha contra el terrorismo y para ello excepciona en algunos casos el ejercicio de ciertos derechos fundamentales. Por tanto los derechos fundamentales que el legislador estima que pueden ser suspendidos en relación a la lucha contra el terrorismo son tres: 1) el derecho a que la detención preventiva no dure más del tiempo estrictamente necesario para llevar a cabo las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos y el plazo máximo de setenta y dos horas para poner al detenido en libertad o a disposición de la autoridad judicial; 2) el derecho a la inviolabilidad del domicilio y 3) el derecho al secreto de las comunicaciones.

Si bien el constituyente para evitar un abuso de la excepcionalidad avisa que:

“[...] la utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes”.

Por tanto la afectación de los derechos fundamentales como consecuencia de las políticas antiterroristas supone una legitimidad del Estado para responder a la excepcionalidad del ataque terrorista con medidas, igualmente excepcionales⁹⁸.

Es básico como se viene apuntando que la lucha contra el terror se lleve a cabo con pleno respeto a las normas establecidas en un Estado democrático de derecho, por lo cual la defensa de la democracia no puede entrar en contradicción con la utilización de métodos antidemocráticos o que menoscaben los derechos humanos.

⁹⁸ CATALINA BENAVENTE, M.A. *La restricción de los derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo*, Madrid Fundación Alternativas 2006. Disponible en Internet: http://www.fundaciónalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/xmlimport/Fil84J.pdf. [Consulta: 23 diciembre 2016]

El legislador constituyente exige que la excepcionalidad requiere del cumplimiento de una serie de requisitos, cuya observancia será el elemento legitimador de la válida injerencia en el derecho. Hasta seis requisitos parece exigir el precepto constitucional: 1) habilitación mediante Ley Orgánica específica; 2) delimitación del ámbito de aplicación; 3) individualización y determinación de las personas; 4) intervención judicial; 5) suspensión durante la investigación; 6) Control parlamentario⁹⁹.

b) Código Penal

Antes de entrar en el contenido del Código Penal (en adelante CP) y de sus reformas, es preciso apuntar que el derecho penal frente al terrorismo ha ido sendeando entre la especialidad, la excepcionalidad y la emergencia, y el código penal, como no podía ser de otra manera, ha seguido el mismo camino¹⁰⁰. Como hay obras magníficas que tratan de la evolución del código penal español en la lucha contra el terrorismo, como la elaborada entre otros, por Cussac¹⁰¹, nos remitimos a ellas para ver como ha ido evolucionando la producción normativa española en materia antiterrorista en el último siglo.

b.1. El delito de terrorismo en el Código Penal de 1995

La primera gran reforma en materia antiterrorista, tras la llegada de la democracia, se produjo con la modificación del Código Penal en 1995¹⁰². El principal objetivo de la misma, era dejar que la legislación antiterrorista fuera una legislación especial y que se subsumiese dentro del Código Penal. En palabras de Cussac: “vino a culminar de forma sistemática la reforma del sistema penal y su definitiva acomodación a los valores y principios constitucionales”.

El legislador con la aprobación del CP optaba por incluir los delitos de terrorismo en su articulado y no en una ley especial como ya ocurriera con la LO 3/1988 de 25 de mayo

⁹⁹ ARNÁIZ SERRANO, A. La articulación del derecho de defensa en la adopción de medidas cautelares de naturaleza personal en los delitos de terrorismo en el ordenamiento jurídico español. Disponible en Internet: <http://www.usc.es/revistas/index.php/epc/article/download/3309/3857>. [Consulta: 14 de junio de 2016].

¹⁰⁰ En relación con el concepto de terrorismo en la legislación penal española hay que señalar que se recoge fundamentalmente en el Código Penal de 1995 (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm.281, de 24/11/1995) y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (Real decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, BOE núm.260, de 17/09/1882).

¹⁰¹ CUSSAC, toma el CP de 1944 como el primer instrumento jurídico en materia de terrorismo, tras la dictadura señala como elemento a destacar la Ley 82/1978 de 28 de diciembre que acaba con la especialidad sustantiva de los delitos de terrorismo, y la posterior LO 2/1981, de 4 de mayo; a las que han seguido la LO 8/1984, de 26 de diciembre, y la LO 3/1988, de 25 de mayo, hasta llegar a la aprobación del Código Penal de 1995. Op.cit., p.98.

¹⁰² Reformado por LO 10/1995 de 23 de marzo del Código Penal de 1995.

de Reforma del CP, empleando para tipificar esas conductas delictivas un método que incluía dos títulos diferentes del Libro II, el Título XXI, Delitos contra la Constitución, Capítulo IV, *Sección 1ª*, De los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizados por la Constitución, en el que se imputa la estructura orgánica para cometer delitos de terrorismo, arts. 515.2 y 516 y el Título XXII, Delitos contra el orden público, Capítulo V, *Sección 2ª*, De los delitos de terrorismo, arts.571 a 580 que penalizan las acciones terroristas.¹⁰³

En el caso del art.515.2, establece que las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas son consideradas como asociaciones ilícitas, lo que implica un acierto en la medida que como decíamos anteriormente normaliza el tratamiento de la delincuencia terrorista dentro de los tipos ordinarios. Con respecto al concepto de organizaciones o grupos terroristas lo proporciona el propio CP en su artículo 571 y en la jurisprudencia¹⁰⁴.

En el caso de los *delitos de terrorismo*, comentar brevemente, que los elementos que permiten clasificar este tipo de delitos-el estructural u organizativo y el teleológico o finalístico- son los que determinarán que las acciones delictivas que se produzcan dentro de las asociaciones y con una de las finalidades mencionadas puedan ser declaradas como terroristas. El elemento teleológico, quedaba establecido en el art.571 cuando en su tenor decía que:

“[...] cuya finalidad sea la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública”

Por lo tanto se estos dos elementos, el estructural y el teleológico, son los que diferencian este tipo de delitos del resto de delitos violentos que no se pueden

¹⁰³ GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. Op.cit.,p.112.

¹⁰⁴ TAMARIT SUMALLA, J.M. *Comentarios al nuevo Código Penal*. Pamplona:Editorial Aranzadi,1996, p,2228-2229. Dice que: “[...] antes del CP de 1995 se defendía la existencia de una clara distinción entre asociación ilícita y banda armada. Se puede ver en : la STS 12 de marzo 1992[RJ 1992,2442] establece que “ la banda u organización terrorista se entendía que tenía una mayor entidad en tanto que buscaban la subversión del orden constitucional legalmente constituido a través de la vulneración de los derechos y libertades de los ciudadanos, por métodos violentos, inhumanos e insolidarios que en el caso de la organización terrorista implicaban la finalidad expresa de “infundir terror” a todos los niveles) (Otra sentencia en este sentido : STS 1 marzo 1988[RJ 1988,1515] dice que tanto la asociación ilícita como la banda terrorista requieren como grupo una cierta estructura estable con objetivos definidos. Pero que encuentran sus elementos diferenciales en que la organización terrorista requiere un plus centrado en que junto a la permanencia o estabilidad del grupo, estas poseen la entidad suficiente como para originar terror, inseguridad e incidencia en la vida social. Con el nuevo CP no cabe establecer diferencias entre banda armada o terrorista con las asociaciones ilícitas, ya que de conformidad con el art.515 una organización terrorista es una asociación ilícita, y por tanto como tal debe de caracterizarse. En el artículo 516 se establece la penalidad específica en los casos previstos en el artículo anterior.

configurar como delitos de terrorismo por estos específicos elementos del tipo¹⁰⁵, en esa distinción se basa Cussac para afirmar que¹⁰⁶ “[...] es posible hablar de los delitos de terrorismo como delitos comunes y pluriofensivos (al atacar indistintamente bienes personales y bienes colectivos (el orden público))”.

La reforma del CP de 1995 fue importante para acometer el fenómeno del terrorismo con nuevos instrumentos legales priorizando la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Sin embargo era una norma penal que estaba redactada para ser aplicada a un fenómeno de terrorismo de ámbito mayoritariamente interno y transnacional, pero que no estaba preparado para afrontar la nueva oleada de terrorismo liderada por los terroristas yihadistas.

El terrorismo global implica que los grupos terroristas den un salto no sólo cuantitativo, por el número de acciones que llevan a cabo y por el número de víctimas que buscan con las mismas, si no también cualitativo, por la modernización en cuanto a la elección de sus medios y métodos. Esos nuevos métodos han provocado la reforma del Código Penal, que han implicado modificaciones muy importantes en la regulación penal.

Citaremos, entre otras, las siguientes:

-La Ley Orgánica¹⁰⁷ 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, que introduce una profunda reordenación y clarificación del tratamiento penal de las conductas terroristas, incluyendo entre ellas la propia formación, integración o participación en organizaciones o grupos terroristas, e incorporando algunas novedades¹⁰⁸ para dar cumplimiento a la Decisión Marco 2008/919/JAI de lucha contra el terrorismo, que veremos más adelante.

-La Ley Orgánica¹⁰⁹ 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que reforma en su totalidad los artículos 571 a 580

¹⁰⁵ LAMARCA, PÉREZ sostiene que “ el elemento teleológico, es decir la finalidad política, es el elemento que nos permite distinguir el terrorismo del que pudiéramos llamar crimen organizado común; el elemento estructural, esto es la existencia de una auténtica asociación ilícita, de una organización perfectamente estructurada y jerarquizada que se presenta como una auténtico contra ordenamiento estatal y que nos permite también diferenciar el terrorismo de otras manifestaciones políticas que utilizan una violencia espontánea o no comunes explícitamente señalados en los arts, 571,572,573 y 575. En Internacionalización del Derecho Penal..Op.cit., p.74.

¹⁰⁶ GONZÁLEZ CUSSAC,j.l.Op.cit.,p.113.

¹⁰⁷ BOE núm.152, de 23 de junio de 2010, p.54811-54883.

¹⁰⁸ Entre otras novedades, se le añade al art 576, un número 3 que amplía el concepto de colaboración con organización o grupo terrorista y el artículo 576 bis, que había quedado vacío de contenido por su derogación de la LO 2/2005 de 22 de junio, pasa ahora a recoger la tipificación expresa de delito de financiación del terrorismo.

¹⁰⁹ BOE núm.77,de 31 de marzo de 2015, p.27061-27176.

relativos a los *delitos de terrorismo*, y que por su importancia para la lucha contra el yihadismo vamos a desarrollar a continuación.

b.2. El delito de terrorismo en el Código Penal de 2015

Vamos a profundizar en esta reforma porque con ella se pretende adaptar la normativa penal española a las disposiciones internacionales que con respecto a la lucha contra el terrorismo internacional se han aprobado en el sistema de las Naciones Unidas y en la UE. Con la modificación el legislador implementa en nuestro sistema jurídico penal la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que aprobada bajo el Capítulo VII-acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión-, tiene por objeto reforzar las acciones que contra los combatientes extranjeros y el extremismo violento está llevando a cabo la Comunidad Internacional. En la Exposición de motivos de la Ley 2/2015 se menciona como antecedente necesario de la nueva regulación de los delitos de terrorismo la Resolución citada.

Este trabajo centra su estudio en el impacto de las medidas preventivas en la lucha contra el terrorismo, pues bien, una de las carencias que se habían detectado a nivel policial y judicial era la facilidad que tenían los extremistas para viajar a las zonas de conflicto. El problema y la preocupación del desplazamiento de estos individuos a un Estado que no sea el Estado de su residencia o nacionalidad no era sólo porque pueden cometer, planificar o preparar actos de terrorismo contra la población civil si no porque allí podrían recibir adiestramiento y capacitación para cometer atentados una vez retornasen a sus lugares de origen.

Naciones Unidas con la aprobación de la Resolución 2178 exhortaba a los Estados miembros a adoptar todas las medidas legales necesarias para impedir la circulación de terroristas, ya sea de manera individual o a través de grupos terroristas, mediante controles fronterizos eficaces de la emisión de documentos de identidad y de viaje; controles para evitar la falsificación, alteración ilegal o utilización fraudulenta de los mismos, y la utilización de procedimientos de evaluación del riesgo y control de pasajeros sin ningún tipo de mecanismos que establezcan discriminación por razón de sexo, raza, nacionalidad o religión; agilizar el intercambio de operación; prevenir la radicalización y reclutamiento de combatientes terrorista extranjeros; financiación del terrorismo y adiestramiento en técnicas de terrorismo¹¹⁰.

¹¹⁰ PONTE, M. "La reforma de los delitos de terrorismo mediante la Ley Orgánica 2/2015". <http://www.seguridadinternacional.es/?q=content/la-reforma-de-los-delitos-de-terrorismo-mediante-la-ley-org%C3%A1nica-22015>. [Consulta: 15 de enero 2016].

Otro aspecto importante de la resolución es lo apuntado en su apartado 6, donde se insta a:

“[...] que los Estados miembros cumplan únicamente con lo dispuesto en dicha disposición si no que también cumplan con lo establecido en otras resoluciones como la 1373”.

En la R2178 también se solicitaba a los Estados que asegurasen el enjuiciamiento de toda persona que participase en la financiación de actos de terrorismo o prestase apoyo a esos actos, así como establecer en sus ordenamientos internos los instrumentos jurídicos necesarios para¹¹¹:

- Enjuiciar y sancionar a los nacionales que desplacen con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo.
- Enjuiciar y sancionar a los que provean o recauden fondos de manera intencional, por cualquier medio, directa o indirectamente para financiar viajes y desplazamientos a otros países para cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento.

España compartía plenamente los objetivos de la resolución 2178 como lo demuestra el hecho de que haya sido uno de los 104 Estados miembros que han copatrocinado su presentación, manifestando además su voluntad de participar con el máximo compromiso en la aplicación y desarrollo de la citada resolución.¹¹²

La Ley Orgánica 2/2015 implica una modificación sustancial del capítulo VII del título XXII de libro II del CP, que si bien va a seguir manteniendo dos secciones, que comprenden los artículos 571 a 580, éstas contienen nuevas redacciones.

La sección 1ª lleva como rúbrica “De las organizaciones y grupos terroristas”, y engloba una nueva redacción de los artículos 571 y 572, definiéndose en ellos que se considera por organización o grupo terroristas, y lo relativo a los niveles de integración en las mismas.

¹¹¹ Disponible en Internet: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2178\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2178(2014)). [Consulta: 18 de junio 2016]

¹¹² Disponible en Internet: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/maec/Paginas/2014/260914resolucionnacionesu.aspx>. [Consulta: 14 enero 2016].

La sección 2ª, que lleva por rúbrica “De los delitos de terrorismo”, las principales novedades son:

1. Nueva definición de delito de terrorismo en el artículo 573 y aumentando el elenco de “finalidades” terroristas, limitadas hasta ahora a “alterar gravemente la paz pública o subvertir el orden constitucional, ya que se han añadido las siguientes: suprimir o desestabilizar el funcionamiento de instituciones políticas o estructuras económicas o sociales del Estado; obligar a los poderes públicos a realizar un acto o abstenerse de hacerlo; desestabilizar el funcionamiento de una organización internacional o provocar un estado de terror en la población.

Asímismo se han introducen como delitos de terrorismo a aquellos delitos informáticos tipificados en los artículos 197 bis a 197 ter y 264 a 264 quáter cuando los hechos se cometan con las finalidades señaladas anteriormente.

2. El art. 575 CP, que tipifica como delito de terrorismo el adoctrinamiento o adiestramiento en técnicas militares, de combate, de preparación o de desarrollo de armas, explosivos, armas químicas o biológicas, o sustancias inflamables, incendiarias, etc. Este tipo de comportamientos serán castigados bien al recibir adiestramiento de terceros o bien si es la propia persona la que se instruye a si mismo, lo que comúnmente denominamos como autodidacta.

Así mismo se tipifica como delito el que, con la finalidad de adiestrarse, posea documentos, archivos, o acceda de forma habitual a servicios de comunicación vía internet o electrónica cuyos contenidos sean idóneos para incitar a la incorporación a organizaciones o grupos terroristas o a colaborar con cualquiera de ellos.

En este precepto se tipifica como delito de terrorismo el desplazamiento o establecimiento a un territorio extranjero controlado por un grupo u organización terrorista para recibir adiestramiento o colaborar con ellos.

3. Con el art.577 se amplían con respecto al delito de colaboración las conductas delictivas, por lo que será considerado como colaboración la ayuda tanto a una organización terrorista como a grupos o a individuos cuyas acciones tengan finalidad terrorista. En el mismo se consideran específicamente las acciones de captación y reclutamiento al servicio de organizaciones o fines terroristas, agravando la pena cuando se dirigen a menores, a personas necesitadas de especial protección o a mujeres víctimas de trata.

4. Con respecto a los delitos de enaltecimiento o justificación de los delitos de terrorismo, y a los actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, el art.578 establece que cabrá la adopción judicial de medidas cautelares ,por parte del juez instructor, en el caso que dichas acciones delictivas se cometan mediante contenidos o servicios disponibles a través de internet o de servicios de comunicación electrónicas, siendo posible que se pueda acordar la retirada de los contenidos, la eliminación de los enlaces y la prohibición del acceso al contenido de los mismos .Asímismo el art.579 introduce el castigo de la difusión de mensajes o consignas que tengan como finalidad o, por su contenido, sean idóneos para incitar a otros a la comisión de delitos de terrorismo.

Como pasa con todas las reformas y las modificaciones que afectan a los instrumentos jurídicos, tendrá que pasar un tiempo prudencial para poder analizar con datos y cifras si esta reforma ha supuesto un avance en la lucha contra la barbarie terrorista. A priori podemos considerar que después de la lectura y análisis de los textos legales internacionales y nacionales, así como de la conversación con especialistas en la lucha antiterrorista (Guardia Civil y Mossos d'Esquadra) la reforma del Código Penal de 2015 supone un aldabonazo desde el punto de vista legal para combatir el terrorismo, ya que trata de una manera muy específica aspectos básicos del proceder del terrorismo global como son: la utilización de las redes sociales para difundir el ideario yihadista; todo lo relacionado con el adoctrinamiento , el adiestramiento militar y la captación de nuevos elementos y; el fenómeno de los combatientes extranjeros.

Hemos de ser consciente que el terrorismo no se va a solucionar sólo con medidas legales, policiales o militares, si no que debe ser afrontado de una manera integral en la que también intervengan otros elementos importantes de la sociedad, como es el caso de la comunidad educativa, asistencial y religiosa, como iremos viendo en este trabajo, pero de lo que no cabe duda es que en un Estado de Derecho existen cauces sobrados para canalizar las reivindicaciones y protestas sin recurrir a la violencia, por lo que los actos violentos se deslegitiman por sí solos, cualesquiera que sean sus fines últimos

II.ACERCAMIENTO A LAS FUENTES IDEOLÓGICAS DEL TERRORISMO YIHADISTA

Cómo he adelantado al definir nuestro objeto de investigación, el terrorismo de cariz yihadista conforma la estructura de esta tesis. Sin embargo no sería completo este estudio si no se hiciese un acercamiento a los diferentes terrorismos que han asolado Europa tanto en los siglos XIX, XX, como en el actual.

Desde la creación de la Europa comunitaria hasta la actualidad, el fenómeno terrorista ha experimentado grandes cambios no sólo en relación a la etiología de los grupos terroristas sino también en cuanto a la indiscriminada letalidad de los mismos, lo que ha supuesto que tanto la Unión Europea como sus Estados miembros hayan tenido que adaptar sus sistemas jurídicos y policiales para afrontar con las mayorías garantías posibles el desafío terrorista.

Fue a finales del siglo XIX, y sólo en Europa cuando el fenómeno del terrorismo tomó la forma que hoy mantiene. Ello no significa que no existiesen fenómenos parecidos al terrorismo actual en sociedades precontemporáneas. Eran movimientos que inspirados en el fanatismo religioso cometían actos, que se consideran como los primeros actos terroristas. Entre esas tendencias se suelen destacar a los sicarios judíos,¹¹³ a los asesinos ismaelíes ,secta fanática del Islam que se establecieron en Siria en los siglos XI y XII¹¹⁴, y a los *thugs*, adoradores de la diosa Kali que actuaron en la India entre los siglos XVII y XIX¹¹⁵.

Uno de los más reconocidos historiadores del terrorismo moderno, David Rapoport, ha propuesto una periodización del terrorismo contemporáneo en cuatro grandes oleadas, es decir, cuatro ciclos temporales en los que el terrorismo fue una práctica desempeñada por distintos movimientos insurgentes¹¹⁶ en diferentes países, de forma casi total o parcialmente simultánea.

¹¹³ . DE LA CORTE, L. *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2006, p.23. “[...] Los sicarii, eran una secta surgida entre los zelotes, movimiento judío surgido para oponerse a la dominación romana durante el siglo I d.C.”

¹¹⁴ LEWIS, B. *Los Asesinos. Una secta islámica radical*. Barcelona: Alba Editorial, 2002. “[...] Los Asesinos eran una secta fanática del Islam que aspiraba a derribar el orden suní imperante en la época. Fueron el primer grupo que hizo un uso sistemático, planificado y a largo plazo del asesinato como herramienta política.”

¹¹⁵ RAPOPORT, D, “*Fear and trembling: terrorism in three religious traditions*”. *American Political Science Review* 78, nº 3, 1984

¹¹⁶ Estos movimientos llevan a cabo un terrorismo insurgente, practicado con la intención de alterar sustancialmente una determinada distribución de poder.

1. Ciclos temporales del fenómeno terrorista

Siguiendo la clasificación de David Rapoport¹¹⁷, *la primera fue “la oleada anarquista”*, que comenzó en la Rusia zarista de 1880. Los anarquistas rusos, teorizaron sobre los asesinatos individuales y sistemáticos de importantes personalidades políticas, justificando y aplicando este método hasta extenderlo a otros muchos movimientos extranjeros. Como escribiría un miembro del Narodnaya Volya, organización que promovió el asesinato del Zar Alejandro II, el terrorismo suponía el modo más “humanitario” de hacer la revolución, pues el número de sus víctimas sería muy inferior al que provocaría una lucha de masas. El uso de bombas y explosivos ayudaría a realizar la nueva misión revolucionaria. Estas ideas y ejemplos terminaron por extenderse a contextos más remotos, dando lugar a la aparición de múltiples movimientos y campañas terroristas en Armenia, Polonia, los Balcanes, Francia, Italia, Estados Unidos la India e incluso hasta Japón¹¹⁸.

Pero no se puede decir que estos episodios terroristas respondiesen a las órdenes de una central terrorista internacional, sino más bien a un efecto contagio por el que elementos anarquistas de un país se planteaban imitar lo que habían hecho los anarquistas de otros. Consecuencia de ello fueron los atentados mortales cometidos por anarquistas contra algunas de las más importantes autoridades políticas de la época como el presidente francés Carnot, asesinado en 1894, el español Cánovas del Castillo, en 1897, el rey de Italia Humberto II, en 1900 , y el presidente William Mackinley, en 1901 .

En esta primera “oleada” de terrorismo comienza a vislumbrarse el importante papel que para los terroristas juegan los medios de comunicación, no sólo para ampliar el eco y el efecto de terror entre la población, sino para estimular la adhesión de nuevos terroristas a sus organizaciones. En la época que estamos tratando, las publicaciones anarquistas era de una tirada minoritaria, por lo cual su cometido era el de atraer a nuevos activistas, dejando a los periódicos de gran tirada la difusión de sus espectaculares acciones. Esa utilización de los medios de comunicación constata que el terrorismo y la comunicación son consubstanciales.¹¹⁹

¹¹⁷ RAPOPORT, D. “*Las cuatro oleadas de terror insurgente*”, en REINARES y ELORZA, El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M, Madrid. Temas de Hoy, pp.45-74.

¹¹⁸ En el país nipón en 1911, doce anarquistas fueron ejecutados tras una conspiración contra la vida del Emperador Meiji (Mutsuhito).En contra del Dios-Emperador: las ejecuciones anarquistas en el Japón(1911). Disponible en Internet:<http://www.anarkismo.net/article/28952>. [Consulta:13 enero 2014].

¹¹⁹ HOFFMAN, B. *Inside Terrorism* .Columbia Studies in Terrorism and Irregular Warfare, 2006, p.125-160.

La segunda “ola”, llamada “anticolonial”, comenzó en la década de los años veinte del siglo pasado y hacia 1960 había casi desaparecido. Como es obvio, su justificación fundamental fue el derecho a la autodeterminación de los pueblos, principio que los países vencedores de la Primera Guerra Mundial ayudaron a difundir mediante su imposición sobre los territorios coloniales de los países europeos vencidos tras la firma del Tratado de Versalles. El fin de la Segunda Guerra Mundial reforzó la corriente anticolonialista y muchos países occidentales se comprometieron con el principio de la autodeterminación en el seno de las Naciones Unidas, compromiso que cristalizó con la creación del Comité Especial de Descolonización¹²⁰.

Los asesinatos a líderes políticos, tan frecuentes en la primera etapa, fueron parcialmente sustituidos por atentados mortales dirigidos con bastante frecuencia contra la policía y las fuerzas del orden, buscando reacciones estatales desmedidas y atroces que sirvieran para incrementar el apoyo popular a los terroristas y para deteriorar la imagen del Estado o el gobierno colonial y represor, lo que comúnmente se conoce como “acción-reacción”.

En esta segunda oleada los terroristas cobraron plena conciencia de la importancia de que sus agresiones se hicieran públicas y notorias para una amplia audiencia que abarcara incluso a la sociedad internacional en su conjunto.

Los grupos terroristas en muy pocas ocasiones lograban alcanzar sus objetivos iniciales, ya que si bien al final de este periodo, el terrorismo había contribuido a desarrollar el clima internacional que propició la creación de otros tantos nuevos Estados independientes en Irlanda, Israel, Chipre o Argelia,¹²¹ estos no se consiguieron totalmente. Por ejemplo el IRA consiguió un Estado irlandés, pero no que abarcara toda la isla de Irlanda. El EOKA griego combatió para lograr la unificación de Chipre y Grecia pero que tuvo que conformarse con el Estado de Chipre, que luego se dividió en dos, Chipre y República Turca del Norte de Chipre, situación que se mantiene en la actualidad. El Irgun de Menahem Begin luchó para ganar todo el mandato palestino, pero que tuvo que aceptar la partición ante el riesgo de comenzar una guerra civil entre judíos.¹²²

¹²⁰ Comité creado para velar por el cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV) DE 14 de diciembre de 1960 sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Disponible en Internet: <http://www.un.org/descolonization/declaration.shtml> [Consulta:20 junio 2013]

¹²¹ DE LA CORTE, L. Op.cit;p.29

¹²² RAPOPORT, D. (2004) Op.cit;p.57

El final de la década de los sesenta atestigua el nacimiento de una *tercera oleada también llamada como la “oleada de la nueva izquierda”*, que desapareció en su mayoría durante los noventa, dejando algunos grupos activos en Sri Lanka, España, Francia, Perú y Colombia. Esta oleada de carácter izquierdista y nacionalista comenzó al mismo tiempo que las agitaciones y protestas sociales conocidas como *Mayo del 68*, extendiéndose hasta la década de los ochenta. Tenemos los ejemplos de ETA, el Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia (ASALA), el Frente de Liberación Nacional Corso (FLNC), el IRA, las Brigadas Rojas italianas, las RAF alemana, etc. En Latinoamérica también dió origen a varias organizaciones revolucionarias más inclinadas a la comisión de actos terroristas que a la guerra de guerrillas; quizás los casos más importantes sean los de Sendero Luminoso en Perú, los Tupamaros uruguayos o los Montoneros argentinos.

Este terrorismo adquirió una importante vertiente ideológica internacionalista, lo cual les llevó a establecer lazos de colaboración y actuar a veces fuera de sus países de origen. El denominado terrorismo de la nueva izquierda propició la aparición de diversas organizaciones de extrema derecha, frecuentemente vinculadas a las fuerzas de seguridad estatales o a servicios secretos extranjero. Algunos de esos grupos son la Avanguardia Nazionale en Italia, o en el caso español, los de Guerrilleros de Cristo Rey, la llamada Alianza Apostólica Anticomunista o la Vanguardia Nacional Revolucionaria. Estas organizaciones clandestinas practican un terrorismo con una orientación también insurgente pero reactiva¹²³

Algunas campañas terroristas inscritas en esta tercera oleada resultaron de una fusión entre determinadas aspiraciones nacionalistas preexistentes y las corrientes ideológicas de extrema izquierda. Esto sucedió con ETA y el IRA, movimientos originales de la segunda oleada que incorporaron a sus actividades y principios ideológicos algunas de las directrices subversivas de la izquierda radical, deudora del espíritu del 68.¹²⁴

Las tres primeras oleadas duraron aproximadamente entre cuarenta y cuarenta y cinco años. La pauta según el Profesor Reinares sugiere un modelo, que sigue el ciclo de la vida humana, en donde los sueños que inspiraron a los padres, dejan de ser atractivos para los hijos. Evidentemente, el ciclo de vida de las oleadas no se corresponde con el de las organizaciones. Las organizaciones generalmente desaparecen antes de que lo

¹²³REINARES, F. *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1998, p.33-34. El terrorismo insurgente reactivo se lleva a cabo con el objeto de mantener posiciones ventajosas o de influencia disfrutada por algún segmento social o la defensa de intereses bien acomodados en una determinada política. Surgen en el contexto de democracias liberales que atraviesan por coyunturas de inestabilidad o se encuentran en transformaciones políticas de envergadura.

¹²⁴ DE LA CORTE, L. Op.cit., p.29

hagan las oleadas, aunque en ocasiones las organizaciones sobreviven a su ola asociada. Es el caso del IRA, considerada la organización terrorista más antigua del mundo moderno, que comenzó su actividad en la oleada anticolonial de 1920 y ha continuado cometiendo acciones terroristas prácticamente hasta la actualidad.

La cuarta y última oleada apuntada por Rapoport es la religiosa, que comenzó a finales de los años ochenta. Es importante apuntar que en las tres olas anteriores, la identidad religiosa, era importante porque con frecuencia las identidades religiosas y étnicas se superponían, tal y como lo ilustran las luchas armenia, macedonia, irlandesa, chipriota, israelí, palestina, e incluso la etarra.

En el caso del terrorismo vasco, los etarras fueron por lo común socializados durante su infancia en ambientes familiares y educativos marcadamente religiosos, aunque no es menos cierto que, en general, parecen haber abandonado las creencias y prácticas católicas en los inicios de su adolescencia¹²⁵. Mucho más llamativo puede resultar sin duda que haya incluso militantes de ETA que antes, de intentar arrebatarle la vida a una víctima designada o de cometer un atentado de consecuencias previsiblemente cruentas, se tomaran el tiempo necesario para rezar en una iglesia o quién sabe, si hasta confesarse formalmente, en previsión de que fueran ellos por azar del destino cayeran muertos en la acción violenta a ejecutar.¹²⁶

Otra cuestión es la derivada de la actuación de una parte del clero vasco, concretamente el más afín al nacionalismo vasco radical en particular, que tuvo una actitud que pudo estimular al reclutamiento de numerosos adolescentes y jóvenes en ETA. Por ejemplo, eludiendo condenar el uso de la violencia aunque fuese practicada apelando a supuestos ideales patrióticos y concediéndole así, quiérase o no, alguna suerte de justificación, o también colaborando de uno u otro modo con la banda armada, tanto en la provisión de infraestructura como en el deliberado adoctrinamiento de niños y niñas en los salones parroquiales¹²⁷.

Volviendo de nuevo a retomar el hilo sobre la cuarta oleada terrorista está fechada por Rapoport en 1979. Éste es el año en que se produce en Irán la revolución de los ayatolás y principio de una época en la que van a proliferar los integristas religiosos. Los grupos religiosos o sectarios implicados en esta última oleada buscarán la expansión de sus propios dogmas y llevarán a cabo atentados contra individuos, grupos

¹²⁵ REINARES, F. *Patriotas de la muerte. Quiénes han militado en ETA y por qué*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 2001, p.64-65

¹²⁶ Op.cit, p.63

¹²⁷ Ibidem, p.65

o Estados que supuestamente habrían vulnerado esos mismos dogmas o que eran percibidos como enemigos de la propia comunidad religiosa a la que los terroristas querían representar, son el llamado “enemigo cercano”.¹²⁸ Algunas de esas organizaciones persiguen también la instauración de nuevos gobiernos o Estados cuyas directrices políticas se ajusten directamente a sus principios religiosos.

Al contemplar la violencia como un deber religioso o un mandato divino, la capacidad destructiva de los extremistas religiosos, ha resultado muy superior a la de los protagonistas de otras campañas terroristas, de índole exclusivamente política y laica. A lo largo de este estudio se podrá observar lo indiscriminado y letal del fenómeno terrorista yihadista, y cómo han conseguido a través de los atentados megaterroristas infundir terror a toda la comunidad internacional.

Hemos de precisar que el recurso a la violencia intimidatoria con fines o pretextos religiosos no es patrimonio exclusivo de los extremistas musulmanes como pudimos comprobar en las dos últimas décadas del siglo XX. Aunque sea menor tanto cuantitativa como cualitativamente tenemos los ejemplos del asesinato del primer ministro israelí Isaac Rabin,¹²⁹ del magnicidio de la primera ministra de la India, Indira Gandhi, a manos de miembros de guardia personal¹³⁰, y los atentados con gas sarín perpetrados por la secta japonesa Verdad Suprema en el metro de Tokyo en 1995¹³¹.

Para finalizar con las referencias a la oleada de terror llevada a cabo por los salafistas-yihadistas comentar que si bien un número considerable de musulmanes están dispuestos a aprobar, y algunos de ellos a aplicar, una interpretación rigorista de su religión, son una minoría los que utilizan el terrorismo para conseguirlo. A ello habría que añadir que son los propios musulmanes las principales víctimas de los atentados llevados a cabo por los yihadistas¹³².

¹²⁸ KEPEL, G. *FITNA. Guerra en el corazón del islam*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2004, p.84

“*Enemigos cercanos*”, es como denominan los salafistas yihadistas a los regímenes musulmanes, incluidos sus gobernantes, que ejercitan el poder establecido sin aplicar el “verdadero” Islam.

¹²⁹ El Premier israelí fue asesinado el 4 de noviembre de 1995 en Tel Aviv por Yigal Amir, estudiante judío de carácter extremista.

¹³⁰ “El asesinato de Indira Gandhi por miembros de su guardia sumerge a la India en la mayor crisis política de su historia”. *EL PAÍS*, 1 de noviembre de 1984. Disponible en Internet: http://www.elpais.com/diario/1984/11/01/internacional/468111609_850215.html. [Consulta el día 19 de marzo de 2014]

¹³¹ “La Policía japonesa detiene a Shoko Asahara, el gurú de la secta Aum”. *ABC*, Martes 16 de mayo de 1995. Disponible en Internet: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid.abc/1995/05/16/045.html>. [Consulta el día 19 de marzo de 2014]

¹³² “El 87% de los atentados cometidos por organizaciones terroristas islamistas entre 2000 y 2014 se cometieron en países de mayoría de población musulmana”. *EL DIARIO.ES*, 22 de marzo de 2016. Disponible en Internet: http://www.eldiario.es/internacional/atentados-organizaciones-islamistas-mayoria-musulmana_0_497301265.html. [Consulta el 8 de julio de 2016]

Ante la amenaza del terrorismo global es indudable que Occidente debe defenderse con medios eficaces, pero a la hora de concebir medios con los que combatir a los terroristas, probablemente sería útil comprender las fuerzas que los impulsan¹³³.

2. Corrientes ideológicas en las que se fundamenta el terrorismo yihadista.

Para acercarnos al ideario yihadista, el conocimiento del pasado puede ayudar y por ende, si no a entender, sí a explicar las razones por las que una parte muy minoritaria de los musulmanes han llevado a cabo una interpretación del islam tan violenta y radical. Esta minoría extremista piensa que la violencia indiscriminada y sectaria es el medio idóneo para conseguir la instauración de la Umma, considerada por los integristas como una formación social y política que se distingue por su superioridad respecto a cualquier otra¹³⁴.

Para los salafistas-yihadistas sólo a través de la aplicación de la sharía –como se denomina al corpus de la doctrina islámica compuesta principalmente por el Corán, la Sunna y los Hadices- tal como se hizo en tiempos del profeta y de sus sucesores se podrá conseguir el ansiado objetivo.

Hacer un inciso con respecto a nuestro país, y comentar que para los neofundamentalistas salafistas formamos parte de su ideario, en virtud del cual hay que colocar bajo el manto de la sagrada ley musulmana todos los territorios que, en tiempo, les habían pertenecido. Podríamos calificar dicha doctrina como brezhneviana¹³⁵: si el líder soviético había afirmado en una ocasión que todos los países que habían sido comunistas debían seguir siéndolos, los islamistas sostienen que todos los países que hubieran sido conquistados por los musulmanes en algún momento de su historia debían volver a manos de Alá¹³⁶.

¹³³ LEWIS,B. *La crisis del islam: guerra santa y terrorismo*. Ediciones B,2003,p.41

¹³⁴ REINARES,F. *Terrorismo global*, p.88

¹³⁵ La doctrina Brezhnev o doctrina de soberanía limitada fue una teoría política soviética introducida por el líder soviético Leonid Berzhnev en su discurso ante el Soviet Supremo de la URSS del año 1968, la cual establecía que: "cuando hay fuerzas que son hostiles al socialismo y tratan de combatir el desarrollo de algún país socialista hacia el capitalismo, se convierten no sólo en un problema del país concerniente, sino un problema común que concierne a todos los países comunistas. Se podrían entender estas palabras como que ningún país integrante del Pacto de Varsovia le estaba permitido salir de él.

¹³⁶ LAQUEUR,W. *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*.Ediciones Destino, colección Imago Mundi, Volumen 37,p.74

Antes de comenzar con el relato de aproximación al islam primigenio es importante precisar que cuando hablamos del movimiento islamista y su deriva más radical, hemos de ser muy cuidadosos con los vocablos utilizados para no criminalizar ni estigmatizar a los musulmanes. Es de todos sabido que los radicales no sólo amenazan nuestro modelo de sociedad, sino que también atacan a aquellos musulmanes que no piensan como ellos, a los que llaman despectivamente apóstatas¹³⁷.

Esta acusación de apostasía o de “incredulidad” contra musulmanes, una imputación conocida como takfir, se repite en el mundo musulmán, por ello se ha de evitar hacer un ejercicio de visión reduccionista de la realidad poniendo en el mismo plano a musulmanes y yihadistas. Para reforzar lo anterior no se puede preterir que la mayoría de atentados han sido ejecutados, se están ejecutando y por desgracia se seguirán ejecutando en países de mayoría musulmana, siendo sus habitantes los principales damnificados de la barbarie terrorista. En la historia musulmana moderna nos hemos encontrado bastantes casos de acusaciones de apostasía no sólo contra gobernantes que incurren en comportamientos tenidos como heréticos¹³⁸, sino también contra intelectuales que se “desvían” de los dictados de los círculos islamistas, como el mediático caso de Salman Rushdie, que fue declarado a muerte por la fatua¹³⁹ dictada por el ayatolá Jomeini, en el que se le acusaba de apóstata¹⁴⁰.

Los salafistas-yihadistas señalan como apóstatas no sólo a individuos, sino también a movimientos, partidos políticos, gobiernos, regímenes e incluso a países enteros. Esta acusación de apostasía lanzada contra un régimen al que se oponen permite a los islamistas destruirlo bajo pretexto de cumplir la ley islámica¹⁴¹ por ello los gobernantes de países como Turquía, Egipto, Siria, Líbano o Iraq están bajo esa amenaza y a su vez sus Estados tildados como Al-Munafiquin o hipócritas, por considerar que no aplican el “verdadero” islam.

Por ello es importante que la sociedad entienda que cuando tenga conocimiento a través de los medios de comunicación de episodios llevados a cabo por terroristas yihadistas, y se encuentre de repente con una catarata de términos como “salafistas radicales”, “Daesh”, Al Qaeda”, terroristas de ideología wahabí, amén de una amplia

¹³⁷ La acusación de apostasía, de incredulidad, de falta de fe, contra los musulmanes conlleva la pena capital, bajo la acusación de kufr, es decir, “infel”.

¹³⁸ REINARES, F. *Terrorismo Global*, Op.cit., p.89.

¹³⁹ La fatua, es la opinión o decisión jurídica de un erudito religioso sobre una materia relacionada con la ley islámica.

¹⁴⁰ La acusación de apostasía se debió a que Rushdie a través de su novela, “*Versos satánicos*” afirmaba no creer ya en el islam. Jomeini hizo un llamamiento a la ejecución del escritor, y también a la ejecución de aquellos editores que publicaran el libro conociendo sus contenidos.

¹⁴¹ ARÍSTEGUI, G. *El islamismo contra el Islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista*. Barcelona: Ediciones B, 2004, p.40.

referencia de grupos de nombres indescifrables, no debe tener ninguna duda que todos son vocablos que representan la misma realidad ideológica, el yihadismo salafista y que sólo ellos son los que quieren destruir nuestro sistema de derechos y libertades, y no el resto de musulmanes.

2.1. *El Salafismo*

La base ideológica de los individuos que están sembrando el pánico en toda la Comunidad Internacional se encuentra en lo que hoy en día se denomina genéricamente como salafismo. El salafismo es una corriente ideológica que toma como referente temporal la época de los cuatro primeros califas que sucedieron a Mahoma –Abu Bakr, Umar, Utman y Alí-, ya que es considerada por los puristas del islam como el momento histórico en el que se inicia la yihad expansiva, que es considerada por los salafistas como el comienzo de la “edad de oro” del islam.

El movimiento salafí pretende devolver al credo musulmán la pureza de sus orígenes, un retorno a las raíces históricas para buscar respuestas a la situación actual por ello la inspiración que buscan los fundamentalistas en la “edad dorada” anterior a la modernidad. No se trataría de un atávico retorno a la Edad Media, se trata de un movimiento intrínsecamente moderno que no podía haber aparecido en otra época que no fuera la actual¹⁴².

Para los salafistas no tiene importancia que la ley haya sido elaborada hace mil años por ello la vuelta al pasado no se plantea como un proceso sin retorno, sino como una forma de recuperar los orígenes para recrear el presente y diseñar el futuro. ¿Puede acaso pasarse de moda la verdad? ¿Puede cambiar Dios de idea? Los salafistas dan por sentado que la fuerza de la umma en la época premoderna provenía del cumplimiento de la Sharía; por el contrario, ven la debilidad actual musulmana como una consecuencia del abandono de la ley.¹⁴³

En opinión de la mayoría de los ulemas¹⁴⁴ suníes, solamente los cuatro primeros califas, los cuales se habían contado entre los compañeros más íntimos del Profeta y que habían desempeñado un importante papel en La Meca y Medina junto a él, tuvieron total legitimidad, pues sólo ellos aplicaron la Sharia conscientemente¹⁴⁵.

¹⁴² ARMSTRONG.K. *El Islam*. Barcelona:Editorial Ramdom House Mondadori, 2004,p.234

¹⁴³ PIPES.D. *El Islam*. Madrid:Editorial Espasa-Calpe,1987,p.188

¹⁴⁴ Los ulemas son los doctores en la ley islámica. Son hombres instruidos; los guardianes de las tradiciones jurídicas y religiosas del islam.

¹⁴⁵ PIPES;Op,cit;p.79

Los islamistas radicales no difieren de la corriente mayoritaria en cuestiones de teología e interpretación de las escrituras, su crítica es, en el sentido más amplio, social. El mundo islámico, desde su óptica, ha tomado un giro equivocado ya que los gobernantes que se declaran musulmanes y hacen ostentación del islam, son en realidad apóstatas que han abrogado la ley sagrada y han adoptado leyes y costumbres extranjeras e infieles, por lo cual esos gobiernos apóstatas han de ser eliminados. De ello se deriva que sus enemigos son en primer lugar los propios gobernantes, que han de ser expulsados, y en segundo lugar Occidente, que es el origen del mal que está corrompiendo la sociedad musulmana.

Ese odio y rechazo de Occidente dista mucho de ser unánime en el mundo musulmán, pero por desgracia tenemos que enfrentarnos a esa otra parte que dirige esa animadversión sobre nosotros. A menudo, este odio supera el nivel de la hostilidad hacia intereses, acciones, políticas o incluso países concretos y se convierte en un rechazo de la civilización occidental como tal, no tanto por lo que hace sino por lo que es, y por los principios y valores que practica y profesa¹⁴⁶.

2.1.1 Fundamentos teológicos del salafismo

El salafismo toma como base ideológica la doctrina de teólogos y teóricos del Islam de períodos históricos muy diferentes, entre otros podemos destacar a Ibn Taymiyya¹⁴⁷, Abdul Wahab, Muhamad Ilyas, Al-Afgani, Mawdudi, Hassan Al Banna y Sayd Qotb. Todos ellos tienen el mismo pensamiento: “que sólo interpretando el Islam tal como le fue revelado al Profeta Mahoma puede construirse la sociedad musulmana ideal, representada en la Umma”.

Los salafistas tienen muy claro cuál debe ser el método para cambiar la sociedad y poder aplicar sus “islam”, se trataría de modificar la conducta de los individuos, para rectificar la sociedad actual y hacerla volver al camino recto. Quieren conseguir que el individuo vuelva al islam, sobre todo los jóvenes a los que ven como un instrumento perfecto para conseguir su objetivo. En la actual movilización yihadista, como veremos más adelante, los jóvenes son un vector principal por lo que gran parte del mensaje yihadista está destinado a ellos. Los salafistas tienen entre sus principales objetivos romper con el llamado “contexto cultural impío de Europa” y para conseguirlo necesitan a los jóvenes por lo que no vacilan ni van a vacilar en la utilización de todos los medios

¹⁴⁶ LEWIS.B. *La crisis del Islam: guerra santa y terrorismo*. Barcelona: Editorial Ediciones B, 2003, p.45-47.

¹⁴⁷ Ibn Taymiyyah, 1263-1328. Sus escritos sentaron las bases para el subsiguiente desarrollo del pensamiento fundamentalista.

necesarios para instrumentalizarlos, entre ellos la llamada a la yihad universal, yihad entendida como combate y no como esfuerzo espiritual,¹⁴⁸

El objetivo que pretenden conseguir sólo se materializará si cada individuo por separado es capaz de asumir sus obligaciones para con la yihad, y para que ello no sea así será fundamental que las políticas preventivas que se están llevando a cabo en la lucha contra el terrorismo consigan ser eficaces.

Los pensadores salafistas y sus seguidores defienden la tradición sin someterla apenas a ningún criterio de razonamiento por lo que están en contra de la interpretación analógica del islam, ya que para ellos la verdad se encuentra en las fuentes y no en los textos de los juristas, por lo que sólo puede haber una interpretación o juicio correcto.

Asimismo consideran inaceptable la división de los musulmanes en escuelas separadas porque entienden que al Profeta le fue revelado un solo Corán, que es el que debe ser aplicado, por lo que no aceptan la existencia de escuelas¹⁴⁹ de pensamiento diferentes que difundan doctrinas diferentes a la que ellos consideran que es la “ideal”.

Se puede decir que el salafismo es una vía y un método para la búsqueda de la verdad religiosa, un deseo de practicar el islam tal como le fue revelado al Profeta, y para que ello sea así se apoyan en tres pilares fundamentales. El primero de ellos lo constituye la atención a la ciencia de los hadices, al ser éstos la fuente más importante de conocimiento y guía de como se practicaba el Islam en sus orígenes, en segundo lugar el Tawhid, que es la creencia en la unicidad de Alá, y el tercero es evitar la Bida, que es la innovación en la fe, dicha alteración la consideran como una distorsión de la vida hacia Alá y debe rechazarse.¹⁵⁰

2.1.2 Evolución del movimiento salafista

Para hacer una síntesis que nos permita comprender en poco tiempo la importancia que tiene el salafismo para los yihadistas es imprescindible apuntar que en un principio el movimiento salafista se inscribía en un proyecto de renacimiento del pensamiento musulmán iniciado por ideólogos como Yamal al-Din Afgani y Muhammad Abduh, fascinados por el progreso de Occidente a finales del S.XIX y que no dudaban en

¹⁴⁸ Esfuerzo considerado como la lucha que tiene cada persona en su interior contra su ego para alcanzar la plenitud y la purificación espiritual.

¹⁴⁹ El islam sunní nacieron cuatro ritos de ley en el siglo X, cada uno haciendo énfasis en diferentes aspectos, que dio como resultado el establecimiento de cuatro escuelas: hanafí, malikí, safí y hanbalí. La Hanbal, fundada por Ahmad b.Hanbal (855) establecía que la tradición no podía ser objeto de ningún criterio de razonamiento o interpretación. Su doctrina es la que inspira a los movimientos fundamentalistas radicales.

¹⁵⁰ STEMMANN ESCOBAR.J.J. “El salafismo en Europa”. *Política Exterior* nº 105-Mayo-Junio 2005,p.65

conciliar el deseo de un retorno a las prácticas de los primeros compañeros del Profeta con la defensa de la modernización y la aplicación de la razón al Islam.

Al-Afgani creía necesario que el desarrollo científico debía apoyarse en un espíritu filosófico, afirmación que sirve de pórtico a la actitud salafí de evocación del tiempo de los piadosos antepasados, el primer islam que suscitó ese espíritu filosófico y lo concretó en el plano jurídico en la sharía¹⁵¹, por su parte Abduh, que en cierto modo fue discípulo de Afgani, y sus ideas ofrecen la singularidad de proponer la reforma del Islam al mismo tiempo que insiste en la preeminencia y en la necesidad de inspirarse en el ejemplo de los primeros musulmanes. Se le vincula con la trayectoria integrista por la centralidad que le otorga al tawhid¹⁵², lo cual le lleva a insistir sobre la “omnipotencia del poder de Alá que rige los destinos de los hombres. Abduh admiraba las transformaciones tecnológicas de Occidente, pero atribuía las mismas al Islam, por tanto la formación científica debería entonces verse complementada por el conocimiento de la sharía, de la exégesis del Corán y de las diferencias radicales con el cristianismo¹⁵³.

En resumen Abduh pretendía llevar a los musulmanes a la modernidad recuperando los valores del tiempo de los “piadosos antepasados”. Sin embargo la divisoria trazada por Abduh entre la esfera religiosa por un lado, y la científico-social por otro, se encontraba lastrada por la concepción idealizada de los orígenes, de un primer Islam donde no cabía encontrar semejante separación y que en cambio servirá más tarde para justificar un regreso al pasado mítico, incompatible con la modernidad.

Estas bases que proporciona el movimiento salafí son las que sirvieron décadas más tarde para construir el edificio del neofundamentalismo yihadista¹⁵⁴. Pero el salafismo reformista de Afgani y Abduh terminaría disolviéndose en el movimiento nacionalista, tras convertirse en los años del protectorado en un aglutinante que unía a los clérigos salidos de los cursos tradicionales y a los jóvenes nacionalistas que pasaron por las universidades europeas.

Quién de verdad consiguió con sus ideas y obras atraer a millones de musulmanes a la ideología salafista fue Sayid Qutb, un egipcio que se erigió en uno de los principales ideólogos del fundamentalismo musulmán y un activo miembro de la organización fundamentalista conocida como los Hermanos Musulmanes. Su estancia en Estados

¹⁵¹ ELORZA.A. *UMMA.El integrismo en el Islam*. Madrid: Alianza Editorial, 2002,p.127

¹⁵² El tawid ó principio de unicidad de Dios, significa que “No hay mas dios que Alá y Mahoma es su Profeta”.

¹⁵³ Ibidem,p.133

¹⁵⁴ Ibidem,p.135

Unidos fue crucial en la evolución de sus ideas referentes a las relaciones entre el islam y el mundo exterior, y especialmente, en el propio seno del islam.

En su periplo norteamericano quedó asombrado por el grado de apoyo que se ofrecía en Estados Unidos a lo que él consideraba un ataque judío contra el Islam, con complicidad cristiana, y también se escandalizó por el estilo de vida americano, principalmente por su pecaminosidad, su degeneración y su adicción a lo que consideraba promiscuidad sexual. Para el radical egipcio, la filosofía de vida americana representada en la degeneración y en la depravación suponía una verdadera amenaza para el islam. Esta amenaza pasó a formar parte del vocabulario y la ideología de los fundamentalistas islámicos, y especialmente de la revolución iraní¹⁵⁵.

La percepción de Occidente y sus costumbres que se derivan de los escritos de Qutb, sobre todo con la lectura de sus obras principales-Señales en el Camino y A la sombra del Corán- pueden contribuir a explicar por qué los terroristas píos consideran que salones de baile, discotecas y otros lugares en los que hombres y mujeres jóvenes se reúnen son objetivos legítimos de ser atacados¹⁵⁶, como quedó tristemente demostrado en atentados terroristas como los perpetrados en la Sala Bataclan de París en noviembre de 2015 y en la Discoteca La Reina de Estambul el 1 de enero de 2017.

Por tanto, la originalidad del pensamiento de Qutb consistió en establecer una disociación radical entre el islam y el conjunto de otras sociedades de su tiempo, incluso las musulmanas. En líneas generales basa su discurso en que el mundo es yahiliya¹⁵⁷, ignorancia y barbarie, y para acabar con ello debe destruirse ese mundo y edificar el Estado islámico sobre esas ruinas, tal como hizo Mahoma cuando abandonó La Meca, donde dominaba la yahiliya, y se trasladó a Medina para volver ocho años después para derribar los ídolos paganos y proclamar el islam.¹⁵⁸

Estas diferencias en la manera de encarar los procesos de islamización de la sociedad han tenido su reflejo, en opinión de Escobar Stemmann en la generación de tres grandes corrientes, las cuales comparten principios religiosos y referencias textuales, aunque no objetivos ni comportamientos:

La *primera* puede ser calificada de islamismo político, en la medida que incluye a los movimientos que dan prioridad a la acción política, que buscan el poder a través de la

¹⁵⁵ LEWIS.B. *La crisis del Islam*, Op;cit,p.98

¹⁵⁶ Ibidem,p.94

¹⁵⁷ La yahiliyya es denominado por los fundamentalistas como el período anterior a la revelación del Islam en Arabia, donde predominaba el paganismo.

¹⁵⁸ KEPEL.G. *La revancha de Dios*. Madrid: Alianza Editorial,2005,p.46

participación en las instituciones y que se constituyen en partidos políticos. Podemos destacar a los Hermanos Musulmanes fundados por Hassan al-Banna en Egipto en 1928, y sus ramas en diferentes países árabes como el caso de Siria, Libia o Jordania.

La *segunda* estaría representada por el activismo religioso que busca la creación de comunidades aisladas de su entorno y rechazan la integración en la vida política y social de los países donde ejercen su proselitismo religioso. Destacar en esta vía a los misioneros del Tabligh y al salafismo reformista representado por el Frente Islámico de Salvación de Argelia¹⁵⁹ (FIS). El campo de acción del Tabligh es la vida cotidiana, la manera de alimentarse, de vestirse, de orar, las relaciones con el otro sexo y con los niños, la educación, etc y su meta es la reislamización de la sociedad, y hasta que llegue ese momento, crean redes comunitarias en las que aplican la sharía en su interpretación más estricta independientemente del país en el que estén radicados.¹⁶⁰

El *tercer* tipo de activismo sería representado por los salafistas yihadistas de Al Qaeda, y sus grupos afines, y a Daesh¹⁶¹.

De todo ello se puede colegir que la finalidad de estos procesos es idéntica: reislamizar la sociedad en los países musulmanes y propagar el islam por doquier hasta la conversión de la toda la humanidad en “ummanidad”. Lo que les distingue son las formas de romper con el medio “impío”, preconizadas tanto por salafistas-yihadistas como por pietistas, ya que éstas no se sitúan en el mismo nivel de ejecución.

2.1.3 Expansión del salafismo en los países árabes.

La expansión del salafismo en el mundo árabe no puede entenderse sin analizar los acontecimientos políticos de descolonización y las políticas llevadas a cabo por los nuevos gobiernos surgidos de aquellas transformaciones. Durante un tiempo, la euforia de la independencia concedió a los dirigentes un “estado de gracia” que permitió encubrir o minimizar los conflictos sociales, surgidos por las dificultades de entroncar la gestión de economías muy pobres con la explosión demográfica de los años sesenta.

Los primeros que intentaron capitalizar el descontento fueron los grupos de ideología marxista, y lo hicieron tanto en los países de la órbita soviética como Siria, Egipto, Iraq o Argelia como en lugares donde estaban declarados ilegales como Irán o Turquía.

¹⁵⁹ Sobre la influencia del FIS en el movimiento salafista recomendamos la obra de KEPEL.G. *La Yihad. Expansión y declive del islamismo*. Barcelona: Ediciones Península, 2000, p.351-357.

¹⁶⁰ KEPEL, G. *La revancha de Dios*, p.66

¹⁶¹ ESCOBAR STEMMANN, J.J. “Activismo islámico en España”. *Política Exterior*. Núm 124, p.67-83

Para sintetizar, tanto en los países socialistas como en los Estados conservadores el dominio de los campus universitarios pertenecía a asociaciones estudiantiles donde los militantes marxistas desempeñaron y jugaron un papel preponderante¹⁶².

Pero el descontento social no supuso la llegada de revoluciones marxistas o leninistas si no que sucedió un acontecimiento inesperado del que nadie había previsto, un cisne negro¹⁶³, que alteró la conciencia de todos los islamistas: el nacimiento de la República Islámica de Irán. Ello originó un cambio de registro importante ya que la aspiración a un mundo mejor se traslada del dominio secular al religioso.

Parecía que tras los procesos de independencia el salafismo no había resistido a la lógica de la acción política dominada por el nacionalismo y el socialismo, pero lo cierto es que las corrientes islamistas durante ese convulso período habían estado aletargadas y circunscritas a ambientes rurales pero habían sabido esperar al momento adecuado para presentar la batalla ideológica.

Los islamistas nunca tienen prisa para conseguir el poder, su máxima consiste en “que lo que importa es establecer las bases para crear sociedades islámicas perfectas que precedan la instauración de la Umma” y para ello el factor tiempo no es capital, lo realmente importante es cambiar el statu quo actual y para ello utilizan el terrorismo como forma de quebrar la confianza colectiva y el sentido del orden en que descansan las sociedades occidentales para recomponer el escenario internacional conforme a los postulados fundamentalistas.¹⁶⁴

Las diferentes formas que establecieron los movimientos islamistas para romper con el mundo impío, que mencionamos anteriormente, tuvieron un momento trascendental cuando el movimiento teórico salafí quedó casi-fusionado en la ideología salafista-yihadista, en los inicios de la década de los noventa del siglo XX.

Hasta ese momento el salafismo fue ante todo un movimiento pietista y apolítico que no planteaba retos al poder establecido, con la excepción de los Hermanos Musulmanes en Egipto, en Siria y en menor medida en Jordania, pero fue a partir de esa década cuando comenzó a perfilarse una unión entre lo que se ha denominado “salafismo académico” y “salafismo combatiente”.

¹⁶² KEPEL.G *La revancha de Dios*, Op.cit., p.40-41.

¹⁶³ La “*Teoría del Cisne Negro*”, se refiere a los sucesos inesperados de gran magnitud, su consecuencia y su papel dominante en la historia. Estos hechos son improbables, impredecibles, y de consecuencias imprevisibles.

¹⁶⁴ REINARES.F.Op.cit,p.57

El punto de partida fue la I Guerra del Golfo (1990-1991), como consecuencia de la invasión por parte de Iraq del reino de Kuwait y la posterior intervención de una coalición internacional liderada por Estados Unidos, el Rey Fahd de Arabia invitó a las tropas estadounidenses a que se estableciesen en su territorio, lo cual supuso una afrenta para los académicos salafistas que veían en la presencia de los militares una humillación por la profanación de la tierra sagrada. Un dicho del Profeta, atestiguado por la tradición y pronunciado en su lecho de muerte, habría ordenado¹⁶⁵:

“[...] Expulsad a los judíos y cristianos de la Península Arábiga”.

Los expertos piensan que el hadiz del Profeta Mahoma, fue el texto en el que se apoyó la fatwa de Osama Bin Laden en 1996 para dejar bien clara la extensión de los objetivos y la amplitud de los potenciales blancos de una violencia inspirada en el fundamentalismo islámico y entendido como una obligación religiosa para todos los musulmanes¹⁶⁶. En ese escrito se establecía que¹⁶⁷:

“[...] la orden de matar a los estadounidenses y sus aliados, civiles o militares, es una obligación individual para todo musulmán, que puede hacerlo en cualquier país donde le sea posible, a fin de liberar la mezquita de al-Aqsa y la mezquita santa de sus garras, y para que sus ejércitos salgan de todas las tierras del islam, derrotados e incapaces de amenazar a ningún musulmán”.

Esto supuso que los salafistas académicos hasta entonces inmersos en el pietismo apolítico se radicalizaran, convirtiendo la lucha contra los “infieltes” en una obligación religiosa para los “nuevos” salafistas. En paralelo a la evolución del salafismo en los países árabes, en Afganistán tomó cuerpo la ideología yihadista que terminaría fundiéndose con aquel.

La derivación del terrorismo más redomado y mediático de la corriente “salafista yihadista” surgido del conflicto afgano fue la encarnada por la figura de Osama Bin Laden, si bien el principal impulsor de la misma fue Abdulá Azzam¹⁶⁸; en un lenguaje místico, épico y fantástico, Azzam elaboró una visión del mundo construida sobre el rigorismo salafista, los llamamientos al martirio y la denuncia del permanente estado de humillación que vive la *Umma* como consecuencia de la actuación de “cruzados y sionistas”, toda esta construcción ideológica tuvo, y sigue teniendo, una influencia decisiva sobre el radicalismo yihadista.

¹⁶⁵ KEPEL.G. *Fitna. Guerra en el corazón del Islam*. Op.cit.,p.186

¹⁶⁶ Cuando la yihad es un deber para todos porque “la tierra de los musulmanes ha sido ocupada, se llama “Fard ayn” y cuando es un deber sólo personal se denomina “fard ‘any”.

¹⁶⁷ REINARES.F. Op.cit,p.35

¹⁶⁸ KEPEL.G. *La Yihad. Expansión y declive del islamismo*,p.461-463

La importancia que tuvo la yihad antisoviética desarrollada durante el conflicto de Afganistán es que el salafismo yihadista se armó moralmente como consecuencia del acercamiento entre el neosalafismo y los Hermanos Musulmanes especialmente tras la fusión entre Bin Laden y Ayman al Zawahiri en 1986¹⁶⁹ , y bélicamente porque vieron que si habían derrotado al enemigo soviético podían luchar contra cualquiera y salir vencedores.

Ello supuso que el salafismo combatiente asumiese la internalización de la yihad derivada de la experiencia afgana, convirtiéndose en la base ideológica del nuevo islamismo radical con las consecuencias por todos conocidas.

2.1.4 El salafismo yihadista y su expansión en Europa.

Se puede decir que la aparición del salafismo en Europa es un fenómeno relativamente reciente, ya que hasta los años 80 del pasado siglo las funciones de socialización y encuadramiento rigorista eran ejercidas mayoritariamente por la Jama'at al Tabligh wa ad-Dawa¹⁷⁰.

Este movimiento fundamentalista si bien no aboga por la violencia, si que propaga ideas incompatibles con los valores democráticos de las sociedades occidentales. En su génesis está el adoptar el criterio de la ruptura que preconiza la diferenciación radical entre “musulmanes” y “extraviados” y la imitación escrupulosa de la conducta y los comportamientos del Profeta.

El propósito que tenía este movimiento rigorista era el de captar a los ingentes grupos de musulmanes que llegaron a Europa en los años setenta del siglo pasado, que ante la posibilidad de que se sintiesen aislados y marginados podían encontrar en el Islam primigenio una escapatoria a sus males. Entre sus objetivos tenían sobre todo los trabajadores en paro o jóvenes desclasados, padres de familia desorientados por la pérdida de autoridad sobre sus hijos, y que a veces expresaban su desarraigo en el alcoholismo, la droga o la delincuencia hasta que los predicadores ambulantes del movimiento los captaban para la vía religiosa

El Tabligh y movimientos similares responden, al margen de la dimensión doctrinaria, a una demanda de carácter social, que quedó patente cuando a finales de los años 80 del siglo pasado XX estaban a la cabeza de poderosas tramas comunitarias que, en ocasiones, controlaban barrios enteros y forzosamente mediaban entre los poderes

¹⁶⁹ KEPEL.G. *Fitna. Op.cit.*,p.181

¹⁷⁰ Asociación pietista nacida en 1927 en la India, la Jama'at al Tabligh wa ad-Dawa (Sociedad para la propagación y predicación del Islam),, fundada por Muhmmad Ilyas. Sus miembros son reconocibles por sus barbas (de sólo unos dedos de longitud) y sus túnicas blancas.

públicos y los grupos sociales marginados. Este fenómeno no sólo se registró en los países musulmanes, sobre todo en los del Norte de África y en especial Marruecos sino que también en Europa Occidental, especialmente en el Reino Unido.

En el caso de Marruecos, la Yamaat at-Tabligh es la asociación en la cual se han iniciado la mayoría de los islamistas marroquíes en el aprendizaje de las técnicas de proselitismo. Asimismo, esa estrecha relación entre el movimiento islamista marroquí y el Tabligh estaría ligada a la presencia de la inmigración marroquí en Europa y la toma de contacto con la rama oriental de la asociación sobre todo en Francia y Bélgica. Ello ha permitido igualmente a la formación de una élite islamista en el exterior que encuentra entre los inmigrantes magrebíes apoyos materiales y financieros para su proyecto¹⁷¹.

Las conocidas relaciones entre el movimiento Tabligh y grupos islamistas no debe llevar a pensar que el movimiento esté considerado como un grupo terrorista ni sus prédicas puedan interpretarse como alentadoras para favorecer la comisión de atentados, pero tampoco hay que soslayar que algunos terroristas han militado en esta corriente antes de dar el paso a organizaciones terroristas. Entre ellos podemos destacar a Richard Reid, más conocido como “el terrorista del zapato”, ya que intentó hacer estallar en pleno vuelo un artefacto oculto en su zapatilla, a John Walker talibán americano reclutado por Al Qaeda, a Mustapha Maymouni, que participó en los atentados de Casablanca de 2003 contra la Casa de España, el egipcio Mohamed Atta, que dirigió a los suicidas del 11-S, y al llamado “talibán español” que estuvo preso en la cárcel americana de Guántanamo, Hamed Abderraman Ahmed¹⁷².

En nuestro país los miembros del movimiento Tabligh son mayoritariamente de origen marroquí y paquistaní, teniendo bajo su control ya sea directa o indirectamente un número importante de centros de culto distribuidos principalmente en Madrid, Barcelona, Sevilla, Badajoz, Valencia, Melilla y Ceuta.¹⁷³

Es cierto que en los últimos años están intentando abrirse más a la sociedad organizando cursos y seminarios y su discurso se ha vuelto más moderado, aun con todo ellos siguen existiendo puntos de vista contrarios entre expertos en yihadismo, arabistas y académicos respecto a la posible implicación del Tabligh con la

¹⁷¹LACOMBA.J. *Emergencia del islamismo en el Magreb*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2000, p.151-152

¹⁷²ESCOBAR STEMMANN.J.J.Op.cit.,p.76

¹⁷³IRUJO.J.M. “Guerreros de Ceuta”. *El PAÍS*, 24 de junio de 2012 Disponible en Internet: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/22/actualidad/1340387166_564160.html. [Consulta: 15 julio 2015]

radicalización yihadista, y aquellos que afirman que es un movimiento pacífico y totalmente contrario a la base ideológica relacionada con el yihadismo¹⁷⁴.

Esa falta de uniformidad en la consideración del grupo como trampolín o no hacia ideas radicales cercanas al salafismo yihadista puede ser la causa de estar en el punto de mira de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ya que pese a rechazar la violencia, su adoctrinamiento en la visión más conservadora del islam puede, como comentamos anteriormente, ser utilizado por otros grupos para pescar entre sus seguidores y posteriormente radicalizarlos.

La doctrina del movimiento Tabligh nos descubre y nos debe invitar a reflexionar cuán delgadas pueden ser las líneas que separan una interpretación extrema del Corán y su posterior imposición a través del miedo y del terror, que es lo que hace el salafismo yihadista. En entrevista con el secretario de la Federación del Consell Islamic, Mohamed Houli el 14-12.2015, comentaba que el Movimiento no es para nada susceptible de hacernos pensar que es radical y menos pensar que es una cantera de yihadistas, pero tampoco hay que soslayar los casos de miembros del taglibh que han pasado a engrosar las filas del neosalafismo yihadista.

El salafismo yihadista como corriente belicosa del islam comenzó a extender sus tentáculos en Europa a través de Francia a finales de los años ochenta y principios de los noventa del SXX sobre todo por el establecimiento de los radicales del Grupo Islámico Argelino (GIA). Este grupo fue una cantera importante de ideólogos y clérigos que propagaron un islam radical y violento, primero entre la importante comunidad argelina que habitaba en el país galo y después entre el resto de población musulmana que habitaba en Europa.

El nacimiento del GIA hemos de situarlo en el contexto político de la Argelia de 1990, donde el islamismo político representado por el FIS (Frente Islámico de Salvación) se convirtió en una especie de contrapoder al poder estatal y aparece como gestor en los problemas de la vida cotidiana de los barrios populares de las principales ciudades del país.¹⁷⁵

La convulsa situación en el país norteafricano facilitó la aparición de numerosos grupos terroristas, entre ellos el GIA, que quisieron acceder al poder utilizando el terrorismo como un método de guerra asimétrica iniciándose una guerra civil en el país

¹⁷⁴ Disponible en: Internet: http://www.iuisi.es/15_boletines/15_isie/doc_ise_06_2012.pdf. [Consulta 19 julio 2015]

¹⁷⁵ LACOMBA.J. Op.cit.p.146. El movimiento islamista ganó las elecciones municipales de 1990, así como la primera vuelta de las generales de 1991, circunstancia que alarmó al Gobierno argelino y que acabó con un golpe de Estado tras el cual se ilegalizó al FIS.

mediterráneo. En 1993, el GIA inició a una campaña muy visible de actos terrorista convirtiéndose muy pronto en uno de los grupos extremistas más radicales y violentos de Argelia provocando numerosas matanzas con bombas contra emplazamientos civiles y emboscadas tendidas a elementos de las fuerzas de seguridad argelinas¹⁷⁶.

Los radicales argelinos fueron unos adelantados en la utilización de los medios de comunicación para dar a conocer sus objetivos y dar publicidad a sus acciones a través de la revista Al Ansar-precursora de las revistas online Inspire y Dabiq que publican respectivamente los yihadistas de Al Qaeda en la Península Arábiga y Daesh- a través de las cuáles hacían permanentes llamamientos a la yihad y en la que se hacían numerosas referencias coránicas, de hadices del Profeta, así como de Ibn Tayymiya.

En el citado semanario propagandístico trabajaron como redactores Abu Qatada, Mustafá Setmarián (hombre de Al Qaeda en España) y Abu Hamza al-Masri, todos ellos personajes siniestros, radicales y capitales para la expansión del yihadismo en Europa. *En el caso de nuestro país* hay que señalar que no fue ajena a la expansión del salafismo yihadista propiciado por los “argelinos” y se instalaron en diferentes puntos de nuestra geografía, siendo su función principal la de base logística para facilitar la comisión de atentados en el país vecino o bien como lugar de refugio para escapar de las autoridades de su país de origen.

La catalogación de dicho grupo como terrorista en España quedó clara en el auto de procesamiento que dictó el juez de la AN, Baltasar Garzón, en el que destaca que¹⁷⁷:

“[...] el GIA es una organización terrorista que defiende la lucha armada como una vía válida para la instauración del Estado Islámico, y desarrolla su actividad criminal en el interior de Argelia”.

La actividad terrorista del grupo argelino en Europa fue destacada no sólo desde el punto de vista del proselitismo salafista que hizo entre los inmigrantes musulmanes, sobre todo argelinos, sino también por sus acciones terroristas en suelo francés como el atentado cometido en la estación de metro de Saint Michel en París en julio de 1995 o el secuestro de un avión en Argel con destino a París en 1994.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Disponible en

Internet:<http://www.un.org/spanish/sc/committees/1267/NSQE00601S.shtml>. [Consulta:7 abril 2015]

¹⁷⁷ “Garzón pide al fiscal que actúe contra un juez que liberó a cuatro activistas del GIA” *EL PAÍS*, 12 de marzo de 1999. Disponible en Internet:

en:http://elpais.com/diario/1999/03/12/espana/921193220_850215.html. [Consulta:7 abril 2015]

¹⁷⁸ “La policía francesa zanja el secuestro de un Airbus al matar a los 4 piratas y liberar a los rehenes”. *EL PAÍS*, 27 de diciembre de 1994 Disponible en

Para prevenir la deriva islamista en Francia, las autoridades francesas deberían haber tomado nota de lo que había sucedido en Argelia donde el islamismo era el resultado de la desestructuración de la sociedad tradicional argelina y la consiguiente aparición de un lumpenproletariado que se convirtió en la principal fuerza del islamismo. Eran los hijos de la antigua población rural, que vivían en precario en la periferia de las ciudades los que conformaban la base popular del movimiento salafista. Barrios pobres como la Kasbah de Argel o el barrio periférico de Los Eucaliptos, eran cantera de los grupos radicales argelinos, donde el paso de la escuela a la mezquita y al islamismo se hace de forma natural¹⁷⁹.

La experiencia de lo sucedido en los arrabales argelinos era un aviso de lo que podría suceder y que finalmente ha sucedido en las “banlieues” de las principales ciudades francesas. En ellas la falta de oportunidades, el desinterés del Estado y la estigmatización generan un caldo de cultivo para el extremismo entre jóvenes musulmanes¹⁸⁰ que se han convertido en salafistas tras iniciarse en la delincuencia común. Casos con el de Mohamed Merah, nos pueden ilustrar en ese paso al radicalismo que llevan a cabo muchos de los jóvenes musulmanes que habitan en los barrios periféricos de las grandes ciudades francesas y que pasan de cometer pequeños delitos a formar parte de grupos terroristas o bien de cometer atentados de manera individual¹⁸¹.

Otros de los países donde se produjo una expansión del salafismo yihadista fue en Reino Unido. Allí también predicaron con total impunidad imames salafistas como Abu Hamza al-Masri o Abu Qatada, considerado en su momento líder espiritual de Al Qaeda en Europa, los cuales difundieron sus ideas radicales por el Reino Unido sin ningún tipo de control previo por parte de las autoridades de las Islas. En sus predicas expresaban la visión compartida por muchos de sus acólitos¹⁸²: “la guerra de los muyahidines la imponen las palabras del profeta. La yihad significa ejecutar la palabra de Alá, a eso le llamamos yihad islámica”.

Internet:http://elpaís.com/diario/1994/12/27/internacional/788482817_850215.html. [Consulta: 17 abril 2015].

¹⁷⁹ LACOMBA.J. Op.cit,p.137

¹⁸⁰ “Mi vecino yihadista: islam radical en Occidente”. *Estudios de Política Exterior*, 30 de Octubre de 2014. Disponible en: Internet: <http://www.politicaexterior.com/actualidad/mi-vecino-yihadista-islam-radical-en-occidente> [Consulta: 7 de agosto 2015]

¹⁸¹ El informe de TE-SAT de EUROPOL relativo al año 2016, estima que un 80% de los que se van a luchar al extranjero son personas con antecedentes por la comisión de delitos pequeños y graves. Disponible en

Internet:https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf. [Consulta: 3 febrero 2017]

¹⁸² NAPOLEONI L. *Yihad.Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004,p. 233.

En concordancia con la afirmación del religioso jordano de origen palestino, los reclutadores salafistas en los países occidentales tienden a hacer hincapié en la motivación religiosa, y se centran en determinados tipos de individuos: musulmanes jóvenes, muchas veces decepcionados y desarraigados en las sociedades occidentales, que saben poco o nada del Islam y se confían a los mayores, para que les muestren el camino, camino que es el de la violencia y el de la irracionalidad.

2.2 *El wahabismo.*

El wahabismo¹⁸³ designa el cuerpo doctrinal y sobre todo las actitudes y comportamientos inspirados por un reformador religioso especialmente rigorista, Muhammad Ibn al Wahhab, que vivió en Arabia central a mediados del siglo XVIII.

En torno a la doctrina wahabí se proyectó un importante movimiento religioso-político extendido y divulgado en la Península Arábiga y Asia Central, aún vigente en la actualidad, especialmente en tanto que fuente principal de inspiración en los planos religioso y político dentro del reino de Arabia Saudí.

Con el wahabismo, en palabra de Elorza se asiste a la cristalización de la corriente teológica, formalizada por Ibn Taymiyya, a partir de la escuela jurídica ultraortodoxa constituida en el siglo IX por Ibn Hanbal. Esta escuela preconiza el regreso a la religión pura de los primeros musulmanes y rechazando otro consenso que no fuera el de los Compañeros del Profeta. Hasta ese momento, el hanbalismo, había sobrevivido como la más intransigente de las cuatro escuelas originarias surgidas en torno a la interpretación de la Sunna, aspirando a preservar la literalidad de lo revelado por Alá a los hombres a través del Corán y los hadices.

Esto no quiere decir que todos los musulmanes que siguen la interpretación del hanbalismo sean salafistas yihadistas, pero sí que todos los terroristas salafistas lo hacen siguiendo la interpretación del Corán que establece la citada escuela. Además no hay que preterir que el resto de escuelas sunníes, la malekí, la hanafí y la safí, tienen una forma de entender la ley sagrada de los musulmanes diferentes a la hanbalí, especialmente en cuestiones de interpretación, analogía y consenso.

La clave de la extensión del wahabismo la encontramos en el encuentro que tuvo Muhammad ibn Abd al Wahhab con el emir Muhammad ibn Saud, que se refrendó con un acuerdo matrimonial entre la hija del reformador y el gobernante saudí. La alianza

¹⁸³ KEPEL, G. *FITNA*, Op.cit., 61. Los seguidores de esta doctrina rechazan la apelación "wahabíes", nacida y propagada en un medio hostil (Occidente) y que indicaría que idolatran a un hombre, y prefieren la de "salafistas", que evoca su esfuerzo por imitar a los "piadosos ancestros" (salaf), compañeros del Profeta, en cuanto al modo de vida ejemplar.

consagró a las dos familias, como máximas representantes a nivel político y religioso del nuevo centro de poder islámico y abrió un período de expansión que llevó al control, por parte de la dinastía de los Saud de casi toda la Península Arábiga, incluidas las ciudades santas de Medina y La Meca.¹⁸⁴

La citada alianza pervive actualmente, así como su proyecto religioso. A partir de la década de los 60 del siglo pasado, la familia real saudí, quizás con el fin de ganarse a sus ulemas wahabíes, propició una política activa de proselitismo internacional. Este expansionismo lo pudo realizar gracias a los importantes recursos financieros provenientes del petróleo, con esos fondos Arabia Saudí financió directamente la creación y desarrollo de movimientos islamistas radicales inspirados bajo el signo de una radicalización dogmática y política.

El auge del islamismo radical actual debe mucho a las donaciones de magnates saudíes, hombres de negocio, y organizaciones caritativas para promover dentro y fuera del mundo árabe el wahabismo. El poder saudí y la enseñanza wahabí van intrínsecamente unidas a una idea común cual es el rechazo de la modernidad en favor de un regreso al pasado sagrado. Su intención era y es regresar al islam puro y auténtico del Profeta, quitando y en caso necesario destruyendo todas las incorporaciones y distorsiones posteriores.

A juicio de Abdul Wahhab, desde la muerte del profeta y de sus sucesores inmediatos, los rashidun, el Islam habría abandonado el recto camino revelado por Alá en el Corán y los hadices y eso había hecho perder a los musulmanes la hegemonía mundial. También se “quejaba” que la interpretación de los textos sagrados por parte de los juristas había traído consigo la perversa innovación, la Bida.

Para hacernos una idea, sería un equivalente al acto cristiano más grave, que es la herejía o falsa creencia. Para los salafistas no pueden haber intermediarios entre el hombre y Alá¹⁸⁵ Por ello también se oponían al creciente culto a los santos que el marabutismo como el sufismo preconizaban.

En base a esta oposición se sucedieron muchas persecuciones de brujos, herejes y adivinos, erradicación de santuarios profanos y tumbas veneradas ancestralmente, demolición de mezquitas emplazadas sobre tumbas, destrucciones de imágenes, pintadas o esculpidas. Uno de los ejemplos de la irracionalidad del pensamiento rigorista en relación con la creatividad y el arte, lo tuvimos cuando los talibanes en

¹⁸⁴ ELORZA.A.Op.cit.,p.105

¹⁸⁵ Ibidem,p.108

marzo de 2001, destruyeron por completo los Budas de Bamiyán. Estos colosos esculpidos en roca entre los siglos III y IV, fueron destruidos porque según los talibanes “su presencia en el Emirato Islámico de Afganistán va contra los principios del Islam”.

Pero no sólo fueron las figuras colosales las únicas que sufrieron el sinsentido talibán, ya que también se destruyeron miles de figuras arqueológicas de la época en que Afganistán era un centro de la civilización budista, mucho antes de que los ejércitos árabes introdujeran el Islam en el siglo VII¹⁸⁶. Otro episodio de las agresiones que sufren las creaciones artísticas por parte de los islamistas lo tuvimos en Tombuctú, la ciudad santa del norte de Mali. Los islamistas desde principios de julio de 2012, han destruido numerosos mausoleos dedicados a santones musulmanes que vivieron y fueron enterrados en Tombuctú. Por desgracia se siguen produciendo atentados contra el patrimonio cultural de la humanidad por parte de los seguidores de la doctrina wahabí en ciudades milenarias como Nimrud, Palmira o Mosul, con ataques a museos, templos, iglesias y otros monumentos históricos.

A mediados del siglo XX se llegó a pensar que la hora del wahabismo había pasado, al ser una creencia religiosa surgida en el seno de una sociedad preindustrial y mal podía adaptarse a las nuevas formas de vida y pensamiento, podría tener éxito en las condiciones primitivas y sencillas que imperaban en la época de Ibn Taymiyya, pero que en principio carecía de soluciones para responder a la civilización moderna.

Sin embargo no fue así, y el wahabismo pasó entonces a jugar un doble papel: primero como ideología que permite al Estado forjar una alianza con los ulemas sobre la base de una estricta vigilancia de usos y costumbres; segundo, como ortodoxia islámica que se enfrenta a las desviaciones del propio gobierno y al cerco del “politeísmo” en el mundo que rodea a Arabia¹⁸⁷.

Esa receta volvería a ser eficaz a finales del siglo pasado para impulsar a la militancia y a la yihad, tanto contra los infieles del exterior como frente a los gobiernos y grupos sociales musulmanes estigmatizados también por su presunta infidelidad. Este talante agresivo, convertido en componente de una concepción del credo musulmán incluye asimismo la obligación de expandirlo universalmente mediante la espada, buen exponente de ello son las actividades que desde el inicio de los noventa del siglo

¹⁸⁶ “Los taliban destruyen por completo los budas de Bamiyán”. *EL MUNDO*, 12 de marzo de 2001.

Disponible en

Internet: <http://elmundo.es/elmundo/2001/03/10/internacional/984214621.html>. [Consulta: 15 abril 2015]

¹⁸⁷ ELORZA.A. Op. cit. p.121.

pasado se atribuyen a Al Qaeda, y que en la actualidad tienen continuidad en ella y en Daesh¹⁸⁸.

Las numerosas investigaciones policiales que se han llevado a cabo en multitud de países acredita que los maestros y predicadores del wahabismo tenían y tienen a su disposición enormes recursos económicos, que empleaban y emplean para fomentar y difundir su particular visión del Islam que sirve a su vez de base teológica para que los yihadistas construyan su relato histórico y justifiquen sus acciones.

Más complicado es poder demostrar la existencia de conexiones directas entre atentados concretos y financiación institucional por parte de las diferentes monarquías del Golfo Pérsico que tienen en el credo wahabí su credo oficial. En ese enfoque tenemos el ejemplo de las acusaciones a Arabia Saudí por su posible implicación en los atentados del 11-S, y cómo esa supuesta relación tuvo como consecuencia la puesta en marcha de una investigación secreta por parte de la comisión oficial del Congreso de EE.UU, que una vez desclasificada no ha podido verificar los vínculos existentes entre los terroristas y personas que podrían estar vinculadas al Gobierno de Riad¹⁸⁹.

Lo que no deja margen a las especulaciones es que grupos terroristas como Al Qaeda o Daesh se han beneficiado y se benefician de las donaciones de hombres acaudalados, mayoritariamente de países del Golfo Pérsico, que suelen ser donantes privados que creen en su proyecto de Estado Islámico y quieren contribuir en la lucha contra los enemigos del Islam¹⁹⁰.

Las organizaciones caritativas¹⁹¹ y las ONG's también han sido un problema importante para las agencias de seguridad internacionales. Durante mucho tiempo han servido como instrumentos para proveer y canalizar fondos y ayudas a las diferentes organizaciones terrorista. Actualmente con los instrumentos jurídicos con los que se ha dotado la Comunidad internacional, tienen más dificultades no sólo a nivel internacional

¹⁸⁸ REINARES.F. *Terrorismo global*, Op.cit.,p.92

¹⁸⁹ Disponible en Internet:

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/15/estados_unidos/1468619801_123441.html. [Consulta: 17 noviembre 2016]

¹⁹⁰ Disponible en

Internet: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/06/24/53a99799e2704313298b4584.html>. [Consulta: 6 de agosto 2016]

¹⁹¹ Véase entre otras: NAPOLEONI.L. *Yihad. Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*, para profundizar en la conexión entre organizaciones caritativas y terrorismo yihadista.

si no también dentro de Arabia Saudí, con sanciones severas en el caso de que descubriesen relaciones entre ellas y los terroristas¹⁹²

Como corolario del pensamiento salafí considero importante citar la reflexión del Catedrático Elorza¹⁹³:

El integrista es la mitificación de una Arcadia Perdida. Esa visión arcaizante nace de un encuentro traumático con la modernidad que no lo percibe directamente la masa de desposeídos sino una élite de profesionales. Los integristas contemporáneos surgen de un movimiento de maestros, juristas, clérigos y estudiantes en universidades occidentales. Es una élite profundamente autoritaria que se cree poseedora de la única legitimidad para gobernar un mundo no dominada por ella sino por un poder exterior.

¹⁹² “¿Financia Arabia Saudí a los terroristas del “Estado Islámico”? *EL ESPAÑOL*, 16 de diciembre de 2015. Disponible en Internet: http://www.lespanol.com/mundo/20151215/86991350_0.html. [Consulta: 4 octubre 2016]

¹⁹³ Entrevista a Antonio Elorza en “La Clave”, núm 80, 25-31 Octubre de 2002, disponible en Internet: <http://www.lbouza.net/elorza2.htm>. [Consulta: 3 mayo 2014]

III.LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO YIHADISTA

1. El fenómeno terrorista en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

1.1 Inicios y desarrollo.

Para llevar a cabo el estudio de las políticas e iniciativas legislativas conformadas por la Unión Europea en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en adelante ELSJ, vamos a ir enumerando los diferentes instrumentos jurídicos y estrategias que se han ido aprobando en el seno de la UE.

Antes de proceder al desarrollo de este capítulo es oportuno apuntar que el ELSJ con tal denominación, se produce con la aprobación del Tratado de Amsterdam¹⁹⁴. El proceso hasta llegar a esa denominación ha seguido una serie de etapas que son las que vamos a exponer.

a) Grupo de Trevi

Los inicios de la cooperación intergubernamental, fuera del marco jurídico de las Comunidades Europeas, en los ámbitos de la cooperación policial y judicial que afectan al tratamiento del “terrorismo, los podemos situar con la conformación del grupo TREVI.

La creación *del grupo de TREVI*, cuyas siglas significan terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacional, fue por iniciativa del primer ministro británico en una reunión del Consejo de Europa celebrada en Roma en 1975, como consecuencia oleada de ataques terroristas que se estaban produciendo en Europa¹⁹⁵. Estaba integrado en sus inicios por los ministros de Justicia e Interior de los nueve países que en aquel momento conformaban la CEE (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido) , a los que se añadieron

¹⁹⁴ Tratado de Amsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Firmado el 2 de octubre entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

¹⁹⁵ Entre los años 1970 y 1975 se produjeron números atentados que produjeron la muerte de más de 1600 personas fallecidas. La mayoría de los incidentes se contabilizaron en Reino Unido, Italia, Irlanda, Alemania, Italia y España siendo la mayoría de ellos cometidos por grupos terroristas de extrema izquierda, extrema derecha y etno-nacionalistas.“ *Un atlas del terrorismo en los últimos 45 años*”. EL PAÍS, 7 de julio de 2016.Disponible en Internet: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/03/actualidad/1483447041_537188.html. [Consulta: 3 septiembre 2016]

Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986, siendo su finalidad luchar contra el terrorismo y coordinar la cooperación policial de toda la Comunidad en este terreno.

Los ministros se reunían en el seno de este Grupo para tratar problemas de orden público y de terrorismo, y bajo sus auspicios se crearon varios grupos y subgrupos de trabajo. Sus competencias se ampliaron en 1985 a la inmigración ilegal y a la delincuencia organizada¹⁹⁶.

Las instituciones europeas quedaban al margen de este proceso, que se desarrollaba de acuerdo con las reglas de juego intergubernamentales, lo cual ofrecía serios inconvenientes, pues se carecía de una estructura integrada de alcance propiamente comunitario. No disponían ni de instituciones propias, ni de bases jurídicas que les obligasen, y su misión era dar una respuesta coyuntural y operativa al terrorismo, mediante el intercambio de sus informaciones y experiencia¹⁹⁷.

Se puede decir que es una cooperación técnica policial¹⁹⁸ en materia de lucha contra los actos de terrorismo, una cooperación que tiende a implantar gradualmente un espacio judicial europeo empezando por el campo penal y sobre todo por la represión de las acciones terroristas.¹⁹⁹

Paralelamente los Ministros de Interior y de Justicia de los Estados miembros iniciaron a partir de 1984 una serie de encuentros regulares sobre cuestiones concretas de cooperación policial, judicial y aduanera y libre circulación de personas. Sin embargo ni el Parlamento Europeo ni los Parlamentos nacionales estaban facultados para supervisar las medidas adoptadas. La construcción europea centrada en el desarrollo económico fue incapaz durante ese período de incrementar un desarrollo armónico y progresivo entre el espacio de libertad, entendido éste como el ámbito de desarrollo de las libertades de circulación de las personas, mercancías, capitales y servicios, y el espacio de seguridad.

¹⁹⁶ "El Grupo de TREVI actualiza sus medidas contra el terrorismo". *EL PAÍS*, 10 de diciembre de 1987. Disponible en Internet: http://www.elpais.com/diario/1987/12/10/internacional/566089204_850215.html. [Consulta: 14 de enero de 2015].

¹⁹⁷ Disponible en Internet: http://europa.eu/legislación_summaries/institucional_affairs/treaties/Amsterdam_treaty/a11000-es.htm. [Consulta: 14 de enero de 2015]

¹⁹⁸ La cooperación técnica policial es una modalidad del mecanismo de cooperación política europea. Ésta consistía en que todo lo que se hacía entre los "Doce" fuera del marco de los Tratados, pero con la misma voluntad de crear una Europa fuerte y unida, está basada en la pertenencia a la Comunidad Europea y se extiende automáticamente a los países adherentes. Si bien se distingue de las Comunidades, sin embargo es parte integrante de la Europa Comunitaria.

¹⁹⁹ *Manual de derecho comunitario*. 2ª edición. Barcelona: Editorial Ariel, p.22.

Evidentemente ello dio pie a un déficit de una política de seguridad que cobra especial relevancia en la hora actual.

No podemos preterir la influencia que tuvieron los procesos revolucionarios en Europa Central y Oriental a finales de los años ochenta en el espacio de seguridad. La seguridad ya no podía definirse solo en términos militares, y no era aceptable mantener como principal objeto de estudio la seguridad nacional y las capacidades militares requeridas por los Estados para hacer frente a las amenazas exteriores percibidas. Se apostó entonces por una aproximación multidimensional de la seguridad para poder incluir cuestiones, amenazas y riesgos económicos, políticos, sociales, medioambientales, así como también militares²⁰⁰.

Hay que apuntar que ya en los años 90 comenzaba a aparecer en el escenario político la dialéctica entre inmigración, delincuencia y terrorismo que iba a tener su incidencia en el proceso de integración regional de la UE y la conformación de un espacio común, libre de fronteras interiores. Y precisamente en el marco comunitario, las migraciones fueron englobadas en el área de Justicia y Asuntos de Interior, junto con el terrorismo y el tráfico de drogas, si bien como veremos más adelante las políticas relacionadas con visados, asilo e inmigración se “comunitarizarán” en el Tratado de Amsterdam.

La siguiente etapa en el desarrollo de la cooperación policial y judicial en materia penal se inicia con el *Acta Única Europea* (en adelante AUE).

b) *Acta Única Europea*

El AUE²⁰¹, supuso la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la CEE²⁰². Con esta reforma se puso de relieve la necesidad de una mayor coordinación de políticas en la esfera de la seguridad interior y de la justicia, ya que estos asuntos seguían correspondiendo en gran medida a la cooperación intergubernamental. El art 8A (art.7A en el Tratado de Maastricht y art.14 en el Tratado de Amsterdam), contempló la creación en la Comunidad Europea de un mercado único basado en las cuatro libertades fundamentales: la libre circulación de mercancías, de capitales, de servicios y de personas. Es cierto que la libre circulación de trabajadores, y en particular, su derecho de residencia en los otros Estados miembros estaba a punto de consolidarse;

²⁰⁰ JORDÁN, J Y DE CUETO, C. *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*. Granada: Editorial Comares, 2003, p.57.

²⁰¹ DO L 169 de 29/06/1987, p.0001-0029.

²⁰² Disponible en Internet: <http://eur-lex.europa/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>. [Consulta: 16 septiembre 2015]

por eso se caminó hacia la supresión de los controles en las fronteras no sin registrarse una fuerte reticencia por parte de algunos Estados.

Éste fue el motivo por el que los Estados partidarios de avanzar más rápido -Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo-elaboraron el *Acuerdo de Schengen*²⁰³ en 1985, por el cuál se eliminaban las fronteras interiores entre ellos, creando un espacio común llamado "Espacio Schengen", que fue perfeccionado con la aprobación del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen en 1990²⁰⁴. (CAAS)

Con el objeto de "compensar" la libre circulación de personas, las principales medidas adoptadas por los Estados miembros en el marco de la cooperación Schengen incluían²⁰⁵:

- La supresión de los controles de personas en las fronteras interiores
- El reforzamiento de los controles en las fronteras exteriores
- La armonización de las medidas en materia de visados y asilo
- Medidas destinadas a mejorar la cooperación policial,
- Refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales
- La creación del Sistema de Información de Schengen (SIS)

El conjunto de normas, mecanismos y reglamentaciones destinadas a cumplir las medidas que acabamos de citar es el lo que comúnmente se denomina "acervo Schengen". Como veremos más adelante y como consecuencia de la aprobación del Tratado de Amsterdam, el "acervo" se integró en el marco jurídico de la Unión Europea.

El "*Sistema Schengen*" entró en vigor en marzo de 1995, y junto a él se creó el *Sistema de Información de Schengen (SIS)*²⁰⁶ como parte fundamental del dispositivo Schengen. Los Estados miembros suministran datos al sistema mediante redes nacionales (N-SIS)

²⁰³ VAN OTRIVE.L. "Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen". Fundación CIDOB, *Revista Afers Internacionals*, núm 53, p.43-61.

²⁰⁴ Con el Convenio de ejecución de Schengen se concreta y precisa el Acuerdo de Schengen creando nuevas estructuras operativas como el Sistema de Información de Schengen.

²⁰⁵ El espacio y la cooperación de Schengen. Disponible en: Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020>. [Consulta: 28 marzo 2015]

²⁰⁶ El SIS es una base de datos sofisticada que permite a las autoridades responsables de los Estados Schengen intercambiar datos sobre determinadas categorías de personas y de bienes.

²⁰⁷conectadas a un sistema central (C-SIS), este dispositivo se complementa con una red denominada SIRENE²⁰⁸, que es la interfaz humana del SIS.

En el articulado del CAAS, artículos 94 a 100, se establece: la información que puede disponerse en el sistema, las personas susceptibles de ser apuntadas en el SIS, así como los objetos que pueden ser incluidos. Por lo tanto, apuntar que el SIS disponía de información sobre aquellos individuos relacionados con delitos graves, sobre personas desaparecidas, e información sobre armas, documentos de identificación susceptibles de ser sustraídos, vehículos, etcétera.

El espacio Schengen se ha ido extendiendo poco a poco a casi todos los Estados miembros. Italia firmó los acuerdos el 27 de noviembre de 1990; España y Portugal, el 25 de junio de 1991; Grecia, el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995, y Dinamarca²⁰⁹, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996. La República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se sumaron el 21 de diciembre de 2007. Bulgaria, Chipre, Rumanía, Croacia²¹⁰, Reino Unido e Irlanda²¹¹, no pertenecen al Espacio Schengen.

En cambio otros países no miembros de la Unión como Islandia²¹², Noruega, Suiza y Liechtenstein si que disfrutaban de este espacio.

De nuevo vemos como los Estados miembros conformaban mecanismos de cooperación de carácter intergubernamental ante la ausencia de iniciativa de las instituciones comunitarias.

Esta necesidad de colaboración ya vislumbraba la necesidad de establecer una estructura global en el marco jurídico de la Unión Europea para aumentar no solo la eficacia de las medidas adoptadas por los Estados miembros en los terrenos de justicia

²⁰⁷ Las N-SIS son los componentes nacionales del SIS, a partir de los cuáles los usuarios finales de cada uno de los Estados tienen acceso al mismo. Estos usuarios son los diferentes cuerpos policiales y aduaneros.

²⁰⁸ La describiremos más adelante, pero como anticipo comentar que estas oficinas se da una información complementaria requerida a la entrada nacional.

²⁰⁹ Dinamarca adoptó una cláusula por la cual puede decidir si adopta o no las medidas jurídicas que se vayan adoptando para el territorio Schengen.

²¹⁰ En el caso de estos cuatro países los controles se mantendrán hasta que el Consejo de la Unión Europea determine que se cumplen las condiciones para suprimirlos. Esto significa que los vuelos desde uno de estos Estados a un Estado Schengen se consideran exteriores y están sujetos a controles fronterizos. Sin embargo, los ciudadanos de la UE tienen derechos a circular libremente cuando viajan por la Unión, tanto por los países pertenecientes a Schengen como por los demás.

²¹¹ De acuerdo con el protocolo adjunto de Amsterdam, Irlanda y el Reino Unido pueden participar en la totalidad o en parte de las disposiciones del acervo de Schengen después de una votación unánime en el Consejo de los Estados parte en los acuerdos y el representante del Gobierno del Estado de que se trate.

²¹² Su participación, junto con Noruega, vienen dada porque ya participaba con los países escandinavos de la UE en la "Unión Nórdica de Pasaportes".

y asuntos de interior sino también de coordinar el trabajo de todas estas organizaciones, evitando de esta manera la duplicación de tareas. Estructura que quedaría conformada con lo dispuesto por el título VI del Tratado de la Unión Europea de 1992.

Por su parte, la declaración política adjunta al Acta Única Europea confirmó la intención de todos los Estados miembros de cooperar en los ámbitos de entrada, circulación y residencia de ciudadanos de terceros países así como en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el comercio ilegal de obras de arte y antigüedades.

En esa línea el Consejo Europeo de Rodas de 1988,²¹³ encargó al grupo intergubernamental de coordinación “libre circulación de personas” que propusiera medidas encaminadas a conjugar la libre circulación de las personas y la seguridad ciudadana una vez eliminados los controles en las fronteras interiores de la Comunidad. Este grupo propuso en 1989 un programa de trabajo denominado “Documento de Palma” que recomendaba enfáticamente un enfoque más coordinado en diversos aspectos de la cooperación en materia de justicia e interior²¹⁴.

El siguiente paso en el avance de la construcción europea se produce con la institucionalización de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior como consecuencia de la firma del *Tratado de la Unión Europea en 1992*, conocido también como *Tratado de Maastricht*.

c) *Tratado de la Unión Europea*²¹⁵

El Tratado de la Unión Europea, (en adelante TUE) también denominado Tratado de Maastricht, constituye una piedra angular en el proceso de integración europeo, pues, al modificar y completar al Tratado de París de 1951 que creó la CECA, a los Tratados de Roma de 1957 que instituyeron la CEE y EURATOM, y al Acta Única Europea de 1986, por primera vez se sobrepasaba el objetivo económico inicial de la Comunidad (construir un mercado común) y se le daba una vocación de unidad política. El Tratado va a tener una estructura basada, en “tres pilares”, según la jerga jurídica de los que lo idearon y redactaron:

²¹³ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 326, 19 de diciembre de 1988

²¹⁴ Disponible en

Internet:http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/Amsterdam_treaty/a11000-es.htm. [Consulta: 18 septiembre 2015].

²¹⁵ Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). DO C 191 de 29/07/1992, p.0001-0112.

-El denominado “pilar comunitario recoge los Tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales. En este pilar están recogidos el Mercado Único, la Unión Económica y Monetaria, la Política Agraria Común, los Fondos Estructurales, etc

-Los nuevos pilares están basados no en unos poderes supranacionales, sino en la cooperación entre los gobiernos. En el segundo pilar se sitúa la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y el tercer pilar sería el de Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI), que nacía con críticas debido a la multiplicidad de niveles de trabajo, complejidad y falta de transparencia²¹⁶.

El Tratado de Maastricht organizó la colaboración de todos los Estados miembros en materia de JAI a través de las disposiciones establecidas en el título VI. El objetivo de las mismas era ofrecer a los ciudadanos un nivel elevado de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia. En concreto, los ámbitos que abarcaban al ser considerados de interés común eran los siguientes:

- política común de asilo;
- normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Unión Europea y refuerzo de los controles en las mismas;
- lucha contra la inmigración irregular;
- lucha contra el terrorismo;
- la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional;
- cooperación judicial en materia civil y penal;
- creación de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL) dotada de un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales.

El TUE de 1992 también integró a los grupos de trabajo preexistentes en una estructura compleja de cinco niveles: grupos de trabajo específicos, comités directivos, Comité de

²¹⁶La gran diferencia entre el pilar central y los otros dos pilares básicamente, tenían que ver con la forma en que se tomaban las decisiones y con la participación de las instituciones comunitarias. En el caso del tercer pilar solo ofrecía a las instituciones comunitarias una participación parcial, sin posibilidad real de ejercer control sobre las decisiones de los Estados miembros: El Tribunal de Justicia sólo tenía competencia para interpretar los convenios si una cláusula del propio texto así lo disponía, el Parlamento Europeo podía ser consultado por el Consejo, pero de hecho solo era informado a posteriori en la mayoría de los casos sin posibilidad de formular una opinión sobre los debates en curso, y el derecho de iniciativa de la Comisión Europea se limitaba a determinados ámbitos, y además era compartido con los Estados miembros. Los Estados miembros eran los únicos que podían intervenir en materia de cooperación judicial en materia penal, policial y aduanera. El Consejo con frecuencia se veía paralizado por la necesidad de alcanzar la unanimidad para adoptar cualquier decisión en esta materia. Disponible en Internet:<http://eur-lex.europa/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:a11000>. [Consulta:20 de octubre 2015]

Coordinación previsto por el art.36 del TUE, COREPER ²¹⁷, y Consejo de Ministros de Justicia y de Asuntos de Interior²¹⁸.

En cuanto a los instrumentos jurídicos específicos que se tenían en el tercer pilar estaban la: *Posición común, la Acción común y el Convenio*. El alcance jurídico de los dos primeros no es lo suficientemente nítido hasta el punto que algunos Estados los han llegado a considerar como instrumentos no vinculantes.

Eso no significa que no fuesen utilizados para avanzar en la institucionalización de la cooperación en los ámbitos policiales y judiciales que afectaban a la lucha contra el terrorismo. Lo podemos ver sobre todo en el caso de las acciones comunes que fueron adoptadas en numerosas ocasiones con el objetivo de favorecer la cooperación entre los servicios policiales²¹⁹, judiciales²²⁰ y aduaneros, y que dieron lugar, entre otras, a la creación de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) en 1995 y de los magistrados de enlace en 1996.

Mencionar que los Estados miembros también recurrieron a otras disposiciones sin efectos jurídicos que no estaban previstos en los Tratados, como fueron las *Resoluciones, Recomendaciones y Declaraciones*, ello fue en detrimento de los tres instrumentos principales del Título VI del Tratado que citamos anteriormente.

Acabamos de comentar que también se recurrían a otros mecanismos jurídicos distintos de los principales, uno de los cuales eran las declaraciones. Es en el ámbito de la lucha contra el terrorismo donde el Consejo de la UE aprobó una importante declaración: “*La Declaración de La Gomera*”²²¹, (en adelante la *Declaración*), con el fin de fortalecer los

²¹⁷ EL COREPER, Comité de Representantes Permanentes de la UE, es un órgano interno del Consejo de la Unión Europea, con funciones políticas y administrativas, compuesto por un representante de cada Estado de la Unión, con rango de embajador o, en su caso, sus adjuntos, y por un representante de la Comisión Europea. Lo preside el representante del Estado que detenta la presidencia rotatoria del propio Consejo.

²¹⁸ FERNÁNDEZ ROZAS, J.C. “ El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *Revista Jurídica Española La Ley*, 2004, 4,D-195,p.1687-1881.

²¹⁹ Entre ellas podemos destacar las siguientes: Acción común 95/73/JAI, de 10 de marzo de 1995 para preparar el establecimiento de EUROPOL; Acción Común 96/610/JAI del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa a la creación y mantenimiento de una directiva de competencias técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la UE; Acción Común 97/339/JAI, de 26 de mayo de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden públicos; Acción Común 98/245/JAI, de 19 de marzo de 1998, que estableció un programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada;

²²⁰ Destacar las siguientes: Acción Común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996 para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea. DO L,105 DE 27.04.1996; Acción Común 98/428/JAI del Consejo de 29 de junio de 1998, por la que se crea la Red Judicial Europea en materia penal, con competencia sobre los delitos de terrorismo, p.130-134.

²²¹ “La Declaración de La Gomera”. Aprobada en la reunión informal de los Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros celebrada en La Gomera el 14 de octubre de 1995. Conclusiones de

mecanismos de cooperación policial y judicial para prevenir y combatir eficazmente las acciones terroristas. En ella el Consejo *Declara* que²²²:

- se incremente el intercambio de información operativa sobre las organizaciones terroristas, para permitir un mejor conocimiento de las mismas en lo relativo a sus formas de actuación, en particular al tráfico de armas, la financiación y el blanqueo de dinero;
- se mejore la coordinación y la cooperación entre las autoridades judiciales a fin de eliminar los eventuales riesgos de impunidad;
- se pongan a disposición de las autoridades judiciales competentes los responsables de actos terroristas para su enjuiciamiento y, en su caso, para el cumplimiento de las penas, mediante la extradición, teniendo en cuenta las disposiciones de los Tratados internacionales.

Uno de los aspectos que es importante destacar de la Declaración es que constata el incremento de las acciones integristas²²³, a la vez que señala que constituyen una amenaza a la democracia, al libre ejercicio de los derechos humanos y al desarrollo económico y social, por lo que la lucha contra este terrorismo debe ser prioritario para la UE.

Con relación a los *convenios internacionales*, otro de los instrumentos establecidos en el tercer pilar del TUE, su aplicación en el sector que estamos considerando también ha deparado resultados insatisfactorios, sobre todo por requerir plazos muy largos para su adopción y su aplicación.

La razón principal es porque la puesta en marcha de los mismos está en función de la voluntad de los Estados y condicionada por los mecanismos internos de prestación del consentimiento en obligarse, lo cual implica que los plazos sean muy distintos que los resultantes de los acuerdos bilaterales entre Estado-Estado.

Sin embargo su uso en materia de extradiciones posibilitó un cierto impulso, lo cual afianzó la cooperación judicial penal a fin y efecto de excluir a los terroristas de los

la Presidencia española. Madrid 15 y 16 de diciembre de 1995. Disponible en Internet: http://europarl.europa.eu/summits/mad2_es.htm. [Consulta: 25 septiembre 2015].

²²² Anexo 3: Terrorismo: Declaración de La Gomera. Ibidem.

²²³ En los años 90, Francia era el país más afectado por la amenaza del terrorismo integrista musulmán, representado por el grupo terrorista argelino GIA. Algunas de las acciones terroristas, disponible en Internet :

<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1995/10/15/028.html>. [Consulta: 10 de enero de 2014].

privilegios que resultaban de la consideración de sus actos como delitos políticos. Entre los convenios aprobados en esta materia hay que destacar los siguientes:

-Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea²²⁴ cuyo objeto era facilitar la aplicación del Convenio europeo de extradición de 13 de diciembre de 1957²²⁵ entre los Estados miembros, completando las disposiciones de dicho Convenio.

-Convenio de extradición entre Estados miembros²²⁶, cuyo objeto es completar otros acuerdos internacionales existentes en la materia, tales como el Convenio europeo de extradición, de 1957, el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, de 1977, y el Convenio de la Unión Europea relativo al procedimiento simplificado de extradición de 1995.

Con respecto a éste último, también conocido como “*Convenio de Dublín*” comentar que nuestro país fue uno de los mayores impulsores de la negociación en el Consejo Europeo de Dublín. Ese impulso se inició ya en el Consejo anterior celebrado en Florencia, en junio de 1996, cuando la representación española expresó su deseo que en el nuevo convenio se plasmase el compromiso de los Quince de entregar a todas las personas perseguidas por terrorismo o pertenencia a banda armada.

La posición española en el Consejo Europeo fue apoyada por Francia, continuando así con la política de colaboración mostrada por nuestro país vecino en materia de persecución de los terroristas de ETA²²⁷.

La lucha contra el terrorismo etarra era una prioridad para los diferentes ejecutivos españoles, de ahí a que el tercer pilar de la UE, en su dimensión de lucha contra el terrorismo, ocupase un lugar privilegiado en la agenda comunitaria española. Asimismo la problemática surgida con Bélgica en relación con la negativa a extraditar a dos

²²⁴ Acto del Consejo, de 10 de marzo de 1995, adoptado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se establece el convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea. El Convenio tiene por objeto completar las disposiciones y facilitar la aplicación entre los Estados miembros del Convenio Europeo de Extradición firmado en París el 13 de diciembre de 1957. DO C78 de 30/03/1995. BOE núm.89, de 14 de abril de 1999, p.13798-13802.

²²⁵ Instrumento de ratificación de 21 de abril de 1982, del Convenio Europeo de Extradición, hecho en París el 13 de diciembre de 1957. BOE núm.136, de 8 de junio de 1982, p.15454-15462.

²²⁶ Acto del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, adoptado con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se establece el convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea. DO C 313 de 23/10/1996, p.0001-0023.

²²⁷ BARBÉ, E. *La política europea de España*, 1ª ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1999, p.115.

individuos acusados de colaborar con ETA hizo aumentar la presión española para aprobar el convenio en materia de extradición.²²⁸

Finalmente las reiteradas peticiones españolas surtieron efecto en la cumbre de Dublín de diciembre de 1996 donde los quince jefes de Estado y de Gobierno asumieron un compromiso político en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada al establecer como un principio claro que ningún ciudadano de un Estado miembro de la Unión pudiese solicitar asilo en otro Estado miembro. Sin embargo las presiones de las asociaciones de derechos humanos o los mismos textos constitucionales de algunos países comunitarios hacían poner en duda, que el acuerdo de Dublín, se tradujese en un acuerdo fácil de cara a la cumbre de Amsterdam, que habría de dar luz verde a la reforma del TUE²²⁹.

En definitiva lo que España quería era que el concepto de delito político no se podía aplicar para bloquear la extradición de individuos relacionados con el terrorismo.

Como podemos observar los Convenios de Bruselas de 1995 y de Dublín de 1996 fueron dos instrumentos importantes para avanzar en la eliminación de las lagunas legales que provocaban espacios de impunidad, pero todavía quedaba un largo camino para que los diferentes Estados miembros tuvieran una mayor concienciación en relación con el fenómeno del terrorismo.²³⁰

Si bien más adelante se tratará el asunto con mayor profusión, comentar que el Convenio de Dublín, aunque fue sustituido el 1 de enero de 2004 por la Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados²³¹, todavía es posible que deba aplicarse en

²²⁸ “Belloch llevará el conflicto con Bélgica a la reunión de ministros de la UE”. La problemática surge porque Bélgica se negaba a extraditar a nuestro país a dos presuntos etarras que albergaron al sangriento “comando Vizcaya”. Esta negativa del país belga violaba según nuestras autoridades todas las reglas comunitarias sobre cooperación judicial, extradición y colaboración en el espacio de Schengen. Este ejemplo nos permite ver las discrepancias que dentro de la UE había en la lucha contra el terror. Había países que decían no bastar con pedir la extradición por pertenencia a asociación de malhechores, sino que se debía especificar, que la misma perseguía la comisión de actos terroristas, esto último favorecía a que la cúpula de ETA podría arreglárselas para encontrar asilo en algún país de la UE. *EL PAÍS*, de febrero de 1996. Disponible en Internet: http://elpais.com/diario/1996/02/08/espana/823734024_850215.html. [Consulta: 8 de abril 2014]

²²⁹ BARBÉ, E. Op.cit., p.117.

²³⁰ ALCAIDE FERNÁNDEZ. Op.cit., p.111. Ejemplo de ello lo podemos observar con la lectura del art. 5 del Convenio de Dublín reflejaba un doble enfoque: por una parte en su apartado primero dispone que a efectos de extradición, no se concederá a ningún delito la consideración de delito político, y por otra, al mismo tiempo que dispone que ese principio puede admitir excepciones por medio de reservas, se precisa que no podrán formularse reservas sobre delitos de terrorismo, y que las reservas formuladas con arreglo al artículo 13 del Convenio de Estrasburgo de 1977 no se aplicarán a las extradiciones entre países miembros.

²³¹ DO L 190 de 18/07/2002, p.0001-0020.

los pocos casos en que la orden europea no pueda utilizarse. Así se dispone en el art.31 de la Decisión marco, donde se expone que²³²:

La relación de ésta con otros instrumentos jurídicos, entre ellos los convenios anteriormente mencionados, al tiempo que se faculta a los Estados miembros a seguir aplicando los acuerdos o convenios multilaterales en la medidas que éstos permitan ir más allá de las disposiciones de la Decisión marco y contribuyan a simplificar o facilitar más los procedimientos de entrega de las personas que fueran objeto de una orden de detención europea²³³, o a celebrar otros nuevos con idéntica finalidad de simplificación o facilitación.

El siguiente paso en la institucionalización en los ámbitos de la cooperación en los asuntos de justicia e interior se produce con el *Tratado de Amsterdam*²³⁴.

d) *Tratado de Amsterdam*

Con el Tratado de Ámsterdam asistimos a una profunda revisión de la cuestión relativa a la cooperación judicial y policial en materia penal. Como se dijo anteriormente, en el Tratado de Amsterdam aparece el concepto de “espacio de libertad, seguridad y justicia”,

Las transformaciones más importantes que se originaron como consecuencia de la aprobación del Tratado de Amsterdam fueron²³⁵ :

a) La “comunitarización” de materias que, hasta el momento, permanecían limitadas al ámbito de la cooperación intergubernamental, entre ellas las siguientes:

- Normas relativas al cruce de las fronteras exteriores y medidas necesarias para la supresión de los controles en las fronteras interiores, medidas relativas al asilo y la inmigración y medidas necesarias para el buen funcionamiento del mercado interior, en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.

²³² Art.31 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros.

²³³ Por ejemplo el Acuerdo alcanzado entre las Fiscalías antiterroristas de España y Francia el 25 de septiembre de 2001 conforme al cual se permite que cualquier persona acusada de delitos de terrorismo en uno de los dos países sea entregada de forma temporal e inmediata al país donde hubiera cometido el delito más grave y una vez interrogada, juzgada y, en su caso, condenada sea devuelta al país donde se le detuvo originariamente para ser procesado por delitos menores que hubieran conducido a su captura.

²³⁴ En virtud de este Tratado se establecen las reglas que modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. C 340 de 10/11/1997,p.0001-0144.

²³⁵ Análisis inicial del Tratado de Amsterdam: Libertad, seguridad y justicia Disponible en Internet: www.europarl.europa.eu/topics/treaty/analysis/section1_es.htm#title6. [Consulta:18 de abril 2015]

b) Las nuevas *disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*, en el Título VI, revisado y ampliado.

En relación a ellas el Tratado propugna cambios en la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y armas, la corrupción y el fraude, a través de tres líneas de actuación definidas²³⁶: una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros, y la aproximación de las normas penales de los Estados miembros.

Concretamente en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal se incluyeron una serie de medidas, entre ellas:

- En relación a los instrumentos jurídicos comunitarios utilizados en la toma de decisiones se sustituyó la acción común por la decisión marco²³⁷ ; en relación a los Convenios, también hubo modificaciones al poder entrar en vigor previa ratificación de la mitad de los Estados miembros signatarios, lo que conlleva a una aceleración del proceso²³⁸.
- La facilitación y aceleración de la cooperación entre los ministerios y las autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembros en relación con las causas y la ejecución de resoluciones.
- La facilitación de la extradición entre los Estados miembros.
- La consecución de la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros, para mejorar dicha cooperación.
- La adopción progresiva de normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y las penas en los ámbitos, entre otros, del terrorismo²³⁹.

²³⁶ DE CUETO,C Y JORDÁN,J.Op.cit.pag161 y 162.

²³⁷ La Decisión marco es la forma jurídica más habitual y eficaz en materia de cooperación judicial penal. Adoptada por unanimidad obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe conseguirse pero dejando a las autoridades nacionales la elección de las formas y de los medios. Se asimila a la

Directiva, pero sin el efecto directo que tiene ésta.

²³⁸ Art.34 TUE

²³⁹ De Cueto,C y Jordán,J.Op.cit., 162

c) La *integración del “acervo Schengen”*²⁴⁰ en el marco de la Unión Europea con la finalidad de potenciar la integración europea con el objetivo de hacer posible que la Unión se convierta con mayor rapidez en un espacio de libertad, seguridad y justicia.²⁴¹

Para integrarlo se estableció un Protocolo agregado al Tratado de Amsterdam que permitió la integración de las innovaciones aportadas por Schengen en la UE. Pero hay que señalar que con el Protocolo no se produjo una *comunitarización* de todo el acervo, ya que parte del mismo se integró en el Título VI del Tratado Constitutivo(tercer pilar), y las restantes materias en el Título IV. Una de las tareas más importantes del Consejo²⁴² para integrar el acervo, fue seleccionar aquellas disposiciones y medidas que se consideraban que formaban parte del mismo.

El Protocolo permitía mantener las especificidades de Reino Unido, Dinamarca, Noruega e Islandia. Para conseguirlo se estableció en su art.1, la posibilidad de permitir a los entonces trece países partes del Acuerdo Schengen a establecer una cooperación reforzada en ese *ámbito*.

De acuerdo con el Protocolo adjunto al Tratado de Amsterdam, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido podían participar total o parcialmente en las disposiciones del acervo de Schengen con el régimen especial de opt-in/opt-out²⁴³. Por ejemplo en marzo de 1999,

²⁴⁰ Se conoce como “acervo de Schengen” el conjunto de los siguientes actos:

- Acuerdo firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 entre los países del Benelux, Alemania y Francia, relativo a la eliminación gradual de los controles en las fronteras comunes
- Convenio de aplicación del Acuerdo de 14 de junio de 1985, celebrado el 19 de junio de 1990 entre Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos, así como el acta final y declaraciones comunes anejas
- Protocolo y Acuerdos de Adhesión con Italia, España, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia, así como los Actas finales y declaraciones anejas.

- Decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo creado por el convenio de aplicación de 1990, así como los actos adoptados con vistas a la puesta en práctica del convenio por parte de las instancias a las que el Comité Ejecutivo hubiera concedido capacidad de decisión.

Disponible en Internet:http://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_es.pdf. [Consulta:18 de abril 2015]

²⁴¹ Protocolos anejos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: Protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea.

²⁴² Decisión del Consejo 1999/435/CE.DOUE L/761 de 10/07/1999,p.0017-0030 y Decisión 1999/436/CE. DO L 176 10/07/1999,p.0017-0030.

²⁴³ Determinados países de la Unión Europea cuentan con lo que se conocen como “exenciones” en determinadas políticas comunitarias, con el objetivo de evitar un bloqueo de las mismas con leyes nacionales y otras normativas existentes. Son los llamados “opt-outs” o “cláusulas de exención” que se regulan en los protocolos de los Tratados”. A su vez estos países pueden unirse a acciones concretas si así lo desean a través de un proceso denominado “opt-in” o “cláusulas de inclusión”. En el caso del Acuerdo de Schengen, Irlanda y Reino Unido pueden participar en alguna de las materia de Schengen si el Consejo lo autoriza por unanimidad. En el caso del ELSJ, también pueden utilizar esta cláusula. Para una mayor ampliación, está disponible en Internet: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html?locale=es. [Consulta:8 octubre 2014].

Irlanda y Reino Unido²⁴⁴ pidieron cooperar en algunas disposiciones: cooperación policial y judicial en materia penal, luchas contra el tráfico de estupefacientes y en el Sistema de Información de Schengen.

Otras enmiendas con respecto al TUE, que se observan en el Tratado de Amsterdam es²⁴⁵ :

- La Comisión posee, conjuntamente con los Estados miembros, un derecho de iniciativa extendido a todos los ámbitos del tercer pilar.
- En relación al papel del Tribunal de Justicia, el Tratado lo refuerza en los ámbitos de justicia y asuntos de interior, ya que anteriormente no tenía competencias en estas materias. Para ello se reconoce su capacitación para pronunciarse sobre la validez y comprensión de las decisiones marco, y para interpretar tanto los convenios como la ratificación de las medidas de aplicación de éstos.
- El Parlamento también asume un papel más relevante, con lo que queda plasmada la idea de democratizar la toma de decisiones relativas a asuntos JAI, al quedar obligado el Consejo a consultar al Parlamento Europeo antes de adoptar una decisión marco, una decisión o un convenio.

Para finalizar con la síntesis del Tratado de Ámsterdam añadir que también estableció la posibilidad de que los Estados miembros para poder avanzar en la construcción europea en el espacio de libertad, de seguridad y de justicia lo pudiesen hacer través de la cooperación reforzada. En el Tratado se establecen las disposiciones específicas para los dos ámbitos específicos en los que se permite la cooperación reforzada (Tratado CE y el pilar intergubernamental de la cooperación judicial y policial.) En palabras de Mangas²⁴⁶ con:

La cooperación reforzada se asiste a la institucionalización de la flexibilidad en el sentido de “opciones a la carta” para avanzar y no para desmarcarse de los objetivos con estatutos derogatorios; es verdad que en su presentación se le despoja de la perspectiva negativa de la tradicional “Europa a la carta”, al enfatizar sobre los Estados miembros que desean integrarse más y que escogen avanzar.

²⁴⁴ Decisión 2000/365/CE de 29 de mayo de 2000 sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen. DOCE L131 de 01/06/2000 p. 43-47.

²⁴⁵ Disponible en Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:a11000>. [Consulta: 18 de abril 2015]

²⁴⁶ MANGAS MARTÍN, A. “La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam”. *Revista Aranzadi Unión Europea*, vol. XXV, núm 10, octubre 1998, p. 27.

El Tratado de Amsterdam supuso un importante cambio de actitud en el seno de la Unión: la prioridad ya no estaba sólo en los aspectos económicos y políticos, sino que para consolidar una Europa más integrada había que progresar en el diseño de un auténtico espacio común de libertad, seguridad y justicia. Como veremos más adelante el impulso definitivo para confirmar y desarrollar este espacio se producirá en la Cumbre de Tampere (1999).

Siguiendo con el desarrollo del ELSJ a través de las modificaciones de los Tratados llegamos al *Tratado de Niza*²⁴⁷.

e) *Tratado de Niza*

En este Acuerdo se introducen una serie de enmiendas para mejorar la colaboración entre las autoridades competentes de los Estados miembros. Una de ellas consistía en dotar a Eurojust de nuevas herramientas, así como otorgarle un mayor protagonismo. Lo vemos en el artículo 31, que sustituye al anterior, y que establece que el Consejo²⁴⁸ fomentará la cooperación con Eurojust con el objeto de agilizar y desarrollar el ELSJ.

Vamos a acabar la evolución del ELSJ con el tratamiento que de este espacio se establece en el Tratado de Lisboa²⁴⁹.

f) *Tratado de Lisboa*

El Tratado de Lisboa otorga una gran importancia a la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia, con lo que introduce elementos nuevos como: un procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático que responde a la eliminación de la antigua estructura de poderes lo cual refuerza la responsabilidad y la legitimidad; otorga mayores competencias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea; le da un nuevo cometido a los parlamentos nacionales; y fortalece la protección de los

²⁴⁷ Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. DO C 80 de 10/03/2001,p.0001-0087.

²⁴⁸ El artículo 31 del Tratado de Niza en su párrafo 2 dice que el Consejo fomentará la cooperación mediante Eurojust:

- a) capacitando a Eurojust para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito;
- b) impulsando la colaboración de Eurojust en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol;
- c) favoreciendo una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición”.

²⁴⁹ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. DO C 306 de 17/12/2007,p.0001-0271..

derechos fundamentales con la Carta de los Derechos Fundamentales²⁵⁰, y por la obligación de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales.

En el Tratado se concede una importancia cada vez mayor al ELSJ, siendo una prioridad su consecución, incluso por delante de la realización de un mercado interior. En el artículo 3, apartado 2, del TUE queda clara la importancia que se le da al ELSJ:

“[...] La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que está garantizada la libre circulación de personas junto con medidas adecuadas en materia, entre otras, de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Es en el título V del TFUE dedicado al ELSJ (artículos 67 a 89) donde además de establecer disposiciones generales dedica capítulos específicos dedicados a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial.²⁵¹

Los objetivos trazados en el Tratado de Lisboa para desarrollar el ELSJ están detallados en el artículo 67 del TFUE, distinguiendo cuatro elementos fundamentales:

- *Respeto*: La construcción del ELSJ debe tener el límite infranqueable del respeto de los derechos y libertades fundamentales.
- *Libertad*: Se garantiza la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y se desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre los Estados miembros y sea equitativa respecto a los nacionales de terceros países.
- *Seguridad*: Lo que se pretende con el ELSJ es garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha contra ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes.

²⁵⁰ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se ha incorporado directamente al Tratado de Lisboa, pero el artículo 6, apartado 1 del TUE le atribuye carácter jurídicamente vinculante, confiriéndole así el mismo valor jurídico que los Tratados. DO C 202 de 07/06/2016,p.0389-0405.

²⁵¹ También se dedican capítulos a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración y a la cooperación policial, pero al estar esta tesis centrada en los asuntos penales y policiales, se citan sólo a efectos informativos.

- *Tutela judicial*: Para avanzar en el ELSJ es imprescindible es garantizar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y civil, así como la aproximación de las legislaciones penales de los Estados miembros. En este punto destacar la importancia que ha tenido para el desarrollo de la “tutela judicial” la Orden Europea de Detención y Entrega”.

Las principales novedades introducidas en el texto de Lisboa que afectan a la toma de decisiones y a la regulación de las instituciones de la Unión son las siguientes:

- Un procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrática: Al eliminarse el tercer pilar se han integrado los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal en los procedimientos y la legislación de la Unión con vistas a permitir que el Parlamento ejerza plenamente su función democrática en el proceso legislativo, el llamado “procedimiento legislativo ordinario”.²⁵² Sin embargo hay algunas excepciones a este procedimiento ó régimen general.²⁵³
- Los Parlamentos nacionales tienen un nuevo cometido (artículo 12 TFUE y protocolos nº1 y nº2) en relación al ELSJ evaluando las actividades de Eurojust y Europol (artículos 85 y 86 respectivamente del TFUE).
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea adquiere mayores competencias en el ELSJ al poder pronunciarse con carácter prejudicial sobre la totalidad de ese ámbito. Asimismo tras concluir el período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (es decir, a partir del 1 de diciembre de 2014), los actos adoptados antes de dicha entrada en vigor en relación con la cooperación policial y judicial en materia penal pueden ser objeto de este procedimiento .²⁵⁴
- Refuerzo del papel de la Comisión: La posibilidad de que la Comisión presente recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que no respeten las disposiciones establecidas en el marco del ELSJ constituye una novedad muy significativa que le otorga una nueva competencia a la hora de velar por la correcta aplicación de los textos legislativos.

²⁵² Consiste en que el Consejo decide por mayoría cualificada y el Parlamento Europeo, en calidad de colegislador, se pronuncia en codecisión.

²⁵³ Es el caso de las medidas de cooperación policial operativa (art.87.3 TFUE) o en el establecimiento de las condiciones en las que las fuerzas de seguridad de un país miembro pueden actuar en el territorio de otro Estado miembro (art-89 TFUE)

²⁵⁴ MANGAS MARTÍN, a. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid:Tecnos,2014.p,110-112. En relación al régimen jurídico transitorio de las normas del tercer pilar, establecido en el artículo 9 del Protocolo 36 del Tratado de Lisboa.

- El Consejo Europeo: La labor del Consejo Europeo ha sido capital al desempeñar un papel clave en lo que respecta a la evolución y los progresos registrados en los diferentes ámbitos del ELSJ. La aprobación y desarrollo de los programas de Tampere, La Haya y Estocolmo son la muestra del papel tan importante jugado por el Consejo Europeo en este ámbito. El Tratado de Lisboa reconoció y consagró el importante papel de esta institución en el artículo 68 del TFUE, cuando estableció lo siguiente:
“[...] El Consejo Europeo definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia”²⁵⁵.
- Por último destacar la creación de diferentes agencias²⁵⁶ que contribuyen a la supervisión de las políticas relativas a ámbitos importantes del ELSJ. Algunas de ellas van a ser desarrolladas profusamente a lo largo de esta tesis, otras sólo serán citadas.²⁵⁷

Una vez que hemos visto el origen y la evolución del ELSJ en los diferentes Tratados constitutivos de la Unión, vamos a proceder al desarrollo de los diferentes programas que desde las diferentes instituciones comunitarias han promovido el ELSJ

Los esquemas que han ido perfilando y perfeccionando el ELSJ son por este orden, el Programa de Tampere, el Programa de La Haya, el Programa de Estocolmo y las Orientaciones Estratégicas ²⁵⁸.

1.2 Desarrollo del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (ELSJ)

a) Programa de Tampere.

²⁵⁵ En junio de 2014, el Consejo Europeo definió estas orientaciones estratégicas para los próximos años, que están en consonancia con las prioridades establecidas en la Agenda Estratégica para la UE, que también se aprobó en junio de ese año. Las orientaciones estratégicas se basan en los logros alcanzados por el Programa de Estocolmo.

²⁵⁶ GARCÍA, ÁLVAREZ, G. “La Unión Europea como “Estado regulador” y las administraciones independientes”. *Revista de Administración Pública*, núm194, Madrid, mayo-agosto(2014).p,92-95. Disponible en Internet:<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4792828.pdf>. [Consulta:25 de mayo 2016].

²⁵⁷ Europol; Escuela Europea de Policía (CEPOL); Eurojust; la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales de la UE; Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías; Frontex; Oficina Europea de Apoyo al Asilo; y la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

²⁵⁸ Como se ha indicado anteriormente, el artículo 68 TFUE, establece que las prioridades en materia de ELSJ no se establecerán con el desarrollo Programas, si no con el establecimiento de “Orientaciones Estratégicas” por parte del Consejo Europeo.

La Cumbre de Tampere, celebrada entre los días 15 y 16 de octubre de 1999, tenía por objeto desarrollar el ELSJ según lo establecido en Tratado de Amsterdam, sobre la base del Plan de Acción del Consejo y de la Comisión para el establecimiento de un espacio común europeo de libertad, seguridad y justicia²⁵⁹ (conocido como Plan de Acción de Viena) y lo acordado en la ciudad finlandesa.

En el Consejo de Tampere se ponen en marcha las necesidades en materia de ELSJ para el decurso 2000-2005²⁶⁰, estableciéndose un Programa para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional grave que permitiese la realización efectiva del mercado único y la supresión de los controles en las fronteras interiores. El Programa tenía cuatro puntos principales:

- una política de asilo y migración común de la Unión Europea;
- un auténtico espacio europeo de justicia;
- lucha contra la delincuencia a escala de la Unión;
- una acción exterior más firme.

En lo que respecta a esta tesis interesa centrar el interés en lo referente a los aspectos de justicia y lucha contra la delincuencia, entre los cuales destacaremos los siguientes ámbitos²⁶¹:

- El reconocimiento mutuo de sentencias y demás resoluciones judiciales como “piedra angular de la cooperación judicial en materia civil y penal en la Unión”.
- En materia penal se insta a los Estados miembros que ratifiquen los Convenios de extradición de la UE de 1995 y 1996. Se debe sustituir el procedimiento formal de extradición de condenados por el traslado de los mismos (artículo 6 del TUE).

²⁵⁹ Plan de Acción del Consejo y de la Comisión para el establecimiento de un espacio común europeo de libertad, seguridad y justicia, adoptado el 3 de diciembre de 1998, por el Consejo JAI. DOCE de 23/01/1999, p.0001-0025.

²⁶⁰ Consejo Europeo de Tampere 15-16 de octubre 1999: “Hacia una Unión de libertad, seguridad y justicia: Los hitos de Tampere”, 16 de octubre de 1999. Disponible en Internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm. [Consulta: 18 de abril 2015].

²⁶¹ De CUETO, C y JORDÁN, J. Op.cit., p.163

- La creación de equipos conjuntos de investigación previstos en el Tratado como instrumento de coordinación de investigaciones en más de un Estado miembro en las áreas de tráfico de drogas, trata de seres humanos y terrorismo.
- Reforzar el papel de Europol como elemento clave en la prevención, análisis e investigación de la delincuencia a escala de la Unión.
- La creación de Eurojust con el objeto de facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, basándose en particular en los análisis de Europol, y cooperar con la red judicial europea para simplificar la ejecución de las comisiones rogatorias²⁶².
- El establecimiento en un futuro de una Academia europea de policía para la formación de funcionarios de rango superior de toda Europa, es el germen de lo que más tarde conoceremos como CEPOL²⁶³.
- La previsión, en el ámbito de los Derechos Penales nacionales, de definiciones, inculpaciones y sanciones comunes si bien centradas en una serie limitada de sectores de especial importancia, tales como la delincuencia financiera, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, la delincuencia de alta tecnología y el delito ecológico. En relación con las definiciones observamos que no se cita el delito de “terrorismo” entre las sanciones a armonizar, circunstancia que se corregirá más adelante con la aprobación de la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de lucha contra el terrorismo.
- La necesidad de llevar acciones urgentes para aplicar las disposiciones de la Directiva relativa al blanqueo de capitales, el Convenio de Estrasburgo y las Recomendaciones del GAFI, además invitaba a que el Consejo de la UE a que hiciese extensivas las competencias de Europol al ámbito general del blanqueo de capitales.

²⁶² En la Conferencia Intergubernamental (CIG) celebrada en Niza en diciembre de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron modificar el artículo 31 del Tratado UE introduciendo la mención y la descripción de las tareas de Eurojust. Disponible en Internet:http://www.senado.es/unioneuropea/hojas/HOJA_N13.pdf. [Consulta:18 de enero 2016]

²⁶³ Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005, por la que se crea la Escuela Europea de Policía y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI. DOUE L 256 de 01/10/2005,p.0028-0039.

- Con respecto a la acción exterior, el Consejo Europeo es consciente que los instrumentos y competencias que tiene la UE en materia de exteriores han de utilizarse de manera coherente para construir el espacio de libertad, seguridad y justicia. La lucha contra el terrorismo no entiende de fronteras y la UE empezaba a asumir que era imprescindible elaborar recomendaciones sobre las medidas y los objetivos políticos de la acción exterior de la UE en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior.

El desarrollo de Programa de Tampere como hemos podido ver significó el establecimiento de numerosas disposiciones legislativas, así como la creación de diferentes agencias, que han sido claves para consolidar el ELSJ y que siguen en vigor actualmente.

Por último podríamos destacar que de acuerdo con la previsión de Tampere, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a que presentara una propuesta para crear un sistema Marcador²⁶⁴ adecuado con el fin de someter “ [...] a constante revisión los avances realizados en la ejecución de las medidas necesarias y el cumplimiento de los plazos” establecidos en el Tratado de Amsterdam, en el Plan de Acción de Viena y las conclusiones de Tampere para la creación de un ELSJ. Se trataba de un generoso plan de acción con el listado de prioridades y un calendario de ejecución para hacer posible el ELSJ lo más rápidamente posible, estableciendo un mecanismo de evaluación que permitía que fuese evaluado por las instituciones comunitarias en aras a conocer los avances en el logro real de dicho objetivo²⁶⁵.

b) Programa de La Haya

En el Consejo Europeo celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2004 aprobó el Programa de la Haya donde se atienden las diez prioridades de la Unión consagradas a consolidar el ELSJ en el período 2005-2010. Se trata un relevo del Programa de Tampere, ya que que marca el fin de un ciclo y el principio de uno nuevo.

Para la elaboración del Programa de La Haya, se tuvo en cuenta la evaluación por parte de la Comisión del Programa de Tampere²⁶⁶ y la recomendación adoptada por el Parlamento Europeo el 14 de octubre de 2004²⁶⁷ en especial en lo referente a la

²⁶⁴ Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. COM/2000/0167 final. Bruselas 24/03/2000.

²⁶⁵ De Cueto, C y JORDÁN, J. Op.cit., p. 163.

²⁶⁶ “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del Programa de Tampere y futuras orientaciones”. [COM (2004) 401 final, de 2 de junio de 2004].

²⁶⁷ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre el futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia y sobre las condiciones para reforzar la legitimidad y la eficacia del mismo. [P6_TA(2004)0022, de 14 de octubre de 2004]

aplicación del procedimiento del artículo 251 TCE (procedimiento de codecisión) en los ámbitos del Título IV TCE. El Consejo, el 22 de diciembre de 2004 adoptó una decisión que aplicaba la codecisión a todas las medidas del Título IV, a excepción de la migración legal, a partir de enero de 2005²⁶⁸.

Ello significó de dotar de un mayor papel al Parlamento Europeo lo que redundada sin ninguna duda en una mayor legitimidad democrática y que aumentase el índice de ejecución de actividades en materias del ELSJ como consecuencia de la supresión del voto por unanimidad.

Para elaborar el Plan de acción que aplicaba el Programa de La Haya²⁶⁹, la Comisión identificó diez prioridades que consideraba necesarias para consolidar el espacio de libertad, seguridad y justicia. La consolidación de este espacio como se viene apuntando era un objetivo estratégico para la UE, al ser considerado como fundamental para defender los intereses de los ciudadanos europeos.

Los diez objetivos, eran para la Comisión igual de importantes, si bien para el objeto de esta tesis las que más nos interesan son las que tienen relación con la la lucha contra el terrorismo. Las prioridades identificadas por la Comisión en la Comunicación eran²⁷⁰:

1. Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía.
2. La lucha contra el terrorismo.
3. Definir un enfoque equilibrado de la inmigración.
4. Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión.
5. Establecer un procedimiento común en materia de asilo.
6. Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración.
7. Encontrar un equilibrio adecuado entre la protección a la vida privada y la seguridad al compartir información.
8. Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada.

²⁶⁸ Decisión 2004/927/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, por la que determinados ámbitos cubiertos por el título IV de la Tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se regirán por el procedimiento previsto en el art.251 de dicho Tratado. DOUE L 396 de 31/12/2004, p.0045-0046.

²⁶⁹ Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. DOUE C198 de 12/08/2005,

²⁷⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. "Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia". COM(2005)184 final-DO C236 de 24/09/2005.

9. Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia.

10. Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.

b.1 Programa de La Haya y Derechos Fundamentales

La lucha contra el terror en la UE ya se ha convertido en un asunto capital, pero tal y como se establecía en la Comunicación ésta tenía que librarse sin cercenar los derechos humanos y libertades fundamentales, respetando los límites que establece el Estado de Derecho, el respeto a la dignidad humana y el Derecho internacional no solamente en su dimensión interna sino también externa.

El compromiso de la Unión con los derechos humanos, reforzado por la entrada en vigor de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea y el proceso de adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales, debe reflejarse en todos los ámbitos políticos a fin de que la política de derechos humanos de la Unión resulte eficaz; todo ello conforma el frontispicio que debe guiar la lucha contra la barbarie en el seno de la UE.

En Europa no se deben repetir episodios como la supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de presos donde se incumplía la legislación internacional sobre derechos humanos y del Derecho humanitario al llevarse a cabo, entre otras cosas, técnicas de interrogatorio reforzado, que están prohibidas en virtud del Derecho Internacional y que infringen, en particular, el derecho a la libertad, a la seguridad, a un trato humano, a no ser torturado, a la presunción de inocencia, a un juicio justo, al asesoramiento jurídico y a la igualdad de protección conforme a Derecho²⁷¹.

Los derechos humanos son clave en la lucha contra el terror, por ello la conculcación de los mismos por parte de las autoridades públicas ya sean comunitarias, nacionales o locales, no cabe duda, oxigena la causa terrorista. Para evitar hacernos la pregunta de cuántos jóvenes habrán caído en las redes de los reclutadores con la visualización de documentales de la cárcel de Guántanamo, de Abu Ghraib o de Camp Bucca, las instituciones europeas deben velar porque no se sacrifiquen los derechos humanos en la lucha contra el terror.

²⁷¹ Resolución del Parlamento Europeo de 8 de junio de 2016, sobre el seguimiento de la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 2015, sobre el informe del Senado de los Estados Unidos relativo al uso de la tortura por parte de la CIA [2016/2573(RSP)]

Es bueno recordar las palabras del coordinador de la lucha contra el terrorismo en la UE, Gilles De Vries²⁷²:

La libertad es más fuerte que el miedo. Por ello entre todos debemos preservar y promover el sistema de libertades, ya que estos derechos y libertades conforman el centro de nuestra identidad. En la lucha contra el terror nuestros valores son la mejor defensa.

Con el objetivo de ayudar a proteger y promover más eficazmente los derechos fundamentales en la UE se sustituye el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia²⁷³ y se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para brindar asistencia y asesoramiento en materia de derechos fundamentales a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros de la UE²⁷⁴

Desde su creación se han establecido dos marcos plurianuales que definen los ámbitos temáticos de la Agencia para cada uno de esos períodos:

- Período comprendido entre los años 2007-2012: se fijaron los siguientes²⁷⁵: el racismo, la xenofobia y la intolerancia; las discriminaciones; la indemnización de las víctimas; los derechos del niño; el derecho de asilo, la inmigración y la integración de los inmigrantes; los visados y los controles fronterizos; la participación de los ciudadanos de la UE en el funcionamiento democrático de la UE; la sociedad de la información y el acceso a una justicia eficaz e independiente.
- Período 2013-2017²⁷⁶, los ámbitos temáticos son prácticamente los mismos que en el período anterior, y ahonda en la necesidad de la cooperación y la coordinación con otros órganos, organismos y agencias competentes de la Unión, así como con los Estados miembros y otras organizaciones internacionales.

²⁷² GILLES DE VRIES. "The Fight Against Terrorism-Five years after 9/11", Annual European Foreign Policy Conference (London School of Economics & King's College of London), Londres 30 de junio de 2006.

²⁷³ El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia fue creado para estudiar la amplitud y evolución de los fenómenos y manifestaciones de racismo, xenofobia y antisemitismo, analiza sus causas, consecuencias y efectos y examina los ejemplos de buenas prácticas. Es responsable de la Red Europea de Información sobre el Racismo y la Xenofobia (RAXEN). Reglamento (CE)nº1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997. [DO L151 de 10/06/1997 p.001-007]

²⁷⁴ Reglamento CE nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. [DO L 53 de 22.2.2007,p.1-14].

²⁷⁵ Decisión 2008/203/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2008. [DOUE L 63/14 de 7.3.2008].

²⁷⁶ Decisión nº252/2013/UE del Consejo, de 11 de marzo de 2013, por la que se establece un marco plurianual para el período 2013-2017 para la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.[DO L 79 de 21.3.2013,p.1-3]

En lo que interesa al ELSJ respecto a los ámbitos que se acaban de señalar la cooperación en materia de derechos fundamentales va a ser muy importante con Eurojust, EUROPOL, CEPOL y con la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA)²⁷⁷.

b.2 Programa de La Haya y dimensión exterior

En relación con la lucha contra el terrorismo el Consejo Europeo es consciente que abarca muchos ámbitos por lo que debe hacerse con un planteamiento integrado y coherente con las capacidades y medios de que se disponen, pero sobre todo ha de materializarse teniendo en cuenta la amenaza global que supone el terrorismo yihadista. Una de las características principales de este letal terrorismo es que su radio de acción es ilimitado, ya que puede atacar en cualquier rincón del mundo, con cualquier medio a su alcance, y que tiene sus bases principales fuera del territorio de la Unión Europea.

Con respecto a la dimensión exterior de la política de libertad, seguridad y justicia el Plan de acción advierte que debe concretarse a través de una estrategia, por eso en el Programa se pide a la Comisión que la presente en estrecha colaboración con el Secretario general del Consejo/Alto representante de la PESC. Este ruego se concretó con la aprobación de la Estrategia para la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia el 1 de diciembre de 2005²⁷⁸, que debía recoger las relaciones especiales de la Unión con terceros países, grupos de países y regiones, y centrarse en las necesidades particulares de cooperación con los mismos en materia de JAI

Se trataba de exportar el modelo del ELSJ a terceros países para crear un entorno exterior seguro y fomentar el Estado de Derecho, los valores democráticos e instituciones sólidas estableciendo una serie de prioridades, entre las cuales podemos destacar: cooperar y ayudar para fomentar los derechos humanos; reforzar las instituciones; mejorar las capacidades de esos estados en materia de migración, asilo y gestión de fronteras; en la lucha contra el terrorismo ayudándoles a desarrollar sus instituciones y aplicar los instrumentos internacionales.

²⁷⁷ Con respecto a eu-LISA, hay que comentar que su creación estaba prevista en el Tratado de Lisboa, como así se indicó en este trabajo. Su existencia ha supuesto un paso importante en la gestión comunitaria de los sistemas informáticos ya que antes se hacía de manera intergubernamental. La agencia gestiona los tres principales sistemas que se ocupan de los visados (VIS), de las solicitudes de asilo (Eurodac) y del intercambio de información que garantiza la seguridad del espacio Schengen (SIS II).

²⁷⁸ Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, seguridad y justicia [COM(2005)491 final-no publicada en el Diario Oficial]

Esto podría suponer una duplicidad de competencias comunitarias con la PESC, por ello debía haber una coordinación continua entre el Consejo y la Comisión para asegurar que las actividades exteriores no perdiesen efectividad y coherencia. Para llevarlo a cabo eran necesarios instrumentos políticos que fueran utilizados de manera coherente y coordinada entre los que destacaría los Planes de acción de la Política Europea de Vecindad²⁷⁹, los procesos de ampliación y de preadhesión a la UE y la cooperación operativa que deben desarrollar Eurojust, EUROPOL, CEPOL y FRONTEX para desarrollar acuerdos y sistemas de trabajo con sus homólogos de los terceros países.

Teniendo en cuenta estas premisas los Estados miembros deben ser conscientes que ni pueden ni deben actuar de manera individual, y la Comisión así parece entenderlo cuando hizo hincapié en los aspectos relacionados con el intercambio de información, la prevención del terrorismo y en la importancia de la cooperación exterior eficaz con terceros países.

b.3 Programa de La Haya e intercambio de información.

El intercambio de información es un asunto crucial para aminorar las posibilidades de atentados, por ello es necesario que se establezcan las bases para que exista una buena cooperación entre las distintas autoridades competentes de los Estados miembros, especialmente a la hora de intercambiar información pertinente para la investigación de actividades terroristas.

La importancia del Programa de La Haya radica en que reconoció que había que articular nuevos elementos o mejorar los existentes para facilitar el intercambio de información entre los diferentes Estados miembros pero encontrando el equilibrio entre la disponibilidad de información y el respeto de los derechos fundamentales, como la protección de la vida privada y de los datos relacionados con la misma.

Esta preocupación hizo que en el Programa de La Haya se pudiese en marcha el *Principio de Disponibilidad*²⁸⁰, de aplicación al área de la cooperación policial y que puede enunciarse de la siguiente forma: “las autoridades de un Estado miembro

²⁷⁹ La Política Europea de vecindad se aplica a Argelia, Armenia, Azerbayán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, el Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, los Territorios Palestinos, Siria, Túnez y Ucrania. El objetivo es reforzar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad para todos. Se basa en la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Es una política bilateral entre la Unión y cada país socio, completada con iniciativas regionales de colaboración: la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo.

²⁸⁰ AGUILERA MORALES, M. “Justicia penal y Unión Europea: Un breve balance en clave de derechos”. *Diario La Ley*, Nº 8883, Sección Doctrina, 16 de diciembre de 2016, Ref.D-433, Editorial Wolters Kluwer. Disponible en Internet: [http://diariolaley.laley.es/home/DT0000239902/20161207/Justicia-penal-y-uni3n-europea-un-breve-balance-en-clave-de-derechos-*](http://diariolaley.laley.es/home/DT0000239902/20161207/Justicia-penal-y-uni3n-europea-un-breve-balance-en-clave-de-derechos-*.). [Consulta: 18 de enero 2017]

pondrán a disposición de las autoridades de otro Estado miembro la información que necesiten a efectos represivos”.

Según el Plan, la transferencia de información entre autoridades policiales o judiciales debe hacerse teniendo en cuenta el “equilibrio adecuado entre el derecho a la intimidad y la seguridad”. Con anterioridad al Principio de Disponibilidad, los Estados miembros tenían la posibilidad de comunicar información en el ámbito policial a través de los diferentes instrumentos de cooperación pero, a partir de la aplicación del principio la posibilidad se convierte en obligación de satisfacer las peticiones de información del resto de países miembros.²⁸¹

La preocupación principal con respecto a la aplicación de este Principio que iba a traer consigo la posibilidad de intercambios de datos personales en una escala desconocida hasta ese momento, por ello las autoridades europeas en materia de protección de datos pidieron, como rezaba en el Programa de La Haya, que la información fuese compartida manteniendo un perfecto equilibrio entre el derecho a la intimidad y la seguridad. Teniendo en cuenta esas demandas se aprobó la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo²⁸².

Las medidas para la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad se empezaron a tomar tras la Declaración²⁸³ sobre la lucha contra el terrorismo, adoptada por el Consejo Europeo en la sesión del 25 de marzo de 2004, y que veremos más adelante. Podemos decir que con esta Declaración, se desarrolla el Programa de La Haya.

b.4. Programa de La Haya y Terrorismo.

Los diferentes subepígrafes que hemos ido elaborando del Programa de La Haya, tenían todos en común que trataban aspectos relacionados con el terrorismo. El actual epígrafe se refiere enteramente al terrorismo, ello es así porque el propio Programa lo situaba como una orientación estratégica prioritaria y le dedicaba una atención especial. Lo cual indica la importancia que tenía el terrorismo en la política europea en general y en lo relacionado con el ELSJ en particular.

²⁸¹ FÉLEZ ACED, E. Principio de Disponibilidad y protección de dato en el ámbito policial. Disponible en Internet: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4537-principio-de-disponibilidad-y-protección-de-datos-en-el-ambito-policial/>. [Consulta: 18 de enero 2017]

²⁸² Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal. DO L 350 de 30/12/2008, p.0060-0071.

²⁸³ Disponible en Internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/ES/pdf>. [Consulta: 14 abril 2016]

El Consejo Europeo señalaba que los Estados en la prevención y combate contra el terrorismo debían pensar en la seguridad en general de la Unión Europea y no sólo en la suya propia. Era una forma de incitarles a que compartiesen información y que trabajasen conjuntamente para lograr mejores y más rápidos avances contra el terrorismo. El Consejo ya contaba que a partir del 1 de enero de 2005, el Centro de Situación ²⁸⁴(SITCEN) facilitaría al Consejo un análisis estratégico de la amenaza terrorista basado en la información de los servicios de inteligencia y seguridad de los Estados miembros, y en su caso, en la información proporcionada por Europol.

El Programa señala que se debe tener un mayor conocimiento de un fenómeno tan complejo como es el terrorismo yihadista, y para ello se ha de avanzar en políticas de prevención que dificulten la captación y el adoctrinamiento, así como luchar contra la financiación de los grupos terroristas, ²⁸⁵ tanto por vías ilegales como legales, caso de la utilización abusiva de organizaciones caritativas para financiar el terrorismo, o la utilización de medios tradicionales de envío de dinero, caso de la Hawala.

b.5 Evaluación y aplicación del Programa de La Haya.

El Programa de La Haya una vez definido y establecido su Plan de Acción quedaba listo para ser aplicado, pero como no siempre los países miembros respetan los plazos para las transposición de las disposiciones judiciales en sus legislaciones internas o bien directamente no las transponen, el Consejo invitó a la Comisión a que realizase anualmente un informe sobre la ejecución del Programa y del Plan.

La evaluación de la aplicación, así como de los efectos de todas las medidas, era, a juicio del Consejo Europeo, esencial para la acción de la Unión Europea. Su objetivo era abordar el funcionamiento de la medida y sugerir soluciones para los problemas encontrados en su ejecución o en su aplicación. Los informes deberían ser elaborados

²⁸⁴ El SitCen es un centro para el análisis de inteligencia, dependiente de la Secretaría General de la UE. Está formado por expertos de los servicios de inteligencia exteriores de la UE. Con su creación se pretende coordinar los aspectos estratégicos de la inteligencia y producir análisis de inteligencia para el Consejo, así como supervisar la aplicación legislativa de las normas aunque no aspira a coordinar su fase operativa. El SitCen no se podía considerar un centro de inteligencia, porque ni tenía las capacidades requeridas ni disponía de los medios adecuados, ya que no hay que olvidar que se nutría de la inteligencia que le proporcionaban los propios países, y en su caso de Europol.

A partir del mes de febrero de 2005 se fueron incorporando nuevos servicios de seguridad e inteligencia al nuevo órgano, creándose una Célula de Inteligencia Civil (CIC) que conforma diecisiete servicios de diferentes Estados miembros. España está representada por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y la Comisaría General de Información (CGI) de la Dirección General de la Policía. Junto a la CIC, estaba la Unidad General de Operaciones, la Unidad de Comunicaciones y la Unidad contraterrorista.

²⁸⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo de 28 de noviembre, sobre prevención y lucha contra la financiación terrorista a través de una mayor coordinación a nivel nacional y una mayor transparencia del sector sin ánimo de lucro.COM (2005) 620 final-DO C 122 de 23/05/2006.

por la Comisión anualmente y dirigidos al Consejo, e informar al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. Los informes fueron los siguientes:

El primer informe se llevó a cabo en 2006²⁸⁶, y en lo referente al terrorismo se estima que hay progresos en relación a colaboración institucional, pero que también hay retrasos en la aplicación de la decisión marco sobre terrorismo que impide hacer una evaluación sobre el cumplimiento de la misma.

El segundo informe de 2007²⁸⁷ estima que en la lucha contra el terrorismo se está avanzando, pero que es necesaria una mayor implicación por parte de los Estados en cuanto a la aplicación e implementación de los instrumentos jurídicos que se han ido aprobando en el marco comunitario.

De la lectura del tercer informe de 2008²⁸⁸ se deriva que algunos de los Estados miembros siguen sin completar la transposición de los instrumentos jurídicos. Esta falta de implicación condiciona acciones importantes para el tercer pilar como pueden ser la cooperación policial y aduanera, y la cooperación judicial en materia penal.

El último informe de 2009²⁸⁹, indica que en relación con el terrorismo se han ido produciendo avances pero que se mantienen los problemas en relación a la transposición por parte de los países miembros de los instrumentos jurídicos aprobados para apuntalar el ELSJ. Como positivo se reconocen los avances en los aspectos legislativos y operativos del principio de reconocimiento mutuo, la piedra angular de la cooperación judicial.

Por lo tanto las conclusiones que se pueden extraer es que la ejecución nacional de las políticas aprobadas es “mejorable”, tal y como viene denunciando la Comisión en estos informes. Además reconoce que una parte del acervo sigue siendo virtual, debido principalmente a dos causas:

1. Los Estados miembros no pueden ser llevados ante el Tribunal de Justicia en caso de cometer infracciones.

²⁸⁶ Comunicación del Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de junio de 2006- Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en el año 2005.COM(2006)333final.DO C 184 de 08/08/2006.

²⁸⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 3 de julio de 2007 Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2006.COM (2007)373final. DO C 191 de 17/08/2007.

²⁸⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 2 de julio de 2008 Informe sobre la ejecución del Program de la Haya en 2007.COM(2008)373 final-no publicada en el Diario Oficial.

²⁸⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10 de junio de 2009-Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005:una evaluación del Programa de La Haya y del Plan de Acción [COM(2009) 263 final-no publicada en el Diario Oficial]

2. Las negociaciones en el Consejo de la UE son a menudo difíciles y lentas, y el requisito de la unanimidad condiciona la toma de acuerdos.

Con el Tratado de Lisboa estas deficiencias quedaron en principio subsanadas, lo cual, debería facilitar la ejecución del Programa de Estocolmo.

c) Programa de Estocolmo

Adoptado por el Consejo de la Unión Europea el 11 de diciembre de 2009, vino a sustituir al Programa de la Haya. En el Programa de Estocolmo²⁹⁰ se establecían las prioridades y los objetivos de la Unión en el ámbito del ELSJ para el período 2010-2014. La aplicación del Programa se verá favorecida por el establecimiento de un “Plan de Acción”²⁹¹ y por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual va a ser un instrumento importante para facilitar el proceso de alcanzar los objetivos del Programa, tanto para las instituciones como para los Estados miembros.

El Programa de Estocolmo no tiene como objetivo la unificación del Derecho penal de la Unión, sino que está orientado a la adopción de “normas mínimas comunes” en el ámbito procesal penal, lo que viene a ser igual, al principio de aproximación legislativa en materias tales como la admisibilidad mutua de prueba entre Estados miembros, los derechos de las personas durante el procedimiento penal, y los derechos de las víctimas de los delitos²⁹². La protección de los Derechos fundamentales va a ser predominante en el Programa, no sólo porque es una cuestión que debe ser inmanente a la propia construcción europea sino porque también se quería dar respuesta a las críticas relativas a que el ELSJ tenían un carácter predominantemente securitario²⁹³.

Si bien se habían conseguido avances importantes en el ELSJ como consecuencia de los programas de Tampere y La Haya, el Consejo Europeo estimaba que habían nuevas necesidades y nuevos retos por lo que era necesario seguir reforzando las políticas comunitarias e intensificar la cooperación con los países socios para dar entrada a la necesaria acción exterior de la UE, ya que en los ámbitos de prevención y lucha contra el terrorismo la actuación en terceros países es indispensable.

²⁹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Panorama general de la gestión del Programa de Estocolmo-Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. DO C 115 de 04/05/2010.

²⁹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010-Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos-Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo. COM(2010)171 final-no publicada en el Diario Oficial.

²⁹² Art. 82 TFUE

²⁹³ GONZÁLEZ VIADA, N. “El presente de la circulación de pruebas en la UE: entre la dispersión y la asincronía”, La libre circulación de pruebas penales en la UE. Disponible en Internet: http://idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioue/cooperacion_penal.pdf. [Consulta 8 de mayo 2015]

c.1. Objetivo del Programa de Estocolmo

El objetivo del Programa es centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos, y para conseguirlo tiene que aunar por un lado el respeto y la integridad de las libertades fundamentales y por otro garantizar la seguridad de Europa.

Para conseguir ese objetivo el programa definía unas directrices estratégicas para la programación legislativa y operativa en el ELSJ con arreglo al artículo. 68 del TFUE. El Consejo Europeo establecía que la UE debía orientar su actividad sobre la base de las siguientes prioridades:

- *“Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales”.*

El ELSJ debe ser un espacio donde los derechos y libertades de los ciudadanos se vean protegidos y respetados en el nuevo marco que ofrece el Tratado de Lisboa²⁹⁴. Se da especial importancia a la protección de los grupos vulnerables como son las víctimas de actos xenófobos, los niños, a la etnia gitana, a las víctimas de los crímenes, personas implicadas en un proceso criminal, así como la salvaguarda de los datos personales y la privacidad.

Como se apuntó cuando tratamos el Programa de La Haya, debe buscarse el equilibrio entre información y respeto a los derechos fundamentales, por ello en el tratamiento del intercambio de información debía garantizarse la proporcionalidad y la legalidad en la transmisión de datos, su almacenamiento por tiempo limitado y la supervisión y control por un autoridad independiente, para ello era necesario establecer un régimen jurídico completo con la aprobación de una Estrategia Europea de Gestión de la Información²⁹⁵.

- *“Una Europa de la ley y la justicia”*

²⁹⁴ El artículo 6 del Tratado de Lisboa establece que: 1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. 2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales. [DOUE C 115/15 de 9.5.2008]

²⁹⁵ SORROZA BLANCO.A y RODRÍGUEZ.J.M. “El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2020”. La implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo (ARI). Disponible en Internet: http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/04eaeb8040c2ca6c922cd2457bfe70e7/ARI174-2009_Rodriguez_Sorroza_justicia_libertad_presidencia_española_Programa_Estocolmo.pdf?MOD=AJPERZ&CACHEID=04eaeb8040c2ca6c922cd2457bfe70e7. [Consulta: 15 de junio 2014].

El objetivo es afianzar una zona europea de la justicia, por lo que se debe continuar trabajando para fortalecer la cooperación judicial penal. La aprobación de la Orden Europea de Detención y Entrega fue un paso importantísimo pero se ha de seguir ampliando el ámbito de aplicación del principio de reconocimiento mutuo.

- *“Una Europa que protege”.*

Preservar a los ciudadanos europeos de amenazas provenientes de la delincuencia organizada, del terrorismo, y de otros sectores criminales mediante la elaboración de una estrategia de seguridad interior. Esta estrategia debería tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial, de la gestión de fronteras, de protección civil, gestión de catástrofes y cooperación judicial en materia penal. Además se especificaba que la Unión debía basar su trabajo teniendo en cuenta el “Principio de Solidaridad” instaurado en el artículo 222 del TFUE.

- *“Acceso a Europa en un mundo globalizado”.*

Europa debe ser un lugar de llegada de personas de todo el mundo independientemente de su raza, sexo, religión y nacionalidad, pero a su vez la Unión y los Estados miembros deben velar por la seguridad estableciendo una gestión integral de fronteras y una política de visados idónea.

- *Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo”.*

El Consejo Europeo quería llevar a cabo una política de migración basada en la solidaridad, en la responsabilidad y en impedir, controlar y combatir la inmigración ilegal. En materia de asilo el objetivo era el establecimiento de un espacio común de protección de solidaridad que se basase en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional, así como el establecimiento para 2012, de un espacio de protección y solidaridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del TFUE.

En este ámbito si bien el Programa de Estocolmo era más ambicioso que sus predecesores no da el paso para establecer el principio de reconocimiento mutuo en el ámbito del asilo, además de no prestar suficiente atención al papel que desempeñan las

administraciones locales y regionales en la gestión de la inmigración y las políticas de integración²⁹⁶.

- *"El papel de Europa en un mundo globalizado.La dimensión exterior"*.

Seguir impulsando el diálogo y la cooperación con terceros países para afrontar retos como la seguridad, la justicia, los derechos humanos y un intercambio de información segura y eficiente.

Entre las prioridades establecidas en el Programa, interesa a éste doctorando focalizar en el desarrollo de los temas dedicados a la justicia y la seguridad, que con los títulos de *"Una Europa de la ley y la justicia"* *"Una Europa que protege"* engloba muchos de los aspectos relacionados con el tratamiento del fenómeno terrorista.

- *"Una Europa de la ley y la justicia"*

En *"Una Europa de la ley y la justicia"* se tratan los aspectos relacionados con la consolidación de un espacio judicial europeo, que se había iniciado en el Consejo Europeo de Tampere y que había seguido con el Programa de La Haya.

La prioridad es seguir fomentando la aplicación del *Principio de reconocimiento mutuo*, pero para que sea efectivo este principio es necesario consolidar la confianza mutua desarrollando una cultura judicial europea basada en la diversidad de los ordenamientos jurídicos y la unidad de la legislación europea, así como la aproximación de los sistemas judiciales de los Estados miembros con el objetivo de poder converger de forma coherente y eficaz de conformidad con sus tradiciones jurídicas nacionales. El espacio judicial europeo debe permitir a los ciudadanos ejercer sus derechos en cualquier lugar de la Unión Europea.

Para fomentar y desarrollar *el Principio de reconocimiento mutuo* el Consejo invitaba a la Comisión a que:

- Proponga, previa evaluación de impacto, un sistema general que sustituya a todos los instrumentos existentes en este ámbito, incluida la Decisión marco 2008/978/JAI del Consejo²⁹⁷, de 18 de diciembre de 2008 sobre el exhorto europeo de obtención de pruebas, que cubra, en la medida de lo posible, todos

²⁹⁶ "Reflexiones en torno al Programa de Estocolmo. Nueva agenda quinquenal europea para los asuntos de justicia e interior". Disponible en Internet:http://www.cidob.org/es/noticias/temas/migraciones/reflexiones_en_torno_al_programa_de_estocolmo. [Consulta: 15 de junio 2014].

²⁹⁷ DOUE L 350 de 30/12/2008,p.0072/0092.

los tipos de prueba y contenga plazos para su aplicación y limite en la medida de lo posible los argumentos para la denegación;

- Estudie si determinadas medidas de investigación podrían ser ejecutadas por la vía policial o por las autoridades judiciales del Estado requirente de emisión en conexión y de acuerdo con las autoridades del Estado de ejecución, de conformidad con el artículo 89 TFUE, y, según convenga, presente las propuestas necesarias;
- Estudie los resultados de la evaluación de la Orden Europea de Detención y Entrega y, en su caso, presente propuestas para aumentar la eficacia y la protección legal de los individuos en el procedimiento de entrega, adoptando un planteamiento gradual respecto de otros instrumentos sobre reconocimiento mutuo.

En el ámbito de la cooperación judicial el Consejo Europeo señala la necesidad de que los Estados miembros y Eurojust apliquen plenamente la Decisión del Consejo 2009/426, de 16 de diciembre de 2008²⁹⁸, la cual, junto con el Tratado de Lisboa, ofrece una oportunidad para el posterior desarrollo de Eurojust en lo referente a investigaciones y resoluciones de conflictos de competencia.

Para consolidar el ELSJ en el ámbito de la justicia el Consejo veía necesario reforzar la confianza mutua entre los Estados miembros a través del intercambio de prácticas judiciales idóneas, y la puesta en marcha de procesos de formación de magistrados, fiscales y demás personal judicial en derecho material y procesal de la Unión Europea. Esos procesos de formación deben ayudar a poner en contacto a los diferentes profesionales de la justicia europeos, en aras a desarrollar redes de profesionales para mejorar la aplicación concreta y efectiva del derecho europeo. La Unión debe apoyar a la creación de este tipo de redes de profesionales dando apoyo tanto material como financiero.

Otra de las medidas que el Consejo Europeo estimaba necesarias para facilitar *el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación judicial en materia penal*, era la adopción de normas comunes para aproximar las legislaciones nacionales con el objetivo de facilitar el trabajo a los jueces y magistrados de los diferentes Estados miembros.

²⁹⁸ Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. DOUE núm. L 138, de 04/06/2009, p.0014-0032.

Esas normas comunes debían recaer sobre ámbitos delictivos de especial gravedad, como los contemplados en el artículo 83.1 TFUE, priorizando, entre otros, al terrorismo. Esos delitos debían ser objeto de una tipicación común y niveles mínimos comunes de sanciones máximos. Para velar por esa armonización el Consejo invitaba a la Comisión a que examinase si las Decisiones marco adoptadas para en ese ámbito necesitaban ser modificadas.

Vemos la importancia que implica la aproximación entre los diferentes ordenamientos sustantivos de los diferentes Estados miembros, pero en realidad, no nos encontramos ante una forma de cooperación judicial sino de una cooperación entre los estados a través de la unificación de legislaciones que permitirán una mayor persecución policial y judicial de los delitos. En el marco comunitario se han ido aprobando numerosos instrumentos normativos dirigidos para unificar las legislaciones penales y a intensificar la persecución de ciertas formas de delincuencia, entre ellas el terrorismo.²⁹⁹

- “Una Europa que protege”

Como parte del Plan de acción para desarrollar el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo instaba al Consejo y a la Comisión a definir una *Estrategia de seguridad interior* para afrontar los nuevos retos de la seguridad interior de la UE. Estas prioridades eran: el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, la trata de seres humanos, la introducción ilegal de personas y el tráfico de armas.

La elaboración de esta Estrategia debía sustentarse en los siguientes principios:

- La claridad en el reparto de tareas entre la UE y los Estados miembros, que refleje una visión compartida de los retos actuales.
- El respeto de los derechos fundamentales, la protección internacional y el Estado de Derecho.

²⁹⁹ ROMA VALDÉS, A. *La Convergencia jurisdiccional en Europa*. Santiago de Compostela: Editorial Furo Juzgo, p. 17-21.

En materia de terrorismo para unificar las legislaciones penales destacar:

- Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre lucha contra el terrorismo [DO L 164 de 22/06/2002, p.0003-0007..
- Decisión del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo.
- Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza. DO L 210 de 06/08/2008, p.0001-0011.
- Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre por la que se modifica la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre lucha contra el terrorismo. DO L 330 de 09/12/2008, p.0021-0023.

- La solidaridad entre los Estados miembros.
- La reflexión sobre un planteamiento anticipatorio y basado en la inteligencia.
- La necesidad de un planteamiento horizontal y transversal para abordar crisis complejas o desastres naturales o causados por el hombre.
- Una cooperación rigurosa entre los organismos de la UE, que incluya una mejora en sus sistemas de intercambio de información.
- Una atención centrada en la ejecución y la integración de las distintas políticas, así como en la facilitación de la acción preventiva.
- El recurso a iniciativas regionales y a la cooperación regional,
- El objetivo de hacer que los ciudadanos sean conscientes de la importancia de la labor de la Unión para su protección.

Con estas premisas se elaboró *la Estrategia de Seguridad Interior (ESI)*, que fue aprobada por el Consejo Europeo en su reunión de 25 y 26 de marzo de 2010³⁰⁰. Para lograr la eficacia de la misma, el Consejo Europeo propuso a la Comisión que estableciese las medidas necesarias para alcanzar el objetivo propuesto.

b.1. La Estrategia de Seguridad Interior (ESI)

La Comisión en la Comunicación³⁰¹ establece las medidas necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos³⁰² con acciones específicas en el período 2011-2014 con el objeto de contribuir a mejorar la seguridad de la UE.

La Estrategia pretende unificar en un solo texto las medidas que se han ido adoptando a lo largo de los últimos años y dotarlas de una serie de mecanismos que establezcan las líneas estratégicas a seguir³⁰³. La ESI debía detallarse y aplicarse teniendo en cuenta que en el ámbito de la seguridad interior debe quedar claro lo siguiente: el reparto de tareas entre la UE y los Estados miembros.

Para conseguir la eficacia de la Estrategia debía elaborarse una agenda común y una colaboración entre los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo, las diferentes agencias comunitarias con competencias en materia policial y

³⁰⁰ Esta Estrategia tenía cinco objetivos estratégicos: el terrorismo; la delincuencia organizada; el terrorismo; la ciberdelincuencia; la seguridad de las fronteras y las catástrofes.

³⁰¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en ACCIÓN:cinco medidas para una Europa más segura.COM(2010)673final de 22/11/2010.

³⁰² El terrorismo y la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, la trata de seres humanos, la introducción ilegal de personas y el tráfico de armas.

³⁰³ Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Disponible en Internet: http://tsa.ondemond.flumotion.com/tsa/ondemond/PEUE/PDF/Seguridad_ES.pdf. [Consulta: 18 de enero 2015]

penal, la sociedad civil y las autoridades locales, el respeto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y al Estado de Derecho y la solidaridad de los Estados miembros (artículo 222 TFUE)

Para fortalecer y profundizar en la coordinación de las actuaciones operativas entre los Estados miembros de la Unión en materia de seguridad interior, se creó el *Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de seguridad interior (COSI)*³⁰⁴ en virtud del artículo 71 del TFUE.

El *COSI* nace con la misión de garantizar la coherencia entre las acciones emprendidas por parte de las agencias europeas con competencias en materia de justicia e interior, como Europol, Eurojust, Frontex y Cepol. En caso de ataques terroristas o grandes catástrofes, también ofrecerá asistencia al Consejo de Justicia e Interior, asimismo revisará la implementación del Tratado de Prüm en materia de intercambio de información de ADN y de impresiones dactilares, así como el sistema EUCARIS³⁰⁵ sobre consulta de datos sobre vehículos.

Dentro de las acciones específicas que se establecía en la Comunicación de la Comisión, para hacer efectiva la Estrategia de Seguridad Interior (ESI) estaba la referida a: “Prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación” donde destaca la creación en 2011 de *la Red de la UE para la Sensibilización de la Radicalización (RSR)*³⁰⁶. Esta red está formada por expertos y profesionales de toda Europa, para poner en común experiencias, conocimientos y buenas prácticas que aumentasen la sensibilización respecto de la radicalización, así como las técnicas de comunicación con el objetivo de desvirtuar y desactivar los mensajes de los terroristas.

³⁰⁴ Decisión 2010/131/UE del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por el que se crea el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de seguridad interior (COSI).L 52 de 03/03/2010,P.0050-0050.

³⁰⁵ Artículo 15 de la Decisión 2008/616/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.DOUE L 210 de 06/08/2008,P.0001-0011. EUCARIS(sistema europeo de información sobre vehículos y permisos de conducción), es una aplicación informática concebida específicamente para los fines del artículo 12 de la Decisión 2008/615/ JAI, y las versiones que se desarrollen ulteriormente a partir de dicha aplicación.

³⁰⁶ Esta red fue creada para hacer cumplir uno de los objetivos principales de la Estrategia de Seguridad Interior adoptada por la UE en 2010: reforzar las comunidades para prevenir la radicalización y captación. Estrategia de Seguridad Interior, aprobada por el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010. Plan de Acción: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 22 de noviembre de 2010- La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura COM (2010)673 final-no publicada en el Diario Oficial.

La Red fue reforzada con la creación el 1 de octubre de 2015 del Centro de Excelencia de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización³⁰⁷ (en adelante RSR), con el objetivo de recoger y difundir los conocimientos especializados e intensificar el apoyo a los Estados miembros y a terceros países considerados prioritarios en el ámbito de la prevención del extremismo violento.

Al ser “una red de redes”, la RSR incluirá agrupaciones, asociaciones y plataformas que participarán de manera concreta y práctica en la prevención de la radicalización³⁰⁸. Ello facilitará el intercambio de ideas sobre temas que van desde la capacitación de los agentes locales a la organización de conferencias internacionales, acumulando conocimientos específicos a todos los niveles.

Observamos como los esfuerzos para combatir el terrorismo se centran en adelantarse a la amenaza un enfoque europeo que incluya la acción preventiva tal. Los Estados desempeñan el principal papel para la consecución del objetivo, coordinando esfuerzos y efectivos, con el apoyo de la Comisión y asistidos por el Coordinador de la lucha contra el terrorismo.

La aplicación de la ESI necesitaba de una financiación adecuada para cumplir con las medidas que en ella se establecían, por ello el Consejo invitó a la Comisión a que estudiase la creación de un Fondo de seguridad interior destinado a promover y garantizar la implementación de la Estrategia de Seguridad Interior. Debido a las particularidades jurídicas aplicables al título V del TFUE, no era posible crear el Fondo como instrumento jurídico único. El Fondo debía establecerse, por tanto, como un marco global para el apoyo financiero de la Unión en el ámbito de la seguridad interior que incluyese el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados establecidos reglamentariamente.³⁰⁹

³⁰⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia la Unión de la Seguridad genuina y efectiva.COM (2016) 230 final de 20/04/2016..

³⁰⁸ “La Comisión Europea incrementa sus esfuerzos para combatir el extremismo violento” Disponible en Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1011_es.html. [Consulta 25 de mayo 2015]

³⁰⁹ Reglamento (UE) 515/2014 del Parlamento y del Consejo de 16 de abril de 2014 por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión nº 574/2007/CE.DO L 150 de 20/05/2014,p.0143-0167 y Reglamento(UE) 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis por la que se deroga la Decisión nº 574/2007/CE. .[DOUE L 150 de 20/05/2014,p.0143-0147.

Los recursos globales para ambos reglamentos establecen la dotación financiera ³¹⁰destinada al Fondo. Para el período 2014-2020 la dotación presupuestaria del Fondo de Seguridad Interior era de 3.8 billones de euros, siendo un billón de euros la partida destinada a cooperación policial, lucha contra la delincuencia y gestión de crisis.³¹¹

En el caso de España fueron reservados 3.800 millones para el Fondo de Seguridad Interior, del que es responsable el Ministerio del Interior³¹².

b.1.1 Dimensión interior y exterior de la ESI

En relación con los aspectos de la seguridad interior, hay que mencionar los avances realizados por los Estados miembros y por la Comisión en el marco de la ESI, especialmente en los ámbitos de lucha contra el terrorismo, cibercriminalidad, lucha contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales.

Pero todavía quedan muchas cosas por hacer sobre todo, y como hemos venido indicando, en materia de cooperación, coordinación e intercambio de información, por lo que debe mejorarse el mecanismo y los protocolos de actuación de agencias tan importantes como: Europol, Eurojust, FRONTEX, CEPOL y la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión, y para ello va a ser fundamental la labor del COSI como garante de la coordinación entre las agencias mencionadas para hacer frente al terrorismo, en particular con los procesos de radicalización y captación, y con los fenómenos de los “lobos solitarios” y los combatientes extranjeros.

En cuanto a la dimensión exterior del ELSJ, hay que seguir reforzándola aumentando la cooperación con los terceros países a todos los niveles en aquellos los ámbitos de la seguridad, la migración, los Derechos Fundamentales y la gestión de fronteras. Asimismo hemos de ser conscientes que con la emergencia del terrorismo yihadista las fronteras entre la intervención exterior y la protección interna han dejado de ser estancas, por lo que la lucha contra el terrorismo se desdobra en una dimensión interna de fronteras para adentro de la Unión Europea, contraterrorista, y otro antiterrorista, una dimensión exterior en la que la Unión Europea debe comportarse como un verdadero actor global.

³¹⁰ Disponible en Internet: <http://www.boe.es/doue/2014/150/L00093-00111.pdf>. [Consulta: 9 de febrero de 2017].

³¹¹ Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en. [Consulta: 9 de febrero de 2017].

³¹² Para ver el desglose de las partidas destinadas al ámbito de la cooperación policial, prevención y lucha contra la delincuencia, gestión de crisis, fronteras y visados ver Decisión de la Comisión Europea 31/07/2015 que aprueba el Programa Nacional para España del Fondo FSI. disponible en Internet: http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985064/6590ISSL_Anexo+II.pdf/db0e2312-9a02-450a-b780-1a8a88d7eaf3. [Consulta: 9 de febrero 2017].

Para conseguirlo es importante que se complementen la ESI y EES (Estrategia Europea de Seguridad³¹³) con el objetivo de facilitar el enfoque global que debe tener el terrorismo con medios muy diversos, como los: diplomáticos, económicos, comerciales, policiales, judiciales, de inteligencia y militares.

Hemos de ser conscientes que para la estabilidad de los terceros países cercanos y aquellos que tienen fronteras exteriores con la UE va a ser capital conformar un verdadero ELSJ, pero esa estabilidad no se va a conseguir sólo con ayudas en los ámbitos de la seguridad sino que deben ser integrales y que abarquen cuestiones económicas, políticas, sociales y de respeto a los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.

Uno de los límites que debería establecer la UE y sus Estados miembros, según el Parlamento Europeo, sería el de no firmar acuerdos en materia de Libertad, Seguridad y Justicia con aquellos países en los que existe un grave riesgo de violación de los Derechos Humanos y dónde no se respeta el Estado de Derecho. Es una cuestión muy complicada de resolver, ya que muchos de los países con los que se tienen acuerdos de vecindad, son cuánto menos dudosos del cumplimiento escrupuloso de los Derechos Humanos, y tal vez sin esos acuerdos la conculcación de los Derechos fundamentales sería todavía mayor.

Estimamos conveniente hacer una mayor referencia a la Estrategia renovada de Seguridad Interior en el punto dedicado a las Orientaciones Estratégicas (art 68 TFUE). La razón es porque entre las prioridades de las mismas estaban el examen y puesta al día de la citada Estrategia.

b.1.2 Creación de un Modelo de intercambio de información

Continuando con el desarrollo del punto “*Una Europa que protege*”, el Consejo subraya la necesidad de establecer una cultura y una información común entre los profesionales de la seguridad, a través del intercambio de experiencias y prácticas, en la misma línea de lo que demandaba a los profesionales de la justicia.

³¹³ La primera Estrategia Europea de Seguridad de la Unión Europea fue aprobada en Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003. En ella se identificaron los cinco principales amenazas a las que nos enfrentábamos los europeos: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masivas (AMD), los estados fallidos, el crimen organizado y los conflictos regionales. La actual Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea ha sido aprobada, lleva por título “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte, siendo presentada en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2016.

En el ámbito de la gestión de flujo de información, el Consejo cree que hay avances con la creación de diversos instrumentos de intercambio de información, siendo importante para seguir con los progresos en este ámbito el Principio de Disponibilidad.

Para afianzar el desarrollo de la gestión y el intercambio de información el Consejo Europeo invitaba al Consejo de la UE y a la Comisión a elaborar una “*Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE*”³¹⁴, que estuviera en consonancia con las prioridades del ELSJ y la ESI. Es decir, apoyando la visión operativa de la cooperación policial, judicial, la gestión de fronteras y la protección pública, completado con un sistema consolidado en relación a la protección de datos.

El Consejo extendía en su petición e invitaba a la Comisión a valorar la necesidad de crear un “*Modelo Europeo para el Intercambio de Información*”, basado en la evaluación de los instrumentos existentes, con referencia expresa a que en él se se incluyeran: la Iniciativa Sueca³¹⁵ y la Decisión Prüm³¹⁶.

La invitación del Consejo fue aceptada y respondida por la Comisión con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo donde detallaba el refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE, a través del Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)³¹⁷.

Los instrumentos utilizados para el intercambio de información transfronteriza entre Estados miembros que señala la Comunicación son: la Iniciativa Sueca, la Decisión Prüm, Europol, el SIS, el Sistema de Información Aduanero, que forma parte de las bases de datos del Sistema de Información Antifraude gestionado por OLAF, la Red de Intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera de la Unión Europea (Proyecto FIU Net)³¹⁸, los organismos de recuperación de activos³¹⁹ y las

³¹⁴ Documento 16.637/09. Conclusiones del Consejo JAI 873 de 30 noviembre de 2009.

³¹⁵ Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo), que establece las normas, incluidos los plazos, para el intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros para llevar a cabo investigaciones criminales u operaciones de inteligencia criminal. [DO L 386, de 29/12/2006, p. 0089-0099.

³¹⁶ Decisión 2008/615/JAI del Consejo, que prevé la transferencia de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos (DD) y de determinados datos de los registros nacionales de matriculación de vehículos (DMV) a efectos de investigación de delitos (ADN,DD,DMV), de la prevención de delitos (DD,DMV) y del mantenimiento de la seguridad pública (DMV). DO L 210 de 06/08/2008, p.0001-0011.

³¹⁷ Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la Unión Europea: el Modelo Europeo para el intercambio de información (EIXM9). En el documento se describe y analiza como funciona el intercambio de información transfronterizo en la UE. COM(2012) 735 final

³¹⁸ Surgió en junio de 2000 y tiene como objetivo el establecimiento de unos canales de comunicación, adecuados entre las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) de los Estados miembros, para permitir el intercambio de información sobre blanqueo de forma multilateral y automática. Las UIF, son los puntos donde se centraliza la información sobre transacciones financieras inusuales o sospechosas, aportadas por los sujetos obligados de todos los países participantes en el GAFI (Grupo De Acción Financiera Internacional) y también, puntos receptores de las declaraciones confidenciales hechas por las organizaciones financieras. Constituyen por tanto, los instrumentos operativos que los Estados

plataformas de alerta de delitos informáticos. Sin olvidar el intercambio de información que llevan a cabo los Estados miembros sobre la base de sus ordenamientos jurídicos internos y de los acuerdos bilaterales que puedan tener suscritos.

Los canales principales de intercambio de información son: SIRENE³²⁰, las Unidades Nacionales de Europol (UNE)³²¹ y las Oficinas Centrales de Interpol. Existen otros canales como los funcionarios de enlace bilaterales³²² y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera³²³.

Siguiendo con el desarrollo de la Estrategia de gestión de la información se muestran sus ejes prioritarios³²⁴:

- un desarrollo operativo en el que rigen las necesidades policiales en todo lo referente al intercambio de información y los instrumentos elegidos;
- interconectividad de los sistemas informáticos con escrupuloso respecto a toda la normativa referente a la protección de datos. En este planteamiento Europol debería ser el órgano principal para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, un prestador de servicios y una plataforma policial y;

necesitan para contrarrestar el blanqueo de dinero de las organizaciones criminales y del terrorismo internacional. En España el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) tiene la condición de Unidad de Inteligencia Financiera.

³¹⁹ Decisión del Consejo 2007/845/JAI del Consejo de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito. DOUE L332 de 18/12/2007,p.0103-0105.

³²⁰ Las oficinas SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry/Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional), están creadas en todos los Estados firmantes del Acuerdo de Schengen, y constituyen un mecanismo operativo de apoyo al Sistema de Información de Schengen (SIS). Entre sus funciones principales está la “validación” de las descripciones en el SIS de personas buscadas por autoridades judiciales europeas para su extradición a efectos de extradición, y la remisión obligada y simultánea a todas las demás oficinas SIRENE de la información requerida. Sus principales competencias se desarrollan en materia de Euroorden para los países miembros de la UE donde está operativo el SIS; y en materia de extradición, en el resto de países firmantes del Acuerdo Schengen, Noruega e Islandia. Decisión de ejecución de la Comisión, de 26 de febrero de 2013, relativa al Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II),[DOUE L 71 de 14/03/2013]. (notificada bajo documento C(2013) 1043).

³²¹ Cada país cuenta con una Unidad Nacional de Europol, que es el órgano de enlace entre Europol y las demás agencias nacionales.

³²² Destinados en otros Estados miembros que, por regla general, intervienen en casos más complejos.

³²³ Los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros (CCPA) son creados por los Estados miembros vecinos para coadyuvar al intercambio de información y a la cooperación operativa en las zonas fronterizas.

³²⁴ DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M. “La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm.91, p.147-171.

- una recopilación de datos bien orientada, tanto a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos como a evitar un exceso de información para las autoridades competentes.

Como advierte el Programa de Estocolmo en su punto referido al *“fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales”* la creación de un modelo de intercambio de información e inteligencia seguro y estructurado que incluya todas las bases de datos de la UE relevantes en materia de seguridad para prevenir y actuar anticipadamente debe realizarse con pleno respeto al derecho a la privacidad y la protección de datos personales.

El punto cuarto del citado Programa, en su enunciado relativo a *“Políticas eficaces”*, se recogen las demandas del Consejo Europeo para desarrollar la seguridad interior europea que cristalizan en : *el refuerzo de la cooperación policial europea*, de la prevención de la delincuencia y el uso las estadísticas como requisito previo y necesario para la toma de decisiones.

Con respecto *al fortalecimiento de la cooperación policial europea*, ésta no debía centrarse únicamente en el terrorismo y la delincuencia organizada, por lo que se *debía* poner el foco en otros tipos de delincuencia como la transfronteriza, siendo Europol el organismo encargado para llevar a cabo el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros. El Consejo Europeo animaba a las autoridades de competentes de los países a recurrir a los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI), y que tanto Europol como Eurojust se informasen sistemáticamente de la creación de estos equipos, por lo que explícitamente se demandaba que ambas agencias intensificasen más su cooperación. Además les demanda que amplíen sus labores con terceros países en aras a reforzar las relaciones para prevenir las conductas delictuales y tener un mejor conocimiento de las amenazas que pueden provenir de esos estados.

El Consejo Europeo es consciente que el intercambio de información es clave convirtiéndose en casi una obsesión el encontrar mecanismos para que Europol recibiese la mayor cantidad de información de las autoridades policiales de los Estados miembros para lo cual había que superar incompatibilidades de los sistemas de comunicaciones y el uso de agentes infiltrados para intensificar la cooperación policial operativa.

b.1.3. Prevención de la delincuencia

En cuanto a la prevención de la delincuencia el Consejo Europeo invita a los Estados miembros y a la Comisión a apoyar las medidas de prevención de la delincuencia común y la delincuencia transfronteriza de conformidad con el artículo 84 del TFUE.

El Consejo Europeo estimaba que el uso de las estadísticas adecuadas, fiables y comparables era un requisito previo necesario entre otras cosas para las decisiones basadas en pruebas sobre la necesidad de actuación, la ejecución de las resoluciones judiciales y la eficacia de las actuaciones.

Para acabar con el punto cuarto del Programa de Estocolmo que trata de manera específica el fenómeno del terrorismo, señalar que el Consejo Europeo, como venimos apuntando a lo largo de este trabajo, tiene en el pleno respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales una de sus máximas, y en este punto vuelve a reiterarlo haciendo una mención expresa del mismo. Para seguir mejorando en la lucha contra el terrorismo se debe seguir, en palabras del Consejo, con las cuatro líneas de trabajo que se establecieron en el Programa de La Haya: prevenir, perseguir, proteger y responder

El Consejo Europeo resalta la importancia que debe tener la prevención, para lo cual insta a los Estados miembros a que desarrollen mecanismos de prevención para permitir una rápida detección de los signos de radicalización o de las amenazas. Las políticas preventivas deben ir dirigidas prioritariamente a las poblaciones más vulnerables, siendo deseable que esas actuaciones se ejerciten a nivel local ya que es en ese ámbito donde se pueden entender e interpretar mejor los factores subyacentes al terrorismo, haciendo hincapié en las políticas para prevenir la radicalización y la captación a través de internet, la protección de las infraestructuras críticas y la financiación del terrorismo. Todas cuestiones que iremos desarrollando a lo largo de esta tesis. Por último comentar el alcance que se le da a la figura del Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo³²⁵.

Para finalizar con el Programa de Estocolmo me gustaría destacar la importancia que han tenido las nuevas disposiciones legislativas para el desarrollo y el funcionamiento del ELSJ, si bien se creo que se deberían hacer mayores esfuerzos en aras a evitar la

³²⁵ El coordinador de la lucha contra el terrorismo se encarga de: coordinar los trabajos del Consejo en la lucha contra el terrorismo, presentar recomendaciones y proponer al Consejo ámbitos de acción prioritarios, basándose para ello en los análisis e informes sobre amenazas elaborados por el Centro de Análisis de Inteligencia de la UE y Europol; supervisar la aplicación de la Estrategia antiterrorista de la UE; mantener una visión de conjuntos de todos los instrumentos de que dispone la Unión Europea para informar periódicamente al Consejo y realizar un seguimiento eficaz de las decisiones del Consejo; coordinar su labor con los órganos preparatorios pertinentes del Consejo, la Comisión y el SEAE, y compartir información con ellos sobre sus actividades; velar por que la Unión Europea participe activamente en la lucha contra el terrorismo; y mejorar la comunicación en este ámbito entre la UE y terceros países. Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>. [Consulta: 17 de diciembre 2016].

diseminación de instrumentos jurídicos que no ayudan a consolidar, armonizar y desarrollar un verdadero espacio de justicia penal en la UE.

También hay que destacar y recordar que el Tratado de Lisboa y el reconocimiento del carácter legalmente vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE han supuesto mejoras significativas y han reforzado el fundamento constitucional de las instituciones de la UE y los Estado miembros para lograr el objetivo de establecer un ELSJ. A ello hay que sumar que la aplicación del procedimiento legislativo ordinario a una gama de políticas más amplia relativo al ámbito de la libertad, seguridad y justicia que ha supuesto un aumento de legitimidad de la labor legislativa.

Hemos visto como las políticas del ELSJ se han agrupado en programas plurianuales que podemos considerarlos como instrumentos estratégicos para el desarrollo de políticas de lucha contra el terrorismo, y que para recordarlos si quiera nominalmente han sido: Programa de Tampere (1999-2004), Programa de La Haya (2005-2009) y el Programa de Estocolmo (2010-2014). El siguiente paso en el ámbito del ELSJ, se daría no en base a un Programa como los anteriores, si no a través de las denominadas Orientaciones Estratégicas.

d) Orientaciones Estratégicas

El Tratado de Lisboa³²⁶ establece que la Unión Europea debe constituir un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que se respeten plenamente los derechos fundamentales (art.67 TFUE). Para alcanzar ese objetivo, el art. 68 TFUE, encomienda al Consejo Europeo la labor de establecer las orientaciones estratégicas para el sistema legislativo y operativo en el ámbito del ELSJ. Con ese mandato en el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 se definieron las orientaciones estratégicas en materia de libertad, seguridad y justicia para los próximos cinco años.

Partiendo de los Programas que acabamos de desarrollar, con el establecimiento de las orientaciones estratégicas³²⁷, lo que se pretende es poner el énfasis en la transposición sistemática, la aplicación y consolidación de los instrumentos jurídicos y de las medidas políticas existentes, para afianzar el ELSJ. La amenaza yihadista cada vez es más

³²⁶ El Tratado de Lisboa unifica la materia que estaba en el pilar comunitario (ámbito civil), con el tercer pilar JAI (ámbito penal y policial) creando el Título V denominado “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, que queda dividido en los siguientes capítulos: Capítulo I: Disposiciones Generales (art.67 a 76 TFUE); Capítulo II: Políticas sobre controles en las fronteras,asilo e inmigración (art.77 a art.80 TFUE); Capítulo III: Cooperación judicial en materia civil (art.81 TFUE); Capítulo IV: Cooperación judicial en materia penal (art.82 a art.86 TFUE) y Capítulo V: Cooperación policial (art.87 a art.89 TFUE)

³²⁷ Conclusiones del Consejo Europeo 26 y 27 de junio de 2014, Bruselas(OR.en) EUCO 79/14

acuciante, por lo que es necesario que se implementen y perfeccionen los instrumentos que en el ámbito de la lucha contra el terrorismo se han ido aprobando.

EL Consejo Europeo convino en cinco los ámbitos prioritarios para orientar los asuntos de las UE en los próximos cinco años. Dichas prioridades figuran en el documento denominado *Agenda Estratégica para la Unión en tiempos de cambio*³²⁸. La Agenda Estratégica servirá para planificar el trabajo del Consejo Europeo y para otras instituciones de la UE. En relación con la libertad, la seguridad y la justicia, entre las prioridades establecidas por el Consejo aparecían las siguientes:

- Mejora en la gestión de la migración en todos sus aspectos afrontando las carencias de competencias específicas. Se hace mención a la necesidad de mejorar la cooperación con terceros estados, por ejemplo en materia de readmisión, y a seguir reforzando y actualizando todo lo relacionado con la gestión de las fronteras exteriores de la Unión.
- La prevención y lucha contra la delincuencia y el terrorismo. En estos ámbitos es capital actuar contra la ciberdelincuencia, la trata de seres humanos y la delincuencia organizada. En relación con la prevención va a ser importante combatir la radicalización, al tiempo de garantizarse los derechos y valores fundamentales sobre los que descansan la construcción europea.
- Mejora de la cooperación judicial entre los Estados miembros, acercando los sistemas judiciales de los países, reforzando y consolidando los instrumentos comunes, como Eurojust, y avanzar en el reconocimiento mutuo de sentencias.

Además de estos aspectos generales las orientaciones estratégicas especifican con más detalles las principales prioridades establecidas para los diferentes ámbitos de la justicia y asuntos de interior, y que estaban recogidas en las conclusiones del Consejo:

- a) *Protección y promoción de los derechos fundamentales.*(Apartado I, Libertad, Seguridad y Justicia, punto 1 del documento de las Conclusiones)

Uno de los propósitos principales de la Unión es la edificación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se respeten los derechos fundamentales tanto dentro como fuera de la UE. En este terreno uno de los objetivos era la adopción de un marco general de protección de datos, al entenderse que la protección de datos era fundamental para no cercenar derechos fundamentales.

³²⁸ Conclusiones del Consejo Europeo 26 y 27 de junio de 2014, Bruselas (OR.en) EUCO 79/14, Anexo I p.14.

b) *Migración, asilo y fronteras.*(Apartado I, punto 5)

La Unión necesita elaborar políticas eficientes en relación con la migración, el asilo y las fronteras, que estén basadas en los principios de solidaridad y distribución equitativa de la responsabilidad consagrados en el artículo 80 del TFUE.

b.1 Migración legal (Apartado I, punto 6)

Es prioritario acabar con la inmigración ilegal para evitar las muertes de migrantes que intentan llegar a Europa. Asimismo el Consejo es consciente que se han de abordar las causas profundas de los flujos de migración irregular. Las políticas de migración tienen que pasar a ser una parte integrante mucho más importante en las políticas exteriores y de desarrollo de la Unión.

En relación con las orientaciones relativas a la migración legal, éstas apelan a un debate con la comunidad empresarial así como con los diferentes agentes sociales para que junto con la adopción de normas eficaces y políticas activas de integración por parte de los Estados miembros se consiga una buena integración de los migrantes.

b.2 Asilo (Apartado I, punto 7)

Una de las principales prioridades es la transposición y aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). De la aplicación surgirían normas que permitirían que todos los solicitantes de asilo tuvieran las mismas garantías procesales y la misma protección en toda la Unión. También se debe reforzar la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).³²⁹

b.3 Fronteras (Apartado I, punto 9)

Con relación a las cuestiones fronterizas el Consejo, instaba a modernizar la gestión de las fronteras, reforzar la asistencia prestada por FRONTEX y por el nuevo Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras³³⁰ (Eurosir), así como estudiar la posibilidad de

³²⁹ Agencia de la UE encargada de reforzar la cooperación y de dar apoyo a los Estados miembros en materia de asilo.

³³⁰ Creado por el Reglamento (UE) 1052 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosir).DOUE L295 de 06/11/2013,p.0011-0026.Es un sistema destinado a evitar la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores. También debe contribuir a garantizar la protección de los inmigrantes que intentan llegar a las costas europeas y a salvar sus vidas. Así mismo prevé un mecanismo que permite a las agencias de vigilancia de las fronteras intercambiar rápidamente información y colaborar.³³¹ Estrategia de Seguridad Interior renovada. Informe al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales relativo a los trabajos del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior durante el período comprendido entre julio de 2014 y diciembre de 2015. Bruselas. 11 de marzo de 2016 (OR.en) 7033/16,p.6

introducir un sistema europeo de guardias de fronteras y modernizar la política común de visados (VIS)

c) *Seguridad: lucha contra la delincuencia y el terrorismo* (Apartado I, punto 10)

En la lucha contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia, las orientaciones urgieron a: la activación de todos los instrumentos de cooperación judicial y policial y otorgando a Europol y Eurojust un papel de “coordinación reforzada”, en particular mediante:

- el examen y la puesta al día de la Estrategia de seguridad interior de aquí a mediados de 2015;
- el ulterior desarrollo de un planteamiento global sobre ciberseguridad y ciberdelincuencia;
- la prevención de la radicalización y el extremismo, y la actuación encaminada a afrontar el fenómeno de los combatientes extranjeros, en particular mediante el uso efectivo de los instrumentos existentes para las alertas a escala de toda la UE y el desarrollo de instrumentos como el sistema de la UE para el registro de nombres de los pasajeros (PNR).
- mejora de los intercambios transfronterizos de información, en particular sobre los registros de antecedentes penales (EPRIS).

c.1 Elaboración de la nueva Estrategia de Seguridad Interior

En este punto vamos a abordar, lo que se adelantó en esta Tesis en relación al proceso de elaboración de la nueva Estrategia de Seguridad Interior.

La elaboración y la puesta al día de la Estrategia de una revisión de la estrategia de seguridad interior se habían convertido en una de las prioridades en la lucha contra el terrorismo.

La Estrategia de Seguridad Interior renovada³³¹ se adoptó el 16 de junio de 2015 y en ella se comprenden:

- Las Conclusiones del Consejo del Consejo de 16 de junio de 2015 sobre la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea³³², basada en la

³³¹ Estrategia de Seguridad Interior renovada. Informe al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales relativo a los trabajos del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior durante el período comprendido entre julio de 2014 y diciembre de 2015. Bruselas. 11 de marzo de 2016 (OR.en) 7033/16,p.6

³³² Consejo de la Unión Europea: Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, Bruselas, 10 de junio de 2015 (OR.en) 9798/15.

Comunicación de la Comisión relativa a la Agenda Europea de Seguridad de 28 de abril de 2015³³³, y en la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2014³³⁴ y

- Las Conclusiones del Consejo de 4 y 5 de diciembre de 2014 sobre desarrollo de la ESI renovada.

La ESI renovada de la UE estableció las siguientes prioridades para el período 2015-2020 en el ámbito de la seguridad interior de la Unión Europea:

- Afrontar y prevenir el terrorismo, la radicalización hacia el terrorismo y la captación, así como la financiación conectada con el terrorismo. Para conseguirlo se va a prestar especial atención al fenómeno de los combatientes extranjeros, al tráfico ilícito de armas de fuego, al refuerzo de la seguridad en las fronteras mediante controles sistemáticos y coordinados, y a la integración de los aspectos interiores y exteriores de la lucha contra el terrorismo.
- Prevenir la delincuencia y las formas graves de delincuencia.
- Prevenir y luchar contra la ciberdelincuencia y reforzar la ciberseguridad.

En relación con la lucha contra el terrorismo, y sobre todo en el ámbito de la prevención y la lucha contra la radicalización, con la ESI renovada se materializaron una serie de objetivos que se habían planteado por parte del Consejo, la Comisión y el Parlamento³³⁵, entre los que destacamos:

- La creación del Centro de Excelencia de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización.³³⁶
- Se creó el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo dentro del marco organizativo de Europol, con el fin de impulsar la cooperación entre servicios policiales con el objetivo de mejorar el intercambio de información e inteligencia criminal.
- Se llegó a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la Directiva de la UE relativa a la utilización de datos del registro de nombres de

³³³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 28.04.2015, Estrasburgo: Agenda Europea de Seguridad.COM(2015) 185 final.

³³⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2014, sobre la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2014/2918)

³³⁵ En las Conclusiones de 16 de junio de 2015 sobre la ESI renovada de la UE 2015-2020, el Consejo subrayó que representaba una agenda compartida global y realista para el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo,p.7

³³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento.COM (2016)379final.

los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos terroristas y los delitos graves.

- En relación con la prevención de la radicalización a través de la red, se aumentaron las capacidades de notificación de contenidos en Internet, en particular en Europol, con la creación de una Unidad de Notificación de Contenido de Internet de la UE (IRU Europol)

Destacar que la elaboración de la ESI renovada ha sido positiva en el ámbito de la prevención de la radicalización, como veremos en el punto dedicado a las estrategias de lucha contra la radicalización y la captación.

Por último decir que la puesta en marcha de estos instrumentos como la ESI renovada, ayudan a trabajar y mejorar conjuntamente en materia de seguridad, pero lo que realmente supone un avance es que desde el 1 de diciembre de 2014, la cooperación policial y judicial en materia penal se incluye en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea³³⁷. El control judicial del Tribunal de Justicia Europeo y la función de la Comisión como guardiana de los Tratados se aplican ahora íntegramente, lo que garantizará que no se cercenen derechos individuales y que se amplíe la seguridad jurídica y la confianza³³⁸.

d) *Cooperación judicial* (Apartado I, punto 11)

El Consejo insiste en la necesidad de seguir reforzando la confianza mutua en los diferentes sistemas judiciales en aras a la creación de un verdadero Espacio Europeo de Justicia. Estableciendo como preferentes los siguientes ámbitos de actuación para promover la coherencia y la claridad de la legislación europea: simplificar el acceso a la justicia; reforzar los derechos de los acusados y de las víctimas; mejorar el reconocimiento mutuo de sentencias; impulsar las conversaciones para la creación de una Fiscalía Europea y facilitar las actividades transfronterizas mediante la cooperación operativa y la formación.

³³⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.COM (2015)185 final.

³³⁸ Con sujeción a las disposiciones específicas del Protocolo nº22 por lo que respecta a Dinamarca, y de los Protocolos nº21 y 36 por lo que respecta al Reino Unido e Irlanda.

IV.COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL Y POLICIAL.

En este capítulo de la Tesis vamos a hacer un análisis detallado de los instrumentos básicos que han sido aprobados en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y policial de lucha contra el terrorismo.

Nuestro objetivo es hacer una clasificación de los diferentes instrumentos jurídicos para poder evaluar el impacto que han tenido en el acometimiento del fenómeno terrorista.

1. Instrumentos jurídicos y mecanismos estructurales de refuerzo de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea.³³⁹

1.1. Instrumentos jurídicos en materia penal

Los avances en la cooperación jurídica internacional se han ido produciendo gracias a la aprobación de diferentes instrumentos jurídicos, los cuales han ido configurando el actual marco normativo disponible en materia de cooperación judicial en materia penal.

En las últimas décadas se han sucedido numerosas iniciativas cuyo objetivo es mejorar la respuesta tanto en el plano de la extradición como en el ámbito de la ayuda judicial internacional. Como instrumentos referentes³⁴⁰ en los ámbitos de la extradición y ayuda judicial podemos destacar: la *Orden Europea de Detención y Entrega (OEDE)*, la *Orden Europea de Investigación* y el *Convenio Europeo relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000*³⁴¹.

Antes de entrar en el desarrollo de los instrumentos específicos mencionados consideramos preciso iniciar esta parte de la tesis hablando del *reconocimiento mutuo*

³³⁹ Para ampliar este tema:TIRADO ESTRADA,J.J."Los órganos de cooperación judicial en el ámbito de la Unión Europea:Los magistrados de enlace, la Red Judicial Europea y Eurojust.El Ministerio Fiscal español y la coordinación en materia de cooperación internacional", en *Estudios Jurídicos.Ministerio Fiscal*,II-2001, Madrid 2001, p.613-675.

³⁴⁰ De Cueto, C y JORDÁN, J. Op.cit.,p.164.

³⁴¹ DOCE 2000/C 197 de 12/07/2000,p.0001-0023, y su Protocolo celebrado por el Consejo de conformidad con el artículo 34 del TUE.DO 326 de 21/11/2001,p.0002-0008.

de las resoluciones judiciales como “piedra angular de la cooperación judicial en materia penal en la Unión”.

Recordar, que el proyecto de ELSJ iniciado con el Tratado de Ámsterdam tuvo un impulso importante tras la adopción del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales, tanto en materia civil como penal, en el Consejo Europeo de Tampere celebrado entre los días 15 y 16 de octubre de 1999.

La institución comunitaria entendió que el principio de reconocimiento mutuo debía ser la regla base de la cooperación en la Unión, partiendo de que un mejor reconocimiento de las resoluciones y sentencias y una mayor y más eficaz aproximación de las legislaciones, no solo facilitaría la cooperación entre las autoridades, sino que serviría también como instrumento eficaz para la adecuada protección de los derechos individuales.

Para cumplir con estas conclusiones se desarrolló el “Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal³⁴²”. Este principio está fundado sobre la base de la confianza entre los Estados miembros y el respeto de los derechos y libertades fundamentales, las salvaguardias procesales y las normas con respecto al tratamiento confidencial de los datos de carácter personal³⁴³.

La pretensión era evitar por parte de la UE, todos los problemas que generaban los procesos de extradición, no solamente la disposición del detenido sino también el de la obtención de pruebas. Por ello el Consejo Europeo instaba a los Estados miembros que ratificasen con celeridad los Convenios de extradición de 1995 y 1996³⁴⁴, ya que eran pocos los Estados que lo habían hecho³⁴⁵. La esencia de esta idea es que todo Estado perteneciente de la UE reconoce la validez de las resoluciones del otro Estado, no la sustituye por una decisión del órgano propio, sino que acepta la validez del órgano del Estado miembro que pide la colaboración. Esto se fundamenta en dos ideas:

- *La idea de equivalencia:* Aunque un Estado no trate de forma igual o similar una materia debe aceptar los resultados de la decisión de otro Estado como equivalentes a la decisión del propio órgano. Hay que tener en cuenta que en la

³⁴² Programa de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y penal. DOCE C 12 de 15/01/2001.

³⁴³ CUSAC GONZÁLEZJ.L. Op.cit., p.96

³⁴⁴ Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm. [Consulta: 18 de octubre 2016].

³⁴⁵ En fecha 29 de junio de 2005, el Convenio sólo había entrado en vigor entre 12 Estados miembros. <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3A114015b#document1>. [Consulta :18 de octubre de 2016].

UE concurren dos sistemas totalmente distintos, el sistema continental y el anglosajón y así se deben conectar los principios distintos de ambos sistemas, por eso hay que aceptar los efectos de la decisión que se pretende ejecutar.

- *La idea de confianza*: Es la clave de bóveda del reconocimiento mutuo. Cada país debe confiar en el sistema de justicia de los otros Estados. Todos ellos tienen una misma base en lo referente a los derechos humanos en sus constituciones nacionales y, por tanto, cada Estado debe confiar en la corrección de la decisión del otro Estado, en que la misma haya respetado el proceso justo, los derechos humanos, y en este ámbito es muy importante que todos los países de la UE hayan ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos del año 50, el Convenio de Roma, y todos están sometidos a la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos, lo que ha ido tamizando todos los sistemas jurídicos para que los mismos se vayan adaptando a los derechos humanos.

Este fue el gran salto que se dio en el ámbito comunitario: si todos los sistemas de cada ordenamiento jurídico, de cada Estado, respetan los Derechos Humanos, se podía llegar, como así fue, al reconocimiento automático y a la creación de una “orden de búsqueda y captura” y superar de esa forma todos los problemas de extradición y de cooperación judicial entre los países miembros³⁴⁶.

La otra cara del reconocimiento supuso la aproximación de las legislaciones dentro de la UE. En el caso del terrorismo era un gran problema ya que existían distintas regulaciones, y no fue como hasta la aprobación de la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002³⁴⁷ sobre la lucha contra el terrorismo, que no se logró una tipificación común en la UE del delito de terrorismo. El combate contra el terrorismo en el seno de la Unión tuvo un punto de inflexión con su aprobación.

Sin embargo, los Estados miembros siguen siendo libres para aplicar y concluir acuerdos bilaterales o multilaterales en la medida en que faciliten o simplifiquen los procedimientos. La aplicación de estos acuerdos no debería en ningún caso perjudicar las relaciones con los otros Estados miembros que no forman parte del acuerdo.

La importancia del principio de reconocimiento mutuo de sentencias es que ha supuesto un cierto progreso en la superación de las fórmulas clásicas de cooperación judicial internacional, lo cual ha permitido dejar lejos medios e instrumentos que han

³⁴⁶ Disponible en Internet: <http://www.abogarte.com/reconocimientomutuo.htm>. [Consulta: 15 de noviembre 2014].

³⁴⁷ DO L 164 de 22/06/2002, p.003-007.

demostrado ser insuficientes para afrontar las respuestas al fenómeno de la delincuencia grave internacional, entre ellos el terrorismo. Ello va a permitir instaurar en este ámbito un libre sistema de circulación de decisiones judiciales en materia penal en el ELSJ.

Asímismo debemos apuntar que el TFUE ha supuesto la consagración como principio jurídico del reconocimiento mutuo, en el que, según su artículo 82, se basa la cooperación judicial en materia penal tan necesaria para la lucha contra el terrorismo.

a) *Orden Europea de Detención y Entrega*

Como primer instrumento jurídico de la Unión Europea en el que se hace aplicación de este Principio³⁴⁸, tenemos la *Orden Europea de Detención y Entrega* (en adelante OEDE) regulada por la Decisión Marco del Consejo 2002/548/ JAI relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros³⁴⁹ (en adelante DME).

La aprobación de la DME, hemos de situarla en el contexto de la arquitectura jurídica que contra el terrorismo, en especial el yihadista, se construyó en Europa a partir de los atentados en EE.UU. Los violentos acontecimientos supusieron un cambio radical en la concepción que del terrorismo se tenía en muchos países y por ende en todo lo relacionado con la manera de afrontar su lucha. Si bien, como hemos ido señalando ya se estaban produciendo actuaciones dirigidas a luchar contra el terrorismo, la implementación de éstas estaba siendo lenta y difícil.

Un ejemplo de la falta de iniciativa y la lentitud en la toma de decisiones la tenemos en la propuesta de recomendación del Parlamento Europeo³⁵⁰ en la que se hacían una serie de recomendaciones al Consejo para afrontar la problemática del terrorismo, entre ellas la siguiente:

“[...]Pide al Consejo que adopte una decisión marco, con vistas a la armonización legislativa y a la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia europeo, por la que se establece la supresión de los

³⁴⁸ Principio de reconocimiento mutuo de sentencias, enunciado en las conclusiones del Consejo de Tampere y adoptado en cumplimiento del mandato del Tratado de Amsterdam relativo a la creación de un ELSJ, que exigía en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, una acción común que facilitara la extradición entre los Estados miembros, a tenor de lo preceptuado en los arts. 29 y 31b. DOCE C n°340 de 10 de noviembre de 1997, equivalentes a los antiguos artículos K1 y K3].

³⁴⁹ Decisión marco 2002/584/JAI, del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. DO L 190 de 18/07/2002, p.001-0020.

³⁵⁰ Proyecto de informe sobre el papel de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo (2001/2016(INI)). Informe

Watson.<http://www.europarl.eu/meetdocs/committees/libe/20010710/435891ES.pdf>. [Consulta:14 de noviembre 2014].

procedimientos formales de extradición y se adopta el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, incluidas las resoluciones que preceden la fase de juicio, por lo que concierne a los delitos de terrorismo, entre los Estados miembros de la Unión Europea”.

Estando prevista para su aprobación por el Consejo Europeo, la mencionada recomendación, durante la presidencia española en el primer semestre de 2002, los atentados del 11-S agilizaron y precipitaron los acontecimientos.

La primera reacción tras los sucesos terroristas se produjo en fecha 19 de septiembre de 2001, cuando la Comisión presentó una Comunicación³⁵¹ que contenía la Propuesta de Decisión marco sobre mandamiento de detención europea y los procedimientos de entrega entre los Estados miembros³⁵², además de la convocatoria urgente y extraordinaria del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), en Bruselas el 20 de septiembre de 2001. En el citado Consejo se aprobaron una serie de Conclusiones con el objetivo de facilitar la adopción de las medidas necesarias para mantener el máximo nivel de seguridad y responder a posibles acciones terroristas³⁵³.

Siguiendo los Mandatos del Consejo JAI 99/01 de 20 de septiembre y del Consejo Europeo extraordinario celebrado el día siguiente, se aprobó un Plan de Acción en la lucha contra el Terrorismo destinado a reforzar la política europea de lucha contra el terrorismo.³⁵⁴

³⁵¹ Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el mandamiento de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros.COM (2001) 522 final.

³⁵² De CUETO, C y JORDAN, J.Op.cit.,p.169.

³⁵³ Las conclusiones se encuentran recogidas en el documento 12156/01 JAI 99.Disponible en Internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12366-2001-INIT/es/pdf>. [Consulta:25 de abril 2016]

³⁵⁴ Los aspectos más importantes establecidos en el Plan eran :

- Reforzar la cooperación policial y judicial, para lo cual había que desarrollar entre otras cosas, el Programa de Tampere en relación a la creación la orden de detención europea para sustituir los procedimientos de extradición y mejorar el intercambio de información entre los diferentes cuerpos policiales. También se destacaba la necesidad de adoptar una definición común de terrorismo;
- Desarrollar los instrumentos jurídicos internacionales. Por lo que el Consejo Europeo hacía un llamamiento a los países miembros para que aplicasen los convenios internacionales que en materia de lucha contra el terrorismo se habían aprobado en diferentes organizaciones internacionales, en especial en el sistema de Naciones Unidas, y que ya pudimos ver en esta tesis cuando citamos los convenios internacionales más importantes en este ámbito.
- Terminar con la financiación del terrorismo. El Consejo estima capital que los Estados miembros firmen y ratifiquen el Convenio de las NNUU para la represión de la Financiación del Terrorismo, que ya citamos, y que se amplíen, entre otras, la directivas sobre blanqueo de capitales.
- Reforzar la seguridad aérea
- Coordinar la acción global de la Unión Europea. Ello va a significar que el Consejo Europeo coordine e impulse la lucha contra el terrorismo para mejorar la coherencia y transparencia entre todas las políticas de la Unión. El Consejo es consciente que la PESC deberá integrar cada vez más la lucha contra el terror. Disponible en Internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/jha/79746.pdf. [Consulta:25 de abril 2016]

El logro de este Plan es que fomentó la idea de que el combate contra el terrorismo no podía hacerse sólo desde ámbitos comunitarios, si no que era imprescindible la cooperación internacional, ni tampoco apoyarse únicamente en políticas securitarias, ya que las políticas preventivas basadas en la educación, en la economía, y en la solidaridad con terceros países debía ser fundamentales, y por último los Estados debían ser conscientes que la coordinación y el intercambio de información policial y judicial era clave para afrontar el fenómeno del nuevo terrorismo representado por el salfismo yihadista.

Retomando el análisis de la OEDE, destacar que en el art 1.1 de la DME establece que: “la orden europea de detención es una resolución judicial emitida por un Estado miembro con vistas a la detención y entrega por otro Estado miembro de una persona buscada para el ejercicio de acciones penales (entrega para el enjuiciamiento) o para la ejecución de una pena o medida privativa de libertad (entrega para el cumplimiento de condena)”³⁵⁵.

La OEDE por lo tanto sustituye el sistema de extradición obligando a cada autoridad judicial nacional (autoridad judicial de ejecución) a reconocer, ipso facto, y con controles mínimos, la solicitud de entrega de una persona formulada por una autoridad judicial de otro Estado miembro (autoridad judicial de emisión)³⁵⁶.

Otras de las novedades que incorpora la Orden Europea de Detención y Entrega, que le dan ese enfoque más revolucionario que evolutivo no sólo en el terreno terminológico sino también conceptual³⁵⁷ son:

a) *Incluir mecanismos que permitan la agilización y simplificación de la cooperación judicial y la acción de la justicia*

En términos generales se puede decir que con la OEDE se sustituye toda la normativa extrajudicial aplicable entre los Estados miembros en el ámbito de la UE³⁵⁸, con el fin de agilizar la entrega entre Estados, de sospechosos o

³⁵⁵ Disponible en Internet

en:http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation.01-06-2012. [Consulta:26 de abril 2016]

³⁵⁶ DE CUETO, C Y JORDÁN, J. Op.cit., p.170.

³⁵⁷ PLACHTA, A “ European Arrest Warrant: Revolution in Extradition?”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol.11(2003), p.170.

³⁵⁸ El art.31 de la DME establece que su aplicación permite susituir las disposiciones de los convenios siguientes en materia de extradición en la relaciones entre los Estados miembros:

- Convenio Europeo de Extradición de 13 de diciembre de 1957, su protocolo adicional de 15 de octubre de 1975, su segundo protocolo adicional de 17 de marzo de 1978, y el Convenio Europeo para la represión del terrorismo, de 27 de enero de 1987 en lo que se refiere a la extradición.

condenados. Se establece la posibilidad de que se puedan adoptar disposiciones entre Estados si ello supone favorecer la acción de la justicia.

Estos mecanismos se reflejan en la fijación de plazos breves para la resolución de las solicitudes de entrega³⁵⁹ así como para hacer efectiva la entrega una vez que se adopte la decisión final sobre la petición³⁶⁰. Los plazos como media en los procedimientos de extradición son de un año, por lo tanto en comparación los que se establecen en la Orden suponen una reducción muy significativa.

b) *Establecer la cooperación directa entre autoridades judiciales*

Se establece la configuración de la autoridad judicial como único órgano competente para decidir la transmisión de una orden de entrega³⁶¹, para adoptar la decisión de entrega³⁶² y para resolver si concurre alguno de los supuestos tasados que permiten suspender la entrega³⁶³. Lo positivo es que con ello queda prácticamente³⁶⁴ suprimida toda intervención política sustantiva en la decisión de si se emite una OEDE o si, en respuesta a la emitida por la autoridad judicial de otro Estado miembro, se procede o no a la entrega, siendo los criterios objetivos tasados los que primen, con exclusión claro está de las consideraciones de oportunidad o sustentadas en el principio de reciprocidad.³⁶⁵

Si bien puede parecer que esta previsión de que el espacio sobre el que actúa el principio de reconocimiento mutuo es de confianza recíproca, por lo que no se

-
- El Acuerdo entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas relativo a la simplificación y a la modernización de las formas de transmisión de las solicitudes de extradición, de 26 de mayo de 1989.
 - El Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 10 de marzo de 1995.
 - El Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 27 de septiembre de 1996.
 - El Capítulo IV del Título III del Convenio de 19 de junio de 1990. De aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras.

³⁵⁹ Art. 17 de la DME, que establece los plazos y el procedimiento de ejecución de la orden de detención europea: Diez días en caso de consentimiento a la entrega por parte de la persona interesada, y que ésta lo haya hecho habiendo sido plenamente informada y sesenta días en otro caso, susceptible de prórroga por otros treinta días en determinados casos.

³⁶⁰ Art.23 DME, sobre plazo de entrega de la persona: diez días salvo excepciones como consecuencias de circunstancias ajenas al control de los Estados afectados, o por motivos humanitarios graves.

³⁶¹ Art.9 de la DME, sobre la transmisión de una orden de detención europea.

³⁶² Apartado 8 del preámbulo de la DME y art.15 de decisión sobre la entrega.

³⁶³ Art.24, dela DME sobre la entrega suspendida o condicional.

³⁶⁴ Art.16 de la DME Decisión en caso de concurrencia de solicitudes: el único supuesto en el que la Decisión marco parece reservar la posibilidad de que la decisión sobre la solicitud de entrega sea adoptada por la autoridad política, se refiere al supuesto en que la misma concorra con una solicitud de extradición presentada por un tercer Estado

³⁶⁵ SÁNCHEZ LEGIDO,A. "La euroorden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales", p.7.Disponible en Internet: [http://www.reei.org/index.php/revista/num14/archivos/SanchezLegido\(reei14\).pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num14/archivos/SanchezLegido(reei14).pdf). [Consulta:7 de octubre 2015]"

entendería llevar a cabo una verificación de la situación política del Estado emisor de la orden, no estaba de más, visto los precedentes de que no se dejase margen a la discrecionalidad en función de los intereses de los Estados.

c) *Suprimir el principio de doble incriminación*

Significa que la OEDE despliega su efecto inmediato, eliminando la posibilidad de que la autoridad judicial del Estado de ejecución examine si los hechos por los que se reclama a un individuo están tipificados como delito en su legislación. Por lo que siempre que supere un determinado umbral de pena³⁶⁶, se debe proceder a su ejecución con independencia de que su ordenamiento penal recoja tal figura delictiva: en el caso de las solicitudes de entrega de personas reclamadas para el ejercicio de acciones penales, cuando se trate de delitos que llevan aparejada una pena privativa de libertad o medida de seguridad cuya duración máxima sea de, al menos, un año de ejecución con arreglo a la legislación del Estado de emisión; para las solicitudes de entrega de personas reclamadas para la ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativas de libertad de una duración no inferior a cuatro meses³⁶⁷.

Eso implica que cuando la Orden Europea hubiera sido emitida por un delito que, tal como se define en el derecho del Estado de emisión, pertenezca a una de las categorías de delitos contenidos en el art.2.2 de la DME³⁶⁸, y dicho delito estuviera castigado en el Estado de emisión con una pena o una medida de seguridad privativa de libertad cuya duración máxima sea, al menos, de tres años, se acordará la entrega de la persona reclamada sin control de la doble tipificación de los hechos. Para los actos delictivos distintos de los citados, la entrega podrá subordinarse a la condición de

³⁶⁶ Art. 2.1 de la DME, sobre el ámbito de aplicación de la OEDE.

³⁶⁷ Disponible en

Internet:[http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197995954/Tematica_C/21215198003.\[Consulta:15 de octubre 2015\]](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197995954/Tematica_C/21215198003.[Consulta:15 de octubre 2015])

³⁶⁸ Los delitos establecidos, y que pueden ampliados, en el art.2.2 de la DME son: pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro, delitos de alta tecnología, en particular delito informático, delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, homicidio voluntario, agresión con heridas graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radioactivos o sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos incluidos en la jurisdicción de la CPI, secuestro de aeronaves y buques, sabotaje.

que el hecho por el cual se pide la entrega constituya una infracción en aplicación del derecho del Estado miembro de la ejecución³⁶⁹.

En España, a tenor de lo establecido en la *Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de las resoluciones penales en la Unión Europea*³⁷⁰, las autoridades competentes para la emisión y ejecución de la orden de detención europea son:

- *Para la emisión:* El juez o tribunal que conozca de la causa en la que proceda dictar la orden europea.
- *Para la ejecución:* Serán los Juzgados Centrales de Instrucción los competentes para la tramitación inicial del procedimiento. Cuando la orden se refiera a un menor la competencia corresponderá al Juzgado Central de Menores (art. 35)

La OEDE, a la vista del Informe de la Comisión³⁷¹, había resultado beneficiosa para la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia y sobre todo para avanzar en la construcción europea basada en la confianza y en la reciprocidad entre los Estados miembros. Sin embargo, también se instaba a los Estados miembros a ajustar su legislación a la DME, y aplicar los instrumentos ya adoptados para mejorar el funcionamiento de la orden. En el informe también se denunciaba que se emitían demasiadas órdenes por infracciones menores e instaba a los Estados solicitantes a aplicar el principio de proporcionalidad³⁷². En el texto, la Comisión muestra preocupación por la posible conculcación de los derechos fundamentales, en especial los derechos procesales de los sospechosos y los acusados en el proceso penal, para corregirlo se aprobaron diferentes directivas³⁷³.

³⁶⁹ Disponible en

Internet:http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation. [Consulta: 15 de octubre 2015]

³⁷⁰ BOE núm.282, de 21 de noviembre de 2014, p.95437-95593

³⁷⁰ BOE núm.282, de 21 de noviembre de 2014, p.95437-95593

³⁷¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de abril de 2011, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.COM(2011)175 final-no publicado en el Diario Oficial.

³⁷² Corregido con la modificación del Manual de la OEDE relativo a la proporcionalidad por el Consejo en junio de 2010. Consejo/10630/1/10 PRESSE 161)

³⁷³ Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de miércoles, 20 de octubre de 2010, relativa al derecho de interpretación y a traducción en los procesos penales.DO L 280 de 26/10/2010,p. 0001-0007, Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales.DO L142 de 01/06/2012,p.0001-0010, Directiva 2013 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013 sobre asistencia de letrado en procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad.DO L294 de 06/11/2013, p. 0001-0012.

Lo que nos demuestra este informe es que con luces y sombras la OEDT constituye un sistema eficaz y eficiente de entrega necesario en una Europa sin fronteras, donde la protección de los derechos fundamentales es importante pero teniendo en cuenta la necesidad de seguir perfeccionando todos aquellos instrumentos jurídicos que sean útiles para luchar contra el terrorismo. Por ello los Estados deberían adoptar todas las medidas legislativas que se han ido aprobando en el seno de la UE como consecuencia del Programa de Tampere sobre medidas destinadas a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal haciendo una transposición de las mismas en sus ordenamientos internos.

Para complementar y mejorar el funcionamiento práctico de la DME³⁷⁴, y por ende consolidar el “*Principio de reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal*”, se han ido aprobando una serie de disposiciones en el ámbito comunitario en materia, entre las cuales hay que señalar las siguientes:

- Decisión Marco 2003/577/JAI, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la UE de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas, que permite que la autoridad judicial del Estado de origen adopte una resolución acordando la realización de un embargo provisional en otro Estado miembro, de aquellos bienes que bien vayan a ser objeto de un ulterior comiso, o bien que vayan a ser utilizados como prueba en juicio³⁷⁵.
- Decisión Marco 2005/214/JAI, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias³⁷⁶.
- Decisión Marco 2006/783/JAI, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones de decomiso³⁷⁷.
- Decisión Marco 2008/909/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la UE³⁷⁸. Permite que una resolución condenatoria por la que se impone a una persona física una pena o medida privativa de libertad sea ejecutada en otro Estado miembro cuando ello contribuya a facilitar la reinserción del condenado y evitar por ejemplo, en el caso de terroristas

³⁷⁴ En España se realizó la transposición de la Decisión marco 2002/548/ JAI mediante la Ley 3/2003 de 14 de marzo y LO 2/2003 de 14 de marzo complementaria de la anterior. BOE núm.65, de 17/03/2003.

³⁷⁵ DO L 196 de 18/07/2002,p.0045-0055.

³⁷⁶ DO L 76 de 23/03/2005,p.0016-0030.

³⁷⁷ DO L 328 de 24/11/2006,p.0059-0078.

³⁷⁸ DO L327 de 05/12/2008,p,0027-0046.

yihadistas, tener el apoyo de su familia para salir del proceso de radicalización en el que se encuentre.

- Decisión marco 2008/947/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas³⁷⁹ que habilita trasladar a otro país miembro distinto del de la condena la responsabilidad de controlar el cumplimiento por el condenado de las medidas de libertad vigilada o de las penas sustitutivas anteriormente establecidas en el primero.
- Decisión marco 2008/978/JAI, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal³⁸⁰ (con ello se agiliza la demanda de un Estado miembro a otros de los objetos necesarios para llevar a cabo una buena instrucción penal.
- Decisión marco 2008/829/JAI, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación entre Estados miembros de la UE, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional, que permite supervisar a las autoridades judiciales de un Estado miembro aquellas resoluciones adoptadas en un proceso penal celebrado en otro Estado miembro por las que se imponga a una persona física una o más medidas de vigilancia de la libertad provisional.
- Decisión marco 2009/299/JAI, de 26 de febrero de 2009³⁸¹, por la que se modifican las Decisiones marco 2002/548/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, y que tienen en común el objetivo de reforzar los derechos procesales de las personas y favorecer que se aplique el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios sin presencia del imputado.
- Directiva 2011/99/UE, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección, y que fue la primera que se aprobó en este ámbito tras los cambios que se introdujeron como consecuencia del Tratado de Lisboa tanto a nivel estructural como en relación a los instrumentos normativos.

Esta Directiva tiene por objeto extender la protección que a través de medidas pertinentes haya impuesto la autoridad competente de un Estado miembro para proteger a una persona contra posibles actos delictivos de otra, al territorio del

³⁷⁹ DO L 337 de 16/12/2008,p.0102-0122.

³⁸⁰ DO L350 de 30/12/2008,p.0072-0092.

³⁸¹ DO L 81 de 27/03/2009 ,p.0024-0036.

Estado miembro al que se desplace esa persona para residir o permanecer durante un determinado espacio de tiempo. De lo que se trata es que las medidas especiales de protección a las víctimas de los delitos sean efectivas en un espacio común de justicia sin fronteras interiores como es la Unión, por lo que si una persona física tiene protección en un Estado, ésta se mantenga y continúe en cualquier otro Estado miembro al que la persona vaya a trasladarse o se haya trasladado.

En nuestro país ante esta prolífica tarea normativa de las instituciones de la Unión Europea, la *Ley 23/2014 de 20 de noviembre sobre reconocimiento de resoluciones penales en la Unión Europea*, reúne todas las decisiones marco y la directiva aprobadas hasta hoy en materia de resoluciones penales.

En esta Ley se incluyen las ya transpuestas a nuestro ordenamiento como las que estaban pendientes, con lo que se evita la dispersión normativa y se cumple con las obligaciones como Estado miembro. Con esta Ley se da por amortizada la técnica de incorporación individual de cada decisión marco o directiva europea en una ley ordinaria y su correspondiente ley orgánica, al ir acompañada de una Ley Órgánica por la que se modifica la LOPJ, que evita las continuas reformas a las que ésta tendría que verse sometida si la tarea de transposición se realizase de manera individualizada³⁸².

Tras la OEDE, otra herramienta jurídica muy importante para la cooperación judicial en materia penal sustentada en el principio de reconocimiento mutuo:

b) Orden Europea de Investigación

La Orden Europea de Investigación(en adelante OEI) se aprueba con la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal³⁸³, teniendo como objetivo facilitar las investigaciones transfronterizas del crimen creando un nuevo sistema general para la obtención de pruebas³⁸⁴.

La Directiva 2014/41/CE, sustituye, en su ámbito y entre los Estados miembros³⁸⁵ (con las excepciones de Irlanda y Dinamarca. El Reino Unido ha ejercido su derecho de opt-

³⁸² BOE núm.282, de 21 de noviembre de 2014, p.95437-95593.

³⁸³ DOUE núm, L 130 de 01/05/2014,p.0001-0036.

³⁸⁴ DÍAZ PITA, M.P.: "La orden europea de investigación en materia penal y la lucha contra la criminalidad organizada transnacional en la UE", *Observatorio de la Criminalidad Organizada Transnacional*,13/05/2015, p.2.Disponible en Intenet: [http://crimtrans.usal.es.\[Consulta:7 de junio 2016\]](http://crimtrans.usal.es.[Consulta:7 de junio 2016].).

³⁸⁵ La normativa europea se aplica en su totalidad a todos los países miembros. Sin embargo se permiten excepciones para algunos países en determinadas políticas comunitarias, con el objetivo de

in previsto en el Protocolo 21 de Lisboa), al Convenio de Asistencia Judicial del Consejo de Europa, al Convenio de Aplicación de Schengen, al Convenio de Asistencia Judicial de la UE, a la Decisión Marco 2003/577/JAI, y a la Decisión Marco 2008/978/JAI.

Lo que se pretende con la Orden es simplificar y agilizar las investigaciones penales transfronterizas dentro de la UE y superar el régimen fragmentario existente hasta ese momento con un nuevo planteamiento basado en el principio de reconocimiento mutuo, permitiendo que las autoridades judiciales de un país miembro de la UE (Estado de emisión) soliciten a otro Estado de la UE (Estado de ejecución) pruebas (tanto las que sean resultado de una actividad investigadora como las que ya se encuentren a disposición del Estado requerido) destinadas a su incorporación al proceso sin requerir otra formalidad.

La actividad investigadora que se pueda realizar dependerá de las normas del derecho del estado de ejecución, aunque la Directiva establece un mínimo de diligencias que se podrá pedir a cualquier otro Estado miembro. En los art.22 a 31 de la Directiva se establecen disposiciones detalladas sobre determinadas medidas de investigación (traslados temporales, informaciones bancarias, intervención de telecomunicaciones, etc).

La OEI debe ser dictada o validada por una autoridad judicial en sentido amplio: juez, tribunal, fiscal, otra autoridad con competencia para la investigación penal o que pueda ordenar la práctica de pruebas según el derecho nacional. En relación con la denegación de la petición contenida en una OEI además de las cláusulas genéricas de incompetencia de la autoridad emisora³⁸⁶, la Directiva contiene una lista de causas tasadas en el art.nº11³⁸⁷. Este mismo artículo establece que sólo se puede recurrir a la

evitar bloqueo de las mismas con leyes nacionales y otras normativas existentes. Son los llamados "opt-outs" o "cláusulas de exención", que se regulan en los Protocolos adjuntos a los Tratados. Los países que quedan "exentos" de una ley también pueden en ocasiones, unirse a acciones concretas si así lo desean, un proceso denominado "opt-in" o "cláusulas de inclusión". En el caso del área de Libertad, Seguridad y Justicia, Irlanda y Reino Unido están fuera de todo acto legal, acuerdo o sentencia del Tribunal de Justicia de la UE que tenga relación con el Título V del TFUE sobre el ELSJ. Sin embargo, tienen la posibilidad de realizar un "opt-in" en cualquier medida en cualquier momento. Dinamarca adoptó su "opt-out" en esta materia en la Decisión de Edimburgo. En este caso no cabe la posibilidad de que se realice un "opt-in" salvo que enmiende el Protocolo en el que se regula. Disponible en Internet:<http://www.europaciudadana.org/las-excepciones-al-cumplimiento-de-los-tratados-comunitarios-opt-outs-y-opt-ins/>. [Consulta: 19 de abril 2016].

³⁸⁶ Art.9.3 de la Directiva 2014/41/CE.

³⁸⁷ El artículo 11 apunta los motivos de denegación del reconocimiento o de la ejecución de una OEI en el estado de ejecución:

- a) Cuando exista una inmunidad o privilegio en el Derecho del Estado de ejecución que haga imposible ejecutar la OEI, o normas sobre determinación y limitación de la responsabilidad penal en relación con la libertad de prensa y la libertad de expresión en otros medios de comunicación que imposibiliten su ejecución;

orden para una serie de delitos que figuran en el “Anexo D” de la directiva, entre los que podemos encontrar el terrorismo. Para garantizar la transmisión de la OEI a la autoridad competente del Estado de ejecución, la autoridad de emisión puede utilizar cualquier medio de transmisión posible, por ejemplo el sistema de telecomunicaciones seguro de la Red Judicial Europea, Eurojust u otros canales utilizados por las autoridades policiales³⁸⁸.

Lo que se pretende con la OEI es facilitar y agilizar el intercambio de datos y pruebas para poder conseguir una comunicación rápida entre las autoridades judiciales y policiales de los países miembros, esa dirección toma la Directiva cuando establece en su anexo un formulario que facilita todavía más documentar la OEI³⁸⁹.

Una de las prioridades que establece la Directiva es que la autoridad de emisión debe prestar especial atención a garantizar el pleno respeto de los derechos reconocidos en el artículo 48 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Debemos reiterar que la presunción de inocencia y los derechos de la defensa en los procesos penales, son una piedra angular de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta en el ámbito de la justicia penal³⁹⁰, por lo que cualquier limitación de éstos debe ajustarse a los requisitos establecidos en el artículo 52 de la Carta³⁹¹.

-
- b) Cuando la ejecución de la OEI pudiera lesionar, en un caso concreto, intereses esenciales de seguridad nacional, comprometer a la fuente de información, o implicar la utilización de información clasificada relacionada con determinadas actividades de inteligencia;
 - c) Cuando la OEI haya sido emitida para los procedimientos contemplados en el artículo 4, letras b) y c), y la medida de investigación no estuviese autorizada, con arreglo al Derecho del Estado de ejecución, para un caso interno similar;
 - d) Cuando la ejecución de la OEI fuera contraria al principio de ne bis in ídem;
 - e) Cuando la OEI se refiera a un delito que presuntamente ha sido cometido fuera del territorio del Estado de emisión y total o parcialmente en el territorio del Estado de ejecución, y la conducta en relación con la cual se emite la OEI no sea constitutiva de delito en el Estado de ejecución;
 - f) Cuando existan motivos fundados para creer que la ejecución de la medida de investigación indicada en la OEI sería incompatible con las obligaciones del Estado miembro de ejecución de conformidad con el artículo 6 del TUE y de la Carta;
 - g) Cuando la conducta que dio origen a la emisión de la OEI no sea constitutiva de delito con arreglo al Derecho del Estado de ejecución, y no esté recogida en las categorías de delitos que figuran en el anexo D, conforme a lo indicado por la autoridad de emisión en la OEI, si en el Estado de emisión es punible con una pena o medida de seguridad privativas de libertad de un máximo de al menos tres años, o
 - h) Cuando el uso de la medida de investigación indicada en la OEI esté limitado, con arreglo al Derecho del Estado de ejecución, a una lista o categoría de delitos, o a delitos castigados con penas de a partir de un determinado umbral que no alcance el delito a que se refiere la OEI.

³⁸⁸ Disponible en Internet: <http://www.boe.es/doue/2014/130/L00001-00036.pdf>. [Consulta: 19 de abril 2016]

³⁸⁹ Ibidem

³⁹⁰ Considerando 18 de la Directiva: La Directiva no podrá modificar la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios jurídicos fundamentales enunciados en el artículo 6 del TUE) (Considerando 18).

³⁹¹ Considerando 12 de la Directiva 2014/41/CE).

Esta necesidad continua de abogar por el respeto a los derechos y libertades fundamentales contenidos en la Carta por parte de las Instituciones decisorias de la UE no es óbice para que se afirme por parte de algunos autores que la falta de un desarrollo de mínimos por parte de la UE en materia de intervención de derechos fundamentales crea un desnivel entre la protección que dan los diferentes Estados a los derechos fundamentales y ello puede generar una asimetría peligrosa, pues ante violaciones idénticas encontraremos consecuencias procesales muy diversas. Aceptar como carta blanca todo lo que venga de un país extranjero parece excesivamente generoso con los derechos fundamentales de las personas investigadas en la UE³⁹².

c) Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea

El Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea³⁹³ y su Protocolo celebrado por el Consejo de conformidad con el artículo 34 del TUE,³⁹⁴ tiene por objeto fomentar y facilitar la ayuda mutua entre autoridades judiciales, policiales y aduaneras en materia penal completando otros convenios que se habían aprobado en materia de asistencia judicial,³⁹⁵

Entre los aspectos más importantes que podemos resaltar están los siguientes³⁹⁶: la inversión que hasta el momento de la aprobación del convenio había en relación a la práctica de la asistencia conforme a la legislación del país requerido (art.4.1); la regulación del envío y notificación de documentos procesales se hará por regla general, de manera directa por cada uno de los Estados miembros mediante correo a las personas que se hallen en el territorio de otro Estado miembro (art.5); la obligatoriedad de la transmisión directa de solicitudes de la transmisión directa de asistencia judicial entre autoridades judiciales (art.6.1) y por Interpol en caso de urgencia.; se regulan determinadas formas específicas de asistencia judicial (art.8 a 14); la regulación de las intervenciones telefónicas tratadas en el Título III del Convenio; y por último la posibilidad de adoptar acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados miembro que establezcan situaciones más ventajosas(art.22)

³⁹² MARTÍNEZ GARCÍA, E. "La orden europea de investigación. Actos de investigación, ilicitud de la prueba y cooperación judicial transfronteriza. Valencia: Monografías Tirant lo Blanch, 2016, p.24.

³⁹³ DOCE C/197 de 12/07/2000, p.0002-0008.

³⁹⁴ DO °326 de 21/11/2001, p.0002-0008.

³⁹⁵ Art 1 del Convenio relativo a la asistencia judicial.

³⁹⁶ En relación al desarrollo del Convenio ver: De Cueto, C y JORDÁN, J. Op; cit. p, 165-167.

1.2 Mecanismos estructurales de refuerzo de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: Magistrados de enlace, red judicial europea y Eurojust

Junto con la aprobación de instrumentos jurídicos se necesitan estructuras prácticas para que su aplicación sea efectiva, y evitar, por ejemplo que el desconocimiento de los sistemas procesales ajenos y las normativas en materia de auxilio internacionales vigentes en cada uno de los Estados miembros, así como la barrera idiomática, haga ineficaz el esfuerzo que ha supuesto el consenso en la aplicación de ese acuerdo.

Teniendo en cuenta esa preocupación, y con la necesidad de establecer mecanismos para guiar las peticiones de cooperación y ayuda internacional, se han introducido en el ámbito comunitario tres estructuras de un marcado carácter práctico: los *Magistrados de Enlace*, la *Red Judicial Europea* y *Eurojust*. Todas con un mismo objetivo: mejorar la cooperación judicial internacional en la lucha contra la delincuencia transfronteriza, entre ellas el terrorismo.

1.2.1. Magistrados de enlace

Es el primer instrumento institucional creado en el seno de la Unión Europea para favorecer la cooperación judicial tanto en materia penal como civil. Ideado inicialmente en el ámbito de la lucha contra la droga y la delincuencia organizada³⁹⁷, finalmente abarcaría a la delincuencia transnacional en todas sus formas, entre ellos el terrorismo.

La Acción Común 96/277/JAI, de 22 de abril de 1996,³⁹⁸ establece un marco que permite enviar o intercambiar entre Estados miembros magistrados o funcionarios con especial experiencia en procedimientos de cooperación judicial, llamados “magistrados de enlace” sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales.

El objetivo principal era incrementar el intercambio de información y de datos estadísticos con el fin de impulsar el conocimiento mutuo de los ordenamientos jurídicos y sistemas judiciales de los Estados miembros. Con ello se institucionalizó un marco jurídico para lo que ya venía siendo una realidad práctica a raíz de una serie de iniciativas francesas.³⁹⁹

³⁹⁷ Veáanse las Recomendaciones adoptadas por los Ministros de Justicia e Interior en reunión celebrada en Luxemburgo el 13 de junio de 1991, y las previsiones sobre los funcionarios de enlace contenidas en el plan global de lucha contra la droga adoptado por el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995.

³⁹⁸ Acción común 96/277/JAI adoptada por el Consejo en virtud del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea. DO L 105 de 27/04/1996.

Ampliada por la Acción Común 96/602/JAI de 14 de octubre de 1996. DO L 268 de 19/10/1996, p.0001.

³⁹⁹ Revista del Ministerio Fiscal, núm.9, pág.223 y ss.

Si bien serán los acuerdos bilaterales o multilaterales los que maticen las misiones concretas de los “magistrados de enlace” dentro del marco establecido en la Acción Común, su misión principal es la facilitar y agilizar la práctica de las comisiones rogatorias y la extradición para evitar las dilaciones indebidas y las devoluciones por falta de conocimiento de alguno de los requisitos derivados de las particularidades nacionales de los Estados requeridos⁴⁰⁰, así como impulsar y acelerar todo tipo de cooperación judicial en materia penal, y en su caso, civil, por lo tanto funciones no jurisdiccionales. Todo ello, sin perjuicio de las normas de procedimiento vigentes en materia de cooperación judicial y de los intercambios de información entre los Estados miembros y la Comisión Europea o entre éstos y terceros Estados basados en otros instrumentos.

Asímismo los Estados miembros deben comunicar a la Secretaría del Consejo, cualquier información relativa a los intercambios de magistrados de enlace que realicen. La dependencia de los “Magistrados de Enlace” en el país de destino se establece respecto del Embajador.⁴⁰¹

Podría parece que la figura de los “Magistrados de Enlace” podría quedar diluída y absorbida por la Red Judicial Europea o por Eurojust, pero no ha sido así e inclusive se ha visto reforzada con las modificaciones de las mencionadas instancias. Por ejemplo la Decisión que refuerza Eurojust⁴⁰² establece la posibilidad de envío de magistrados de enlace de terceros países no comunitarios en comisión de servicios a sus dependencias⁴⁰³ y establece la posibilidad por parte de Eurojust de enviar magistrados de enlace en comisión de servicios a terceros países⁴⁰⁴. Así mismo la Decisión sobre la Red Judicial Europea, que veremos a continuación, mantiene asociados a los “Magistrados de Enlace” con la Red Judicial Europea, (en adelante RJE) en los casos en los que éstos tengan funciones análogas a aquellas conferidas a los puntos de contacto de la RJE.⁴⁰⁵

⁴⁰⁰ DE CUETO, C Y JORDÁN, J. Op; cit. p, 176.

⁴⁰¹ En el caso de España, está regulada la figura del “Magistrado de Enlace” por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, donde establece que “en el país de destino se someten a la dependencia directa del Jefe de la Correspondiente Misión Diplomática”.

⁴⁰² Con el fin de facilitar la lectura, todas las referencias a la “Decisión de Eurojust”, en adelante, DEJ, se realizarán a la versión consolidada de la Decisión del Consejo 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust tal y como queda modificada por la Decisión del Consejo 2009/426/JAI, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust.

⁴⁰³ Artículo 26bis (2) de la DEJ.

⁴⁰⁴ Artículo 27bis de la DEJ.

⁴⁰⁵ Artículo 2.6 de la Decisión 2008/976/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 sobre la Red Judicial Europea. DOUE L 348 de 24/12/2008, p.0130-0134.

1.2.2. La Red Judicial Europea (en adelante RJE)

La RJE se fraguó en el Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997, donde en su Recomendación nº 21⁴⁰⁶, incitaba a los Estados miembros a crear una red de cooperación judicial.

Siguiendo la recomendación señalada, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Acción Común 98/428/JAI de 29 de junio de 1998 (en adelante ACRJE), en virtud de la cual quedaba constituida la primera medida estructural de cooperación judicial de carácter prioritariamente práctica y operacional en la Unión Europea. La ACRJE fue derogada y sustituida por la Decisión 2008/976/JAI de 16 de diciembre de 2008, sobre la Red Judicial Europea (en adelante DRJE), con el objetivo principal de mejorar la relación con Eurojust,⁴⁰⁷ ya que tras cinco años de coexistencia de ambas era necesario tanto mantener como aclarar la relación entre ellas.

El objetivo de la RJE es mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión, en especial en la lucha contra las formas graves de delincuencia⁴⁰⁸, a través del establecimiento en cada país miembros de una red de expertos que aseguren la óptima ejecución de las comisiones rogatorias y exhortos de auxilio judicial entre los Estados miembros.

En relación con su composición, la RJE se basa en el principio de comunicación directa entre los puntos de contacto, con una configuración horizontal que favorece y hace más ágil el intercambio de información. Siendo los puntos de contacto de la Red designados por sus autoridades nacionales, según sus normas internas⁴⁰⁹, atendiendo a la triple composición de: autoridades centrales responsables de la cooperación judicial, las autoridades judiciales y otras autoridades competentes con competencias específicas en el marco de la cooperación internacional. Estos puntos de contacto deben abarcar todo el territorio nacional, así como cubrir todas las formas de delincuencia grave, y conocer al menos otra lengua oficial de otro país miembro de la Unión Europea. También la Comisión Europea puede nombrar puntos de contacto en la Red, para

⁴⁰⁶ Disponible en Internet : <http://www.pnsd.msssi.gob.es/pnsd/legislacion/pdfestatal/i154.pdf>. [Consulta: 20 de octubre 2016].

⁴⁰⁷ En el Consejo de Tampere se decidió que Eurojust debe cooperar estrechamente con la RJE, con objeto de simplificar la ejecución de comisiones rogatorias (punto 46 de las Conclusiones de la Presidencia. Si bien la Decisión 2002/187/JAI, de creación de Eurojust, ya disponía que debía mantener relaciones privilegiadas con la RJE, basadas en la concertación y la complementariedad.

⁴⁰⁸ Art.4.1 sobre las funciones de los puntos de contacto.

⁴⁰⁹ Art.2.1 DRJE que establece: De conformidad con las normas constitucionales, las tradiciones jurídicas y la estructura interna de cada Estado miembro, la RJE estará compuesta por las autoridades centrales responsables de la cooperación judicial internacional, las autoridades judiciales u otras autoridades competentes que tienen responsabilidades específicas en el marco de la cooperación internacional.

aquellas materias que sean de su jurisdicción⁴¹⁰ (en la mayoría de casos son por temas de delitos de fraude contra los intereses económicos de la Unión).

La labor principal de los puntos de contacto es el intercambio de información, coordinación y formación:

- En relación con el intercambio de información, la labor del punto de contacto es vital para proporcionar la información legal y práctica necesaria para que las autoridades judiciales de su país, así como los puntos de contacto y autoridades judiciales de los demás países miembros, puedan preparar válidamente una solicitud de cooperación judicial. Para conseguirlo los puntos de contacto deben acceso a una serie de información⁴¹¹: datos completos de los demás puntos de contacto (gracias a la aplicación informática Atlas), lista simplificada y repertorio de autoridades judiciales, información jurídica y práctica sobre los sistemas judiciales y procesales de todos los Estados miembros, las “denominadas fichas belgas”⁴¹², y a los textos de los instrumentos jurídicos pertinentes para poner en práctica la cooperación judicial.
- Coordinar en los casos que haya dificultades o retrasos en la ejecución de los diferentes instrumentos de auxilio judicial, como pueden ser el caso de rogatorias o exhortos.
- Los puntos de contacto participarán y promoverán la organización de sesiones de formación en materia de cooperación judicial para las autoridades competentes de su respectivo Estado miembro en cooperación con la Red Europea de Formación Judicial.⁴¹³

Por último apuntar que junto con la DRJE, existe una conexión de telecomunicaciones segura entre los puntos de contacto que permite agilizar la comunicación y asegurar el intercambio de información confidencial entre ellos.

1.2.3. Eurojust

La creación de Eurojust hemos de situarla dentro del marco del Consejo Europeo de Tampere donde se decidió la adopción de una serie de medidas estructurales destinadas a favorecer la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales que se llevasen a cabo en el territorio de distintos Estados miembros, entre ellas-en la

⁴¹⁰ Art.2.7DRJE.

⁴¹¹ DE CUETO,C Y JORDÁN,J. Op.cit.,p.179.

⁴¹² Especie de base de datos sobre las legislaciones de cada Estado miembro de la Unión Europea, con información precisa sobre competencias y medidas que pueden adoptar los órganos internos capaces de ordenar o practicar por sí la prestación de ayuda judicial internacional.

⁴¹³ Art. 4.3 DRJE.

Conclusión 46- se acordó la creación de una unidad integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía de competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada uno de los Estados miembros con arreglo a su ordenamiento jurídico, para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave transnacional.

Esta nueva unidad tendría como misión coordinar a las Fiscalías nacionales y apoyar las investigaciones penales en casos de delincuencia organizada basándose en los análisis de Europol, así como cooperar con la Red Judicial Europea, con el objeto de simplificar las comisiones rogatorias.

Para cumplir con el Considerando 46, el Consejo de la Unión Europea creó por Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000⁴¹⁴ la Unidad Provisional de Cooperación judicial como medida provisional a la creación de Eurojust.⁴¹⁵ Con la práctica adquirida con la Unidad se estableció la base para la confección de la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002 (en adelante DEJ), por la que se crea Eurojust.

Para mejorar sus atribuciones y su capacidad operativa, con el objetivo que la Agencia pudiese desarrollar su potencial de cooperación y afirmarse como protagonista esencial en la lucha contra el terrorismo en Europa, en el año 2008 el Consejo aprobó la nueva Decisión sobre el fortalecimiento de Eurojust-ratificada en diciembre de ese mismo año y publicada el 4 de junio de 2009⁴¹⁶.

El Tratado de Lisboa también prevé el desarrollo de Eurojust estableciendo la posibilidad de extender sus funciones (art 85 TFUE)⁴¹⁷ y la posibilidad de crear una Fiscalía europea (ART.86TFUE)⁴¹⁸ a partir de Eurojust.

Eurojust se constituye como órgano de la Unión dotado con personalidad jurídica propia⁴¹⁹, lo que implica que su financiación se realice con cargo al presupuesto general de la Unión Europea y tiene su sede en la ciudad holandesa de La Haya.

⁴¹⁴ Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad Provisional de cooperación judicial (2000/799/JAI). DO L 324 de 21/12/2000,p.0002-0003.

⁴¹⁵ Art.5 de la Decisión 2000/799/JAI.

⁴¹⁶ Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI del Consejo por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.[DOUE núm.L 138, de 04/06/2009,p.0014-0032.

⁴¹⁷ El art.85 TFUE define la misión de Eurojust, destinada a estrechar la coordinación y la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales en caso de delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros y prevé ciertos campos a los que se podría extender sus funciones, como el inicio de ciertas investigaciones penales, o la resolución de conflictos de jurisdicción.

⁴¹⁸ El artículo 86 TFUE, establece que con el fin de combatir los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión, el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, podrá crear una Fiscalía europea, a partir de Eurojust.

⁴¹⁹ Art.1 de la DEJ.

Vamos a ir desarrollando *la composición, los objetivos, la competencia* y el funcionamiento de Eurojust:

a) *Estructura y composición de Eurojust*

En el artículo 2 de la DEJ se instituye que:” Eurojust está compuesto por un miembro nacional destacado por cada Estado miembro, que sea fiscal, juez o agente de policía de competencia equivalente”.

Sin embargo en este punto nos referiremos tanto a las *oficinas nacionales como al Colegio*, como veremos más adelante, Eurojust puede actuar tanto a través de sus miembros nacionales como colegiadamente.

b) *Oficinas nacionales*

Eurojust está compuesto por un miembro nacional destacado por cada Estado miembro. Por lo tanto hay tantas oficinas nacionales como Estados miembros de la Unión Europea.

Cada Estado miembro debe nombrar a un miembro nacional para la sede de Eurojust: fiscal, juez o policía (este último debe tener competencias equivalentes a las de juez o fiscal). Estos miembros nacionales estarán asistidos por adjuntos y colaboradores, y todos ellos sometidos al Derecho nacional de Estado miembro que los nombró⁴²⁰. El Estado también decidirá sobre la naturaleza de los poderes judiciales conferidos a su representante nacional. Sin embargo, la Decisión establece que deben conferirse a los miembros nacionales determinadas competencias ordinarias, así como otras

⁴²⁰ En España el estatuto del miembro nacional como las relaciones entre Eurojust y las autoridades españolas se regulaban por la Ley 16/2006 de 26 de mayo, ya que ha sido derogada por la Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto de miembro nacional de Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior. BOE, núm.162, de 8 de julio de 2015, p.56554-5673. En relación con la aplicación de la DEJ en este asunto ver el Informe de la Comisión de 6 de julio de 2004, sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia [COM (2004)457 final, no publicado en el Diario Oficial]. En dicho informe, la Comisión analizó el Estado de aplicación de la Decisión Eurojust. Su conclusión fue decepcionante: al expirar el plazo de transposición (septiembre de 2003), solo un Estado miembro (Portugal) había adoptado toda la legislación necesaria para su aplicación. En abril de 2004, sí otros tres Estados lo habían hecho (Alemania, Austria y Francia), otros 6 debían adaptarla (Bélgica, España, Finlandia, Grecia, Luxemburgo e Italia). Los otros Estados miembros concluyeron que no tenían que modificar su legislación nacional. La Comisión se preguntaba si las normas vigentes en los Estados miembros, bastarían para dar pleno efecto a la decisión Eurojust y convertirla en un instrumento eficaz. Esas dudas quedarían resueltas, según la Comisión si todos los Estados procediesen a una transposición rápida y completa de la Decisión Eurojust. Además les recomendaba las siguientes medidas: publicar directrices o una circular que clarifiquen algunas cuestiones esenciales, incluso cuando no son indispensables medidas legislativas; favorecer la libre circulación de información con la rapidez requerida; y conferir a su miembro nacional en Eurojust, los poderes judiciales y de investigación necesarios. Disponible en Internet: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/lEZuRIsERV.DO?URI=CELEX:52004DC0457:ES:NOT.\[Consulta:4 de junio 2013\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/lEZuRIsERV.DO?URI=CELEX:52004DC0457:ES:NOT.[Consulta:4 de junio 2013])

competencias que puedan ejercerse de acuerdo con la autoridad nacional competente o en casos urgentes, según se especifique en la Decisión.⁴²¹

c) Colegio de Eurojust

Regulado en los artículos 10 y 28 de la DEJ, donde se establece que el Colegio es el responsable de la organización y funcionamiento de Eurojust. Está compuesto por el conjunto de los miembros nacionales de cada uno de los Estados miembro, cada uno de los cuales dispone de un voto.

d) Los objetivos de Eurojust⁴²²:

- Fomentar y mejorar la coordinación, entre las autoridades competentes de los Estados miembros, de las investigaciones y de las actuaciones judiciales en los Estados miembros;
- Mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular facilitando la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición;
- Apoyar en general a las autoridades competentes de los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones.

d) Las competencias de Eurojust

Se encuentran en el artículo 4 de la DEJ. Éstas se dividen en competencia material (art.4.1) y otro tipos de infracciones distintas a las contempladas en el apartado 1 del art.4,(art.4.2) donde Eurojust, a título complementario, puede colaborar en investigaciones y actuaciones judiciales a petición de la autoridad competente de un Estado miembro.

Con respecto a las competencias del art.4.1 se articulan en dos vectores: la ligada a los tipos de delincuencia y las infracciones para los que Europol tenga en cada momento competencia de actuación y los delitos conexos con las anteriores.

e) Funcionamiento de Eurojust,

⁴²¹ Disponible en Internet: http://europa.eu/legislation-summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133188_es.htm. [Consulta: 23 de noviembre 2015]

⁴²² Están definidos en el art. 3 de la DEJ

Los artículos 5,6 y 7 de la DEJ distinguen si para el cumplimiento de su cometido debe actuar bien a través de sus miembros nacionales (art.6), bien colegiadamente (art.7).

En cuestiones operativas, según lo establecido en el art.5, Eurojust funcionará de forma colegiada en los siguientes casos:

- Cuando así lo soliciten uno o varios miembros nacionales afectados por un asunto tratado por Eurojust;
- Cuando se refieran a investigaciones o actuaciones judiciales que tengan repercusiones a escala de la Unión Europea o puedan afectar a Estados miembros distintos de los directamente implicados;
- Cuando se plantee una cuestión general relativa a la consecución de sus objetivos, o
- Cuando así lo establezcan otras disposiciones de la Decisión.

Con respecto a las formas proceder del Colegio, éstas se encuentran reguladas en el art.7 de la DEJ pudiendo subrayarse, entre otras, ayudar a Europol con dictámenes basados en sus análisis, ayudar a las autoridades competentes de los Estados miembros a mejorar y garantizar las investigaciones y actuaciones judiciales, cooperar y ayudar para mejorar la Red Judicial Europea, solicitar a los Estados miembros que creen un equipo conjunto de investigación⁴²³ (desarrollaremos más adelante) y ayuda a la resolución de conflictos de competencia en relación con el ejercicio de jurisdicción en procesos penales.

En relación al funcionamiento de Eurojust con sus miembros nacionales, todas las comunicaciones e intercambio de información entre Eurojust y las autoridades responsables de los Estados miembros se hacen a través del miembro nacional (art.9.2) y a nivel operativo puede hacerlo a través de uno o varios de sus miembros implicados en un asunto, ejerciendo las funciones establecidas en el art.6 de la DEJ.

La DREJ ha ayudado a que las funciones de los miembros nacionales y del Colegio sean más explícitas y sirvan para definir una base común de competencias mínimas. Un ejemplo del cambio que ha supuesto la nueva DREJ, lo tenemos con su art.9 bis, para acabar con las distorsiones creadas en la práctica debidas a la dispar atribución de competencias por parte los Estados miembros a sus miembros nacionales. Ahora el

⁴²³ Los "Equipos conjuntos de Investigación", son grupos donde jueces de instrucción, fiscales y funcionarios policiales de diferentes Estados trabajan coordinadamente en la lucha contra la delincuencia organizada.

miembro nacional deberá hacer saber si actúa como autoridad nacional competente o como miembro de Eurojust al que su país le ha otorgado esa potestad⁴²⁴.

1.2.4 Socios de Eurojust en la lucha contra la delincuencia transfronteriza

a) Eurojust en relación con las agencias europeas

La importancia que tiene Eurojust es que su trabajo está basado en una estrecha relación con sus socios. Estos socios son tanto autoridades nacionales como organismos de la Unión Europea, tales como la Red judicial europea, Europol, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, en caso de delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea (OLAF), la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX), el Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia del Consejo (SITCEN), CEPOL y la Red Europea de Escuelas Judiciales⁴²⁵.

En lo concerniente al intercambio regular de información entre Eurojust y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), con el fin de reforzar sus sinergias para coordinar las investigaciones judiciales sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, la OLAF puede contribuir a los trabajos de Eurojust conforme a lo establecido en el art.26.4 de la DEJ. Asimismo, destaca la necesidad de continuar

⁴²⁴ Las modificaciones de la DREJ en su artículo 9, eran reclamadas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 23 de octubre de 2007, sobre el papel de Eurojust en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo en la UE, en la que se pedía una modificación de la Decisión (modificación aprobada por el Consejo en el 2008 y publicada el 4 de junio de 2009) por la que se crea Eurojust.

En la Comunicación, se establecía que para alcanzar una mayor estabilidad y eficacia, los Estados miembros deberían adoptar medidas para que las funciones de los miembros nacionales y del Colegio, sean más explícitas y para definir una base común de competencias mínimas. Y para aumentar la capacidad operativa de Eurojust, los Estados miembros deberían transmitir más rápidamente. La Comisión sugería modificaciones a la Decisión proponiendo que los miembros nacionales puedan:

- recibir, transmitir y velar por la ejecución de las solicitudes de los órganos jurisdiccionales nacionales;
- recibir de las autoridades nacionales las resoluciones relativas a los asuntos de blanqueo de dinero, delincuencia organizada, terrorismo y trata de seres humanos;
- transmitir información al miembro nacional de un Estado no informado pero implicado de facto;
- ser informados de la creación de un equipo conjunto de investigación y sugerir medidas de investigación;
- solicitar complementos de ejecución e investigaciones a la autoridad implicada;
- tener conocimiento de una entrega supervisada, una acción infiltrada o una investigación discreta y encargarse de supervisarlas;
- ser nombrados por un mandato de al menos tres años;
- tener asistentes que puedan prestarles asistencia

⁴²⁵ Disponible en Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133188_es.htm. [Consulta: 15 de julio 2016]

designando puntos de contacto y prever encuentros frecuentes entre Eurojust y la OLAF⁴²⁶.

En cuanto a la protección de fronteras exteriores de la UE que tan importante es en materia de inmigración clandestina y de delincuencia grave, sobre todo en materia de terrorismo, con la DREJ se establece que Eurojust podrá establecer relaciones de cooperación con FRONTEX.⁴²⁷

Con los organismos de formación como la Red Judicial Europea y la CEPOL⁴²⁸, Eurojust ha puesto en marcha relaciones de cooperación.⁴²⁹

Las relaciones con los diferentes organismos mencionados han ido perfeccionándose a lo largo de los años, lo cual ha redundado positivamente a la hora de establecer un marco adecuado de relación entre aquellos actores que trabajan en un mismo escenario con objetivos compartidos y con la misma finalidad: lucha contra la delincuencia grave de carácter transnacional.

b) Relaciones de Eurojust con la RJE

En el caso de la asociación de *Eurojust con la RJE*, han ido perfeccionándose con el transcurrir de los años, siendo actualmente buenas. La Comisión (*Vid supra, B) La Red Judicial Europea*), ya abogaba por mejorar la cooperación entre Eurojust y la Red Judicial Europea, por lo cual solicitaba que se vinculase a cada miembro de Eurojust un corresponsal nacional, que sea uno de los puntos de contacto de la Red Judicial Europea. Sería un enlace de la política de comunicación de Eurojust en su Estado miembro y transmitiría al miembro nacional los casos que habría de examinar con la mayor brevedad⁴³⁰, basado en la complementariedad, circunstancia que queda establecida en el art10 de la DRJE.

La constatación de la buena cooperación entre ambas instituciones queda concretada en que Eurojust tiene acceso a la información recogida por la RJE y a su red de

⁴²⁶ Art.22 del Reglamento interno de Eurojust. En relación con el reglamento interno de Eurojust, ver Acto de la Autoridad Común de Control de Eurojust de 23 de junio de 2009, por el que se establece su reglamento interno. DOUE C 182/03 de 07/07/2010.

⁴²⁷ Art.26.1(C) DRJE.

⁴²⁸ La CEPOL es una agencia de la Unión Europea que se dedica a desarrollar, implementar y coordinar formaciones dirigidas a agentes con funciones policiales. Desde el 1 de julio de 2016, la CEPOL ha pasado a denominarse oficialmente "Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial. Reglamento (UE) 2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la Agencia de la Unión Europea para la formación policial (CEPOL) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2005/681/JAI del Consejo. [DOUE L 319/1 de 04/12/2015,p.0001-0020..

⁴²⁹ Art.26.1.DRJE

⁴³⁰ Disponible en Internet:[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation.\[Consulta:15 de julio 2016\].](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation.[Consulta:15 de julio 2016].)

comunicación segura, además de poder asistir los miembros nacionales de Eurojust a las reuniones de la RJE, y a la inversa, ya que los puntos de contacto de la RJE pueden ser convocados a reuniones de Eurojust⁴³¹.

c) Relaciones entre Eurojust y Europol

En cuanto a los vínculos entre Eurojust y Europol no han dejado de mejorar, en parte debido a la buena aplicación del Acuerdo entre Eurojust y Eurojust⁴³², asimismo la red de comunicación segura ha facilitado el intercambio de información y el acceso a los ficheros de análisis de Europol⁴³³.

Ello no significa que no se deba seguir trabando en la mejora de intercambio de información entre ambas agencias. Por ejemplo Eurojust denuncia que la recogida y el uso de pruebas relativas a los combatientes extranjeros plantean retos jurídicos y prácticos, ya que es muy difícil obtener las pruebas en los campos de batalla de Siria e Iraq, o en el caso de internet cuando los servidores se encuentran en terceros países fuera de la UE.

Eurojust debe desempeñar un papel fundamental en la promoción de una acción conjunta de las autoridades judiciales de los Estados miembros para la recogida de pruebas y el aumento de la eficacia de la persecución de crímenes relacionados con el terrorismo, por lo que se debe recurrir más al instrumento de los equipos conjuntos de investigación, tanto entre Estados miembros como entre Estados miembros y terceros países con los que Eurojust haya establecido acuerdos de cooperación, en el caso de los combatientes extranjeros. Esta circunstancia se ha reforzado con los Balcanes Occidentales, Turquía, Estados Unidos, y los socios de Schengen, pero no de manera sistemática con Norte de África y Oriente Medio, ya que a Europol solo se le ha encomendado que trabaje como Marruecos, Turquía y EAU⁴³⁴.

⁴³¹ Art.26.2(c).

⁴³² Basado en las estipulaciones del art.23 del Reglamento interno de Eurojust.

⁴³³ En Europol hay lo que se llaman archivo de análisis ("AWF" acrónimo de analysis work files), que son bases de datos sobre áreas concretas de delitos. Hay una base de datos de todos los Estados miembros sobre el tráfico de cocaína, otra sobre trata de seres humanos, otras sobre varios tipos de terrorismo. El Presidente de Eurojust, Aled Williams comentó en algunas de estas bases de datos, hay países que no quieren que estén presentes. Disponible en

Internet:http://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?folderID=12092&name=DLFE-66572.df. [Consulta: 11 mayo 2016].

⁴³⁴ Disponible en Internet: <http://data.consilium.europa/doc/document/ST-15715-2014-REV-2/es/pdf>. [Consulta: 7 abril 2016]

Tanto los Estados miembros como las instituciones comunitarias, entre ellas el Parlamento Europeo a través de sus informes⁴³⁵, señalan que la intensificación de los intercambios de información entre sus autoridades policiales y judiciales con Eurojust y Europol deben mejorar.

Ese intercambio de información y de mejora en la cooperación ayudaría por ejemplo a controlar mejor a los individuos con antecedentes penales por casos de terrorismo, por tanto permitiría agilizar su detección y facilitaría su vigilancia, tanto a su salida de la UE como a su retorno, por tanto. En base a ello se ha de dar un mejor uso al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) a lo que se debe sumar que sigue pendiente la creación de un Sistema⁴³⁶ Europeo de Índice de Ficheros Policiales (EPRIS) que permitiría a los Estados miembros enviar consultas sobre sospechosos que serían resueltas de forma automatizada.

d) Relaciones de Eurojust con oficinas nacionales

La cooperación entre los miembros nacionales de Eurojust y las oficinas de enlace nacionales de Europol siguen colaborando cada vez de forma más estrecha, gracias a la aplicación de la DREJ. Los dos organismos radican en La Haya, y no es fortuito, es así para que se colabore estrechamente. Entre los éxitos de cooperación, Eurojust cuenta con los equipos conjuntos de cooperación, que es un gran logro de la UE, estos equipos evitan las demoras que normalmente ocurren en los casos transfronterizos. Si hay un equipo de varios países europeos trabajando juntos, pueden intercambiar información y se evita la emisión de comisiones rogatorias, que tardan en llegar de un sitio a otro, ello no obsta a que se debe seguir persistiendo en compartir libremente los datos de ambas organizaciones.

e) Relaciones con terceros países

En la relaciones con terceros países la DREJ, en su art.26 bis autoriza a Eurojust a concluir acuerdos de cooperación, aprobados por el Consejo, con terceros Estados, y con organizaciones internacionales como Interpol (Organización Internacional de la Policía Criminal). En esos convenios se trata todo lo relacionado con el intercambio de

⁴³⁵ Disponible en Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0316+0+DOC+XML+VO//ES>. [Consulta: 9 abril 2016]

⁴³⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia. COM/2010/0385 final.

información, incluidos los datos personales, y al envío en comisión de servicios de funcionarios de enlace o de magistrados de enlace a Eurojust⁴³⁷.

Los acuerdos con terceros países han provocado un gran avance en los casos de terrorismo, tráfico de armas o de drogas, ya que en numerosas ocasiones, los orígenes de esos tráficos se encuentran fuera de la UE. El hecho de que la Unión Europea, a través de Eurojust, actúe contra el reto que supone la delincuencia grave transfronteriza con un destacamento de magistrados y fiscales representando a los Estados europeos es un complemento importantísimo a la labor que se hace desde otros ámbitos como pueden ser el político, el militar, el económico o el social.

Como resumen de la evolución de Eurojust hemos de destacar el papel primordial que supuso la aprobación de la DREJ. La aplicación de la nueva Decisión ha fortalecido y homogenizado los poderes de los Miembros Nacionales, modificando un régimen desigual que había hecho convivir en el seno del Colegio de Eurojust a Miembros Nacionales dotados de poderes de verdadera autoridad judicial con otros que tenían asignadas labores principalmente representativas, pero privados de facultades propias de actuación equiparables a las de aquéllos.

También ha conseguido que la actuación de Eurojust sea más eficaz a través de un doble reforzamiento de su estructura que afectaba, en primer lugar, a las oficinas nacionales en su sede central en La Haya y, en segundo lugar, a las autoridades con responsabilidades en el ámbito de la cooperación judicial penal en el territorio nacional de los respectivos Estados. Para ello se realizó un replanteamiento de las relaciones de Eurojust con las autoridades nacionales que, a partir de la aplicación de la nueva Decisión, contaba con un sistema uniforme de coordinación a nivel nacional que aúnaba en una misma estructura a distintos corresponsales de Eurojust y puntos de contacto de las redes europeas con la finalidad de establecer una centralización y coordinación de las comunicaciones con Eurojust.

Pero sin duda, el aspecto más esencial de la modificación, es el de establecer un sistema obligatorio y fluido de intercambio de informaciones entre Eurojust y las autoridades nacionales competentes. La DREJ⁴³⁸ dibuja un procedimiento de intercambio obligatorio, sujeto a pautas muy concretas que especifican el tipo de casos

⁴³⁷ Apuntar que Eurojust ha firmado acuerdos de cooperación, con países extracomunitarios como Noruega, Islandia, EEUU y Suiza. Como resultado de estas alianzas, los fiscales de enlace de dos de ellos, Noruega, EEUU, tienen base permanente en Eurojust.

⁴³⁸ Art.13DREJ establece taxativamente, cuándo y en qué tipo de casos las autoridades nacionales competentes deben informar y qué tipo de informaciones deben ser proporcionadas a Eurojust. En el caso español la citada labor está encomendada a la Fiscalía General del Estado, y más concretamente a la Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional.

y los contenidos de las informaciones relativas a esos casos que deben comunicarse a Eurojust, así como las excepciones a la obligación de las autoridades nacionales a dar información en un caso particular.⁴³⁹

Este sistema preceptivo de intercambio de información que ahora se establece con carácter general tenía su precedente en las comunicaciones de las informaciones relativas a los delitos de terrorismo, que son los que más interesan para nuestro estudio, como podemos observar en la Decisión 2005/671/JAI⁴⁴⁰ que estableció la necesidad de nombrar un corresponsal nacional de Eurojust en esa materia⁴⁴¹.

La Decisión 2005/671/JAI encomienda directa y expresamente al corresponsal en materia de terrorismo la responsabilidad de recabar y transmitir la información judicial disponible en materia de terrorismo. De ese modo debe obtener para su intercambio con Eurojust, todas las resoluciones judiciales y acusaciones conteniendo información relativa a los procesos y condenas penales por delitos de terrorismo. La información que debe ser transmitida por el corresponsal de terrorismo Eurojust se especifica en el apartado 5 del artículo 2.

En España desde la creación de esta figura, la función de corresponsal de terrorismo ha recaído en un miembro del Ministerio Fiscal, siendo sus funciones reguladas en el artículo 9(2) de la Ley 16/2006,⁴⁴² funciones que no han sido modificadas por la Ley 16/2015, de 7 de julio⁴⁴³, que deroga la anterior, y que incorpora al ordenamiento jurídico español las previsiones contenidas en la DREJ, así como las decisiones 2009/948/JAI del Consejo⁴⁴⁴, de 30 de noviembre de 2009, sobre prevención y resolución de conflictos de ejercicios de jurisdicción en los procesos penales y la Decisión 2008/976/JAI, del Consejo⁴⁴⁵, de 16 de diciembre de 2008, sobre la RJE.

⁴³⁹ Art.13.8 DREJ.

⁴⁴⁰ Decisión 2005/671/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo. [DOUE L 253 de 29/09/2005,p.0022-0024.

⁴⁴¹ El art.2.2 de la Decisión 2005/671/ JAI.

⁴⁴² El art. 9 (2) dispone que: "El corresponsal nacional para asuntos de terrorismo ejercerá las funciones previstas en el derecho de la Unión Europea. A tal fin, el corresponsal tendrá acceso a la información, que transmitirá a Eurojust, relativa a la existencia de cualquier investigación o procedimiento judicial por delitos de terrorismo y al menos a:

- a) A la identificación de las personas o entidades sujetas a dichas investigaciones.
- b) A los actos objeto de investigación o enjuiciamiento y sus circunstancias específicas.
- c) A la relación con otros casos pertinentes de delitos de terrorismo.
- d) Y a las eventuales actuaciones que en materia de cooperación jurídica internacional se hayan podido cursar, en relación con aquellas, así como su resultado."

⁴⁴³ Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto de miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior. [BOE núm 162 de miércoles 8 de julio de 2015,p.56554-56573..

⁴⁴⁴ DOUE L 328 de 15/12/2009,p.0042-0047.

⁴⁴⁵ DOUE L 348 de 24/12/2008,p.0130-0134.

Ahora bien, a diferencia de lo previsto en la Decisión de fortalecimiento de Eurojust 2008, en la que expresamente se establece que los Estados decidirán sobre el mejor cauce para transmitir la información de Eurojust, sin encargar esa misión directamente a los corresponsales, en la Decisión sobre intercambio de información en materia de terrorismo, se asigna directamente la responsabilidad de la transmisión de información al corresponsal⁴⁴⁶.

Para finalizar con el desarrollo sucinto que hemos hecho de Eurojust, destacar que se trata de un instrumento estructural clave que articula, sustenta y coordina las actuaciones e investigaciones judiciales que contra la delincuencia grave internacional afectan a varios Estados miembros y/o al conjunto de la Unión Europea.

2. Instrumentos de cooperación policial de la Unión Europea para luchar contra el terrorismo yihadista

2.1. Evolución de la cooperación policial⁴⁴⁷

La eficacia de la cooperación policial es un elemento imprescindible para que la Unión Europea pueda convertirse en un verdadero ELSJ basado y fundamentado en el respeto a los derechos fundamentales, por ello la cooperación transfronteriza entre las fuerzas y cuerpos de seguridad (policía, autoridades aduaneras y otros servicios) están orientados a prevenir detectar e investigar los delitos penales en todo el territorio que conforma la Unión Europea.

En la práctica toda esta cooperación tiene como objetivo fundamental las formas graves de delincuencia, entre otras la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, trata de seres humanos, y por supuesto, el terrorismo.

La cooperación policial entre los Estados miembros se inició a través de lo que se conocía como “Grupo de Trevi” (tratado anteriormente) formada por los representantes de los Ministerios de Justicia e interior de los Estados miembros que en aquella época

⁴⁴⁶ En el caso de España, este sistema se ajusta de forma muy adecuada a la atribución de la competencia en casos de terrorismo a la Audiencia Nacional, y a la ubicación del corresponsal de terrorismo en la Fiscalía de éste órgano judicial. La cumplimentación y traslado de información en materia de terrorismo debe, por tanto, realizarse directamente por el corresponsal a Eurojust, sin perjuicio de la obligación que tiene dicho corresponsal de comunicar y enviar copia de las informaciones transmitidas a Eurojust a la Fiscalía General del Estado, por conducto de la Unidad de Cooperación Internacional, para la debida centralización de todas las actividades relacionadas con Eurojust. Disponible en Internet:http://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/memoria2012_vol1_amf_16.pdf?idFile=6043e762-225f-44a0-a3ca-e699b217462a. [Consulta: 19 de abril 2016].

⁴⁴⁷ GARCÍA SAN PEDRO, J. “La cooperación policial en la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº10. 1 Semestre 2006, p.201-218.

conformaban la Comunidad Económica Europea, cuyos principales objetivos, entre otros, eran ofrecer una respuesta conjunta a la amenaza del terrorismo internacional, la delincuencia organizada, vandalismo en el deporte, etcétera.

Más adelante, con el Tratado de Maastricht se pusieron en marcha las cuestiones de interés común que razonaban una cooperación policial (terrorismo, drogas y otras formas de delincuencia transfronteriza) y estableció, asimismo, el principio de crear una “Oficina Europea de Policía” (Europol), lo que en un primer momento se constituyó como la “Unidad de Drogas de Europol”. El Convenio Europol se firmó el 26 de julio de 1995, aunque la Oficina no empezó a ejercer sus funciones de manera oficial hasta el 1 de julio, con unas competencias reforzadas por el Tratado de Ámsterdam.

Si bien la llegada de Europol ha sido muy importante para avanzar en la cooperación policial comunitaria, ésta ya había empezado a dar sus pasos con la creación en 1985 del “Espacio Schengen”, que permitió el establecimiento de una cooperación policial transfronteriza. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el acervo de Schengen, incluidos los asuntos relacionados con la cooperación policial, se incorporaron al derecho comunitario dentro del marco del tercer pilar, quedaron señalados en este trabajo, en el capítulo y subepígrafe que acabamos de reseñar.

Este mismo enfoque intergubernamental fue el utilizado por una serie de Estados en relación a una serie de disposiciones relacionadas con el ADN, las huellas dactilares y las matrículas de vehículos que fueron articuladas a través del Tratado de Prüm. Dicho Tratado fue incorporado en el ámbito de la Unión Europea a través de la Decisión⁴⁴⁸ 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008.

Este sucinto resumen de la evolución de la cooperación policial en Europa debe contar con una referencia al hito que condicionó la evolución en la mencionada cooperación policial: los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América.

Los mencionados actos criminales tuvieron como principal efecto reordenar las prioridades de seguridad europea, situando en un lugar muy destacado la obligación de acometer el fenómeno terrorista desde una nueva perspectiva, que debería tener en la cooperación policial unos de los ejes principales no sólo a nivel europeo sino también global.

Hasta el 11 de septiembre los esfuerzos de los países europeos se habían centrado en combatir el terrorismo autóctono, viendo lejana e improbable la amenaza del integrista

⁴⁴⁸ DOUE L 210 de 06/08/2008,p.0001-0011.

islámico, con lo que las estructuras de seguridad europeas estaban orientadas a la creación de un ELSJ, cuyo objetivo principal era incrementar los niveles de coordinación entre las fuerzas de seguridad y los órganos judiciales de cada uno de los Estados miembros, tras los atentados esos procesos de cooperación tuvieron que acelerarse con el fin de mejorar la coordinación entre las estructuras policiales y judiciales europeas.⁴⁴⁹

2.2. Marco legal vigente de la cooperación policial

La entrada en vigor del TFUE no ha generado grandes cambios con respecto a la regulación que sobre la cooperación policial había en los tratados precedentes. Las principales modificaciones han sido como consecuencia de la eliminación de los pilares, que ha supuesto que la mayor parte de las medidas de cooperación policial se adopten mediante el procedimiento legislativo ordinario, es el caso de la cooperación policial no operativa (art 87 TFUE) y Europol (art.88TFUE), pero sin embargo en la cooperación policial operativa (art.87.3) sigue siendo necesaria la unanimidad en el Consejo, quedando el Parlamento Europeo sólo para consulta.⁴⁵⁰

Apuntar que en materia de iniciativa legislativa, el Tratado de Lisboa en su art.76 introduce la posibilidad que los Estados puedan proponer nuevos actos legislativos cuando representen a una cuarta parte de los Estados miembros.

Los fundamentos jurídicos de la cooperación policial quedan establecidos en el Capítulo V del TFUE, con los artículos 87,88 y 89.

Comenzando por el artículo 87.1 del TFUE, señalar que estipula lo siguiente:

La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales.

Los puntos 2 y 3 del artículo 87 TFUE señalan los ámbitos que abarcan la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros:

- a) La recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;

⁴⁴⁹ JAIME, O. "La cooperación policial en Europa". En *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*. Granada. Editorial Comares. 2003, p.191-192

⁴⁵⁰ En el caso que el Consejo no consiga llegar a una decisión por unanimidad, nueve o más Estados miembros pueden colaborar en el marco de una cooperación reforzada. En tal caso, el Consejo Europeo suspende el proceso con el fin de poder encontrar un consenso (mecanismo conocido como "freno de emergencia", artículo 87.3 TFUE).

- b) El apoyo a la formación de personal, así como la cooperación en el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;
- c) Las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada;
- d) Las medidas relativas a la cooperación operativa.

De la lectura de estos puntos se colige que la cooperación policial se produce en dos planos diferentes, las del punto 2 (a,b y c) que se refieren a medidas de intercambio de información e investigaciones policiales y las del punto 3 (d) que son medidas de carácter operativo.

Esa diferencia, como hemos visto anteriormente, se plasma a la hora de adoptar las medidas, las que afecten al punto 2 se tomarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y las que afecten a materias relacionadas a la cooperación operativa policial se adoptaran a través del procedimiento legislativo especial.

Siguiendo con los artículos dedicados a la cooperación policial en el TFUE, nos detendremos en el artículo 88 TFUE, que indica a Europol como el eje principal de la cooperación policial en la Unión Europea.

El art. 88.1 informa que la misión de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como la lucha en contra de ellos.

Serán el Parlamento Europeo y el Consejo los que determinen, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol. En relación con ellas, el TFUE (art.88.2) establece que podrán comprender las siguientes:

- La recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros, de terceros países o terceras instancias;
- La coordinación, organización y realización de investigaciones operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados

miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust.

En el art.88.3 del TFUE deja claro que la capacidad operativa de Europol no sólo está limitada al acuerdo y al contacto con las autoridades competentes de los Estados miembros cuyo “territorio resulte afectado”, sino que además establece que Europol no podrá aplicar medidas coercitivas, al corresponder esta potestad a las autoridades nacionales competentes.

Por último, significar que el art.89 del TFUE, apunta que será el Consejo quién con arreglo al procedimiento legislativo especial, podrá establecer las condiciones y límites dentro de los cuales las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros mencionadas en los artículos 82⁴⁵¹ y 87⁴⁵² del TFUE podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado.

Una vez hemos desarrollado desde una perspectiva general el ámbito de la cooperación policial en la Unión Europea vamos a ver desde una óptica más individualizada las agencias y otros organismos de cooperación policial que coexisten en el ámbito comunitario.

2.3 Agencias y otros organismos de cooperación policial destinados a la lucha contra el terrorismo yihadista en la Unión Europea

a) Europol

Si bien los orígenes de Europol lo encontramos en la “Unidad de Drogas de Europol”⁴⁵³(UDE), fue el Acto del Consejo⁴⁵⁴, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el que crea oficialmente Europol. El Convenio Europol entró oficialmente en vigor el 1 de octubre de 1998 y el 1 de julio de 1999 la UDE fue definitivamente reemplazada por Europol.

La consolidación de la Oficina Europea de Policía tuvo lugar tras el Consejo de Tampere en 1999, cuyas Conclusiones 43 y 56, instaba a los Estados miembros a reforzar su papel ofreciéndole mayores apoyos y recursos. En los años siguientes se fueron llevando a cabo revisiones del Convenio para ir ampliando los delitos de los que

⁴⁵¹ “Cooperación judicial en materia penal”

⁴⁵² “Cooperación policial”

⁴⁵³ Acción Común 95/73/JAI, de 10 de marzo de 1995, modificada por Acción Común 96/747/JAI, de 29 de noviembre de 1996. [DO L 342 de 31/12/1996,p.0002.

⁴⁵⁴ DO C 316 de 27/11/1995.

era competente hasta llegar al año 2008, donde se llegó a un acuerdo en el Consejo que trajo consigo la Decisión por la que se crea la Oficina Europea de Policía(Europol)⁴⁵⁵ (en adelante Decisión Europol).

La Decisión como estaba previsto en su artículo 64, no empezó a ser aplicable hasta el 1 de enero de 2014.

Europol con la nueva Decisión no cambia la naturaleza de sus funciones ni su personalidad jurídica, ya que es la sucesora legal de Europol con arreglo al Convenio Europol (art1.2 de la Decisión Europol). Los cambios que han supuesto el cambio de Convenio a Decisión, es que Europol se convierte en una entidad de la Unión, sujeta a las normas y procedimientos generales de organismos y agencias similares, simplificando su administración y facilitando la introducción de nuevas modificaciones.

Una de las mejoras que aporta la Decisión, es que se garantiza que Europol pueda ayudar a las autoridades competentes de los Estados miembros a luchar contra formas específicas de delincuencia grave, sin la limitación que existía con el Convenio Europol, consistente en que debían existir indicios concretos de una estructura delictiva organizada.

Además al constituirse como una agencia de la Unión Europea, implica que Europol recibirá financiación del presupuesto general de la UE, quedando bajo el control presupuestario del Parlamento Europeo. Esta circunstancia reforzó la función del Parlamento Europeo en el control sobre Europol, mediante su participación en la adopción del presupuesto, incluida la plantilla de personal y el procedimiento de aprobación de la gestión.

a.1 Objetivos de Europol

Europol se creó con el objetivo de mejorar la cooperación policial y la eficacia entre los Estados miembros, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia organizada internacional, el terrorismo y otras formas de delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros(art.3 Decisión Europol) y delitos conexos (art 4 y anexo Decisión Europol).

Con respecto a las competencias de Europol, están establecidas en el art 4.1 de la Decisión Europol:

⁴⁵⁵ DO L 12 de 15/05/2009,p.0037-0066.

“ Las competencias de Europol abarcarán la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que figuran en el anexo, en la medidas que dos o más Estados miembros se vean afectados de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una acción común de los Estados miembros”.

Por lo tanto entendemos como el terrorismo se ha convertido definitivamente en una cuestión fundamental para Europol, estableciéndolo como un delito autónomo y separado del resto de actividades delictivas lo que implica la priorización del fenómeno terrorista. En relación con “otras formas de delitos graves” éstos están en el anexo de la nueva Decisión lo cual es útil porque los ha actualizado. Podemos destacar, entre otros, los siguientes: *el tráfico ilícito de material nuclear, tráficos de vehículos robados, delitos contra la vida, acuñación de moneda falsa y falsificación de medios de pago*. En relación con este último delito debemos señalar que con la Decisión Europol, la Oficina ha fortalecido su papel como oficina central europea contra la falsificación del euro (art. 5.5 Decisión Eurojust).

Para acabar con la competencia que tiene Europol en el articulado de la Decisión establece que también abarcará los delitos penales conexos.⁴⁵⁶

a.2 Estructura de Europol

Con la nueva Decisión se simplifica la organización de la Oficina, estando a cabeza de la misma su Director, quién, nombrado por el Consejo de la Unión Europea, es el representante legal de la Oficina; y un Consejo de Administración, que ofrece orientaciones estratégicas y supervisa la ejecución de los cometidos de Europol. Está integrado por un representante de alto nivel de cada país de la Unión Europea y de la Comisión Europea⁴⁵⁷ teniendo cada uno de ellos un voto. La presidencia es rotativa, correspondiendo al representante del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo de la Unión.⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Se consideran delitos penales conexos (art.4.3 Decisión Europol):

- a) Los delitos cometidos cometidos con objeto de procurarse los medios para perpetrar los actos para los que Europol sea competente;
- b) Los delitos cometidos para facilitar o consumir la ejecución de los actos para los que Europol sea competente;
- c) Los delitos cometidos para conseguir la impunidad de los delitos para los que Europol sea competente.

⁴⁵⁷ El peso de la Comisión se ve aumentando al pasar de mero observador a tener un representante en el Consejo de Administración.

⁴⁵⁸ Más información sobre Europol en <http://europol.europa.eu/es/about-europol>.

Por último la estructura se cierra con las Unidades Nacionales de Europol (UNE)⁴⁵⁹, que es el órgano de enlace entre Europol y las demás agencias nacionales. Está formada por funcionarios de enlace⁴⁶⁰ que son designados por los Estados miembros entre los funcionarios de sus servicios nacionales. Estos funcionarios están bajo responsabilidad de su autoridad nacional, sometidos a su legislación nacional y tienen encomendada la misión de defender los intereses de sus países dentro de Europol, además de proporcionar a Europol la información y los datos que necesite para cumplir su misión y, en particular, garantizar la alimentación del sistema de información.

En el caso de España, la UNE, se divide en tres secciones: Coordinación Operativa, Gestión de la Información y Coordinación Técnica. A pesar de estar integrada en el Cuerpo Nacional de Policía⁴⁶¹ Dentro de su estructura hay un miembro de la Guardia Civil con rango de oficial, así como oficiales de enlace de las policías autonómicas (Mossos d'Esquadra y Ertaintza) y otros servicios competentes (Servicios de Vigilancia Aduanera) para atender aquellos asuntos que desde la Unidad Nacional se les derivan en virtud de su ámbito competencia⁴⁶²

a.3. Funciones de Europol

Antes de pasar a detallar las funciones de Europol, hemos de apuntar que Europol está desprovisto de poderes coercitivos, ya que no puede realizar detenciones ni llevar a cabo registros policiales. Teniendo en cuenta esa puntualización, el art.5 de la Decisión establece que la actuación de Europol consiste en lo siguiente:

- Recoger, almacenar, tratar, analizar e intercambiar información y datos;
- Comunicar sin demora a las autoridades competentes de los Estados miembros, por medio de la unidad nacional a que se refiere el artículo 8, la información que les afecte y las relaciones que haya podido establecer entre los actos delictivos;
- Facilitar las investigaciones en los Estados miembros, en concreto transmitiendo a las unidades nacionales toda la información pertinente al respecto;
- Solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados que inicien, realicen o coordinen investigaciones, y sugerir la creación de un equipo

⁴⁵⁹ Art 8 de la Decisión Europol

⁴⁶⁰ Art 9 de la Decisión Europol

⁴⁶¹ Se encuentra dentro de la División de Cooperación Internacional creada por RD 2012/400, de 17 de febrero, y desarrollada por la Orden INT/28/2013, de 18 de enero.

⁴⁶² Disponible en

Internet:http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/es_europolspanish.pdf. [Consulta: 20 de junio 2016]

conjunto de investigación. En relación con estos la Decisión Eurojust la recoge explícitamente en su art.5. En este ámbito Europol, puede además, formar parte de los equipos conjuntos de investigación formados por los servicios de los diferentes Estados miembros proporcionándoles sobre el terreno toda la información que necesiten⁴⁶³;

- Proporcionar apoyo en materia de análisis e información a los Estados miembros en relación con un acontecimiento internacional importante;
- Elaborar evaluaciones de las amenazas, análisis estratégicos e informes generales sobre el estado de los trabajos en relación con su objetivo, incluidas evaluaciones de la amenaza de la delincuencia organizada.

En los puntos 3 y 4 del artículo 5 de la Decisión se establecen otras funciones que Europol puede desempeñar, destacando la formación de los miembros de las autoridades nacionales competentes ofreciéndoles apoyo técnico y humano, en su caso en cooperación con la Escuela Europea de Policía (CEPOL).

Para el ejercicio de todas las funciones descritas, Europol dispone de *un sistema de información* gestionado y creado por ella misma que va evolucionando y enriqueciéndose, según está dispuesto en el art.10 de la Decisión Europol. En base a este artículo se podrán crear y mantener “otros sistemas de tratamiento de datos personales”, los cuales se podrán ir ampliando con nueva información, por ejemplo la referida a datos dactiloscópicos, perfil de ADN, número de la seguridad social, permisos de conducción, datos del pasaporte, etc (art.12 de la Decisión Europol), pero con las limitaciones expresas indicadas en el art 10.3

En concreto el sistema de información Europol⁴⁶⁴ (SIE) consta de tres componentes: *el sistema de información informatizado* propiamente dicho, los *ficheros de trabajo de análisis* y *el sistema de índices*.

- *El sistema de información informatizado*

Las limitaciones establecidas en el Convenio que indicaban que Europol sólo podía utilizar el sistema para “almacenar, modificar y utilizar los datos necesarios para el desempeño de sus funciones” quedó eliminada con la Decisión Europol, previéndose expresamente en el art.12 los tipos de datos que

⁴⁶³ Acto del Consejo de 28 de noviembre de 2002, por el que establece un Protocolo que modifica el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) y el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes. DO 312 de 16/12/2002 p.001-001.

⁴⁶⁴ Para un desarrollo más amplio: MARICA, A. El sistema de tratamiento de la información en EUROPOL”. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona. WP núm 309. Barcelona, 2012.

se podrán introducir en el sistema. Lo que sigue vigente es que los “datos relativos a las infracciones conexas no figurarán en el sistema”. Los datos del sistema se referirán a las personas sospechosas de haber cometido una infracción o que hayan sido condenadas por una infracción con arreglo al Derecho nacional de un Estado miembro o incluso aquellas sospechosas de haberlo cometido o que sean susceptibles de llegar a cometer la infracción.

La Decisión Europol permite el pleno acceso al sistema de información informatizado tanto a las UNE como a los funcionarios de enlace y lo limita a las autoridades competentes nacionales designadas por los Estados miembros, ya que estas últimas sólo pueden saber si el dato demandado se encuentra en el SIE, pudiendo, en caso afirmativo, ampliar la búsqueda a través de la UNE.

- *En cuanto a los ficheros de trabajo de análisis (AWF, acrónimo en inglés de Analysis Work Files)*

Hay que indicar que si que pueden incluir datos relativos a las infracciones conexas, y se utilizan para almacenar datos sobre sospechosos de cometer infracciones, testigos, víctimas de delitos y otras personas que puedan ser útiles para aportar información.(art 14 a 16 Decisión Europol). Destacar que dentro de estos ficheros, existe uno dedicado a cuestiones contraterroristas (*AWF CT*).

- *“Sistema de índices*

Está creado con los datos almacenados en los ficheros de trabajo con el fin de tener un acceso rápido a la información, siendo el acceso a los mismos limitado al director, los directores adjuntos, los agentes de Europol debidamente habilitados y los funcionarios de enlace.

El sistema de información de Europol se basa como hemos podido observar en la recogida, almacenamiento y tratamiento de información que afecta a la esfera privada de las personas, por esa razón el tratamiento y la protección de los datos de carácter personal se concibe como algo consustancial a la propia existencia del SIE.

Con el antiguo Convenio el Consejo había adoptado disposiciones que trataban el intercambio de datos procedentes de terceros o destinados a terceras

instancias⁴⁶⁵, que fueron sustituidas por dos decisiones: la Decisión⁴⁶⁶ del Consejo 2009/936/JAI de 30 de noviembre, por la que se adoptan las normas de desarrollo aplicables a los ficheros de trabajo de análisis de Europol y la Decisión⁴⁶⁷ del Consejo 2009/934/JAI de 30 de noviembre, por la que se adoptan las normas de desarrollo que rigen las relaciones de Europol con sus socios, incluido el intercambio de datos personales y de información privilegiada.

Como colofón a la función principal de Europol de intercambio de información entre autoridades policiales hemos de destacar los siguientes:

- Los informes-evaluación que hace sobre la amenaza que representa la delincuencia grave y organizada (SOCTA); y
- Los informes⁴⁶⁸ sobre la situación y las tendencias del terrorismo en Europa (TE-SAT), que informan al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la situación en este ámbito.

En lo que a la lucha contra el terrorismo se refiere, la labor la Oficina es cada vez más importante como lo demuestra el hecho que se haya creado un Centro Europeo Contra el Terrorismo⁴⁶⁹ (ECTC) dirigido por el coronel de la Guardia Civil, Manuel Navarrete, para reforzar la respuesta de los Estados miembros ante el terrorismo.

El ECTC⁴⁷⁰ es un centro de información centralizada y reforzada mediante el cual los Estados miembros pueden aumentar el intercambio de información y la coordinación operativa entre los organismos encargados de hacer cumplir la Ley, poniendo a sus

⁴⁶⁵ Acto del Consejo 99/C 26/01, de 3 de noviembre de 1998, por el que se aprueban las normas aplicables los ficheros de análisis de Europol. DO C 26 de 30/01/1999]; Acto del Consejo 99/C 26/2, de 3 de noviembre de 1998, por el que se adoptan normas sobre protección del secreto aplicables a la información de Europol. DO de 30/01/1999], modificado por Acto del Consejo de 5 de junio de 2003. DO C 152 de 28/6/2003 y Acto del Consejo 99/C 26/03, de 3 de noviembre de 1998, por el que se fijan normas referentes a la recepción por parte de Europol de información procedentes de Estados y organismos terceros. DO C 26 de 30/01/1999.

⁴⁶⁶ DOUE L 325 de 11/12/2009, p.0014-0022.

⁴⁶⁷ DOUE L 325 de 11/12/2009, p.0006-0011.

⁴⁶⁸ Los TE-SAT son los informes que Europol realiza sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE. Son documentos sin clasificar basados en la información facilitada por países de la UE y no miembros de la Unión, así como organizaciones asociadas como Eurojust. Dichos informes, se hacen anualmente, de octubre a octubre, que es el período que se contempla.

Se comenzaron a realizar análisis por parte de Europol a partir del año 2007 y con el análisis de los mismos hemos podido observar como ha ido evolucionando el terrorismo lo cual ha ayudado a las instituciones comunitarias a tomar decisiones teniendo en cuenta la información contenida en los mismos. Por primera vez, en la UE se llevaban a cabo informes para recoger toda la información estadística relativa a ataques y tramas terroristas en la Unión Europea, además de suministrar detalles sobre el dónde, quién y cómo de las actividades terroristas.

⁴⁶⁹ Creado el 1 de enero de 2016.

⁴⁷⁰ Europol pone en marcha el Centro Europeo contra el terrorismo. Disponible en Internet: <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/europol-pone-marcha-centro-europeo-contra-terrorismo-ectc>. [Consulta: 15 de noviembre 2016]

disposición nuevas herramientas y maximizando la capacidad de intercambio de información combinando recursos de información, inteligencia y apoyo para hacer frente al terrorismo.

a.4. Relaciones de Europol con terceros estados y otras instituciones de la Unión Europea

Otro apunte a destacar de la Decisión Europol es que asume que la lucha contra la delincuencia transfronteriza no debe quedar circunscrita al territorio comunitario sino que debe ser global. La Decisión en su capítulo IV regula las “relaciones con otras partes” (art.22 a 26), ayudándose en la Decisión del Consejo 2009/ 935/JAI de 30 de noviembre que señala las preferencias en las relaciones exteriores de Europol al disponer la lista de terceros países.⁴⁷¹

Por último, hemos de comentar que finalmente y de conformidad con el art.88 TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo han adoptado un Reglamento⁴⁷² para determinar la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol, que deroga la Decisión Europol. Con su aprobación va a facilitar la creación de unidades especializadas de respuesta a amenazas emergentes, estableciendo normas para las ya existentes (como las de lucha contra el terrorismo) y contribuye a reforzar el régimen de protección de datos y a proporcionar una mayor rendición de cuentas a la Agencia a través de un Grupo de Control Parlamentario Conjunto que reúne al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales⁴⁷³

A continuación vamos a hacer referencia a otro instrumento importante relacionado con la cooperación operativa policial en materia de lucha contra el terrorismo: Los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI).

- *Equipos Conjuntos de Investigación*

La Decisión marco 2002/465/JAI⁴⁷⁴ sobre equipos conjuntos (en adelante DMECI) , va a permitir la entrada en vigor anticipada del artículo 13 del Convenio relativo a la

⁴⁷¹ En base a ello, Europol tiene actualmente acuerdos entre otros con la Comisión Europea, FRONTEX, CEPOL, OLAF, Interpol, y con países como Noruega, Suiza y Estados Unidos.

⁴⁷² Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. [DOUE L 135 de 24/05/2016, p.0053-0114.

⁴⁷³ BLASI CASAGRAN, C. “El Reglamento de Europol: un nuevo marco jurídico para el intercambio de datos policiales en la Unión Europea”. *Revista General de Derecho* nº 40, 2016, p. 202-221.

⁴⁷⁴ Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación. DO nº L 162 de 20/06/2002, p.0001-0003. En su artículo 1 define los ECI como: “Un instrumento de cooperación internacional que consiste en la formación de grupos internacionales operativos de investigadores, constituido por acuerdo de las autoridades competentes de dos o más

asistencia judicial penal de los Estados miembros. Recordamos que el mencionado Convenio establecía en su art.13, la creación y el funcionamiento de equipos conjuntos de investigación, entre otros instrumentos, para combatir la delincuencia transfronteriza, como el intercambio espontáneo de información, la investigación encubierta, las entregas vigiladas, etc.

Pero debido al retraso en la ratificación del Convenio, el Consejo con la aprobación de esta Decisión marco solicitaba la adopción de todas las medidas necesarias a fin que dicho Convenio fuese ratificado lo antes posible y en todo caso en el transcurso del año 2002, cosa que no sucedió.

Se estableció finalmente en la Decisión marco que los Estados miembros adoptarían las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Decisión a más tardar el 1 de enero de 2003⁴⁷⁵. Sin embargo tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 perpetrados en Madrid, en su Declaración de 25 de marzo de 2004⁴⁷⁶, el Consejo Europeo exhortó a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para aplicar plenamente la Decisión marco antes de junio de 2004 y garantizar que los representantes de Europol y Eurojust participen en la medida de lo posible en las tareas de los equipos conjuntos de investigación.

Como vemos la “lentitud” en la adopción a nivel interno de la normativa comunitaria hace que todos los esfuerzos realizados para que la política antiterrorista sea más eficaz muchas veces son en balde. Nos encontramos demasiada veces que sólo cuando se produce un hecho terrorista de gran magnitud, caso de los atentados cometidos en los Estados Unidos de América (2001), lo de Madrid (2004) o los de Londres (2005) se moviliza la “maquinaria comunitaria”. Uno de los problemas era que las Decisiones marco vinculaban a los Estados miembros en cuanto el resultado que debía lograrse, pero dejaban a las autoridades nacionales la elección de forma y los métodos para alcanzarlo, por lo que la transposición no se hacía con la premura necesaria.

A la hora de evaluar la aplicación de la Decisión marco debemos tener en cuenta que los Estados miembros están obligados a adoptar nueva legislación en la medida en que sea necesario para transponer la Decisión. Por tanto, si el sistema judicial considerado en su conjunto ya contiene las normas jurídicamente vinculantes que garantizan la plena aplicación de la Decisión, no hace falta legislación adicional. Por otra parte,

Estados para llevar a cabo coordinadamente investigaciones penales en el territorio de todos o alguno de ellos en relación con unos hechos delictivos determinados y por un período de tiempo limitado.

⁴⁷⁵ Informe de la Comisión sobre la transposición legal de la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación. [SE (2004)1725].

⁴⁷⁶ Documento del Consejo 7906/04.

tampoco es necesario que las normas de aplicación presenten la misma redacción que la Decisión marco, siempre que el resultado final sea de aplicación completa de las normas reguladas por aquélla y cree una situación legal suficientemente clara y precisa.⁴⁷⁷ .

Por ello *España* con la Ley 11/2003, de 21 de mayo, sobre Equipos Conjuntos de Investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, completada por la Ley Orgánica reguladora del régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en los citados Equipos, comenzó a regular todo lo relacionado con los mismos.⁴⁷⁸

En el momento de aprobarse por parte de las Cortes Generales la citada ley, no había sido aprobada la Decisión marco, pero se consideraba que era de gran interés presentar el instrumento normativo nacional que permitiese acelerar la creación y puesta en marcha de estos equipos.⁴⁷⁹

Estas “prisas” eran consecuencia del interés de la constitución de equipos conjuntos con Francia en materia de lucha contra el terrorismo de ETA, lo que supuso que no se contara con opiniones de juristas expertos. Ello generó una serie de consideraciones críticas en torno a la Ley 11/2003, entre las cuales estaba la que hacía mención a que la transposición se hacía sin adaptar las previsiones de la norma europea al ordenamiento jurídico español. Esa falta de adaptación había provocado omisiones sobre el tratamiento procesal de las actuaciones de los equipos, y sobre todo que estableciese diferentes autoridades competentes para la constitución de los equipos.⁴⁸⁰

Por lo tanto, aunque la autorización para crear ECI pueda ser ordenada por la AN, por el Ministerio de Justicia o por el Ministerio lo que debe procurarse es que éstos tengan la cobertura judicial necesaria para evitar que se puedan dar casos de nulidad en las actuaciones del Equipo. Uno de los escenarios posibles sería, en el caso de España,

⁴⁷⁷ Conclusiones del Informe de la Comisión [SEC (2004)1725]

⁴⁷⁸ BOE núm 122, de 22 de mayo de 2003,p.0001-0006.

⁴⁷⁹ Exposición de motivos de la Ley 11/2003 de 21 de mayo.

⁴⁸⁰ El Art.3 de la Ley 11/7/2003 establece que autoridad competente será:

- a) La Audiencia Nacional, cuando la investigación recaiga sobre los delitos cuyo enjuiciamiento corresponda ha dicho órgano jurisdiccional y participen en el equipo miembros de la carrera judicial o fiscal.
- b) El Ministerio de Justicia, cuando la investigación recaiga sobre los delitos para cuyo enjuiciamiento no resulte competente la Audiencia Nacional y participen en el equipo miembros de la carreras judicial o fiscal.
- c) El Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, en todos los supuestos en que no participen en el ECI miembros de la carrera judicial o fiscal.

ampliar los acuerdos de coliderazgo entre el Juez y el Fiscal que se están dando en la Audiencia Nacional a la hora de formar ECI.⁴⁸¹

En Europa se camina en esa dirección, ya que el coliderazgo es una práctica bastante común, hasta el punto de que *el Manual para la Consitución de ECI* aprobado por Europol y Eurojust en su versión de 2011⁴⁸² no sólo lo admite sino que lo recomienda, apuntando que:

“[...] se permite una cierta flexibilidad en la estructura de la jefatura (...) siempre que esté clara la estructura de la jefatura”, y además,

“[...] las experiencias que han tenido lugar hasta ahora han puesto de manifiesto que los Estados miembros prefieren disponer de más de un jefe de equipo, en lugar de un solo jefe que cargue con toda la responsabilidad”.

La creación de un instrumento de cooperación internacional específico y jurídicamente vinculante de aplicación a las investigaciones conjuntas relacionadas con el tráfico de droga, la trata de seres humanos y terrorismo, como han sido los ECI debemos entenderlo como un paso muy importante para afianzar la cooperación policial.

Los Estados miembros que creen un equipo deciden acerca de su composición, su objetivo y duración. Asimismo tienen la posibilidad de decidir cuando sea posible y con arreglo a la legislación aplicable, que personas que no representen a las autoridades competentes de los Estados miembros puedan incluir, por ejemplo, a representantes de Europol, de Eurojust, de la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF), o a representantes de las autoridades de Estados terceros y, en particular, a representantes de las autoridades policiales de los Estados Unidos.⁴⁸³

En cuanto a la colaboración de los Equipos Conjuntos de Investigación, la Decisión marco establece que las autoridades competentes de dos o más Estados miembros podrán crear de común acuerdo un equipo conjunto de investigación, con un fin determinado y por un período limitado que podrá ampliarse con el consentimiento de todas las partes, para llevar a cabo investigaciones penales en uno o más de los

⁴⁸¹ El Ministerio Fiscal en informe de 2014, no comprendía que ese coliderazgo no fuese la regla general. Francia, por ejemplo adopta en la mayoría de los casos el coliderazgo entre el Fiscal y el Juez de Instrucción. Informe del Consejo Fiscal en relación con la problemática a los Equipos Conjuntos de Investigación, disponible en Internet: [https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/23_09_2014_Informe_CF_sobre_Equipos_Conjuntos_de_Investigación.pdf?idFile=a3b90dca-8134-4343-ad3a-316573c83e3f.\[Consulta:15 diciembre 2015\]](https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/23_09_2014_Informe_CF_sobre_Equipos_Conjuntos_de_Investigación.pdf?idFile=a3b90dca-8134-4343-ad3a-316573c83e3f.[Consulta:15 diciembre 2015]).

⁴⁸² Documento del Consejo 15790/1/11 Rev1.

⁴⁸³ En estos casos, el acuerdo por el que se establezca el equipo deberá especificar los puntos relacionados con la posible responsabilidad de los citados representantes.

Estados miembros que hayan creado el equipo. La composición del equipo se determinará en el acuerdo de constitución del mismo.

Podrán crearse equipos de investigación, en particular, en los casos siguientes:

- Cuando la investigación de infracciones penales en un Estado miembro requiera investigaciones difíciles que impliquen la movilización de medios considerables y afecten también a otros Estados miembros;
- Cuando varios Estados miembros realicen investigaciones sobre infracciones penales, que debido a las circunstancias de caso, requieran una actuación coordinada y concertada de los Estados miembros afectados.

El Equipo Conjunto de Investigación actuará en el territorio de los Estados miembros que lo hayan creado, con arreglo a las condiciones generales siguientes:

- Dirigirá el equipo un representante de la autoridad competente que participe en la investigación penal del Estado miembro en el que actúe el equipo. El jefe del equipo actuará dentro de los límites de las competencias que tenga atribuidas con arreglo a la legislación nacional;
- El equipo actuará de conformidad con la legislación del Estado miembro en el que esté llevando a cabo sus investigaciones. Los miembros del equipo llevarán a cabo su labor bajo la dirección de la persona a que se refiere la letra a), teniendo en cuenta las condiciones establecidas por sus propias autoridades en el acuerdo de constitución del equipo;
- El Estado miembro en el que actúe el equipo tomará las decisiones organizativas necesarias para que el equipo pueda actuar.

De conformidad con la legislación del Estado miembro en el que actúe el Equipo Conjunto de Investigación, el jefe del equipo podrá encomendar a las personas destinadas a él la ejecución de determinadas medidas de investigación, cuando así lo aprueben las autoridades competentes del Estado miembro en que se actúe y del Estado miembro que haya enviado a dichas personas.

Cuando el ECI necesite ayuda de un Estado miembro que no haya participado en la creación del equipo o de un tercer Estado, las autoridades competentes del Estado en el que actúe el equipo podrán formular la petición de ayuda a las autoridades competentes del otro Estado afectado, de conformidad con los instrumentos o disposiciones aplicables.

A mayor abundamiento decir que en el ámbito de las Naciones Unidas, el artículo 19 del Convenio contra la Delincuencia Organizada Transnacional hecho en New York el 15 de noviembre de 2000 prevé las investigaciones conjuntas a través de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países que lo suscriban o de acuerdos específicos en casos concretos. De igual forma la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 recoge en su artículo 49 las investigaciones conjuntas⁴⁸⁴.

También convenios bilaterales suscritos por nuestro país suelen prever ya esta nueva técnica⁴⁸⁵.

Para acabar con la referencia a los Equipos Conjuntos de Investigación como instrumento operativo de cooperación policial, comentar que se elaboró un Manual⁴⁸⁶ de funcionamiento de los mismos en el marco del proyecto conjunto ECI de Eurojust y Europol. Ambas agencias prevén la posibilidad de solicitar la creación de un ECI y la participación en los mismos de sus agentes, en el caso de Europol, y de los miembros nacionales, en el caso de Eurojust.⁴⁸⁷

El Manual es complementario de la *Guía de la normativa de los Estados miembros en el ámbito de los equipos conjuntos de investigación*, y se pretendía con él mantener informados a los profesionales sobre las bases jurídicas y los requisitos para la creación de un equipo conjunto de investigación, así como facilitar asesoramiento sobre los casos en los que se pueda ser útil recurrir a estos equipos.

También tenía como objetivos aclarar posibles malentendidos sobre dichos equipos, fomentar el recurso a este nuevo instrumento por parte de los profesionales, ya que pueden aportar valor añadido a sus investigaciones y contribuir al desarrollo de la cooperación internacional en asuntos penales, en general.

En conclusión las ventajas que han supuesto los ECI, son entre otras, las siguientes:

- Posibilidad de compartir la información directamente entre los miembros del equipo sin necesidad de solicitudes oficiales.

⁴⁸⁴ Reformas en materia de cooperación internacional. [http://www.fiscal.es.\[Consulta:20 diciembre 2014\]](http://www.fiscal.es.[Consulta:20 diciembre 2014].).

⁴⁸⁵ Así lo hace el Acuerdo de Asistencia Judicial en materia penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos celebrado en Washington el 25 de junio de 2003 en su artículo 16 ter, y el protocolo adicional de 12 de julio de 2005 al Convenio de Cooperación con Colombia de 20 de mayo de 1997.

⁴⁸⁶ Manual para la constitución de Equipos Conjuntos de Investigación. Documento del Consejo 15790/1/11 Rev1 Disponible en Internet: [http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/st15790-re01.es11.pdf.\[Consulta: 21 diciembre 2014\]](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/st15790-re01.es11.pdf.[Consulta: 21 diciembre 2014])

⁴⁸⁷ Art.9 septies DREJ

- Posibilidad de solicitar medidas de investigación entre los miembros del equipo directamente, lo que evita la obligación de comisiones rogatorias. Este punto también se aplica a las solicitudes de medidas coercitivas.
- Posibilidad de que los miembros estén presentes en registros, entrevistas, etc. en todas las jurisdicciones de que se trate, lo que contribuye a superar barreras lingüísticas en las entrevistas, etc.
- Posibilidad de coordinar esfuerzos in situ, así como el intercambio informal de información especializada.
- Posibilidad de establecer y potenciar un clima de mutua confianza entre profesionales procedentes de jurisdicciones y entornos de trabajo diferentes.
- Posibilidad de participación de Europol y Eurojust, las cuales le prestan ayuda y asistencia directa.
- Posibilidad de solicitar información disponible de la Unión Europea, Eurojust y/o Europol.

La participación en un ECI ha contribuido a concienciar a todos los actores implicados en la lucha contra la delincuencia transfronteriza con lo que se ha mejorado en cuanto a los resultados obtenidos en las investigaciones internacionales.

3. Políticas comunitarias contra el terrorismo

Una vez que hemos ido desarrollando los principales instrumentos tanto estructurales como operativos de los que se ha dotado la Unión Europea en el ámbito de la cooperación judicial penal y policial para luchar contra el terrorismo, vamos a ampliarlo con las estrategias y resoluciones específicas que se han ido aprobando a nivel comunitario, consideradas en esta Tesis como fundamentales en la lucha contra el terrorismo, en especial en el ámbito de la prevención de la radicalización.

Comentar que las políticas antiterroristas son sobre todo nacionales, y que la Unión Europea las complementa como venimos apuntando con instrumentos jurídicos, financieros y diplomáticos.

Con relación a las medidas tomadas por la Unión Europea, éstas despiertan en ocasiones enconados debates sobre su eficacia y su coste sobre las libertades, sobre todo cuando se toman tras atentados que tienen un gran impacto en la sociedad. Cuando ello es así, acusa a las instituciones comunitarias de legislar por cuestiones emocionales, y “en caliente”. Es cierto que las iniciativas más importantes llevadas a cabo en la Unión en la lucha contra el terrorismo han sido tras los atentados de *Estados*

Unidos (2001), los de Madrid (2004), Londres (2005) y París (2015), que a su vez son las acciones que vamos a ir desarrollando en este punto.

Pero también podemos colegir que esos atentados han generado unas ventanas de oportunidad que han ayudado a fortalecer la lucha contra el terrorismo y prevenir acciones futuras. El problema del terrorismo es que es muy cambiante y los terroristas son camaleónicos en su forma de actuar para contrarrestar las medidas que se toman contra ellos.

Otro problema añadido que nos encontramos con las medidas adoptadas es que su aplicación depende de diferentes variables como son: la forma en que son adaptadas por los responsables policiales, judiciales, de inteligencia o de servicios penitenciarios, así como de los recursos que se disponen para ello. Esas circunstancias deben ser complementadas con la diferente percepción que se tiene del terrorismo, ya que ésta depende en muchos casos de la exposición que se tenga al mismo, si bien es cierto, que con la actual amenaza global del terrorismo yihadista el riesgo es prácticamente generalizado en todos los países miembros.

Esa diferente “sensibilidad” que hemos señalado provocaba, y provoca, que las medidas que unos consideraban urgentes tienden a posponerse por otros y todos esperan a que se presente la oportunidad política para aprobarlas., caso de las medidas tras los atentados que hemos señalado al comienzo de esta parte del trabajo.

Consideramos que esa posible legislación “en caliente” que se podría haber producido tras los atentados de Estados Unidos o de Madrid, es una cuestión que se ha ido mejorando en el seno de la Unión Europea, en gran medida por lo que coméntabamos anteriormente. Actualmente todos los países son objetivo del terrorismo yihadista, y ello debe ayudar a concienciarlos a la hora de afrontar y prevenir el problema.

Un ejemplo de ese cambio de paradigma a la hora de legislar lo encontramos en la manera afrontar el fenómeno de los “combatientes extranjeros” por parte de una serie de Estados miembros,⁴⁸⁸ que comenzaron a tomar medidas coordinadas en 2013 para actuar contra los desplazados a escenarios de combates y que luego retornan a sus países de origen.

Poco después la Unión Europea, actualizó la Estrategia de lucha contra la radicalización y la captación para afrontar el problema, entre otros, de los combatientes extranjeros en junio de 2014, ya que los Estados miembros demandaban que se

⁴⁸⁸ Grupo de los nueve formado por Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Irlanda, Reino Unido y Suecia.

acelerasen los medios destinados para la: prevención; el intercambio de información sobre la identificación y detección de desplazamientos; respuesta penal y; cooperación con terceros países⁴⁸⁹.

En los meses posteriores a la celebración de dicho Consejo se seguían haciendo peticiones urgentes para afrontar la problemática de los combatientes extranjeros, entre ellas la aprobación del *Passenger Name Record* (PNR), mejorar controles en las fronteras exteriores de Schengen y actualizar la Decision Marco 2002/475/JAI de 2002 con una nueva directiva de lucha contra el terrorismo. Todas esas demandas se aceleraron con los atentados de París (2015), pero no se puede decir que se adoptaran “en caliente” porque ya llevaban tiempo sopesándose.

Los atentados perpetrados por grupos terroristas de etiología yihadista el 11 de marzo de 2004 en Madrid, y unos meses más tarde, 7 de junio de 2005, en Londres, tuvieron indudables consecuencias en la lucha contra el terrorismo en el seno de la UE: por un lado supusieron un acicate para la UE en aras a profundizar en sus políticas antiterroristas, pero, por otro lado dejaron al descubierto las grandes deficiencias en cuanto a la implementación de medidas ya aprobadas, a la escasez de recursos disponibles y la insuficiente cooperación policial y judicial intracomunitaria.

Todo lo anterior influyó en la necesidad de dar un nuevo impulso comunitario a la lucha contra el terrorismo que quedó concretado, para el autor de esta Tesis, en los siguientes instrumentos:

- *La Declaración sobre la lucha contra el terrorismo* adoptada en el Consejo Europeo celebrado el 25 de marzo de 2004 en Bruselas.
- *La Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo* impulsada por la presidencia británica del Consejo en 2005.
- *La Estrategia de la Unión Europea de lucha contra la radicalización y la captación.*

⁴⁸⁹ Disponible en Internet: <http://www.conslium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters>[Consulta: 16 marzo 2015]

3.1. La Declaración sobre la lucha contra el terrorismo de 25 de marzo de 2004⁴⁹⁰

Los atentados del 11-M en Madrid fueron un acontecimiento clave para que las Instituciones de la UE tomaran conciencia que la prevención de la radicalización violenta debía suponer un hecho ineluctable para luchar contra el terrorismo.

La Declaración del Consejo de 25 de marzo de 2004 constituyó el primer paso para ello, al establecerse en la misma una revisión del Plan de Acción de la UE con respecto a los Objetivos Estratégicos para Combatir el Terrorismo. Hasta ese momento, la respuesta oficial de la Unión al terrorismo se había centrado en líneas de acción más convencionales como por ejemplo, los acuerdos de extradición, la lucha contra la financiación del terrorismo o la seguridad en los transportes.

Entre los Objetivos Estratégicos revisados contemplaba: identificar los factores que contribuyen al reclutamiento terrorista dentro de la UE y a nivel internacional; continuar investigando los vínculos entre las creencias religiosas y políticas extremistas, los factores socioeconómicos y otros, y el apoyo al terrorismo; hacer un uso más eficiente de los programas de ayuda exterior con el fin de afrontar los factores que contribuyen a apoyar el terrorismo, con particular atención al buen gobierno y al Estado de Derecho; promover y desarrollar estrategias para favorecer el entendimiento de culturas y religiones entre Europa y el mundo islámico.

La Declaración supone un pequeño avance con respecto a las políticas que se estaban llevando a cabo hasta ese momento, centradas en medidas reactivas más que preventivas. Consecuentemente suponía un avance que se comenzasen a vislumbrar políticas que tuviesen en cuenta que los factores de radicalización podían ser no sólo ideológicos sino que también pudiesen tener su origen en otros factores, como podía ser el caso de la pobreza, marginación, cuestiones identitarias, de integración, etc.

Además en ese Consejo Europeo se consideró que era necesario fortalecer y ampliar los mecanismos de los que se habían dotado en materia de política de seguridad exterior e interior. Para ello había que redefinir los objetivos del Plan de Acción⁴⁹¹ de 2001, acordado por el Consejo tras los atentados del 11 de septiembre en Estados

⁴⁹⁰ Declaración del Consejo de 25 de marzo de 2004. Disponible en Internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/es/pdf>. [Consulta: 15 de noviembre 2015]

⁴⁹¹ Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de 21 de septiembre de 2001. Bruselas, 21/09/2001. Disponible en Internet: <http://g7.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/CONSEJO-EUROPEO-EXTRAORDINARIO-DI-BRUSELAS-CONCLUSIONES-Y-PLAN-DE-ACCI%C3%93N/>. [Consulta 12 abril 2015]. Para una valoración del Plan de Acción del Terrorismo de la UE tras el 11-S, Vid.: Ramon CHORNET, C.: *Desafíos de la lucha contra el terrorismo: La estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001*, p.4

Unidos, lo que implicaba poner en marcha cuanto antes las medidas dispuestas en la Estrategia Europea de Seguridad aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003⁴⁹².

Para el Consejo Europeo era imprescindible que las medidas adoptadas en la EES se ejecutasen de manera urgente para combatir la amenaza que suponía el terrorismo y abordar las causas que estuviesen en su raíz. Asimismo considera que la UE debe aumentar su participación en los esfuerzos de la comunidad internacional para resolver los conflictos internacionales que pueden ser origen del crecimiento del terrorismo así como fomentar el buen gobierno y el Estado de derecho y desarrollar la contribución que puede hacer la PESD a la lucha contra el terrorismo.

Esto permite ver cómo las políticas de seguridad y defensa y las políticas de seguridad en relación con el ELSJ, están cada vez más relacionadas en el tema de las políticas antiterroristas, con lo que era cada vez más imprescindible una figura que uniese los esfuerzos en ambos pilares.

El nuevo Plan de acción de acción de lucha contra el terrorismo surgido del Consejo Europeo, tenía los siguientes objetivos:

- Fortalecer el consenso internacional e intensificar los esfuerzos internacionales para luchar contra el terrorismo.
- Restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y otros recursos financieros.
- Aumentar al máximo la capacidad dentro de los órganos de la UE y de los Estados miembro para descubrir, investigar y procesar a los terroristas y prevenir atentados terroristas.
- Salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas eficaces de control de fronteras.
- Reforzar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para afrontar las consecuencias de un atentado terrorista.
- Responder a los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas
- Enfocar actuaciones, en el marco de las relaciones exteriores de la UE, hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o el compromiso de lucha contra el terrorismo.

⁴⁹² La Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. [Consulta:26 de abril 2015]

Entre las medidas que figuraban estaba la creación del Coordinador de la lucha contra el terrorismo⁴⁹³, dependiente del Alto Representante de la UE para la PESC.

La labor del Coordinador se estima fundamental ya que se encarga de: coordinar los trabajos del Consejo en la lucha contra el terrorismo; presentar recomendaciones y proponer al Consejo ámbitos de acción prioritarios, basándose en los análisis e informes sobre amenazas elaborados por el Centro de Análisis de Inteligencia de la UE y Europol; supervisar atentamente la aplicación de la Estrategia antiterrorista de la UE, velar porque la UE participe activamente en la lucha contra el terrorismo; mantener una visión de conjunto de todos los instrumentos de que dispone la Unión Europea para informar periódicamente al Consejo y realizar un seguimiento eficaz de las decisiones del Consejo y mejorar la comunicación en este marco entre la UE y terceros países. Su labor como vemos reviste de una gran importancia tanto en el ámbito de la coordinación como en el implementación de la normativa antiterrorista.

En definitiva, la importancia que tiene esta Declaración es que trata de dar un impulso en la aplicación de las medidas legislativas que se habían ido aprobando y seguir desarrollando un marco legislativo destinado a reforzar la cooperación operativa, que optimice la eficacia de los sistemas de intercambio de información (Sistema de Información de Schengen I y II, VIS (Sistema de Información de Visados) y EURODAC⁴⁹⁴, reforzar los controles en las fronteras y la seguridad de los documentos, mejorar el intercambio de información e intensificar la represión para evitar la financiación de los terroristas.

3.2. La Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo de 2005.

Los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres demostraron que el peligro del terrorismo no provenía exclusivamente de individuos que venían de fuera de las fronteras de la UE sino que fueron atentados cometidos por personas que llevaban mucho tiempo residiendo en territorio comunitario, y que además se habían radicalizado dentro del mismo. Por primera vez en Europa unos sujetos de origen inmigrante pero

⁴⁹³ El primer coordinador de la lucha contra el terrorismo fue el holandés Gijss de Vries. El actual coordinador, Gilles de Kerchove, fue nombrado para el cargo el 19 de septiembre de 2007. Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator>. [Consulta: 15 septiembre 2016]

⁴⁹⁴ EURODAC, es un sistema para la comparación de las impresiones dactilares.

nacidos en Occidente cometieron atentados suicidas en suelo europeo, acabando con su propia vida y con la de decenas de conciudadanos⁴⁹⁵.

Pocos meses después de los fatales acontecimientos acaecidos en territorio británico que provocaron la muerte de 56 personas y más de 700 heridos, la UE presentó, con el impulso de la presidencia británica del Consejo de la UE durante el segundo semestre de 2005, la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo⁴⁹⁶, que desarrolla las líneas maestras del Programa de La Haya.

Frente a la amenaza que suponía el terrorismo global representado por Al Qaeda, la respuesta debía ser global por ello la UE y la ONU establecieron una Estrategia Global con el objeto de hacer un mundo más seguro. A nivel europeo la estrategia que se adoptó promovía la democracia, el diálogo y una buena gobernanza para abordar las causas de la radicalización. Para hacer frente al terrorismo de una manera más eficaz se planteó un acción basada en cuatro pilares que se ajustasen a su compromiso estratégico de luchar contra el terrorismo de forma global, al tiempo que se respetasen los derechos humanos en aras a conseguir una Europa más segura dentro del ELSJ.

La Estrategia fija cuatro objetivos para en la lucha contra el fenómeno terrorista: *prevenir*, *proteger* mejor los objetivos potenciales; *perseguir* e investigar a los miembros de las redes existentes, y mejorar la capacidad de *respuesta* y gestión tras la comisión de atentados terroristas.

En líneas generales lo que buscaba la UE era: entorpecer y desbaratar las actividades de aquellas redes e individuos interesados en atraer a adeptos dispuestos a cometer acciones criminales y violentas; garantizar que la influencia de los discursos no radicales y de quienes los articulan prevalezcan por encima de quienes propugnan idearios extremistas; y promover con mayor vigor si cabe principios como la seguridad, la justicia, la democracia y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ PAÑOS CANO, M, A. "Perfiles de autor del terrorismo islamista en Europa". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2009, núm 11-07, p 07. Disponible en Internet: <http://criminnet.ugr.es/recpc/11/recpc11-07.pdf>. [Consulta: 14 junio 2016]

⁴⁹⁶ Disponible en

Internet: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=es>. [Consulta: 4 de mayo 2015].

⁴⁹⁷ ALONSO, R. Estrategia antiterrorista y estructuras de seguridad interior frente a la amenaza terrorista en España. Universidad Rey Juan Carlos. http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area06/GT04/02.pdf. [Consulta: 13 junio 2015]

Estos parámetros sobre los que se sostenía este marco estratégico se correspondían con los que definían en aquella la estrategia global antiterrorista del Reino Unido⁴⁹⁸.

Los aspectos básicos de los cuatro pilares en los que se sustenta la Estrategia son:

3.2.1. *Prevención*

Una de las prioridades que tiene la Unión Europea en el ámbito de la lucha contra el terrorismo es identificar y combatir los factores que contribuyen a la radicalización y los procesos por los cuales se captan personas para cometer actos terroristas. Con este fin, y debido a la importancia que le daba a este asunto el Consejo aprobó para desarrollar este pilar la *Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y captación de terroristas*. Veremos como la evolución de las propias tendencias que han ido generando los terroristas, a través de fenómenos como los “lobos solitarios”, “los combatientes extranjeros”, o el aumento del uso de internet en los últimos años hizo necesaria la revisión de esta Estrategia, como se verá más adelante.

3.2.2. *Protección*

De la segunda de las prioridades de la Estrategia de la UE podemos destacar los siguientes aspectos: la protección de los ciudadanos ; la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de un atentado terrorista ; el aumento de la protección de las fronteras; la mejora de la seguridad en el transporte; la protección de las infraestructuras críticas e incrementar el control y el control de armas ligeras o de pequeño calibre y la no proliferación de materiales nucleares, biológicos, químicos y radioactivo (NBQR)

Las medidas que se han ido adoptando en el ámbito de la *protección* las vamos agrupar y desarrollar con los siguientes puntos:

a. En relación al control de las fronteras:

a.1 Sistema de Información Schengen (SIS) de segunda generación (SIS II)

⁴⁹⁸ La Estrategia global antiterrorista del Reino Unido, se denominaba “Contest”, también llamada de las 4P (Prevención, Persecución, Protección y Preparación). También tenía una serie de estrategias vinculadas y especializadas con programas asociados, como el Plan de Acción Preventing Violent Extremist: Winning Hearts and Minds o la Security and Counter-Terrorism Science and Innovation Strategy. En Gregory F.: “ Análisis crítico de la política antiterrorista británica y las consecuencias de los coches bomba en junio de 2007, ARI N° 115/2007, disponible en Internet:<http://www.realinstitutoelcano.org>. [Consulta: 15 junio 2015]

Como apuntamos anteriormente el SIS tiene una importancia enorme como medida compensatoria tras la supresión de los controles en las fronteras interiores, de conformidad con el Convenio de Aplicación de Schengen⁴⁹⁹. Su función facilitadora en el intercambio de datos entre Estados miembros ha sido capital para abordar los problemas de la delincuencia transfronteriza y la migración irregular. Pero como muchos de los instrumentos operativos y jurídicos de la UE ha ido sufriendo modificaciones.

En el caso que nos ocupa, era necesario acometer reformas como consecuencia de la adhesión de nuevos miembros al espacio Schengen, por las mejoras técnicas que se habían ido aplicando al sistema y por las nuevas funciones añadidas consecuencia de las nuevas amenazas representadas por el terrorismo global.

Estas modificaciones dieron lugar a la segunda generación del SIS (SIS II) que entró en funcionamiento el 9 de abril de 2013.⁵⁰⁰

Los dos grandes instrumentos jurídicos que lo regulan son: El Reglamento (CE) nº 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁰¹, que se refiere a la utilización del SIS en los controles nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada o estancia en el espacio Schengen y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007⁵⁰², relativa a las categorías de datos (descripciones de personas y objetos) que se introducirán en el SIS para la cooperación policial y judicial en materia penal, así como los fines por los que se introducirán, los criterios para llevarse a cabo y que autoridades tendrán derecho de acceso a los mismos.⁵⁰³

⁴⁹⁹ Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990.

⁵⁰⁰ El Consejo decidió establecer en 2001 el SIS II que sin embargo no entró en funcionamiento hasta abril de 2013, por las razones expuestas en el informe del Tribunal de Cuentas, de 19 de mayo de 2014, sobre las enseñanzas extraídas durante el desarrollo del SIS II por parte de la Comisión Europea. Disponible en Internet:http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf. [Consulta:26 de mayo 2015]

⁵⁰¹ Reglamento (CE) 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).DO núm[L 381 de 28/12/2006,p.0004-0023.

⁵⁰² Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).DO núm L 205 de 07/08/2007,p.0063-0084.

⁵⁰³ El acceso a las descripciones del SIS II se limita a las autoridades responsables del control de fronteras y de otros controles policiales y aduaneros efectuados en las fronteras exteriores del espacio Schengen o en el Estado miembro en cuestión. Las autoridades judiciales nacionales y sus autoridades coordinadoras también pueden consultar estos datos.

Junto a estos dos importantes instrumentos jurídicos hay que acompañar la Decisión 2008/334/JAI, adoptada por la Comisión el 4 de marzo de 2008⁵⁰⁴, por la que se adopta el Manual Sirene, complementando además aquellos aspectos técnicos que no quedaban cubiertos adecuadamente por la Decisión 2007/533/JAI.

El SIS II además de conservar las características originales incorpora nuevas funciones y categorías de objetos. Entre las funciones incorporadas podemos señalar, entre otras, las siguientes: la posibilidad de hacer consultas en el sistema central, en contraposición a la práctica anterior según la cual todas las consultas se hacían a una copia nacional de los datos; la posibilidad de vincular descripción de personas y objetos⁵⁰⁵; el uso de la biométrica en relación con las impresiones dactilares y las fotografías digitales.

En relación a los objetos se establecen nuevas categorías de descripción de los mismos, entre ellos: aeronaves, embarcaciones, motores de embarcaciones, contenedores, equipos industriales, valores y medios de pago robados⁵⁰⁶.

En conclusión se puede decir que el SIS II es un instrumento muy válido ya que simplifica el intercambio de información entre las autoridades policiales y aduaneras en relación con los individuos que hayan podido participar en la comisión de delitos graves. Por ello debe ser consultado sistemáticamente al realizar los controles de seguridad de los nacionales de terceros países que entran ilegalmente en el espacio Schengen y los controles fronterizos de los ciudadanos de la Unión.

Además es una fuente muy importante de información para los servicios de inteligencia y las investigaciones de Europol. Asimismo el Parlamento Europeo también expresó que: “el SIS II es un instrumento clave para el intercambio de información sobre la radicalización terroristas y para prevenir la salida y anticipar el entorno de radicales”⁵⁰⁷.

Dentro del SIS, hemos de hacer mención a las oficinas SIRENE, que ya apuntamos cuando hablamos del SIS I pero que desarrollaremos ahora:

Oficinas SIRENE:

⁵⁰⁴ Decisión 2008/334/JAI, adoptada por la Comisión el 4 de marzo de 2008, por la que se adopta el Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación. DO núm L 123 de 08/05/2008, p.0001-0038. Que complementa aquellos aspectos técnicos no cubiertos fehacientemente por la Decisión 2007/533/JAI.

⁵⁰⁵ Por ejemplo: Acceder a las descripciones de una persona buscada y del vehículo robado que está utilizando

⁵⁰⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del SIS II, Bruselas 21.12.2016 [COM (2016)880 final]

⁵⁰⁷ Resolución de 25 de Noviembre de 2015 [2015/2063(INI) P8_TA(2015)0410]

La razón de la existencia de las *Oficinas SIRENE* (acrónimo de *Supplementary Information Request at the National Entry*/ Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional), es el intercambio de la información complementaria, a través de las autoridades creadas con ese fin, en todos los Estados miembros, constituyendo un mecanismo operativo de apoyo al SIS.

Para el idóneo comportamiento de las Oficinas SIRENE, era pertinente el establecimiento de un conjunto de instrucciones destinadas a los operadores de las Oficinas de cada uno de los Estados miembros que estableciese las normas y procedimientos reguladores del intercambio de la información complementaria. Esas instrucciones quedaron recogidas en el Manual SIRENE. El Manual ha sufrido diferentes modificaciones para garantizar la uniformidad en los procedimientos de trabajo y la adecuación a la evolución del Derecho de la Unión aplicable al intercambio de información complementaria entre las oficinas SIRENE.

La última fue consecuencia de la entrada en vigor de SIS II, que hizo necesario adoptar un nuevo Manual Sirene a través de la Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de febrero de 2013 relativa al Manual SIRENE y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II)⁵⁰⁸, con el fin de tener mejor en cuenta las necesidades operativas de los usuarios y del personal interviniente en operaciones “SIRENE”, de mejorar la congruencia de los procesos de trabajo y asegurar que las normas técnicas correspondan al estado actual de los conocimientos.

Entre sus funciones principales está la “validación” de las descripciones en el SIS de personas buscadas por autoridades judiciales europeas para su detención a efectos de extradición, y la remisión obligada y simultánea a todas las demás Oficinas de la información requerida.

Las principales competencias se desarrollan en materia de OEDE, para los países miembros de la Unión Europea donde está operativo el SIS; y en materia de extradición, en el resto de países firmantes del Acuerdo de Schengen.

Cada Estado miembro designa a su servicio nacional SIRENE. La información complementaria relativa a las descripciones del SIS II se intercambiarán de conformidad con las disposiciones del mencionado Manual, a través de la infraestructura de

⁵⁰⁸ DOUE L 71 de 14/03/2013, notificada bajo documento C (2013) 1043. Con esta Decisión se derogan las Decisiones 2008/333/CE y 2008/334/JAI

comunicación. Los Estados miembros deben conservar en el servicio nacional de SIRENE una referencia de las decisiones que han dado lugar a una descripción.⁵⁰⁹

a.2. Sistema de Información de Visados (VIS).

El sistema VIS (*Visa Information System*) es un sistema informático que contribuye a la aplicación de la política común de visados de la Unión Europea que permite el intercambio de datos sobre visados para estancias de corta duración entre los Estados de Schengen y que se ha ido desarrollando desde su creación contribuyendo a la prevención de amenazas a la seguridad interior de los Estados miembros⁵¹⁰

Este desarrollo para contribuir a prevenir las amenazas a la seguridad interior justificó la adopción de la Decisión del Consejo 2008/633/JAI de 23 de junio de 2008⁵¹¹ sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados por las autoridades designadas por los Estados miembros y por la Oficina Europea de Policía con fines de prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo y otros delitos graves.

Sin embargo esta Decisión no surtió efecto hasta el 1 de septiembre de 2013, con la aprobación de la Decisión de Ejecución (UE) 2015/1956 del Consejo, de 26 de octubre de 2015.⁵¹²

En el art.1 de la Decisión 2008/633/JAI se “establecen las condiciones en que las autoridades designadas de los Estados miembros y la Oficina Europea de Policía (Europol) podrán tener acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) con fines de detección, prevención e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves”.

Cuando se cumplan las condiciones de acceso, las autoridades nacionales designadas deberán seguir un procedimiento para acceder al VIS. En el caso de Europol, sólo podrá acceder dentro de los límites de su mandato y cuando sea necesario para desempeñar sus funciones (art.7).

a.2.1. Tipos de búsqueda en el VIS.

Las búsquedas se limitan a datos concretos, como por ejemplo:

⁵⁰⁹ Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). Disponible en Internet: [http://agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Cooperación_Policia_Judicial/Sistema_de_Información_SCHENGEN/index-ides-idphp.php.\[Consulta:19 noviembre 2016\]](http://agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Cooperación_Policia_Judicial/Sistema_de_Información_SCHENGEN/index-ides-idphp.php.[Consulta:19 noviembre 2016])

⁵¹⁰ Decisión 2004/512CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados. DO L 213 de 15/06/2004, p.0005-0007.

⁵¹¹ DO L 218 de 13/08/2008, p.0129-0136.

⁵¹² DOUE L 284 de 30/10/2015, p.0146-0149.

- Apellidos, nombre, sexo, fecha, lugar y país de nacimiento;
- Nacionalidad actual y nacionalidad origen del solicitante del visado;
- Tipo y número de documento de viaje;
- Motivo del viaje y fechas de llegada y salida previstas;
- Primera frontera de entrada o itinerario de tránsitos previstos;
- Impresiones dactilares;
- Tipo de visado y número de etiqueta adhesiva de visado;
- Información detallada sobre la persona que ha invitado al solicitante del visado, etc

Si la búsqueda con alguno de los datos anteriores es positiva, las autoridades pueden, además acceder a otras informaciones, como por ejemplo fotografías o huellas dactilares.

Como no podía ser de otra manera, al tratarse de datos de carácter personal con arreglo a lo establecido en la Decisión (art.8), cada país de la Unión debe garantizar un nivel de protección de los datos adecuado (art.9)

a.3. Agencia FRONTEX

La agencia FRONTEX, se encarga de la evaluación del riesgo como parte del esfuerzo por fortalecer los controles y vigilancia en las fronteras exteriores de la Unión. Fue creada para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE⁵¹³. El reglamento ha ido sufriendo sucesivas modificaciones⁵¹⁴ para adaptarse a las nuevas necesidades resultantes en gran medida por la llegada masiva de inmigrantes a través de las fronteras marítimas y terrestres como consecuencia de las crisis humanitarias sobrevenidas tras los conflictos bélicos que asolan a países vecinos de la UE, y que hacían necesarios más recursos técnicos, humanos y presupuestarios para hacerlas frente.

Entre las causas de las reformas también hay que apuntar la necesidad de realizar ajustes para afrontar las necesidades de seguridad frente a las acciones delictivas y terroristas.

⁵¹³ Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. DO L 349, 25/11/2004, p.0001-0024.

⁵¹⁴ Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007. L 199 de 31/07/2007. Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011. L 304 de 22/11/2011, p.0001-0017. Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y de Consejo de 22 de octubre de 2013. L 295 de 06/11/2013, p.0011-0026. Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014. L 189 de 27/06/2014, p.0093-0108.

Actualmente como consecuencia del flujo migratorio proveniente de Siria, Iraq y de Libia, el foco de la Agencia está en evitar que se infiltren terroristas entre los refugiados, por ello la opinión consensuada entre los veintiocho Estados miembros es que hay que reforzar los controles exteriores del espacio Schengen.

En relación a la infiltración de terroristas entre los inmigrantes hay posturas divergentes en función de la agencia que las emite. Por ejemplo, según declaraciones del director ejecutivo de FRONTEX⁵¹⁵:

“[...] no hay indicios según nuestras informaciones para pensar que haya terroristas entre los refugiados”.

En cambio si nos atenemos a lo que dice la agencia Eurojust a través de su presidenta Michele Coninsx, es todo lo contrario. Según la máxima responsable del equipo antiterrorista de la agencia⁵¹⁶ :

“[...] los traficantes de personas están siendo utilizados para garantizar la infiltración de terroristas de Estado Islámico”.

Entre las principales funciones de FRONTEX, además de proteger las fronteras para impedir el acceso de terroristas, destacamos las siguientes:

- Planificación y coordinación de operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas llevadas a cabo por la Agencia con personal y equipo de los países de la UE en las fronteras exteriores, marítimas y terrestres.
- Coordinación de operaciones de retorno conjuntas de ciudadanos extranjeros que se encuentren ilegalmente en los países de Schengen⁵¹⁷ y de la UE y que se nieguen a salir de manera voluntaria.
- Elaboración de normas e instrumentos comunes para la formación de los agentes nacionales de la guardia de fronteras.
- Realización de análisis de riesgos.
- Prestación de ayuda a los países Schengen que necesiten de un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores, caso por ejemplo de

⁵¹⁵ Declaraciones del Director Ejecutivo Gil Arias recogidas en: <http://www.elboletin.com/opinion/124623/refugiados-interior-filtracion-yihadistas.html>. [Consulta: 7 de junio 2016]

⁵¹⁶ “La UE admite que el Estado Islámico se infiltra en las olas de inmigrantes”. *EL PERIÓDICO*,.Martes 7 de julio de 2015. Disponible en Internet: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/admite-que-estado-islamico-infiltra-las-olas-inmigrantes.4334967>. [Consulta: 7 agosto 2015]

⁵¹⁷ Los países que forma parte de Schengen son 22 de los 28 países de la UE, excepto Bulgaria, Chipre, Croacia, Rumania, Irlanda y Reino Unido, además de Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein

las emergencias humanitarias y salvamento marítimo que han sufrido países como Grecia e Italia.

- Creación de capacidades de respuesta rápida con equipos europeos de agentes de guardias de fronteras, así como una base de datos del equipo y los recursos disponibles para su despliegue en situaciones de crisis.

a.3.1 Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur)

Para fortalecer FRONTEX, por Reglamento⁵¹⁸ (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013, se creó un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).

El objetivo de este sistema es reforzar el intercambio de información y la cooperación operativa entre las autoridades nacionales de los Estados miembros, y entre éstas y FRONTEX. Eurosur proveerá a dichas autoridades y a la Agencia las infraestructuras y herramientas necesarias para mejorar su conocimiento de la situación y su capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros con el fin de permitirles detectar, prevenir y combatir la migración ilegal y la delincuencia transfronteriza, y a su vez asegurar la protección y salvamento de las vidas de los migrantes.

Para favorecer el funcionamiento de este sistema, los Estados miembros deben crear centros nacionales de coordinación para mejorar y asegurar el intercambio de información y la cooperación entre ellos y con FRONTEX a los efectos de control de las fronteras. En España, ha sido designado como punto de contacto nacional al *Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR)*⁵¹⁹, perteneciente a la Guardia Civil

Se puede decir que Eurosur es una plataforma de cooperación técnica e intercambio de información operativa para la toma de decisiones en materia de vigilancia y control de fronteras exteriores por parte de las autoridades europeas (FRONTEX) y nacionales.

Respecto a los efectos instrumentales, la agencia europea de fronteras establecerá una red de comunicaciones específicas, segura y en tiempo cuasirreal con y entre los centros nacionales de coordinación, así como las herramientas analíticas para desplegarla.(art.7)

Todo este dispositivo se denomina (art.12) “aplicación común de los instrumentos de vigilancia”, y en la práctica significa la utilización a nivel comunitario de una serie de

⁵¹⁸ DOUE L 295/11 de 06/11/2013,p.0011-0026.

⁵¹⁹ Disponible en Internet: <http://www.guardiacivil.es>. [Consulta:6 abril 2016]

dispositivos de información, entre los que podemos destacar diferentes herramientas que son muy útiles para la vigilancia de las fronteras, por ejemplo satélites, drones, vehículos tripulados, sensores, cámaras, radares, etcétera.

a.4. *Sistema Europeo de Registro de Pasajeros (PNR, acrónimo en inglés de Passenger Name Record)*

El sistema PNR es un instrumento que permite almacenar información y datos privados sobre los pasajeros recopilada durante la reserva del vuelo y la facturación por parte de las compañías aéreas⁵²⁰. Entre esas anotaciones figuran las fechas del viaje, el itinerario, el medio de pago utilizado y los datos de contacto

La utilización de estos datos por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros en casos específicos no es nueva, ya que varios Estados miembros ya utilizaban datos PNR con fines policiales, bien sobre la base de legislación específica, bien de competencias jurídicas generales. Pero la aprobación de un sistema PNR a nivel de la Unión Europea era necesario para armonizar las disposiciones jurídicas de los Estados miembros⁵²¹, con lo que se permitiría evitar la inseguridad jurídica, amén de proteger a su vez la protección de datos.

Asimismo la Unión Europea tenía firmados diferentes acuerdos que permitían a las compañías aéreas de la UE transferir datos PNR a Estados Unidos⁵²², Australia⁵²³ y Canadá⁵²⁴.

El PNR era una demanda de los Estados miembros que venía de lejos y que era objeto de continuas reclamaciones por parte de autoridades gubernamentales y policiales, pero que sin embargo no concitaba esa unanimidad entre los eurodiputados, ya que temían que no se respetasen derechos fundamentales como la protección de la privacidad y de los datos personales.

⁵²⁰ Hay que puntualizar que las compañías aéreas ya recogían y trataban datos PNR de sus pasajeros para fines comerciales propios.

⁵²¹ El Reino Unido ya disponía de un sistema PNR en funcionamiento y otros Estados miembros habían adoptado la legislación pertinente o la estaban probando. Comunicación de la Comisión COM(2010)492 final, supra nota n.29,p.3

⁵²² Decisión 2007/551/PESC/JAI del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, de un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos.DOUE L 2004 04/08/2007,p.0016-0017.

⁵²³ Acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos, generados en la Unión Europea, del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas a los Servicios de Aduanas de Australia.DOUE, L 213 de 08/08/2008, p.0049-0057..

⁵²⁴ Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá, firmado en Luxemburgo el 3 de octubre de 2005, sobre el tratamiento de datos procedentes del sistema de información anticipada sobre pasajeros y de los expedientes de pasajeros.DOUE L 82 de 21/03/2006, p.0014-0019.

La primera propuesta sobre esta cuestión la realizó la Comisión en febrero de 2011 que obligaba a las compañías aéreas a proporcionar a los países de la UE los datos PNR de todas las personas que entren o salgan de la UE (no de vuelos intracomunitarios), pero que fue rechazada por la Comisión LIBE (Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior) del Parlamento Europeo en 2013⁵²⁵, por no estar en conformidad con la normativa pertinente en materia de protección de datos, períodos de retención de la información y el acceso ilimitado a dichos datos por parte de las autoridades.

Sin embargo debido al aumento de la amenaza terrorista, la utilización de las aeronaves comerciales como medio de desplazamientos de los terroristas a lugares de conflicto como Siria e Iraq, hacía era necesario complementar los instrumentos existentes para hacer frente a la delincuencia transfronteriza.

Tras los atentados yihadistas en la sede de Charlie Hebdo en Francia, la presión cada vez era mayor en relación a la aprobación del PNR, y prueba de ello fue que finalmente el Parlamento Europeo aprobó su posición el 14 de abril de 2016, adoptando finalmente el *Consejo la Directiva UE 2016/691 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y delincuencia grave*⁵²⁶

La importancia del PNR queda reflejada en las palabras del Eurodiputado responsable de la tramitación parlamentaria del texto, Timothy Kirkhope:

Se trata de una herramienta importante para luchar contra los terroristas y traficantes. Mediante la recogida, intercambio y análisis de los datos PNR, nuestros servicios de inteligencia pueden detectar patrones de comportamiento sospechoso que merecen seguimiento. La directiva PNR no es una fórmula mágica, pero los países que ya tienen sistemas nacionales de registro han demostrado que es un instrumento muy efectivo.⁵²⁷

Con relación al contenido de la Directiva, en ella se establece que los datos PNR recogidos solo podrán ser tratados para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves.⁵²⁸

⁵²⁵ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves [COM(2011)0032-C7-0039/2011-2011/0023(COD)] Disponible en Internet: <http://www.europarl.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//TEXT+REPORT+A7-2013-0150+0+DOC+XML+VO//ES#title2>. [Consulta:25 julio 2016]

⁵²⁶ DOUE L 119 de 04/05/2016,p.0132-0149.

⁵²⁷ El Parlamento aprueba la directiva sobre datos de pasajeros (PNR). [http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/2016047IPR21775/el-parlamneto-aprueba-la-directiva-sobre-registro-de-datos-de-pasajero-\(pnr\)](http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/2016047IPR21775/el-parlamneto-aprueba-la-directiva-sobre-registro-de-datos-de-pasajero-(pnr)). [Consulta:18 septiembre 2016]

⁵²⁸ Tal y como establece el Considerando 2 de la Directiva(UE) 2016/681.

La Directiva⁵²⁹ va a favorecer al establecimiento de garantías sólidas en lo referente:

- a la protección de los datos;
- al intercambio de los mismos entre los Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países;
- su conservación. Los datos se conservarán inicialmente durante seis meses, después de lo cual se enmascararán y conservarán durante otros cuatro años y medio, con un estricto procedimiento de acceso a los mismos;
- protección de la intimidad y los datos personales incluida la labor de las autoridades nacionales de control y el obligado nombramiento de un responsable de datos en cada Unidad de Información de Pasajeros.⁵³⁰

Por último decir que el PNR es una herramienta eficaz en la lucha contra el terrorismo porque permite con una mayor anticipación “ proceder a evaluaciones de riesgo que puedan entrañar las personas, obtener información y establecer vínculos entre personas conocidas y desconocidas⁵³¹”, independientemente de que “se estén investigando o no”.

En el caso específico del terrorismo, el tratamiento de datos PNR permitiría a las autoridades policiales descubrir a las personas no sospechosas de realizar actividades terroristas antes que un análisis específico de los datos mostrara que podrían serlo.

b. En relación a la mejora en la seguridad en los transportes.

En la Estrategia de lucha contra el terrorismo, se llama a los Estados miembros a que estudien juntos las vulnerabilidades de los mismos, así como mejorar la seguridad en las rutas, trenes, aeropuertos y puertos marítimos ya que son en esos lugares donde los terroristas establecen como blanco de sus atentados. La lectura de revistas de carácter yihadista, caso de Inspire como medio de comunicación escrito de AQPA (Al Qaeda en la Península Arábiga) o Rumiya y Dabiq en el caso de Daesh, permite conocer cómo para esos grupos es una necesidad atacar en aquellos nudos de

⁵²⁹ El plazo para aplicar la Directiva es de dos años. (Reino Unido e Irlanda participan de esta Directiva. Dinamarca no. Opting-in y Opting-Out

⁵³⁰ Es la unidad creada por cada Estado miembro para recibir los datos PNR de las compañías aéreas.

⁵³¹ En Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos, acerca de la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre utilización de datos del registro de nombres de pasajeros con fines represivos. [DOUE C 110 de 01/05/2008, p.1-15. En el Informe sobre el PNR. La utilización de datos personales contenidos en el registro de nombre de pasajeros: ¿ fines represivos o preventivos?. FRANCÉSCH PÉREZ, J.L.; GIL MÁRQUEZ, T; GACITUA ESPÓSITO, A. WP núm.297 Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2011. Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2011/hdl_2072_152109/ICPS297.pdf. [Consulta: 12 enero 2017]

comunicación que son vitales para el funcionamiento normal de los Estados. La protección de las infraestructuras básicas del transporte es una prioridad de la Unión Europea.

Para ello se han ido aprobando medidas para mejorar la seguridad del transporte entre las que se encuentran:

b.1. La Directiva 2005/65/CE⁵³² del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria

La Directiva tenía como principal objetivo introducir medidas que mejorasen la seguridad de los puertos de la Unión Europea antes las amenazas de incidentes de seguridad. Se trataba de establecer un marco común de reglas básicas en relación con las medidas de protección portuarias, un mecanismo de aplicación de dichas reglas y mecanismos adecuados de vigilancia del cumplimiento de las comentadas reglas.

El objetivo era de evitar que en lugares tan vitales como los espacios portuarios se pudiesen llegar a producir atentados como los ocurridos en el puerto yemení de Adén⁵³³ en el año 2000.

b.2. Iniciativas destinadas a mejorar la seguridad de los aeropuertos europeos

Tras los atentados del 11 de septiembre, se reforzaron las mayoría de las normas de seguridad aérea, con la aprobación ,entre otros, del Reglamento (CE) nº 2320/2002 del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002⁵³⁴, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil y del Reglamento (CE) Nº 1138/2004 de la Comisión, de 21 de junio de 2004⁵³⁵, por el que se establece una definición común de las zonas críticas de seguridad de los aeropuertos⁵³⁶.

Tras los atentados frustrados contra aeronaves en el Reino Unido⁵³⁷ (2006), en 2008, se aprobó un nuevo Reglamento⁵³⁸ por el que se establecían medidas las

⁵³² DO L 310, de 25/11/2005, p.0028-0039.

⁵³³ Atentado contra el USS Cole, destructor de la marina americana, por parte de una célula de Al Qaeda.

⁵³⁴ DO L 355 de 30/12/2002. Modificado por Reglamento (CE) 849/2004. DO L 229 de 29/06/2004, p.0003-0004.

⁵³⁵ DO L 221 de 22/06/2004, p.0006-0007.

⁵³⁶ Las zonas críticas de las zonas restringidas de seguridad son las zonas del aeropuerto a las cuales tienen acceso los pasajeros o los equipajes en espera de embarcar.

⁵³⁷ "Los terroristas planeaban los ataques contra los aviones de "forma inminente". *EL PAÍS*, 10 agosto de 2006. http://internacional.elpaís.com/internacional/2006/08/10/actualidad/11555160804_850215.html. [Consulta: 15 de diciembre 2016]

normas básicas comunes de seguridad aérea, que son aplicables a todos los aeropuertos civiles de la UE, así como a las compañías aéreas y las entidades suministradores de bienes o servicios a los aeropuertos.

Ejemplos de los aspectos que regulan este Reglamento son: control de pasajeros y equipaje de mano con el fin de evitar que lleven artículos prohibidos como armas, explosivos, en el interior de las aeronaves; control de equipaje de bodega; control de seguridad de los suministros de aeropuerto, es decir aquellos artículos que van a ser vendidos en las tiendas de los aeropuertos; y de las provisiones a bordo, como puede ser la comida y bebida de los pasajeros.

c. En relación a la protección de las infraestructuras críticas.

Los terroristas saben de la importancia y de la dependencia que las sociedades tienen de los complejos sistemas de infraestructuras que dan soporte y posibilitan el normal desarrollo de los sectores productivos, de gestión y de la vida ciudadana en general.

Estas infraestructuras suelen ser cada vez más interdependientes entre sí, razón que implica que los problemas de seguridad que pueden desencadenarse en cadena a través del propio sistema tienen la posibilidad de generar fallos inesperados y cada vez más graves en los servicios básicos de la población, en base a ello y para evaluar la amenaza y reducir las vulnerabilidades se llevó a cabo un *Programa europeo para la protección de infraestructuras críticas (PEPIC)*⁵³⁹, el cual quedó consolidado con la aprobación de la Directiva 2008/114/CE del Consejo⁵⁴⁰, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y evaluación de la necesidad de mejorar su protección.

El objetivo de esta Directiva era establecer en el seno de la UE un proceso para la identificación y la designación de las infraestructuras críticas europeas (ICE), a la vez que proponía un planteamiento para la mejora de su protección.

La Directiva define que se entiende por "infraestructura crítica"⁵⁴¹ y por Infraestructura Crítica de los Estados miembros (ICE)⁵⁴². También se encarga: de establecer los

⁵³⁸ Reglamento(CE)nº300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2320/2002.DO L 97 de 09/04/2008,p.0072-0084.

⁵³⁹ Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2006 sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras críticas [COM (2006)788 final-DO C 126 de 07/06/2007.

⁵⁴⁰ DOUE L345/75 de 23/12/2008,p.0075-0082

⁵⁴¹ El art2 de la Directiva, establece que a efectos de la misma se entiende por infraestructura crítica al, "elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad y el bienestar

criterios de responsabilidad en la protección de las infraestructuras críticas europeas que recae en los Estados miembros y a los operadores de las mismas; los criterios de identificación y designación de las ICE; los procedimientos de los planes de seguridad de los operadores; la figura del responsable de enlace para la seguridad y, por último, la evaluación de las amenazas que afectan a los distintos subsectores de las ICE.

En el marco de la evolución de la PEPIC hay que mencionar el establecimiento de dos plataformas europeas de intercambio de información sobre protección de infraestructuras vitales, la Red de Información y Alertas en Infraestructuras Vitales (*CIWIN-Critical Infrastructures Warning Information Network*) y la Red Europea de Referencia para la Protección de Infraestructuras Críticas (*ERN-CIP-European Reference Network for Critical Infrastructure Protection*)

El objetivo de CIWIN era facilitar el intercambio de buenas prácticas dirigidas a limitar los riesgos vinculados a la protección de las infraestructuras críticas y servir de plataforma para el envío de mensajes de alerta sobre amenazas y vulnerabilidades comunes en un entorno seguro.

La red de CIWIN ha sido desarrollada como un sistema de información y comunicación basado en un entorno de internet seguro y bajo la propiedad de la Comisión que da la oportunidad de intercambiar la información entre los Estados miembros⁵⁴³.

El objetivo de la ERN-CIP, es fomentar la aparición de soluciones de seguridad que sean innovadoras, eficientes y competitivas, y que puedan ser intercambiadas a través de la misma.

Estos dos elementos, son un ejemplo del nuevo enfoque que a la PEPIC le dio la Comisión en 2013. El fin es crear herramientas comunes y un enfoque común en materia de protección y resiliencia de las infraestructuras críticas de la UE, teniendo más en cuenta las interdependencias entre las infraestructuras críticas, la industria y los agentes estatales.

El ámbito de aplicación de la Directiva se determinó a los sectores de la Energía y el Transporte, aunque en un principio se planteó que abarcara a más sectores

social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener sus funciones”.

⁵⁴² El art.2b de la Directiva establece que la ICE es: “la infraestructura crítica situada en los Estados miembros cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros. La magnitud de la incidencia se valorará en función de criterios horizontales, como los efectos de las dependencias intersectoriales en otros tipos de infraestructuras”.

⁵⁴³ Disponible en Internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/critical_infrastructure_warning_information_network_en. [Consulta:15 mayo 2016]

estratégicos. *La normativa española* si que amplió los sectores afectados en el anexo de la Ley⁵⁴⁴ 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas, que transponía la Directiva 2008/114. En el anexo de la ley se incluían, entre otros sectores, a los siguientes: la alimentación, el sistema financiero y tributario, la salud, las instalaciones de investigación y el Espacio.

En este marco hemos de comentar que España ha realizado un gran avance en el ámbito, ya que no sólo teniendo en cuenta las líneas de acción generales establecidos en el PEPIC y por la Directiva 2008/114/CE aprobó la Ley 8/2011, y el Real Decreto⁵⁴⁵ 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, sino que ya había efectuado una primera aproximación al problema en 2007, con la aprobación de un Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (PNPIC) y la creación del Centro Nacional para la Protección de la Infraestructuras Críticas (CNPIC)⁵⁴⁶.

Estos factores colocan a España en línea con los principales socios europeos, si bien se pone en el deber de nuestro país que haya avanzado de manera inercial, puesto que no ha aportado prácticamente ningún factor adicional a los establecido en el PEPIC y en la Directiva, al contrario que otros socios de la UE, que han realizado una labor más extensiva en este ámbito.⁵⁴⁷

d. En relación al control de armas, sustancias explosivas y no proliferación de NBQR.

En relación al control de armas, de sustancias explosivas y a la no proliferación de materiales (NBQR) ha sido necesario reforzar el marco jurídico debido a la amenaza que suponía el posible acceso a las mismas por parte de elementos terroristas.

Es capital dificultar al máximo el acceso a los mismos por parte de los terroristas, ya no que no sólo utilizan las armas o los explosivos para cometer atentados sino que también el tráfico ilícito de las mismas es una manera de financiarse, constituyendo una de sus principales fuentes de ingresos. Es fundamental que los Estados miembros y la UE sigan trabajando y colaborando no sólo entre ellos, sino también con terceros

⁵⁴⁴ BOE núm 102, de 29 de abril de 2011, p.43370-43380.

⁵⁴⁵ BOE núm 121, de 21 de mayo de 2011, p.50808-50826.

⁵⁴⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, F.J. "Protección de infraestructuras críticas en España: marco regulatorio y organizativo". Seguridad y Ciudadanía. *Revista del Ministerio del Interior*, núm 11, Enero-junio 2014. Disponible en:

http://www.interior.gob.es/documents/642317/1203831/Seguridad_y_Ciudadanía_N_11_web_126140536.pdf/bef1624e-e534-4e06-9c17_41dce15b565e. [Consulta: 17 mayo 2016]

⁵⁴⁷ MIRANZO M., del RÍO, C. "La protección de infraestructuras críticas." *UNISCI Discussion Papers*, N°35 (Mayo/May 2014) Disponible en

Internet: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/46435/43828>. [Consulta: 17 mayo 2016]

países para afrontar con las máximas garantías la grave amenaza que supone el tráfico ilícito de armas de fuego y explosivos.

Con respecto a las políticas destinadas a reducir la amenaza que supone que los grupos terroristas adquieran materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares (QBRN) para cometer atentados hay que señalar que si bien los Estados miembros son los principales responsables de proteger a sus ciudadanos de las amenazas QBRN, eso no ha impedido que a nivel comunitario se desarrollen políticas centradas en este tipo de amenazas.

Con ese fin se trazó el Plan de Acción QBRN en 2009⁵⁴⁸, que tenía su complemento en el Mecanismo Comunitario de Protección Civil⁵⁴⁹ y financiación a través de programas específicos como:

- *El Programa “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y otros riesgos en materia de seguridad”⁵⁵⁰;*
- *El Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación desarrollo tecnológico y demostración.⁵⁵¹*

Hasta 2012 se destinaron 200 millones de euros de financiación a 60 proyectos relacionados con las sustancias QBRN en el marco del séptimo programa marco, aparte se destinaron más de 67 millones de euros a más de 15 proyectos centrados en los explosivos.

Si bien los atentados yihadistas que se han perpetrado en los últimos años ciudades como Boston, París, Bruselas, Túnez o Nairobi, etc han sido mediante el uso de explosivos comerciales o de fabricación casera, se ha de seguir trabajando y colaborando a nivel comunitario e internacional para evitar que los grupos terroristas puedan eventualmente acceder a agentes QBRN, como pueden ser el gas sarín, la ricina, el ántrax u otros materiales nucleares o radiológicos.

Para seguir con la senda de la cooperación para la detección y mitigación de riesgos a QBRN a escala UE, incluida la colaboración con la industria, los operadores de

⁵⁴⁸ Comunicación de la Comisión sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la Unión Europea-un Plan de Acción comunitario.[COM (2009) 273 final.

⁵⁴⁹ Actualizado en la Decisión núm 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.DO L347 de 20/12/2013, p.0924-0927.

⁵⁵⁰ Decisión 2007/124/CE, EURATOM, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico “ Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad”, integrado en el programa general “Seguridad y defensa de las libertades” [DOUE L 58 de 24/02/2007,p.0001-0006.

⁵⁵¹ Decisión 1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013).L 412 de 30/12/2006,p.0001-0004.

instalaciones que manipulan materiales QRBN y otras partes interesadas, la Comisión propuso una serie acciones destinadas a facilitar todo lo anterior ⁵⁵²

Para conseguir una mejora de la seguridad de los explosivos, fue muy importante la elaboración del Plan de Acción para mejorar la seguridad de los explosivos establecido por la Comisión Europea⁵⁵³, basado en la prevención, detección y reacción, y que implicaba a los Estados miembros, a las instituciones comunitarias y al sector privado. Al igual que sucedió con el Planes de Acción en materia de QRBN de 2009, la financiación se hacía con cargo al VII Programa marco de investigación.

Uno de los logros más importantes de ese Plan, fue la aprobación del Reglamento (UE) nº 98/2013 ⁵⁵⁴ del Parlamento y del Consejo de 15 de enero de 2013, sobre la comercialización y la utilización de de precursores de explosivos, que refuerza el control de una serie de sustancias químicas peligrosas que son precursores de explosivos y que, por lo tanto, pueden utilizarse indebidamente para fabricar explosivos artesanales.

Para que fuese efectivo era fundamental que los Estados miembros lo aplicasen de forma urgente y prioritaria. Esto se llevará a cabo a través de las siguientes acciones, que son consideradas clave:

- Garantizar el intercambio transfronterizo de información entre los puntos de contacto nacionales⁵⁵⁵ establecidos para asegurar que las fuerzas de seguridad de todos los países miembros interesados tengan conocimiento de los incidentes sospechosos utilizando la plataforma de EUROPOL, Sistema Europeo de Datos sobre Artefactos Explosivos (*EBDS, European Bomb Data System*).
- Que las fuerzas de seguridad controlasen la venta de precursores a través de internet, para ello será muy importante, como se verá más adelante, la labor de la IRU (*Internet Referral Unit*) que es la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de EUROPOL.

⁵⁵² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo y al Comité de las Regiones, sobre un nuevo enfoque para la detección y mitigación de riesgos QRBN-E a nivel de la UE. COM (2014)247 final

⁵⁵³ Comunicación de la Comisión-Mejorar la seguridad de los explosivos. SEC (2007) 1421/1423 (COM (2007)651 final.

⁵⁵⁴ Reglamento UE 98/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 sobre la comercialización y la utilización de precursores explosivos. DOUE L 39. Modificado por Reglamento Delegado (UE) 2017/214 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2016, en lo relativo a la adición del polvo de aluminio a la lista de precursores de explosivos. DOUE L34 de 09/02/2017, p.0001-0002..

⁵⁵⁵ En España mediante Resolución de 20 de noviembre de 2013, la Secretaría de Estado de Seguridad designó al CICO (Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado) 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

Actualmente sigue vigente la problemática con respecto al tráfico ilícito de armas y de explosivos que se lleva a cabo a través de las redes de delincuencia organizada y del mercado negro, atentados como los acaecidos en la Sala Bataclan y contra la redacción del semanario satírico francés Charlie Hebdo en París, los atentados cometidos en el aeropuerto y en el centro de la ciudad de Bruselas, deben servir de acicate para progresar en la estrategia común de los países europeos para luchar contra el tráfico ilegal de armas y explosivos⁵⁵⁶.

De eso es consciente la UE, por ello la Comisión en la Agenda Europea de Seguridad⁵⁵⁷ adoptada el 28 de abril de 2015, señala la necesidad seguir reforzando el marco jurídico sobre armas de fuego y de explosivos, así como combatir su tráfico ilícito. El Consejo, en octubre de 2015, basándose en la citada Agenda invitó a los Estados miembros, la Comisión, Europol e Interpol a endurecer los medios de lucha contra el tráfico de armas de fuego⁵⁵⁸.

La Comisión, en Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo⁵⁵⁹ proponía una serie de acciones específicas para ejecutar la Agenda Europea de Seguridad en materia de tráfico de armas y de explosivos, que englobaba entre otros aspectos, los siguientes: mejora del acceso a todos los documentos de análisis nacionales y de la UE de todos los cuerpos de seguridad; preparación ante nuevas amenazas y riesgos como consecuencia de la evolución tecnológica ,por ejemplo las impresoras 3D pueden utilizarse para fabricar armas de fuego y producir componentes esenciales para reactivar armas de fuego desactivadas; mejora de la seguridad de explosivos con la aplicación plena del Reglamento 98/2013; continuación de la ayuda financiera; y evaluación de la necesidad de armonizar las normas y procedimientos de investigación en toda la UE.

⁵⁵⁶“Cómo llegan las armas a manos de los yihadistas”. *EL MUNDO*, 18 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.elmundo.es/grafico/internacional/2016/03/18/56ebe60b268e3e71408b466f.html>. [Consulta: 15 de agosto 2016]. [Consulta: 15 de agosto 2016].

⁵⁵⁷ Agenda Europea de Seguridad 2015. Disponible en: Internet: http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_es.pdf. [Consulta: 16 agosto 2016]

⁵⁵⁸ Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/08-jha-fighting-trafficking-firearms>. [Consulta: 15 agosto 2016]

⁵⁵⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos. COM(2015)624 final. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-624-ES-F1-1.PDF>. [Consulta: 20 agosto 2016]

3.2.3. Persecución

La intención del tercer pilar de la Estrategia de lucha contra el terrorismo es el desarrollo de políticas comunes orientadas a: *perseguir e investigar* de una manera coordinada a los terroristas en todos los Estados miembros de la Unión y también más allá de las fronteras; *impedirles el acceso a la financiación* y hacer un mejor uso de los *instrumentos jurídicos y policiales sobre intercambio de información*.

a. Iniciativas destinadas a perseguir e investigar a los terroristas

La UE se ha ido dotando de una serie de instrumentos jurídicos muy importantes como son la Orden Europea de Detención y Entrega o la Orden Europea de Investigación, que ya han sido tratadas en este trabajo.

b. Congelación de activos

Respecto a los objetivos señalados en la Estrategia para acabar con las fuentes de financiación ya se contaban con medidas para favorecer la *congelación de activos* de las personas y grupos vinculados con actos terroristas y evitar las transferencias de dinero, pero es necesario ir mejorando la legislación que se había aprobado para impedir la utilización del sistema financiero y de ciertos sectores no financieros con fines de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Bloquear las posibles opciones de financiación del terrorismo es primordial para la seguridad, pero se ha de tener en cuenta que las medidas adoptadas en este ámbito también pueden afectar a la vida y a la actividad económica de las personas y las empresas de toda la Unión Europea. Por estos motivos las propuestas que se hacen en este sentido buscan un equilibrio entre la necesidad de mejorar la seguridad y la necesidad de proteger los derechos fundamentales, en particular la protección de datos, y las libertades económicas.

En relación a la congelación de activos y tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, ese mismo año la Unión Europea elaboró una lista de personas, grupos y entidades implicados en actos terroristas y sometidos a medidas restrictivas. Estas medidas estaban fijadas en la Posición⁵⁶⁰ Común 2001/931/PESC, y eran medidas adicionales adoptadas con la finalidad de aplicar la resolución⁵⁶¹ 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La lista incluye personas y grupos activos desde tanto dentro como fuera de la UE.

⁵⁶⁰ Posición Común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la lucha contra el terrorismo. DO L 344 de 28.12.2001 p.0093-0096.

⁵⁶¹ BOE num 281, de 23/11/ 2001, p.43030-43032.

Este régimen es diferente del régimen de la UE por el que se aplica la resolución⁵⁶² 1989 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la congelación de capitales de personas y entidades asociadas a Osama Bin Laden, la red Al Qaeda y los talibanes (también se incluye a Daesh)

b.1. Lista de personas, grupos y entidades sometidas a una congelación de activos

Todas las personas, grupos y entidades de la lista aneja a la Posición Común 2001/931 PESC, incluidas sus modificaciones sucesivas, están sujetas a medidas reforzadas de cooperación judicial y policial en materia penal con arreglo al artículo 4 de la Posición Común. Además, estas personas, grupos y entidades que también están sujetas a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 y que figuran en la lista contemplada en el Reglamento⁵⁶³ nº 2580/2001 del Consejo (CE) están sometidas a una congelación de activos.

Este Reglamento prevé una congelación de todos los fondos, otros activos financieros y recursos económicos pertenecientes a personas, grupos y entidades implicados que estén en la lista. Además, establece que no se les pueden aportar ni directa ni indirectamente fondos, ni otros activos financieros u otros recursos económicos.

El Reglamento contempla asimismo exenciones humanitarias que permiten la utilización de los fondos en determinadas circunstancias tales como pagos de alimentos, medicamentos o tasas legales. La lista va referida a personas o entidades que no corresponden al ámbito de la Unión Europea.⁵⁶⁴

Con respecto a la lista de personas, grupos y entidades a los que es de aplicación el artículo 4 de la Posición Común 2001/931 PESC, el Consejo estableció la previsión de actualizaciones periódicos para actualizar dicha la lista. En virtud del artículo 4 las personas y entidades de la lista estarán sujetas a medidas especiales relacionadas con la cooperación judicial y policial en materia penal entre los Estados miembros para prevenir y luchar contra actos terroristas. Los individuos, así como los grupos incluidos en la lista pertenecen al ámbito comunitario. Si nos fijamos en las lista de personas y de grupos incluidos en la lista aparecen al de alguno de ellos un “ asterisco” que indica que

⁵⁶² Documento: S/RES/1989 de 17 de junio de 2011. Disponible en Internet: <http://www.un.org>. [Consulta: 13 noviembre 2014]

⁵⁶³ DOUE L344 de 28/12/2001, p. 0070-0075.

⁵⁶⁴ Decisión (PESC) 2016/2384 del Consejo, de 22 de diciembre de 2016 por la que se modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2,3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se modifica la Decisión(PESC) 2016/1136..DOUE L 352 de 23/12/2015,p.0092-0093.

están sujetos únicamente a medidas reforzadas relacionadas con la cooperación policial y judicial en materia penal (artículo 4).⁵⁶⁵

La Posición Común se aplica a personas, grupos y entidades implicados en actividades terroristas, cuando la autoridad competente haya adoptado una decisión en relación con la persona, grupo o entidad correspondiente, pudiendo referirse al inicio de diligencias o de un procedimiento de instrucción en relación con un acto terrorista, así como los casos de tentativa de delito, basándose en pruebas o indicios serios y creíbles, o a una condena por dichos actos.

El Consejo lleva a cabo exámenes detallados y una consolidación de sus procedimientos para la inclusión en la lista y la retirada de esta de personas, grupos y entidades de conformidad con la Posición Común 2001/931/PESC y el Reglamento 2580/2001 .A resultas de los mismos se van acordando mejoras concretas a fin de establecer un procedimiento más claro y transparente.

Como resultado de la mejora en los procedimientos y las evaluaciones se creó un nuevo grupo, el grupo sobre aplicación de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas para combatir el terrorismo (Grupo PC 931) al que se ha encargado estudiar las propuestas de inclusión en la lista y retirada de éstas y de preparar la revisión periódica de la lista por el Consejo contemplada en el artículo 1.6 de la Posición Común. El grupo PC 931 sustituye el mecanismo de consulta informal entre Estados miembros establecidos desde 2001⁵⁶⁶.

Las personas, grupos y entidades pueden incluirse en la lista basándose en propuestas presentadas por los Estados miembros o terceros Estados. Estas proposiciones se hacen teniendo en cuenta la información aportada, la cual es difundida a las delegaciones de los Estados miembros con vistas a su debate en el grupo CP931. Una vez estudiada y evaluada formula recomendaciones de inclusión en la lista o retirada de ésta que deberán reflejarse en los instrumentos jurídicos que adoptará el Consejo y se publicará en el Diario Oficial.

Una vez adoptada por el Consejo la decisión de inclusión en la lista, la Secretaría del Consejo informa a cada una de las personas, grupos o entidades sometidos a medidas

⁵⁶⁵ Por ejemplo la lista que aparece en la Posición Común 2004/309/PESC del Consejo de 2 de abril, la Posición Común 2009/67/PESC o la Posición Común 2009/468/PESC del Consejo de 15 de junio de 2009. Disponible en Internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/091222_EU_terrorist_list-ES.PDF

⁵⁶⁶ Lista de la Unión Europea de personas, grupos y entidades sujetas a medidas específicas para combatir el terrorismo. Disponible EN Internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/091222_EU_terrorist_list-ES.PDF. [Consulta: 25 de noviembre 2015]

restrictivas con arreglo al Reglamento nº2580/2001 mediante carta de notificación a su dirección, siempre que ello sea posible en la práctica⁵⁶⁷.

Tras esa evaluación, el grupo PC931 formula recomendaciones que se reflejarán en los instrumentos jurídicos necesarios que deberá adoptar el Consejo. Además de la revisión periódica e independientemente de ella, el Consejo podrá en cualquier momento, adoptar una decisión sobre la inclusión en la lista o la retirada de ésta de personas, grupos y entidades⁵⁶⁸.

b.2. Blanqueo de dinero y las transferencias de dinero en efectivo

Con respecto al blanqueo de dinero y a las transferencias de dinero en efectivo se han ido acordando medidas basadas en las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)⁵⁶⁹.

La UE trabaja con este Grupo, el cual estableció una estrategia para combatir la financiación del terrorismo⁵⁷⁰, que ha supuesto un avance importante en el ámbito internacional, además de en la UE, con la creación en cada país de las Unidades de Inteligencia Financiera⁵⁷¹ (FIUs) que han ido generando una estrategia Antilavado de Activos y Lucha contra la Financiación del Terrorismo (ALD/LFT)⁵⁷².

⁵⁶⁷ La carta incluye los siguientes elementos:

- a) Una descripción de las medidas restrictivas adoptadas;
- b) Indicación de las exenciones humanitarias posibles;
- c) Declaración del Consejo sobre los motivos de inclusión en la lista;
- d) Referencia a la posibilidad de que la persona, grupo o entidad remita al Consejo un expediente con la documentación pertinente solicitando que se reconsidere su inclusión en la lista;
- e) Referencia a la posibilidad de recurrir al Tribunal General de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
- f) Solicitud de consentimiento de la persona, grupo o entidad incluido en la lista para que se haga pública la exposición de motivos.

⁵⁶⁸ A efectos de la revisión, el grupo PC931 lleva a cabo una evaluación detallada para determinar si siguen siendo válidos los motivos de cada una de las inclusiones en la lista. Tiene en cuenta todas las consideraciones pertinentes, en particular el historial de participación en actividades terroristas de la persona, el grupo o la entidad, la actual situación del grupo o entidad y las futuras intenciones percibidas de la persona, grupo o entidad.

⁵⁶⁹ Establecido por el G8 en 1989.

⁵⁷⁰ Consolidated FATF Strategy on Combatting Terrorist Financing. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Terrorist-Financing-Strategy.pdf>. [Consulta: 2 abril 2016]

⁵⁷¹ Las UIF, Son los puntos donde se centraliza la información sobre transacciones financieras inusuales o sospechosas, aportadas por los sujetos obligados de todos los países participantes en el GAFI (Grupo De Acción Financiera Internacional) y también, puntos receptores de las declaraciones confidenciales hechas por las organizaciones financieras. Constituyen, por tanto, los instrumentos operativos que los Estados necesitan para contrarrestar el blanqueo de dinero de las organizaciones criminales y del terrorismo internacional. En España el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) tiene la condición de Unidad de Inteligencia Financiera.

⁵⁷² SCHOTT, P. *Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra la financiación del terrorismo* (2006), 2ª ed. Bogotá, Banco Mundial.

Como podemos observar el principal cometido del GAFI⁵⁷³ es combatir la financiación del terrorismo, de ahí que sus informes y recomendaciones⁵⁷⁴ (las últimas de febrero de 2012) juntos con las investigaciones policiales y judiciales se intente seguir el recorrido del dinero que acaba sirviendo para financiar a los grupos terroristas.

En España, el Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo ⁵⁷⁵, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, tiene en cuenta las recomendaciones del GAFI de febrero de 2012 entre ellas las de aplicar medidas reforzadas de diligencia debida (art.19) en los que el GAFI considera que hay riesgos, entre los que se destaca, los establecimientos conocidos como “*hawalladars*”⁵⁷⁶.

Con respecto a este tipo de establecimientos, no es preciso según las Naciones Unidas⁵⁷⁷ que los Estados ilegalizasen esos servicios, pero sí que deben tener la capacidad de vigilar y regular sus actividades, por ello recomendaba que los sistemas o redes informales de transferencia de dinero y valores debían operar bajo licencia o estar registrados y quedar sujetos a todas las recomendaciones del FATF-GAFI aplicables a bancos y otras instituciones financieras no bancarias.

Lo que se quiere por parte de los organismos internacionales, con NNUU a la cabeza no es prohibir los hawalladars que es capital para la economía de países como Pakistán, Afganistán, Somalia, Nepal y otros del norte de África, si no que estén regulados y con ello controlar que las transferencias de dinero que se realizan a través de ellos no es ni para blanquear dinero ni para financiar al terrorismo. En los países desarrollados, son más lo que consideran este método como legal si está regulado, al contrario que en los países en vías de desarrollo donde lo consideran en gran parte de ellos como ilegal porque saben que es una forma de usar dinero para el delito. La regulación y el control de los sistemas de envío de dinero dependen de cada país pero

⁵⁷³ Actualmente tiene un grupo dedicado a la financiación de Daesh y otro a los “combatientes extranjeros”. Disponible en Internet:<http://www.fatf-gafi.org>. [Consulta:6 diciembre 2016]

⁵⁷⁴ Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las Recomendaciones del GAFI. Febrero 2012. Disponible en : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>. [Consulta: 12 enero 2016]

⁵⁷⁵ BOE núm.110, de 6 de mayo de 2014, p.34775-34816.

⁵⁷⁶ NAPOLEONI, L. Op.cit.,p.223-224:La Hawalla es un sistema que permite depositar el dinero en efectivo en un país, pero se retira en otro. No se exige la identificación del emisor ni del receptor. Mediante el uso de un código de palabras, se permite que el receptor recoja el dinero directamente de un socio de confianza del comerciante hawala de origen, el hawalladar. Éste cobra un 1% de comisión por cada transacción realizada; los beneficios se generan sobre las comisiones que se aplican sobre grandes cantidades de dinero procedentes de los traficantes de droga, armas y por las transferencias ilegales de dinero de los grupos armados,

⁵⁷⁷ Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, en la que estima que no es necesario la ilegalización de los hawalladars.

en general son los Bancos Centrales o la Unidades de Supervisión Financiera los que llevan su fiscalización.

La UE siguiendo con el objetivo de impedir los movimientos de fondos y con el objetivo de identificar la financiación terrorista adoptó en mayo de 2015 “el cuarto paquete de lucha contra el blanqueo de capitales”, con la aprobación de la cuarta Directiva⁵⁷⁸ destinada a responder la amenaza del blanqueo de capitales.

Con la aprobación de la Directiva (UE) 2015/849 se pretende seguir con el desarrollo de la actuación preventiva, específica y proporcionada para evitar el uso del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo⁵⁷⁹.

En diciembre de 2015, la Comisión⁵⁸⁰ presentó una propuesta que tipifica como delito la aportación o recogida de fondos con la intención o el conocimiento de que se utilizarán para cometer delitos terroristas y delitos relacionados con grupos o actividades terroristas, como es el caso de la financiación del reclutamiento, de la formación y de los viajes con fines terroristas.

Para finalizar con los aspectos relacionados con la financiación comentar, que si bien, es importante controlar los circuitos legales de transferencia de dinero, el problema radica en que los canales de financiación de los grupos terroristas son cada vez más diversos.

Actualmente los medios más comunes que tienen los terroristas para financiarse son⁵⁸¹:

- Los métodos tradicionales de financiación a través de donaciones privadas;
- El uso indebido de las ONGs,
- Ingresos que provienen de actividades ilícitas como es el caso del tráfico de drogas, de armas, personas, secuestros, extorsiones, etc.;
- Los ingresos provenientes de las explotaciones ilegales de recursos naturales; el comercio ilícito de bienes de interés artístico y cultural.

⁵⁷⁸ Las anteriores fueron la Directiva 91/308/CEE del Consejo. DO L 166 de 28/06/1991, p.0077-0081, modificada por Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001. DO L 344 de 28/12/2001, p.0076-0081; la Directiva 2005/60/CE del Parlamento y del Consejo. DO L 309 de 25/11/2005, p.0015-0031 y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión. DO L 214 de 04/08/2006, p.0029-0041.

⁵⁷⁹ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión. DOUE L 141 de 05/06/2015, p.0073-0117.

⁵⁸⁰ COM (2015) 625 final 2015/0281.

⁵⁸¹ Ver FATF: Emerging Terrorist Financing Risks. Disponible en Internet: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>. [Consulta: 7 de mayo 2016]

c. Potenciar y estrechar el intercambio de información

Entre los objetivos de potenciar y estrechar el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales competentes estaba la de simplificar el intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros.

Cuando en este trabajo se desarrolló el Programa de La Haya ya se señaló la importancia que tenía en la lucha contra el terrorismo el que las fuerzas de seguridad compartiesen información para que las investigaciones fuesen cada vez más eficaces. Ese intercambio de información debía producirse con un perfecto equilibrio entre la disponibilidad de la información y el respeto de los derechos fundamentales, como la protección de la vida privada y la protección de datos.

Para ello se crearon los siguientes instrumentos jurídicos:

c.1 Iniciativa Sueca.

Entre las medidas que el Consejo adoptó para la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros y que implicaba a su vez una primera aproximación a la puesta en marcha del principio de disponibilidad, tenemos la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo de 18 de diciembre de 2006⁵⁸² sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE, también llamada “Iniciativa sueca”, por que nace de la iniciativa del Reino de Suecia.

Esta Decisión suponía un avance importante, ya que el acceso a la información e inteligencia fiables es clave para que los servicios de seguridad puedan prevenir e investigar delitos en un escenario, como el comunitario, donde se habían suprimido los controles interiores.

El intercambio de información se entendía , como no podía ser de otra manera, que debía estar respaldado por el pleno respeto a las normas sobre derechos humanos, libertades fundamentales y el Estado de Derecho, pilares sobre los que se asienta la UE, y sus Estados miembros, como hemos señalado anteriormente.

En el caso de España, fue implementada a través de la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros⁵⁸³. En relación con el respeto a los derechos

⁵⁸² DO L 386 de 29/12/2006, p.0089-0099.

⁵⁸³ BOE 182 de 28 de julio de 2010, p.65772-65779.

humanos, libertades fundamentales y el Estado de Derecho la ley española, lo deja claro cuando en su preámbulo señala que:

“[...] es precisamente ese intercambio de información sobre datos personales en muchos casos lo que justifica que el texto haya sido informado por la Agencia Española de Protección de Datos en sentido favorable”.

Para reforzar la garantía con respecto a la protección de los derechos y libertades fundamentales, y en especial en lo referido a la intimidad de las personas hay que destacar la adopción por parte del Consejo de la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales en el marco de la protección de datos personales en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.⁵⁸⁴

En la vigilancia por el respeto a los Derechos Humanos y a las Libertades Fundamentales, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA) y el Supervisor Europeo de Protección de Datos⁵⁸⁵ han de desempeñar un papel crucial a la hora de ayudar a las instituciones y otros organismos de la Unión a defender y promover nuestros valores.

c.2 Decisión Prüm.

Entre las resoluciones importantes para seguir fortaleciendo la permuta de información quisiera destacar la Decisión 2008/615/JAI del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.⁵⁸⁶

La Decisión hemos de situarla dentro del “marco Prüm” que tiene su origen en el Tratado de Prüm de 27 de mayo de 2005 celebrado inicialmente entre Austria, Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Holanda, países a los que se les unieron Italia, Finlandia, Portugal y Eslovenia.

El Tratado tiene por objeto intensificar la cooperación para luchar con mayor eficacia contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, mediante un

⁵⁸⁴ DOUE L 350 de 30/12/2008, p.0060-0071.

⁵⁸⁵ El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), garantiza que, a la hora de tratar datos personales, las instituciones y organismos de la Unión Europea respeten el derecho a la intimidad de los ciudadanos. Su cometido es defender el cumplimiento de las estrictas normas de protección de la intimidad que regulan actividades como la recogida, registro, almacenamiento, recuperación, envío, bloqueo y supresión de datos, que llevan a cabo en el ejercicio de sus funciones las diferentes instituciones y organismos de la Unión Europea. Disponible en Internet: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_es. [Consulta: 4 febrero 2016]

⁵⁸⁶ DO L 210 de 06/08/2008, p.0001-0011.

mejor intercambio de información. La voluntad de celebración del Tratado es según sus firmantes: “con la intención de servir al máximo de impulsor del Derecho comunitario, no en la voluntad de generar esferas de actuación ajenas al ordenamiento comunitario”. Los Estados firmantes pretendían ser la avanzadilla respecto del resto de países comunitarios para probar la eficacia de las medidas, con la esperanza de que las mismas fuesen incorporadas a la normativa y al acervo comunitario.

Fue la presidencia alemana del Consejo de la UE, en el primer semestre de 2007, la que inició las conversaciones destinadas a integrar el Tratado de Prüm al acervo comunitario. Finalmente se alcanzó un acuerdo para transponer aspectos esenciales de Prüm sobre la base del tercer pilar, pero aquellas disposiciones que afectaban al primer pilar y otras que podían ser controvertidas, por lo que omitieron finalmente en la Decisión aquellas disposiciones que regulaban aspectos como el “paso de fronteras”, los “policías del aire” y todo lo relativo a la inmigración ilegal.

En el Tratado se abordan asuntos como la creación de ficheros de ADN, datos dactiloscópicos⁵⁸⁷, u otros de carácter personal como por ejemplo respecto de la matriculación (propiedad, usuarios, conductores) de vehículos, naves y aeronaves cuyos datos podrían ser consultados, compartidos y transmitidos entre todos los países signatarios de una manera rápida, sin excesivos impedimentos administrativos lo que ha sustituido los siempre farragosos intercambios burocráticos.⁵⁸⁸

En el Acuerdo se disponían de dos tipos de medidas⁵⁸⁹:

- Medidas específicas declaradas como aplicables en la lucha contra el terrorismo, y medidas que si bien no estaban declaradas como específicas en la lucha contra el terror podían ser aplicadas. Entre las primeras estaban: la transmisión de información para la prevención de delitos⁵⁹⁰; la posibilidad de que los vuelos lleven escoltas de seguridad armados⁵⁹¹, esta medida no era una obligación para los estados firmantes.⁵⁹²

⁵⁸⁷ Por datos dactiloscópicos se entienden: las impresiones dactilares o las impresiones dactilares latentes, las impresiones palmares o las impresiones palmares latentes, y las plantillas de tales imágenes, cuando están almacenadas y organizadas en una base de datos automatizada.

⁵⁸⁸ ZILLER, J: El “Tratado de Prüm”, *Revista del Derecho Constitucional Europeo* (Universidad de Granada) año 4, núm 7 enero-junio de 2007,pp 21-30).

⁵⁸⁹ CARBONELL REMOTTI, J.C. “Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm”. *REDCE*, nº7, Enero-Junio de 2007, p.181-205.

⁵⁹⁰ Art 16 del Tratado de Prüm.

⁵⁹¹ Art. 17 Ibidem

⁵⁹² Esta medida nace impulsada por los Estados Unidos que no sólo recurre a los sky marshals en sus vuelos domésticos internos sino que ha obligado a que sean utilizados en los vuelos con origen o destino que sobrevuelen los Estados Unidos.

- Medidas no específicas entre las que se podían encontrar: las patrullas conjuntas⁵⁹³; la autorización para cruzar la frontera y adoptar medidas en caso de peligro inminente. Si bien este tipo de situaciones ya estaban reguladas con condiciones en el Convenio de Schengen (art.41.5), con el Tratado se autoriza de forma más amplia. Es el caso por ejemplo de cruzar la frontera y adoptar medidas provisionales necesarias para evitar un peligro inminente para la vida o la integridad de las personas⁵⁹⁴.

La persecución en “caliente” más allá de las fronteras del propio Estado tal y como se entendía en el Tratado no se incluyó en la Decisión, ya que resultaba un asunto demasiado polémico al ser vetado por el Reino Unido, pero ello no significa que no siga en vigor para los países firmantes.

Con la Decisión de Prüm, lo que se pretende es mejorar los intercambios de información entre las autoridades que se dedican a la investigación y a la prevención del delito.

Para lograrlo la decisión establece disposiciones sobre: la transferencia automatizada de perfiles de ADN⁵⁹⁵, datos dactiloscópicos⁵⁹⁶ y datos de los registros nacionales de matriculación de vehículos⁵⁹⁷; el suministro de datos referentes a grandes acontecimientos;⁵⁹⁸ el suministro de información destinada a evitar actos terroristas;⁵⁹⁹ otras medidas destinadas a reforzar la cooperación policial transfronteriza. Entre ellas están las Operaciones conjuntas⁶⁰⁰, asistencia en caso de concentraciones masivas, catástrofes y accidentes graves⁶⁰¹, empleo de armas de servicio, municiones y equipos⁶⁰²

En la parte de la Decisión referida al tratamiento de los datos, recogidos en los artículos 24 a 32, se conceptúa todo lo relacionado con los niveles de protección, la vinculación que debe haber con el objetivo a perseguir, la duración del almacenamiento de los datos con el objeto que sean eliminados una vez ya no sean necesarios para el fin con que se transmitieron o cuando haya vencido su plazo de conservación según la legislación nacional y el derecho que asiste a los interesados a ser informados sobre los

⁵⁹³ Art.24 Ibidem

⁵⁹⁴ Art.25 Ibidem

⁵⁹⁵ Artículos 2 al 7 Decisión 2008/615/JAI

⁵⁹⁶ Artículos 8 al 11 Ibidem

⁵⁹⁷ Artículo 12 Ibidem

⁵⁹⁸ Artículo 13 al 15 Ibidem

⁵⁹⁹ Artículo 16 Ibidem

⁶⁰⁰ Artículo 17 Ibidem

⁶⁰¹ Artículo 18 Ibidem

⁶⁰² Artículo 19 Ibidem

datos procesados en relación con su persona, incluido el origen de estos, sus destinatarios y el objetivo y fundamento legal de su procesamiento.

Para la correcta ejecución de la “Decisión Prüm” sobre todo en lo referido al intercambio automatizado de información sobre ADN, datos dactiloscópicos y datos de los registros de matriculación de vehículos, además de otras formas de cooperación se aprobó la Decisión 2008/616/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008⁶⁰³. En ella se recogen las disposiciones técnicas (en el anexo) y administrativas necesarias para su perfecta ejecución.

c.3. En relación al intercambio de registros judiciales

Otro paso importante dado para el intercambio de información fue con la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros⁶⁰⁴.

Con esta Decisión marco se quería mejorar el intercambio de información de los registros de antecedentes entre los Estados miembros y evitar que los órganos jurisdiccionales nacionales dicten sentencia basándose exclusivamente en las condenas anteriores que figuraban en sus registros nacionales, sin tener constancia de posibles condenas pronunciadas en otros Estados miembros.

Esa circunstancia hacía que los delincuentes eludiesen su pasado penal desplazándose de un Estado miembro a otro. Para la operatividad de la Decisión marco era necesario la construcción y posterior desarrollo de un sistema informatizado de intercambio de información entre los Estados miembros, era el sistema ECRIS (Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales)⁶⁰⁵.

En la práctica el sistema ECRIS conecta las bases de datos de los registros de antecedentes penales de todos los Estados miembros, en el que estos intercambian información sobre condenas de manera rápida, uniforme y de fácil transferencia a través de los dispositivos informáticos. Su funcionamiento es el siguiente:

El Estado miembro de la nacionalidad de la persona debe tener todos los datos penales de sus nacionales para cuando les sean solicitados por otro Estado miembro, y cuando el Estado que ha solicitado esos datos ha condenado al ciudadano de otro Estado miembro debe enviar la

⁶⁰³ DO L 210 de 06/08/2008, p.0012-0072.

⁶⁰⁴ DO UE L 93 de 07/04/2009,p.0023-0032.

⁶⁰⁵ Establecido por Decisión 2009/316/JAI del Consejo de 6 de abril de 2009 por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) DOUE L93 de 07/04/2009,p.0023-0032, en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI

información respecto a la condena al Estado miembro del nacional condenado para que pueda actualizar la información de su nacional.⁶⁰⁶

El problema de ECRIS, y la razón por la que se quiere modificar es porque aunque actualmente es posible intercambiar información sobre condenas relacionadas con terceros países y apátridas a través del sistema, no existe ningún procedimiento para hacerlo eficiente respecto a los nacionales de terceros países que habían sido condenados en la UE⁶⁰⁷.

Para lograr una mayor eficacia hay una propuesta de Directiva para modificar la Decisión Marco 2009/315/ JAI en lo que respecta al intercambio de información de nacionales de terceros países y apátridas con ECRIS.⁶⁰⁸

3.2.4. Respuesta

La Unión Europea es consciente y acepta que el riesgo cero en relación con la amenaza terrorista no existe, consecuentemente ha de saber responder adecuadamente cuando se produzca un atentado. El objetivo del cuarto pilar de la Estrategia de la Unión de Lucha contra el Terrorismo era prepararse para afrontar y reducir en lo posible las consecuencias de un atentado terrorista.

Para conseguirlo se debía buscar la coherencia y la complementariedad de la actuación de la Unión y de los Estados miembros para mejorar la capacidad de gestionar las consecuencias, la coordinación de la respuesta y las necesidades de las víctimas.

Las prioridades en este entorno han ido evolucionando en los últimos años, por lo que vamos a desarrollar aquellas que actualmente son prioritarias en el marco de la respuesta a los ataques terroristas. Vamos a incluir las siguientes:

- La definición de las modalidades para la aplicación de la cláusula de solidaridad por la Unión Europea;
- La revisión del Dispositivo de coordinación en caso de crisis en la UE, sustituido por el Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la Unión a las Crisis (DIRPC);

⁶⁰⁶ Disponible en Internet: https://e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95.do. [Consulta: 15 septiembre 2015]

⁶⁰⁷ Dado que los apátridas no tienen Estado miembro de nacionalidad, para obtener un documento completo de los antecedentes penales de una persona concreta hay que enviar solicitudes a todos los Estados miembros de condena. En general, el estado miembro de condena no sabe en qué Estado (s) miembro(s) ha sido condenado un apátrida concreto.

⁶⁰⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI. [COM (2016)0007-C8-0012/2016-2016/0002(COD)].

- La revisión de la legislación de la UE en materia de protección civil;
- La puesta en común de buenas prácticas en relación a las víctimas del terrorismo⁶⁰⁹.

a.1 Cláusula de Solidaridad

La definición de las modalidades para la aplicación de la cláusula de solidaridad por la Unión Europea en la Decisión⁶¹⁰ 2014/415/UE del Consejo de 24 de junio, permite que la UE y los países miembros actúen conjuntamente para ayudar a otro país de la UE si este es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

La cláusula de solidaridad fue introducida por el artículo 222 TFUE, y según se deduce de su redacción, el espíritu que se desprende de la misma se articula, en principio, como una acción de coordinación, apoyo o complemento. Esto es, son ámbitos de competencia estatal en los que se permite a la Unión la adopción de instrumentos complementarios sin que por ello sustituya la competencia de los Estados miembros.

El objetivo de la misma es lograr una estrategia común, aunque no completamente comunitarizada capaz de movilizar los medios legales, policiales, judiciales, de información e inteligencia, incluso militares, para prevenir las actividades terroristas, o, al menos, limitar su número y sus efectos dentro y fuera de la UE⁶¹¹.

La articulación de la Cláusula en relación con el terrorismo, se aplica asumiendo que la asistencia sobre el terreno sólo puede prestarse a petición de las autoridades políticas del Estado miembro afectado (art.222.1.b del TFUE).

La activación de todo el proceso se producirá cuando un país considere que puede invocar la cláusula con lo que debe dirigir la petición a la Presidencia del Consejo y al presidente de la Comisión a través del Centro de Coordinación de Respuesta de Emergencias. (art.4 de la Decisión)

Una vez invocada la cláusula la UE movilizará los instrumentos sectoriales específicos, operativos, políticos o financieros de que dispone, entre los que figuran la Estrategia de

⁶⁰⁹ Disponible en Internet: [http://consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism.\[Consulta:12 abril 2015\]](http://consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism.[Consulta:12 abril 2015])

⁶¹⁰ DO L 192 de 01/07/2014, p. 0053-0058.

⁶¹¹ RUBIO GARCÍA, D. "Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea". Ministerio de Defensa, Fundación Alternativas e Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2011/RefuerzoSeguridadDefensaUE_OPEX.pdf.\[Consulta:10 octubre 2015\]](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2011/RefuerzoSeguridadDefensaUE_OPEX.pdf.[Consulta:10 octubre 2015])

Seguridad Interior⁶¹², el Mecanismo de Protección Civil de la UE, que veremos más adelante, y las estructuras que al efecto se crearon en el marco de la PCSD⁶¹³.

En el art.5, se establece que el Consejo asumirá la dirección política y estratégica de la respuesta teniendo en cuenta plenamente las competencias de la Comisión y del Alto Representante y activará inmediatamente el Dispositivo de respuesta integrada de la UE a las crisis⁶¹⁴, que es muy útil ya que es un mecanismo reglado para toma de reacciones rápida con el objetivo de garantizar una reacción coherente a la escala de la UE.

Al mismo tiempo la Comisión y el Alto Representante, identificarán todos los instrumentos y capacidades que mejor contribuyan para responder ante la crisis, y podrán presentar propuestas al Consejo en relación a medidas en apoyo de una respuesta rápida por parte de los países de la UE⁶¹⁵.

En función de las crisis, las estructuras y agencias de la Unión en el ámbito de la PESC o la PCSD aportarán, si procede, contribuciones que sean conformes con las disposiciones del Derecho de la Unión.

Por último, con respecto a la cláusula de Solidaridad, ésta terminará tan pronto el Estado miembro que la haya invocado considere que ya no es necesario que su invocación siga surtiendo efecto, y como tal, así deberá indicarlo.

a.2 La revisión del Dispositivo de coordinación en caso de crisis en la UE, sustituido por el Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la Unión a las Crisis (DIRPC)

Acabamos de apuntar que los Estados miembros han de coordinarse en el Consejo para cumplir con las obligaciones propias de solidaridad, en virtud de los establecido en el art.222.2 del TFUE. Para que la coordinación sea productiva y se aplique eficazmente la solidaridad, es conveniente que existan disposiciones de coordinación.

Las modalidades de coordinación establecidas en el Consejo se basan en el Dispositivo de respuesta política integrada de la UE a las crisis, aprobado por el Consejo el 25 de

⁶¹² Entre las acciones que se establecían en la ESI estaba el reforzar la resistencia de Europa frente a la crisis y las catástrofes a través de una serie de acciones, incluida el pleno uso de la cláusula de solidaridad.

⁶¹³ El Servicio Europeo de Acción Exterior(SEAE) dispone de estructuras con experiencia en inteligencia y asuntos militares, así como de la Red de Delegaciones, que pueden contribuir también a dar respuesta a las amenazas o catástrofes en el territorio de los Estados miembros o a crisis con dimensión exterior.

⁶¹⁴ EU Integrated Political Crisis Response, aprobado por el Consejo el 25 de junio de 2013.

⁶¹⁵ Disponible en Internet:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:200901_2. [Consulta: 13 octubre 2015]

junio de 2013, en virtud del cual la respuesta política integrada también tiene como finalidad respaldar las modalidades de aplicación de la cláusula de solidaridad.

a.2.1. Antecedentes y evolución.

Una de las prioridades de la Estrategia de lucha contra el terrorismo de 2005, era la revisión del Dispositivo de coordinación en caso de crisis en la UE. El Dispositivo⁶¹⁶ que fue diseñado tras los atentados de Madrid y Londres, y a raíz de los tsunamis en el Pacífico e Índico de 2004) tiene un nuevo marco conceptual establecido en el Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la UE a las Crisis (DIRPC) en junio de 2013.

El DIRPC⁶¹⁷ es un mecanismo flexible que permite a la Presidencia del Consejo hacer frente a catástrofes de origen natural o humano, así como las relacionadas con el terrorismo. Permite mejorar la capacidad de intercambio de información, tomar decisiones conjuntas y coordinar las respuestas a alto nivel político. Para poder hacerlo en el DIRPC⁶¹⁸, se incluye una plataforma web común (IPCR web platform), puntos de contacto permanente establecido dentro del Centro de Coordinación de Respuesta de Emergencias (ERCC) y la presentación de informes de análisis en función de la naturaleza de la crisis, que se integran con los que proporciona la Comisión y el SEAE para facilitar la toma de decisiones en común y dar una respuesta coordinada entre los Estados miembros (ISAA)

La primera vez que se puso en marcha este dispositivo fue por decisión de la Presidencia luxemburguesa del Consejo de la Unión para supervisar la evolución de los flujos migratorios, apoyar la toma de decisiones y para mejorar la aplicación de las medidas acordadas. Lo hizo en el nivel correspondiente a “compartir información”, por lo que los Estados miembros y las instituciones comunitarias tenían que “compartir la información actualizada sobre la situación en el terreno” a través de la plataforma web que comentamos anteriormente, y que funciona como una “sala de crisis”⁶¹⁹

⁶¹⁶ Adoptados por el Consejo en 2006 “Manual Operativo de coordinación en caso de emergencias y crisis”. Consejo de la UE. Bruselas, 15 de junio de 2006. 10551/06. Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010551%2022006%INIT>. [Consulta: 18 junio 2015]

⁶¹⁷ Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications>. [Consulta: 19 junio 2015].

⁶¹⁸ MINARD.P. *The IPCR arrangements: a joined-up approach in crisis response?* Disponible en: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_38_IPCR.pdf. [Consulta: 19 junio 2015]

⁶¹⁹ “La Unión Europea activa un mecanismo de coordinación para grandes crisis por los refugiados”. ABC 30/10/2015. Disponible en Internet: http://www.abc.es/internacional/abci-union-europea-activa-mecanismo-coordinación-para-grandes-refugiados-201510301405_noticia.html. [Consulta: 15 noviembre 2016]

Por último comentar que el DIRPC se sustenta en el principio de subsidiariedad, respetando plenamente las competencias de los países miembros en una situación de crisis, por lo que no sustituye los dispositivos existentes a nivel sectorial⁶²⁰

a.3. La revisión de la legislación de la UE en materia de protección civil;

La cláusula de Solidaridad, exigía que la Unión Europea movilizase todos los instrumentos que tuviese a su disposición entre los que se encontraba el Mecanismo de Protección Civil de la Unión (en adelante, el Mecanismo).

El Mecanismo tiene por objeto reforzar la cooperación entre los Estados miembros y la Unión y facilitar la coordinación en el ámbito de la protección civil.

El Dispositivo ha ido evolucionando para conseguir que la respuesta de la Unión Europea ante las emergencias sea cada vez más coherente y eficaz. En el origen de estas estructuras, la razón principal de su existencia, era afrontar el aumento de la intensidad de las catástrofes naturales y las de origen humano que causen una gran cantidad de pérdidas humanas y de bienes, así como destrucción de infraestructuras económicas y sociales y daños en el medio ambiente.

Con la evolución de la amenaza terrorista, el Mecanismo ya establece que entre sus ámbitos de aplicación estarán las catástrofes causadas por actos terroristas.

a.3.1. Antecedentes y evolución del Mecanismo de Protección Civil

El antecedente del Mecanismo en la Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo, de 23 de octubre de 2001⁶²¹, que crea un mecanismo comunitario para favorecer una cooperación reforzada entre la Comunidad y sus Estados miembros.

El propósito de la misma era apoyar y facilitar la movilización de los servicios de emergencia para responder a las necesidades inmediatas de los países afectados por una catástrofe o en riesgo de sufrirla⁶²², pero debía actualizarse para poder ser efectivo ante situaciones de emergencia provocadas por atentados terroristas. Ese paso se dio con la aprobación de la Decisión⁶²³ del Consejo 2007/779/CE, Euratom, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

⁶²⁰ Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/10/30-migratory-crisis-activating-ipcr/>. [Consulta: 20 junio 2016]

⁶²¹ DO L 297 de 15/11/2001, p.0007-0011.

⁶²² Disponible en

Internet: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_es.pdf. [Consulta: 18 de mayo 2015]

⁶²³ DOUE L 314 de 01/12/2007, p.0009-0019.

Con la Decisión de 2007, quedaban establecidos los objetivos y medidas que se pretendían con el Mecanismo, entre los que señalamos, los siguientes: elaborar un inventario de los equipos de ayuda e intervención disponibles en los Estados miembros; elaborar programas de formación; organizar jornadas sobre aspectos de las intervenciones; crear equipos de evaluación y coordinación; crear un Centro de Control e Información (CCI); establecer el Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (CECIS) entre el CCI y los puntos de contacto de los Estados miembro; ayudar en la elaboración de sistemas de detección y alerta rápida; facilitar el acceso a los recursos materiales y de transporte facilitando información de los mismos a los Estados miembros⁶²⁴.

Para realizar las actividades de prevención, preparación e intervención efectiva previstas en el Mecanismo era necesario un instrumento financiero, que quedo establecido con la Decisión 2007/162/CE, Euratom del Consejo, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil⁶²⁵

a.3.2 Decisión 1313/2013/UE

La revisión de la legislación de la UE en materia de protección civil a finales de 2013, vendría con la Decisión 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión⁶²⁶. Era necesaria debido al aumento significativo de las catástrofes naturales y de origen humano y sobre todo porque en el futuro podrían repetirse más a menudo como consecuencia de acciones terroristas.

Con esta Decisión se pone un mayor acento en la prevención de riesgos de catástrofes, para lo cual es imprescindible fomentar una cultura de prevención, y es por ello que muestra una atención especial en la evaluación de riesgos y en la planificación de la gestión de riesgos llevada a cabo por cada Estado miembro a nivel nacional.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 346 del TFUE, que dispone que ningún Estado miembro debe estar obligado a facilitar información que pueda afectar a sus intereses esenciales de seguridad, la Decisión tiene como fin reforzar la solidaridad y cooperación entre la UE y los Estados miembros facilitando la coordinación en el ámbito de la protección civil.

⁶²⁴ Disponible en Internet: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:1228003.\[Consulta 15 abril 2015\]](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:1228003.[Consulta 15 abril 2015])

⁶²⁵ DO L 71 de 10/03/2007,p.0009-0017.

⁶²⁶ DO L 347 de 17/12/13,p.0924-0927.

En lo referente al terrorismo, el artículo 1.2 establece que en el “caso de las consecuencias de los actos de terrorismo, el Mecanismo de la Unión solo cubre las actuaciones de preparación y capacidad de respuesta.

Una de las novedades que se establece en la misma, es la creación de un Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (Centro de Coordinación) que debe tener una capacidad operativa 24 horas al día, 7 días por semana, prestando sus servicios a los Estados miembros y a la Comisión, en aras a alcanzar los objetivos del Mecanismo de la Unión. Junto a al Centro de Coordinación debe haber una Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias en forma de reserva común voluntaria de capacidades previamente comprometidas por los Estados miembros, especialistas formados, un Sistema Común de Comunicación en Información de Emergencia (Sistema de Comunicación e Información) gestionado por la Comisión y puntos de contacto en los Estados miembros. Con respecto a la estructura, ésta se asemeja mucho, con excepción a la creación del Centro de Coordinación, con la que quedó establecida en la Decisión 2007/779.

El Mecanismo de la Unión debe explotar las sinergias con otros programas europeos que tiene en la prevención y gestión de catástrofes su ámbito principal, es el caso del PEPIC, al cual ya nos referimos

a.4.La puesta en común de buenas prácticas en relación a las víctimas del terrorismo

Antes que nada debemos recordar que las víctimas del terrorismo deben tener la máxima protección y la más absoluta de las prioridades por parte las instituciones comunitarias, no sólo para salvaguardar sus derechos si no para que no caigan nunca en el olvido. Durante mucho tiempo han sido las grandes olvidadas en la lucha contra el terrorismo, y esa circunstancia ni se debe ni se puede permitir que vuelva a ocurrir.

En el ámbito comunitario se han ido aprobando instrumentos jurídicos diferentes instrumentos como:

a.4.1. La Directiva 2004/80/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre indemnización a las víctimas de delitos.

En virtud de la misma obliga a los Estados miembros a garantizar la indemnización de las víctimas de actos dolosos violentos, entre los que se encuentra el terrorismo, incluso en situaciones transfronterizas.

a.4.2. Directiva ⁶²⁷ 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001

En la disposición se establecen un conjunto de derechos inalienables para todas las víctimas de delito con el fin de garantizarles que reciban la información, el apoyo y la protección adecuados, así como la posibilidad de participar en procesos penales en el país de la UE donde haya sufrido el daño. Es destacable la referencia que se hace en el Considerando 16 de la Directiva hacia las víctimas, al establecer lo siguiente:

Las víctimas del terrorismo han sufrido atentados cuya intención última era hacer daño a la sociedad. Por ello pueden necesitar especial atención, apoyo y protección, debido al especial carácter del delito cometido contra ellos. Las víctimas del terrorismo pueden ser objeto de un importante escrutinio público y a menudo necesitan el reconocimiento social y un trato respetuoso por parte de la sociedad. En consecuencia los Estados miembros deben tener especialmente en cuenta las necesidades de las víctimas del terrorismo, y esforzarse por proteger su dignidad y seguridad.

Si bien la Directiva pone su énfasis en la protección de las víctimas no sólo desde el punto de vista legal y económico, si no también desde un punto de vista social y emocional, es vital que se adopten medidas más concretas que respondan de forma más precisa a las necesidades de las víctimas del terrorismo, lo cual aportaría un considerable valor añadido. Esas medidas deben garantizar que las víctimas de un atentado terrorista obtengan un apoyo emocional y psicológico que comprenda ayuda para superar los efectos del mismo y la asistencia psicológica adecuada, así como toda la información y asesoramiento de carácter jurídico y financiero.

En la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo ⁶²⁸ se incluyen disposiciones adicionales sobre medidas específicas de apoyo a las víctimas del terrorismo que permitan satisfacer las necesidades que hemos apuntado. En esa propuesta, en diferentes enmiendas presentadas en el Parlamento Europeo, se hace especial referencia a las víctimas reclamando para ellas una serie de medidas destinadas a darles protección, apoyo, asistencia, y un trato más respetuoso y justo.

⁶²⁷ DO L 315 de 14/11/2012.p.0057-0073.

⁶²⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo que sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo [COM (2015) 625 final]

Entre las medidas están⁶²⁹ las que exigen a los Estados miembros que promuevan una formación específica para las personas encargadas de ayudar a las víctimas de atentados terroristas y garantizar los recursos necesarios para ello; las que solicitan a los Estados miembros que tengan en cuenta los riesgos de intimidación y represalias de los que pudieran ser objeto las víctimas y las personas que puedan prestar testimonio en los procesos relacionados con delitos de terrorismo.

Con relación a la formación de especialistas, mencionar la labor que lleva a cabo la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT)⁶³⁰ a través de su Departamento Psicosocial. Entre sus proyectos está el de formar especialistas en atención a víctimas del terrorismo con la finalidad de crear una red europea de profesionales que se dediquen a esta tarea. Lo hace a través del proyecto “Plataforma europea para facilitar asistencia a las víctimas del terrorismo”⁶³¹.

Una de los objetivos de esta Tesis es examinar cómo ha afectado en la movilización yihadista la legislación aprobada en la Unión Europea, para ello es necesario que profundicemos en el pilar prevención.

3.3 La Estrategia de la Unión Europea de lucha contra la radicalización y la captación

Antes de proceder al desarrollo de la Estrategia contra la radicalización vamos a definir qué se entiende por radicalización. El establecer conceptos que sean claros y diáfanos pueden ayudar a facilitar la comprensión de la problemática, por ello y teniendo en cuenta la premisa anterior vamos a tomar la definición que estableció la Comisión Europea⁶³², que consideraba a la radicalización como:

“[...] el fenómeno por el cual una persona abraza convicciones, opiniones e ideas que pueden conducir al extremismo violento”.

⁶²⁹ Disponible en

Internet:<http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0228+0+DOC+XML+VO//ES>. [Consulta: 10 diciembre 2016]

⁶³⁰ Para más información en relación con la Asociación de Víctimas del Terrorismo, en <http://avt.org/>.

⁶³¹ La AVT formará a especialistas para crear una red europea de atención a víctimas del terrorismo. Madrid, 21.11.2106. Diario La Vanguardia. Disponible en Internet:

<http://www.lavanguardia.com/vida/20161121/412030159338/la-avt-formara-a-especialistas-para-crear-una-red-europea-de-atencion-a-victimas-del-terrorismo-.html>. [Consulta: 7 enero 2017]

^{632a} Terrorist recruitment: a Commission’s Communication addressing the factors contributing to violent radicalisation” European Commission(2006).MEMO/05/329 Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05329_EN.htm. [Consulta: 7 febrero 2014]

Es una definición breve y sucinta y que relaciona explícitamente la radicalización violenta con el posible (pero no necesario) salto a la militancia terrorista.⁶³³

La Unión Europea y los Estados miembros son conscientes de la importancia que deben tener las acciones en materia de prevención de la radicalización y la captación de ciudadanos por organizaciones terroristas con el fin de frenar el desarrollo de este fenómeno y, de este modo, contener los flujos de partida de ciudadanos europeos hacia las zonas de conflicto, con el objetivo de impedir la comisión de actos terroristas. Se trata de hacer especial énfasis e invertir en las medidas preventivas más que las reactivas, ya que no es suficiente con tomar medidas policiales y/o judiciales, sino que también hay que tomar medidas que permitan conocer y analizar los factores que pueden crear el ambiente “adecuado” para que una persona puede convertirse en terrorista a pesar de haberse educado y formado con arreglo a los valores occidentales.

Actualmente el foco de las medidas preventivas está en evitar la radicalización de individuos que puedan convertirse en “combatientes extranjeros”. El caso concreto de este tipo de terrorismo constituye un fenómeno complejo y dinámico que se basa en un conjunto de factores globales, sociológicos y políticos. Este tipo de radicalizados no se corresponden con un perfil único, ya que puede afectar a hombres, mujeres y, sobre todo, jóvenes ciudadanos europeos de cualquier origen social que comparten la sensación de ruptura con la sociedad. Además hemos de ser conocedores que la radicalización puede tener motivos tanto ideológicos, socioeconómicos, como psicológicos, por lo que debe abordarse teniendo en cuenta los antecedentes de cada persona afectada y no hacerlo de manera general.

Por lo tanto todas las medidas que se tomen para combatir el extremismo, la radicalización y el reclutamiento terrorista en la UE solo podrán funcionar si se desarrolla en paralelo una estrategia de integración, inclusión social y de reinserción y en el caso concreto de los “combatientes extranjeros”, la problemática de su regreso se debe abordar con programas de desradicalización, que deben ser complementarios al cumplimiento de las penas a las que hayan sido condenados.

Antes de abordar las políticas y los desarrollos legislativos que han ido cumpliendo las instituciones comunitarias es necesario apuntar que la Unión entiende que la prevención de la radicalización es una tarea que recae primariamente en los Estados miembros y que su gestión ha de realizarse a nivel estatal, regional y local.

⁶³³ JORDÁN, J. “Políticas de Prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea)*. 2009, núm 11-05, p.05-25. Disponible en Internet: <http://criminnet.ugr.es/recpc/11/recpc11-05.pdf>. [Consulta: 20 marzo 2014]

Cada país miembro tiene diferentes problemas de radicalización y captación por lo tanto la forma de afrontar y combatir esos problemas variarán entre un Estado miembro y otro, pero se deben aprovechar los elementos comunes a todos los países para trabajar juntos por el mismo objetivo. Por ejemplo utilizar todos los instrumentos jurídicos que se han ido aprobando con el objetivo de conseguir un intercambio de información efectiva y eficaz entre las autoridades policiales y judiciales de los distintos países miembros y de terceros Estados y ampliar la colaboración con la sociedad civil, sector privado y organizaciones no gubernamentales, siendo necesario que ese abordaje se realice a escala local, regional, nacional, europea e internacional.

Todas estas prioridades son muy importantes para conformar políticas destinadas a la prevención de la radicalización que no dejen margen para el extremismo y la intolerancia, ya que por ejemplo esta última es utilizada por los yihadistas para elaborar su discurso y de paso cohesionar a sus seguidores.

La islamofobia entendida como hostilidad infundada contra el islam, y por consiguiente, en un sentimiento de terror y de aversión respecto de todos los musulmanes o de la mayoría de estos, crece tras cada episodio criminal que llevan a cabo los terroristas al hacerse la simplificación de que ser musulmán significa cómplice de los criminales.

A su vez los yihadistas presentan la islamofobia como una causa para mantener la yihad contra Occidente, al ser la única manera de poder asegurar que el islam pueda seguir practicándose, esto forma parte de la estrategia global del yihadismo que busca favorecer la victimización, la justificación de la violencia y la percepción de un conflicto inevitable entre el Islam y Occidente.

3.3.1 Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento de Terroristas

El 24 de noviembre de 2005, el Consejo adoptó la Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento de Terroristas⁶³⁴, con el fin de evitar que las personas se conviertan en terroristas. En ella el Consejo reconocía que la radicalización y el terrorismo que actuaba en Europa estaba inspirado por ideologías de diferentes naturaleza, entre ellas las de carácter etno-nacionalista, de extrema izquierda y de extrema derecha, pero era el que se apoyaba en una concepción rigorista del islam, liderado por Al Qaeda y sus franquicias, es el que representaba la mayor amenaza para los países de la UE.

⁶³⁴ Disponible en Internet :<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf>. [Consulta: 13 noviembre 2015]

Actualmente esa amenaza sigue y está representada por las mismas ideologías que ya apuntaba la Estrategia en 2005, si bien hay que sumar a Daesh, dentro de los grupos de etiología yihadista.

La Estrategia hacía énfasis en la necesidad de identificar y combatir los factores que contribuyen a la radicalización y los procesos por los cuales se captan personas tanto en Europa como fuera de ella para cometer actos terroristas. En el caso de la radicalización de personas fuera de las fronteras de la UE, había que tomar medidas enfocadas en el aislamiento político y social del radicalismo para reducir su influencia entre la población de los países árabes y musulmanes. Por esta última medida la Estrategia reconocía explícitamente que la radicalización que pretendía prevenir era la que afectaba a cierto número de musulmanes que residían en Europa, en su mayoría inmigrantes.

La Estrategia plantea tres líneas de acción principales:

- Hacer hincapié en la globalización de las comunicaciones físicas y de información que permiten la diseminación de ideas radicales, de ahí la importancia de neutralizar la actividad de las redes de reclutamiento y de los reclutadores mejorando la vigilancia a través de la policía de proximidad, el rastreo de internet y la atención sobre los viajes a zonas de conflicto. La prevención por tanto incluye la lucha contra el uso de internet con fines terroristas para comunicación, la obtención de fondos, el adiestramiento, la captación e incitación en entornos claves donde se produce la radicalización: centros de culto, prisiones y ciberespacio.
- Asegurar que los moderados son mayoría y se integran en el sistema; promoviendo la integración y la igualdad de oportunidades para todos y; consiguiendo que asociaciones culturales y religiosas de origen musulmán tengan una posición activa en aras a contrarrestar la retórica de los extremistas y denunciar los actos criminales de los terroristas, así como dar voz a los moderados para que sus opiniones prevalezcan a la de los extremistas⁶³⁵
- Promover de manera más fehaciente la justicia, la seguridad y la democracia fuera de la UE, ya que la existencia de regiones donde el mal gobierno, los abusos contra los derechos humanos, la falta de democracia, de una educación de calidad, y de expectativas económicas generan un terreno favorable para los

⁶³⁵ AIXALÀ, A. "La estrategia de la UE ante el terrorismo y la defensa de los derechos y libertades", p.57 Disponible en: <http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/204360/6%20cap%204.pdf?sequence=6> [Consulta: 10 octubre 2015]

procesos de radicalización, por ello hay que promover el buen gobierno, la democracia, la educación y la prosperidad económica a través de ayudas comunitarias y de los Estados miembros.

Si bien se trata de situaciones que se encuentran en la mayoría de los casos fuera de la Unión, afecta en algunos casos a sectores cada vez más importantes de la inmigración musulmana en Europa.

En relación a los ámbitos exteriores de la Unión es importante que se refuercen los planes de acción de la UE, en el marco de la *Política Europea de Vecindad* con los países mediterráneos en todo lo referente a las medidas contra la radicalización. En los intercambios bilaterales y regionales se ha tratado en numerosas ocasiones de los factores que pueden contribuir a la radicalización de la población, por lo que se ha de seguir incidiendo en esos aspectos. Europa tiene que afrontar los efectos colaterales de la inestabilidad política en su vecindad inmediata, que pone en serio peligro los intereses de seguridad de la UE.

En un marco más amplio, es necesario mejorar el entendimiento intercultural entre religiones en Europa y los terceros países, especialmente con aquellos en los que el islam es la religión principal.⁶³⁶

Sin embargo observando que la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento, debido a su carácter pluridimensional y dinámico, plantea tantos desafíos significativos es indispensable que se sigan adoptando medidas coordinadas para repeler estas agresiones, tanto si su objetivo es la radicalización de individuos y su reclutamiento por parte de organizaciones terroristas como la propagación del odio o el ataque a las instituciones comunitarias y a los valores en lo que se sustenta la construcción comunitaria.

Unos de esos desafíos está representado por las crisis y los conflictos que asolan Siria, Irak, Libia, o Mali que han provocado la adhesión de numeros ciudadanos europeos a grupos terroristas, lo cual supone una seria amenaza cuando regresen a sus países de origen. Los últimos atentados perpetrados en Europa son una prueba más que fehaciente de la creciente amenaza del extremismo violento y de la influencia de los conflictos mundiales en la radicalización de los ciudadanos europeos.

⁶³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta. [COM (2005)313 final]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52005DC0313>. [Consulta:21 enero 2016]

3.3.2 Estrategia revisada de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas

La evolución de las tendencias, hace que las actividades terroristas y extremistas violentas en la UE no sean llevadas a cabo sólo por grupos terroristas, si no que hay que sumar a individuos solitarios que acúan de manera menos disciplinada y previsible. Idean sus acciones sin apenas instrucciones de una organización, lo que dificulta más, si cabe la acción policial preventiva.

Muchos de los terroristas que plantean sus acciones en territorio europeo son autóctonos de esos mismos territorios, y se desplazan al extranjero para entrenarse y combatir en las zonas de conflicto como Siria o Iraq. Con la formación adquirida en esos lugares pueden suponer a su regreso a territorio europeo una gran amenaza a nuestra seguridad. Es cierto que el fenómeno de los combatientes extranjeros no es nuevo, ya que en épocas anteriores también se realizaron estos desplazamientos, pero nunca con esa frecuencia tan inusitada. Cuantos más se desplacen más aumentará la amenaza.

Estos grupos y sus seguidores utilizan los medios tecnológicos no sólo para ponerse en contacto entre ellos para preparar atentados o para mandarse órdenes, sino que aprovechan los avances que procura la sociedad de la información para atraer y abordar a jóvenes, algunos desencantados. Medios como las redes sociales, los canales de vídeo, los foros de debate o la mensajería instantánea son utilizados profusamente para los cometidos de adoctrinamiento y captación.

Tomando como base las realidades que acabamos de citar señalado el Consejo aprobó la revisión de la Estrategia en junio de 2014⁶³⁷. Ésta revisión tuvo como base de trabajo el “Acuerdo⁶³⁸ de Conclusiones del Consejo en las que se pide una actualización de la estrategia para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas” y a la Comunicación⁶³⁹ de la Comisión titulada “Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento”.

En la estrategia se esboza la forma en que los Estados miembros y la Unión combatirán la radicalización y la captación teniendo en cuenta la evolución y transformación del

⁶³⁷ Estrategia revisada de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, aprobada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su reunión del 19 de mayo de 2014 y adoptada por el Consejo en su reunión de los días 5 y 6 de junio de 2014 (doc.9956/14) Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/\[Consulta:24 enero 2016\]](http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/[Consulta:24 enero 2016])

⁶³⁸ Doc.944/13 JAI ENFOPOL 137 COTER 45

⁶³⁹ Doc.5451/14 JAI 30 ENFOPOL 5 COTER 3.

fenómeno terrorista, y los avances que ya se han ido produciendo. Debemos considerar que los Estados miembros son los principales responsables de concebir y aplicar las medidas destinadas a prevenir y cortar la radicalización, ya que las intervenciones clave se producen, y debe seguir siendo así, en los niveles nacionales y locales, pero el reto que supone la radicalización no será superado por la acción aislada de cada gobierno sino mediante la colaboración con las instituciones comunitarias, la sociedad civil, las ONG's y el sector privado.

Con la Estrategia revisada, a la que sumamos la *Agenda Europea de Seguridad*⁶⁴⁰, la respuesta de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, se ha centrado en los siguientes puntos:

a. Promover la seguridad, la justicia y la igualdad de oportunidades para todos.

El enfoque que se le quería dar a la Estrategia era buscar un equilibrio entre las medidas relativas a la seguridad y los esfuerzos para hacer frente a los factores que pueden crear un ambiente que conduzca a la radicalización y captación de terroristas. Se hace mención a que las violaciones de los derechos humanos pueden dar lugar a agravios que son susceptibles de propiciar la propagación de las ideas radicales.

En ella se señala que los factores susceptibles de conducir a la radicalización pueden ser de diferente índole, entre los cuales se destacan, las que apunta Magnus Ranstorp⁶⁴¹:

- Factores socio-psicológicos a nivel individual;
- Factores sociales;
- Factores políticos;
- Dimensiones idealistas y religiosas;
- Crisis de identidad cultural y traumas;
- Otros mecanismos mentales.

Estos factores no llevan por sí solos a la radicalización pero si que pueden hacer más atractivo el discurso extremista. Hemos de tener en cuenta que el proceso de radicalización aunque parezca que es rápido, en la mayoría de los casos viene

⁶⁴⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia la Unión de la Seguridad genuina y efectiva. [COM(216)230 final].

⁶⁴¹ Dr Magnus Ranstorp is the Research Director of the Center for Asymmetric Threat Studies at the Swedish Defence University and Quality Manager of the EU Radicalisation Awareness Network-Centre of Excellence. En 4º FORO ELCANO SOBRE TERRORISMO GLOBAL. Prevención de la radicalización violenta, desradicalización y rehabilitación de terroristas. 15 de noviembre 2016, International Institute.

precedido de un período anterior, es como si estuviera de manera sutil, pero que germina después de un cierto tiempo.

b. Garantizar que la voz de la opinión mayoritaria prevalezca sobre el extremismo.

Hay que dar voz a los líderes religiosos moderados y a aquellos que rechazan el uso de la violencia en los medios de comunicación. Nos encontramos muchas veces con las quejas de los dirigentes moderados musulmanes de que cuando hay un atentado y lo condenan, la repercusión mediática de la condena al atentado es mínima. Se estima necesario continuar con el esfuerzo para desarrollar un vocabulario no emotivo para que los mensajes no agraven las diferencias.

c. Mejorar las comunicaciones de los gobiernos.

Tanto los organismos oficiales como los medios de comunicación deben jugar un papel fundamental para explicar ante qué tipo de terrorismo nos encontramos. Han de ser muy cuidadosos con el lenguaje para no confundir a los receptores de la información. Deben ser pedagógicos y remarcar las diferencias entre musulmanes y salafistas yihadistas. El profesor Reinares⁶⁴² las recuerda: islam es la religión; el islamismo, una ideología política; el salafismo, una visión del islam basada en su concepción más rigorista; y el yihadismo es la versión más violenta del salafismo.

También se debe promover el desarrollo de los medios de comunicación *ad hoc* que desafían una ideología extremista que apoya o está vinculada al terrorismo, en internet y fuera de él, por lo que es muy importante la utilización de internet y las redes sociales para responder a los mensajes de apoyo y refuerzo que del terrorismo hacen las plataformas mediáticas de los yihadistas, ya sea a través de videos promocionales de grupos como *Al-Shabab* en Somalia, o publicaciones en línea como *Inspire* (de la red de Al Qaeda en la Península Arábiga) o la revista *Dabiq* (Daesh) donde a menudo ensalzan terribles actos terroristas como las decapitaciones, y reivindicar la autoría de indiscriminados atentados. A ello hay que añadirle el uso de las numerosas redes de cuentas a través de plataformas de medios sociales que les permite la rápida difusión de contenidos radicales y terroristas adaptando el uso de las tecnologías de la información⁶⁴³.

⁶⁴² Disponible en Internet : http://www.elespanol.com/mundo/20160417/1179688305_0.html[Consulta:4 febrero 2017]

⁶⁴³ Disponible en Internet: http://cchs.gwu.edu/sites/cchs.gwu.edu/files/downloads/Berger_occasioanl%20paper.pdf. [Consulta:12 noviembre 2016].

Hay que considerar en este punto la labor que está realizando la Comisión Europea⁶⁴⁴ con la ayuda económica y el apoyo que da a las organizaciones de la sociedad civil para que expongan, traduzcan y critiquen la propaganda extremista violenta en Internet.

d. Apoyar los mensajes de lucha contra el terrorismo

Los mensajes antiterroristas tienen un doble objetivo: convencer a aquellos que ya participan en el extremismo violento a abandonarlo y apartar a los que congenian con el discurso terrorista de que se involucren activamente en él.

Para ello es necesario apuntalar y amplificar los discursos antiyihadistas que tienen como objetivo convencer a aquellos que ya participan en el extremismo violento a abandonarlo y disuadir a los que simpatizan con el discurso terrorista de que se involucren activamente en él. Estos discursos deben partir de personajes que tengan influencia local como pueden ser los imames, docentes, familiares, personajes públicos, académicos, intelectuales, empresarios, cantantes, y estrellas del deporte. Se deberían iniciar proyectos para que estas personas se sientan debidamente habilitadas y apoyadas.

Otro de los colectivos que pueden ayudar a amplificar el discurso antiterrorista es el de las víctimas del terrorismo, ya que son junto con los familiares de los radicalizados, los que mejor pueden desmontar con sus experiencias la narrativa extremista. Las víctimas tienen la capacidad de hacer calar en las mentes las verdaderas consecuencias del terrorismo y el extremismo violento y de hacer de un contrapeso ideal la propaganda unilateral de los radicales.

Por consiguiente el relato de las víctimas⁶⁴⁵ es imprescindible para elaborar un contranarrativa del discurso yihadista, ya que son las que sufren en primera persona la barbarie terrorista. Su testimonio debe ayudar para concienciar a todos aquellos que quieren ver un aspecto heroico en las acciones de los terroristas y desterrar de una vez la idea de que los terroristas son luchadores por la libertad, por lo que es imprescindible escuchar y dejar hablar a las víctimas, siempre inocentes de las acciones sangrientas de los yihadistas.

⁶⁴⁴ Disponible en Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#PAGE=2>. [Consulta: 12 noviembre 2016]

⁶⁴⁵ Disponible en Internet: <http://observatorioterrorismo.com/comunicacion-publica/el-testimonio-de-las-victimas-del-terrorismo-como-estrategia-de-contranarrativa-el-caso-de-espana>. [4 enero 2017]

Es destacable que se haya establecido el Día de las víctimas cada 11 de marzo, con el objeto de sensibilizar a los ciudadanos de la situación en la que se encuentran las víctimas de la barbarie terrorista.

En esta misma línea también hay que investigar los testimonios verosímiles procedentes, por ejemplo, de excombatientes que han abandonado la vía de la violencia o de sus familiares.

La opinión de los exmiembros decepcionados con la actuación del grupo terroristas es un reclamo muy convincente a la hora de desmitificar el relato yihadista e interrumpir procesos de radicalización. La voz de los desertores erosiona y pone en duda la imagen de unidad que quieren dar todos los grupos terroristas⁶⁴⁶. En relación con las organizaciones yihadistas es pronto para poder establecer una posible analogía en lo referido a las causas del abandono del grupo. En el caso de Daesh, se han empezado a producir deserciones⁶⁴⁷ debido a la brutalidad desplegada contra los propios musulmanes, por la corrupción y, también por la falta de comodidades. Estas circunstancias les han empujado a volver a casa, otros no lo han logrado, pero los expertos entienden que sus testimonios pueden brindar una clave importante para conseguir desactivar la campaña de reclutamiento de Daesh a través de las redes sociales mundiales, y de esta manera frenar la radicalización de miles de jóvenes.⁶⁴⁸

e. Luchar contra la radicalización en internet y la captación de terroristas.

Las actividades contra la radicalización y la captación son muy variadas. Abarca actividades destinadas a contrarrestar el uso de internet para fines terroristas a la vez que iniciativas que cuestionen el relato terrorista.

Cuando se trate de contenidos ilegales, como es el caso de la difusión de mensajes que inciten al odio y la propaganda terrorista debe fortalecerse la colaboración entre

⁶⁴⁶ Toboso, M. "Una aproximación a la contranarrativa yihadista". Análisis GESI12/2016. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-aproximaci%C3%B3n-la-contranarrativa-yihadista>. [Consulta: 11 enero 2017]

⁶⁴⁷ Se ha establecido una base de datos creada con el testimonio de algunos desertores del DAESH que narran casos de brutalidad contra musulmanes, de corrupción, de trato privilegiado a un segmento de combatientes extranjeros en función de su origen, o de las malas condiciones de vida en comparación con lo que se les había prometido. La casuística de cada desertor debe ser estudiada con precisión ya que no todos pueden ser adecuados para extender un relato adecuado para ayudar a la desradicalización de otros individuos, ya que no es descartable que algunos desertarán para formar parte de los procesos de desradicalización y conseguir beneficios penitenciarios. Disponible en "Victims, Perpetrators, Assets: The Narrative of Islamic State Defectors", elaborado por Peter R. Neumann para el International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. <http://www.icsr.info>. [Consulta: 12 enero 2017]

⁶⁴⁸ "Se incrementa el número de yihadistas que desertan de Estado Islámico". ABC. 24/09/2015. Disponible en Internet: <http://www.abc.es/internacional/20150922/abci-motivos-deserciones-estado-islámico-20150921173.html>. [Consulta: 13 octubre 2016]

Estados miembros, la Unión Europea y las empresas proveedoras de servicios para eliminar los contenidos en la red. Si bien en esto último se ha ido avanzando, el problema subyace cuando los contenidos extremistas se distribuyen en servidores situados en terceros países fuera de la Unión

En los últimos años Internet se ha convertido, más si cabe, en una herramienta imprescindible para dotar al terrorismo yihadista de una nueva efectividad a sus actividades tradicionales como la difusión de propaganda, la financiación, la obtención de información operativa, las comunicaciones internas, el reclutamiento o la formación, pero que también le sirve para abrir nuevos canales de interacción entre ellos y mantener activas redes de seguidores por todo el planeta⁶⁴⁹.

e.1 En relación a la difusión de mensajes que inciten al odio.

Para evitar la difusión de ese tipo de mensajes a través de los medios de difusión, en el derecho comunitario ya existe una prohibición de la incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad a través de los servicios de comunicación audiovisuales. Los Estados miembros están obligados a asegurarse que los servicios audiovisuales que se prestan en su territorio no contengan ningún tipo de estimulación a la aversión⁶⁵⁰ por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad, aplicando las medidas idóneas, en base a la Directiva sobre servicios de medios audiovisuales.⁶⁵¹

De conformidad con la Estrategia para luchar contra la radicalización y la captación de 2005, la UE ya instaba a la aprobación de medidas para combatir el uso de internet con fines terroristas. En Consejo Europeo⁶⁵² en sus conclusiones del 15 y 16 de junio de 2006 instó al Consejo y a la Comisión a elaborar medidas de lucha contra el uso de internet con fines terroristas, respetando siempre los principios y derechos fundamentales contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

⁶⁴⁹ TORRES SORIANO, M. *Al Andalus 2.0. La ciber-yihad contra España*. Biblioteca GESI. Granada. 2014, p. 14

⁶⁵⁰ Un ejemplo de la prohibición de retransmitir a una cadena que incite al odio, lo tenemos en el caso de Francia y la cadena satélite del grupo terrorista chií Hezbollah, Al Manar. Tras la emisión de una serie de programas antisemitas, el 13 de diciembre de 2004 las autoridades francesas ordenaron al operador por satélite (EUTELSAT), bajo su jurisdicción, que suspendiese la difusión del servicio Al Manar. Esta decisión se aplicó sin demora y las emisiones de dicho canal se interrumpieron el 14 de diciembre de 2004. Tras la prohibición francesa, Al Manar seguía disponible gracias a los proveedores de satélite New Sky Satellite (sede en La Haya) e Hispasat, las reuniones entre Estados miembros y la Comisión acabaron con la suspensión de la transmisión de Al Manar a través de esos satélites [COM (2006)49 final]

⁶⁵¹ Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual. DO L 95 15/04/2010, p. 0001-0024.

⁶⁵² Doc. 10633/1/06 REV 1 CONCL 2

Europea. Con la aprobación de la Decisión⁶⁵³ Marco 2008/919/JAI) se pudo actuar contra la utilización de internet por parte de los terroristas como un “campo de entrenamiento virtual” en el que inspiraban y movilizaban a redes terroristas locales e individuos además de servirles como fuente de información sobre medios y métodos terroristas. La decisión marco establecía entre sus modificaciones principales la tipificación de:

La provocación a la comisión de delitos de terrorismo (artículo 3, apartado 1, letra a), la captación (artículo 3, apartado 1, letra b) y el adiestramiento de terroristas (artículo 3, apartado 1, letra c) con independencia que sean cometidos o no a través de internet con el fin de contribuir al objetivo de prevenir el terrorismo mediante la reducción de la difusión de materiales que podrían inducir a las personas a cometer ataques terroristas.

La facilidad que tienen los yihadistas para multiplicarse en la red hace necesario adaptar todavía más la normativa vigente teniendo en cuenta la evolución de la amenaza terroristas a la que se enfrenta Europa.

La propuesta de nueva Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la lucha contra el terrorismo⁶⁵⁴, en lo que se refiere al ámbito de internet, podría permitir por ejemplo, aplicar un concepto ampliado del hecho de “recibir adiestramiento”. La propuesta abarca tanto el adiestramiento de terroristas, que ya se incluía, como el hecho de recibir⁶⁵⁵ dicho adiestramiento que permitiría al destinatario llevar o colaborar en la comisión de delitos de terrorismo.

e.2 Impedir la propaganda terrorista

Con el objetivo de evitar que las redes se conviertan en lugar de propaganda para los terroristas, los proveedores de servicios deben jugar un papel fundamental de cooperación con las autoridades miembros suprimiendo cualquier contenido ilegal que difunda el extremismo violento, respetando el Estado de Derecho, incluida la libertad de expresión.

⁶⁵³ DOUE L 330 de 09/12/2008,p.0021-0023.

⁶⁵⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. Bruselas.COM (2015)625 final 2.12.2015]

⁶⁵⁵ La recepción de adiestramiento con fines terroristas puede tener lugar en persona, por ejemplo, acudiendo a un campo de adiestramiento dirigido por una asociación o grupo terrorista, o a través de diversos medios electrónicos, en particular a través de internet. Sin embargo, el mero hecho de visitar sitios webs o recibir comunicaciones que contengan información susceptible de ser utilizada para el adiestramiento con fines terroristas no es suficiente para cometer el delito de recibir adiestramiento con fines terroristas. El autor del delito debe, por lo general, tomar parte activa en el adiestramiento.

Los prestadores de servicios se encuentran obligados por lo establecido en la Directiva sobre comercio electrónico⁶⁵⁶. La Directiva permite a los Estados miembros:

- Establecer obligaciones tendentes a que los prestadores de servicio comuniquen con prontitud a las autoridades competentes sobre las actividades ilegales realizadas o la información suministrada por los destinatarios de sus servicios (art15.2).
- La posibilidad de adoptar sanciones o medidas preventivas, para limitar la prestación de un servicio online concreto desde otro Estado miembro para proteger intereses públicos como es el caso de la prevención de delitos, y la lucha contra la incitación al odio por motivo de raza, sexo, religión o nacionalidad, en consecuencia deja la puerta abierta a la posibilidad de adoptar medidas contra los servicios prestados ilegalmente en el contexto del terrorismo (artículo 3, apartados 4-6)

Es cierto que cada vez más que los Estados miembros y la Unión cooperan cada vez más con los proveedores de servicios para suprimir el material ilegal, con mecanismos como el Foro Europeo de Internet⁶⁵⁷ (*European Internet Forum*). Este foro tiene dos objetivos fundamentales:

- reducir la accesibilidad a los contenidos terroristas en línea; y
- empoderar a la sociedad civil para aumentar el volumen de las narrativas alternativas efectivas en línea.

Esta colaboración es muy productiva y necesaria como destacó el Comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Sr Dimitris Avramopoulos⁶⁵⁸:

En los últimos meses hemos logrado establecer una relación de confianza y entendimiento mutuo con las principales compañías de internet. Estoy satisfecho con los progresos que estamos haciendo. La asociación voluntaria con al industria de internet está contribuyendo al Programa de empoderamiento de la sociedad civil de la UE, que permitirá transmitir narrativas positivas en internet, así como un fructífero intercambio de opiniones con las empresas sobre cuestiones relacionadas con la ciberseguridad y el cifrado y el acceso.

⁶⁵⁶ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000. [DO L 178, de 17/07/2000, p.0001-0016.

⁶⁵⁷ Puesto en marcha por la Comisión junto con las grandes empresas de tecnologías de la información para luchar contra la propaganda terrorista en internet y en los medios sociales y explorar formas de abordar las preocupaciones de las autoridades policiales sobre nuevas tecnologías de cifrado. Disponible en Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_es.htm. [Consulta: 15 abril 2016]

⁶⁵⁸ Foro de Internet de la UE en San Francisco. 12 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.panoramical.eu/union-europea/foro-internet-la-ue-san-francisco-terrorismo/>. [Consulta: 16 marzo 2017]

Un ejemplo de esa cooperación es la firma por parte la Comisión, junto con Facebook, Twitter, YouTube y Microsoft de un Código⁶⁵⁹ de conducta en materia de incitación ilegal al odio por internet por el cual las citadas compañías se comprometen, entre otras cosas, a revisar en un plazo máximo de 24 horas todos los avisos que reciban sobre contenidos que incitan a la violencia, y a suprimir o bloquear el acceso a los mismos si es necesario.

Esta solución a nivel europeo debería extenderse a nivel internacional ya que la única manera de bloquear los contenidos que difundan mensajes yihadistas pasa por un acuerdo concertado entre los gobiernos y las principales empresas proveedoras de servicios por internet.

El acuerdo entre la Comisión y las multinacionales de internet debe ser un acicate para que cada vez más la colaboración de estas empresas y otros sectores de la sociedad civil sea cada vez más fluida y permitan que se señalen todos los contenidos que promuevan la incitación a la violencia y al odio.

e.3 Europol y detección de contenidos ilegales en Internet

Por lo que corresponde a la detección de contenidos ilegales y en apoyo a los Estados miembros destacamos *la Unidad de Referencia de Internet de Europol para combatir la propaganda terrorista y extremista violenta* (EU IRU). En marzo de 2015, el Consejo⁶⁶⁰ JAI ordenó a Europol que estableciera una unidad dedicada a reducir el nivel del impacto de la propaganda extremista y violenta en internet, con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a identificar y eliminar los contenidos extremistas violentos en línea, en cooperación con proveedores de servicios de internet.

Actualmente la EU IRU es una unidad clave dentro *del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo* (CELCT) siendo sus cometidos son los siguientes:

- Apoyar a las autoridades competentes de la UE mediante el análisis operativo y estratégico.
- Señalar el contenido terrorista y extremista mapeando las redes de propaganda online, y eliminarlo rápidamente en estrecha colaboración con los proveedores de servicio.

⁶⁵⁹ La Comisión Europea y las empresas de TI anuncian un código de conducta en materia de incitación ilegal al odio en Internet. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_es.htm. [Consulta: 16 marzo 2017]

⁶⁶⁰ Disponible en Internet: http://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol_internet-referral-unit-to-combat-terrorist-and-violent-extremist-propaganda. [Consulta: 11 septiembre 2016]

- Detectar y solicitar la eliminación del contenido de Internet utilizados por las redes de contrabando para atraer a migrantes y refugiados.

Su objetivo⁶⁶¹ principal es ser un actor relevante durante el tiempo que está “viral” la propaganda, pero también tiene un objetivo secundario, que es reunir información para comprender mejor las tácticas y modus operandi de los principales propagandistas de la red con el fin de mejorar los mecanismos de detección, protección e interrupción.

La EU IRU evalúa dicho material, teniendo en cuenta los principios establecidos en la Decisión Marco 2008/919 y teniendo en cuenta las condiciones de las empresas en cuyo sitio se encuentra la información. Europol puede transferir el localizador uniforme de recursos (URL) a la empresa, exponiendo la manera en que consideran que se han infringido sus condiciones. Corresponde a la empresa decidir si retira el material. Se trata de un acuerdo voluntario⁶⁶².

Para que la base jurídica de la IRU fuese sólida se ha aprobado un nuevo Reglamento de Europol⁶⁶³ (aplicable a partir del 1 de mayo de 2017) ,con el que se pretende facilitar el tan deseado y necesario intercambio de información entre Estados miembros, relevantes “social media” y otras entidades privadas, así como entre Europol y Eurojust.

Para que todo lo aprobado se implemente con ciertas garantías requiere de medios personales adecuados tanto cuantitativa como cualitativamente. En un primer momento la EU IRU estaba formada por 15 oficiales⁶⁶⁴ de Europol y expertos nacionales de los Estados miembros que son enviados en comisión de servicios pero Europol, pero se estima que el numero de personal aumente habida cuenta del volumen de información que recorre las redes⁶⁶⁵.

e.4 Iniciativas que cuestionan el relato terrorista a través de internet.

Cada vez más los esfuerzos deben ir dirigidos a la utilización de internet y los medios sociales en la divulgación de mensajes de réplica al discurso terrorista.

⁶⁶¹ Disponible en Internet: <http://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-internet-referral-unit-one-year>. [Consulta: 11 septiembre 2016]

⁶⁶² Disponible en Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-013115&language=ES>. [Consulta: 11 septiembre 2016]

⁶⁶³ (Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y de Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia Europea para la cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009 /935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. DOUE L13553 de 25/05/2016, p.0053-0114.

⁶⁶⁴ Disponible en Internet: <http://www.europol.europa.eu/content/europol%E2%80%99s-internet-referral-unit-combat-terrorist-and-violent-extremist-propaganda>. [Consulta: 12 septiembre 2016]

⁶⁶⁵ La Comisión estima que dicha Unidad necesitará doce nuevos empleados durante el período comprendido entre 2017 y 2020. Disponible en Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-013115&language=ES>. [Consulta: 13 septiembre 2016]

En este ámbito la Comisión está llevando a cabo una labor muy importante con el desarrollo de contranarrativas en línea para ofrecer a los usuarios de internet vulnerables una alternativa de fácil acceso a la propaganda terrorista, a través de la valiosa aportación de la *Red para la Sensibilización contra la Radicalización* (RSR).

El objetivo de la Red es detectar las buenas prácticas y fomentar el intercambio de información y experiencias en diversos campos de la radicalización violenta como, es el caso, del uso de internet y de las redes sociales para divulgar propaganda extremista y el uso por parte de los radicales de los avances de las tecnologías de la información y comunicación.

Entre los grupos de trabajo que conforman esta Red, destacamos en lo que afecta a Internet, el Grupo de Comunicaciones y narrativa⁶⁶⁶. Este grupo de trabajo está enfocado para ofrecer y aportar comunicación tanto on line como fuera de internet que suponga una alternativa al mensaje yihadista y contrarreste la propaganda extremista.

Su modus operandi⁶⁶⁷ consiste en recopilar información sobre el contenido de la narrativa a difundir, establecer los destinatarios (jóvenes sobre todo y colectivos vulnerables), elegir a mensajeros creíbles (sociedad civil, víctimas, jóvenes y formadores), así como establecer las formas más efectivas para la difusión del contenido (chats, sitios webs, plataformas online de la importancia de YouTube, Facebook y Twitter, blogueros, etc).

Para finalizar con lo referido a la lucha contra la propaganda yihadista a través de internet consideramos muy importante establecer mecanismos que faciliten a los usuarios advertir con facilidad y rapidez los contenidos ilegales que circulen por internet (*Youtube* dispone de una herramienta que permite a los usuarios marcar aquellos vídeos cuyo contenido incite a la violencia) y redes sociales, para poder denunciarlos a las autoridades competentes a través de líneas directas.

Si bien es positivo que los ciudadanos en el momento de advertir esos contenidos puedan notificarlo, cada Estado miembro debería disponer de una unidad especial

⁶⁶⁶ En la RSR Hay nueve grupos de trabajo: RAN C&N, RAN EDU, RAN EXIT, RAN YF&C, RAN LOCAL, RAN P&P, RAN POL, RAN RVT, RAN H&SC) Disponible en Internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/ran_leaflet_en.pdf. [Consulta: 15 septiembre 2016]

⁶⁶⁷ RAN C&N, Ex post paper, 10-11-diciembre 2015, Berlin. Disponible en: Internet : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-c-and-n/docs/ran_c_n_counter_and_alternative_narratives_berlin_10-11122015_en.pdf. [Consulta: 13 septiembre 2016]

competente para advertir de los contenidos ilegales, ya que ello facilitaría la detección y posterior eliminación de contenidos que hagan apología del yihadismo.

f. Formar, capacitar e involucrar a profesionales de primera línea en distintos sectores.

Los procesos de radicalización y captación están sujetos a los cambios de comportamiento y pensamientos de los individuos, por ello es importante que las personas que estén cerca de ellos puedan actuar en una fase embrionaria con el objetivo de obstaculizar que las personas de riesgo se vean atraídas a actividades relacionadas con el terrorismo.

Entre las personas que pueden actuar en esa fase temprana están los profesores, líderes religiosos, policías locales, personal sanitario, entrenadores deportivos, trabajadores sociales, y funcionarios de prisiones y de seguimiento de libertad condicional entre otros. Lo fundamental es que sean formados adecuadamente para ser capaces de descubrir e interpretar ciertos signos de radicalización en una fase incipiente que puedan indicar que se han iniciado procesos de radicalización. Por lo tanto deben conocer y comprender esos signos de radicalización.

Para conseguirlo son fundamentales los programas de sensibilización y módulos de formación específicos para los profesionales que están en primera línea con el objeto de capacitarles en el conocimiento y en la comprensión de los fenómenos de la radicalización. Algunos Estados miembros ya han ido creando estos programas de formación, es el caso de España, con planes con el *Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta* (PEN-LCRV) a nivel estatal y el *Procediment Detecció Radicalització Islamista* (PRODERAI) a nivel autonómico, que desarrollaremos más adelante.

Debido a las tendencias de la radicalización estos planes deben abarcar a una variedad de sectores, por lo que los módulos de formación no deberían limitarse a los destinatarios tradicionales como es el caso del personal de justicia, de seguridad o de prisiones, sino que debería extenderse a otros sectores como los servicios sociales, la sanidad, la educación y a los monitores deportivos.

Junto con los Estados, el trabajo de la *Comisión sobre la lucha contra la radicalización*, a través de la RSR, es destacable por los siguientes aspectos: gracias a la aportación de los Estados miembros, puede encargarse a la Red la elaboración de programas europeos

de formación de formadores⁶⁶⁸; puede encomendar a la propia RSR la impartición de sus cursos; y con la ayuda de la Red, puede colaborar con la CEPOL, para impartir cursos de formación a los profesionales de la seguridad y la justicia sobre detección y prevención del proceso de radicalización .

g. Ayudar a las personas y a la sociedad civil a mejorar su capacidad de resistencia

La implicación de la sociedad civil y del sector privado puede y debe aportar una amalgama de instrumentos y recursos, a la vez que una percepción desde dentro que los gobiernos no cuentan. Se debe responsabilizar a la sociedad civil en la creación y el fomento de la solidez que permita resistir y superar el atractivo que puede tener el terrorismo. En la práctica se puede traducir en el apoyo a los jóvenes y su formación para ayudarles a asumir un sentimiento de identidad positivo y a reconocer los peligros de los relatos terroristas.

El lugar adecuado para hacer la formación debe ser fundamentalmente a través de las escuelas y universidades, en aspectos relacionados con la nacionalidad, la política, la tolerancia religiosa y nacional, los valores religiosos, las diferencias culturales, etcétera. La Unión Europea debe fomentar la tolerancia, la diversidad cultural y los valores comunes de la UE entre los jóvenes, programas como Juventud, Cultura 2007 y Sócrates se hicieron para fomentar la participación activa de los jóvenes y crear una Europa más activa.

Es positivo que se sigan con las medidas proactivas que favorezcan la integración de los colectivos musulmanes en torno a la educación y a la participación social, con el fin de construir una identidad social y unos símbolos y valores que incluyan a toda la sociedad.

Para conseguirlo la Comisión Europea promueve el diálogo intercultural, la educación, la integración y la no discriminación con financiación de la UE. Por ello reclama la utilización de fondos procedentes del programa Erasmus+⁶⁶⁹ para financiar proyectos

⁶⁶⁸ En 2017 se prevé que el Centro de Excelencia de la RSR producirá dos juegos de herramientas de formación en materia de concienciación sobre la radicalización para los profesionales de primera línea acerca de estrategias y planteamientos locales para ayudar a quienes luchan contra la radicalización en la esfera local. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Quinto informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva. [COM (2017) 203 final

⁶⁶⁹ Programa Erasmus +, es un programa de financiación de la UE para la cooperación en materia de educación, formación, juventud y deporte que en el período 2014-2020 ofrecerá oportunidades para la movilidad de alumnos, profesores y apoyará a las asociaciones entre distintas partes interesadas. Ello permitirá aumentar el nivel de la enseñanza, modernizar los sistemas educativos y de formación, y en última instancia ayudar a los jóvenes a ser más resilientes frente a las ideas extremistas. COM(2013)941 final

que promuevan la inclusión social y el entendimiento intercultural⁶⁷⁰ , no sólo a nivel europeo sino también con terceros países.

h. Apoyar las iniciativas de desvinculación.

Si hay procesos en los cuales una persona se radicaliza y puede ser captada por el terrorismo, existen también procesos en los que una persona radicalizada puede llegar a renunciar a la violencia, apartarse de un grupo o movimiento o incluso llegar a repudiar a aquellos que promueven una ideología extremista.

Algunos países ya están desarrollando estrategias de desvinculación y de salida adaptadas a la cultura y al contexto específico de que se trate, aunque es muy pronto para tener resultados que puedan darnos una idea precisa si estos planes son eficientes con personas tan radicalizadas como los yihadistas. Las estrategias de salida deben diseñarse e implementarse en un marco de colaboración del sector público y privado, y que abarque diferentes sectores como pueden ser el policial, el educativo, servicios sociales, servicios penitenciarios, etcétera.

En este proceso también hay que reseñar la labor desempeñada por la RSR, ya que permite el intercambio de los diferentes programas que tienen los Estados miembros, circunstancia que puede ayudar a la elaboración de nuevos programas, a la divulgación de experiencias, y a la adquisición de conocimientos especializados.

h.1 Diferentes programas de desvinculación.

Algunos Estados miembros ya tienen experiencia en procesos de desradicalización a través de programas específicos, entre los que vamos a citar los siguientes:

- En Alemania trabajaron con los procesos de desradicalización con la elaboración en año 2000 del *Programa EXIT*. Esta iniciativa tenía como fin ayudar a todos aquellos que quisieran abandonar los grupos extrema derecha y proveerles de los elementos necesarios para iniciar una nueva vida. Desde el inicio del proyecto más de 500 individuos han abandonado ese radicalismo y la tasa de recidiva ha sido del 3%⁶⁷¹ .

Con la experiencia de EXIT, el país germano puso en marcha en 2011, el *Proyecto Hayat*⁶⁷², dirigido a personas ligadas a grupos salafistas, favorables a

⁶⁷⁰ COM(2016)230 final de 20.4.2016

⁶⁷¹ Programa Exit. Disponible en : [http://www.exit-deustchland.de/english.\[Consulta:15 diciembre 2016\]](http://www.exit-deustchland.de/english.[Consulta:15 diciembre 2016])

⁶⁷² Programa Hayat. Disponible en: [http://www.hayat-deustchland.de/english.\[Consulta: 15 diciembre 2016\]](http://www.hayat-deustchland.de/english.[Consulta: 15 diciembre 2016])

la violencia yihadista, incluidos aquellos que han viajado a Siria u otros lugares donde se están produciendo combates en los que están inmersos grupos terroristas. Uno de los aspectos más destacados del mismo es que el proyecto también está disponible para los familiares de las personas radicalizadas, amigos, profesores, empresarios, en definitiva para cualquier persona que tenga relación con personas que potencialmente sean susceptibles de haberse radicalizado.

- En Austria, concretamente en su capital Viena, se está aplicando el *Programa SAVE*⁶⁷³ (*Sisters Against Violent Extremism*) en el que las madres y hermanas utilizan su influencia para impedir que los jóvenes sean víctimas de la radicalización terrorista.
- En Francia existe el *Centro de Prevención*⁶⁷⁴ contra las derivas sectarias ligadas al islam, creada en 2014 que trabaja coordinadamente con el Ministerio del Interior en la prevención y tratamiento de procesos de radicalización, y en el año 2016 se abrieron por toda Francia centros de desradicalización, llamados *Centros de Ciudadanía y Reinserción* con el objeto de afrontar el reto de la desradicalización de los ciudadanos franceses que se fueron a combatir a las zonas de Siria e Iraq.
- A nivel local podemos citar a los monitores formados y especializados que ejercen una labor muy necesaria y recomendable en ciudades como Aarhus (Dinamarca). *El Modelo Aarhus* es un proyecto en el que participan diversos actores: Ayuntamiento de la localidad, la policía local, la Universidad de Aarhus y el Servicio de Inteligencia danés, y que tiene como objetivo principal persuadir a los jóvenes que pretenden acudir a escenarios de conflictos y promover la reinserción de los que retornan siempre y cuando no hayan cometido actos violentos.⁶⁷⁵
- Para acabar con los aspectos relacionados con la desvinculación podemos decir que en términos teóricos la fórmula de la desradicalización es una combinación de diferentes factores como: la influencia de líderes carismáticos, la respuesta reactiva gubernamental para contener la radicalización, la interacción de diferentes actores, y por último los incentivos. En este último

⁶⁷³ Programa Save. Disponible en: <http://www.women-without-borders.org/save>. [Consulta: 16 diciembre 2016]

⁶⁷⁴ "París crea centros de desradicalización yihadista por toda Francia". *EL PAÍS*, 10-5-2016.

Disponible en:

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/09/actualidad/1462802479_511114.html. [Consulta: 10 enero 2017]

⁶⁷⁵ TOBOSO, M. "Una aproximación a la contranarrativa yihadista". *Análisis GESI*, 12/2016. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-aproximaci%C3%B3n-la-contranarrativa-yihadista>. [Consulta: 11 enero 2017]

aspecto en concreto, puede parecer difícil ofrecer incentivos a aquellos individuos que para asegurar el resultado de su acción están dispuestos a dejar su vida.

Como indica Toboso⁶⁷⁶, se ha de tener en cuenta que cuando se inician los procesos de desradicalización los protocolos de actuación serán diferentes si nos encontramos ante un simpatizante, un justificador o un comprometido con la causa.

Esa división es tenida en cuenta por ejemplo en los procesos de intervención que se llevan en las cárceles israelíes⁶⁷⁷, donde se divide a los terroristas, en función de su compromiso: los extremistas, los “que están en medio”, es decir que sabían que cometían un delito pero no están muy ideologizados, y los de baja intensidad. En cuanto a los primeros se estima que no hay nada que hacer, en cambio a los que se sitúan en los otros dos segmentos, sí que se pueden iniciar procesos de reintegración y rehabilitación tanto dentro como fuera de los establecimientos penitenciarios por lo que es prioritario actuar sobre ellos, especialmente con los de “baja intensidad” .

*i. Concertar los trabajos internos y externos contra la radicalización*⁶⁷⁸.

Los atentados terroristas que se cometen en Europa se planifican y financian en muchos casos fuera del territorio europeo, y las personas encargadas de ejecutarlos provienen de terceros países de la Unión, o bien forman parte de los combatientes extranjeros que se han formado en el campo de batalla. Otros atentados se cometen por personas nacidas o cas con residencia en países europeos, los llamados terroristas autóctonos (*homegrown*). De lo que no hay ninguna duda es que el terrorismo interno y el internacional de raíz yihadista están indisociablemente ligados y ambos forman parte del mismo terrorismo global.

Si bien en los últimos meses, entre otras causas por los controles en las fronteras y sobre todo por la pérdida de territorio de Daesh en Siria-Iraq, no se está produciendo una salida importante de europeos de sus países de origen a los lugares de conflicto para cometer actos terroristas, entrenarse o radicalizarse, se ha de seguir trabajando para sacar rendimiento a los instrumentos jurídicos y a las estructuras policiales y judiciales de las que se ha ido dotando la Unión con el objetivo de minimizar en lo posible la amenaza terrorista.

⁶⁷⁶ TOBOSO, M. “Una aproximación a la contranarrativa yihadista”. Análisis GESI, 12/2016

⁶⁷⁷ DATO, O. En 4º FORO ELCANO SOBRE TERRORISMO GLOBAL. Prevención de la radicalización violenta, desradicalización y rehabilitación de terroristas. 15 de noviembre 2016, International Institute.

⁶⁷⁸ [http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%209956%202014%INIT.\[Consulta:9 noviembre 2015\]](http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%209956%202014%INIT.[Consulta:9 noviembre 2015])

Asimismo no hay que preterir la importancia que supone apoyar a los terceros países, no sólo para reforzar sus sistemas de seguridad, sino también el Estado de Derecho y el pleno respeto de los derechos humanos en sus países.

Para conseguir este objetivo la Comisión debe trabajar conjuntamente con la *Alta Representante y el Coordinador de lucha contra el terrorismo* para asegurar la correcta formación de los aspectos interno y externo de la respuesta europea para la prevención de la radicalización. Esto debe traducirse en la creación de competencias en el exterior que ayude a terceros países a establecer sus propias políticas de prevención y lucha contra la radicalización y la captación de terroristas, así como mecanismos de respuesta a los mensajes de sustento a las acciones terroristas. En este sentido debemos destacar el apoyo que desde la UE se da a iniciativas como el Centro Internacional de excelencia para la lucha contra el extremismo violento (*Centro Hedayah*⁶⁷⁹) de Abu Dabi y al *Diálogo Estratégico con la Liga de Estados Árabes*⁶⁸⁰ sobre cuestiones relacionadas con el extremismo yihadista.

Para finalizar con los aspectos internos y externos comentar que la Unión Europea como actor principal en la lucha contra la radicalización a nivel mundial, y como integrante en organizaciones y foros internacionales, no sólo intercambia conocimientos y aporta medios sino que también aplica instrumentos como *la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*⁶⁸¹ y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Como nota final a los aspectos derivados de las Estrategias de la Unión Europea para luchar contra la radicalización destacaremos algunas de las conclusiones a las que se llegaron en la *Conferencia Internacional contra la Radicalización Violenta*, celebrada el 19 de febrero de 2015 Washington⁶⁸², son las siguientes:

- *Promover* la investigación local y el intercambio de información sobre los factores que impulsan el extremismo o radicalización violenta;
- *Consolidar* el papel de la sociedad civil, sobre todo el papel que desempeñan los jóvenes y las mujeres en la lucha contra la radicalización violenta y su prevención;

⁶⁷⁹ Para más información sobre el Centro Hedayah, disponible en Internet en: <http://hedayah.ae/>.

⁶⁸⁰ Propuesta de resolución del Parlamento Europeo. Doc: B8-0222/2015 de 04/03/2015.

⁶⁸¹ Doc A/66/762 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 04/04/2012..

⁶⁸² Conferencia Internacional contra la Radicalización Violenta, 19 de febrero 2015, Washington D.C Disponible en

Internet: <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/WASHINGTON/es/Noticias/Documents/NOTA%20P RENSA.pdf>. [Consulta: 15 marzo 2016]

- *Reforzar* las relaciones entre los ciudadanos y las Fuerzas de Seguridad como un elemento que contrarreste y prevenga la expansión del extremismo violento;
- *Enaltecer* el papel que desempeñan las voces fidedignas;
- *Buscar y financiar* oportunidades políticas y económicas para aquellas comunidades vulnerables a la radicalización y al reclutamiento hacia la violencia.

V. ÁMBITOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES CONTRA LA RADICALIZACIÓN YIHADISTA EN ESPAÑA.

1. Concepto y entornos de radicalización.

Antes de adentrarnos en las actuaciones que en el ámbito de la prevención contra la radicalización se están llevando a cabo en nuestro país, considero importante definir qué entendemos cuando hablamos de “*radicalización*” y advertir de los *entornos principales* dónde se llevan a cabo estos procesos.

1.1. Definición de radicalización.

Apuntaremos dos definiciones que nos dan expertos académicos españoles en temas de radicalización yihadista:

La primera acepción es la que ofrece Rogelio Alonso, quién afirma que la radicalización es:

“[...] El fenómeno a través del cual una serie de individuos optan por asumir un conjunto de ideas extremistas que desembocarán en la justificación e incluso en algunos casos en la realización de acciones terroristas”⁶⁸³.

La segunda definición que apuntamos nos la dan Reinares y García-Calvo, que concluyen que es:

“[...] El proceso a través del cual un individuo adopta, en mayor o menor grado, actitudes y creencias que justifican tanto utilitaria como moralmente el terrorismo inspirado en una versión salafista y a la vez belicosa del credo islámico”⁶⁸⁴.

Con estas definiciones queda claro que para atajar esos procesos de radicalización es prioritario establecer políticas integrales y coordinadas para hacer frente a los generadores de violencia de manera efectiva. Para aplicar esas políticas son necesarios todos los resortes del Estado, no sólo los vinculados a la seguridad sino también los relacionados con aspectos educativos, formativos, de servicios sociales, y

⁶⁸³ ALONSO, R. “Procesos de radicalización de los terroristas yihadistas en España”. ARI Nº31/2007-7/03/2017. Real Instituto Elcano. Disponible en Internet:<http://www.realinstitutoelcano.org/>. [Consulta: 15 junio 2013]

⁶⁸⁴ REINARES, F Y GARCÍA-CALVO, C. “Informe sobre Estado Islámico en España 2016”. Real Instituto Elcano. Disponible en Internet:http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/actividad?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/calendario/actividades/informe-estado-islamico-espana. [Consulta: 10 agosto 2016]

por supuesto la implicación y la sensibilización de toda la sociedad española. Ésta debe ser consciente de la amenaza que supone el extremismo violento.

Tenemos que considerar que la radicalización constituye un fenómeno complejo y dinámico que se basa en un conjunto de factores globales, sociológicos y políticos; que dicha radicalización no corresponde a un perfil único, sino que afecta a hombres, mujeres y, sobre todo, jóvenes ciudadanos europeos de cualquier origen social que arabiza motivos tanto socioeconómicos, ideológicos o personales como psicológicos, por lo que debe abordarse teniendo presentes los antecedentes de cada persona afectada y sobre todo no hacerlo sólo teniendo en cuenta criterios de seguridad⁶⁸⁵

De igual modo debemos ser conscientes que si bien la amenaza representada por el extremismo islámico es la que más preocupa, no hay que olvidar la radicalización creciente de la extrema derecha -por ejemplo con los atentados perpetrados por el ultraderechista Anders Behring en Noruega en 2011- y de los movimientos ultranacionalistas que utilizan las mismas técnicas de captación y radicalización que los yihadistas. Por ese motivo las acciones que se tomen sobre la prevención de la radicalización violenta deben ser tomadas desde un enfoque integral⁶⁸⁶.

Otra consideración más sobre la radicalización nos la apunta Reinares cuando expone que:

[...] “la clave es adelantarse, y prevenir la radicalización violenta y el reclutamiento terrorista en aquellos lugares concretos del territorio español donde se producen o en los que se aprecie potencial de que puedan producirse, a fin de detectarlos con prontitud y tratar convenientemente sus manifestaciones”

Es importante tener en cuenta las diferentes operaciones policiales que se han llevado a cabo en las últimas décadas contra el terrorismo yihadista en nuestro país, para ver los lugares de nuestro país donde la radicalización tiene un caldo de cultivo más favorable y por consiguiente actuar con mayor intensidad si cabe en esos territorios.

Entre marzo de 1995 y finales de diciembre de 2016 las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejecutaron un total de 100 operaciones contra el yihadismo, de las cuales 18 se desarrollaron total o parcialmente en Ceuta y Melilla. Sólo Barcelona y Madrid han estado relacionadas con más operaciones antiyihadistas que las realizadas

⁶⁸⁵ Disponible en Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0410+DOC+XML+V0//ES>. [Consulta: 19 diciembre 2015]

⁶⁸⁶ Disponible en Internet: <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa-conferencia-alto-nivel-para-prevenir-radicalizaci%C3%B3n-terrorista>. [Consulta: 10 enero 2016]

entre Ceuta y Melilla durante el mismo periodo, y ello a pesar de las enormes diferencias de población entre unas y otras.

También es significativo que a lo largo de 2016 la zona de España con más operaciones contraterroristas consumadas por los diferentes cuerpos policiales haya sido Cataluña, y en particular Barcelona, lo que las convierte globalmente en las zonas más afectadas por el fenómeno yihadista. Lo que nos dicen las cifras es que desde la mitad de la década pasada Ceuta y Melilla junto con Cataluña han venido funcionando como importantes nodos de radicalización y escenarios de una intensa actividad de adoctrinamiento, captación y reclutamiento con fines terroristas.⁶⁸⁷

Con estos datos⁶⁸⁸ se observa objetivamente que el principal escenario de la movilización promovida en España por Daesh se encuentra en la provincia de Barcelona y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

El caso de Barcelona y su provincia, hay factores que han contribuido a que haya venido funcionando como importante nodo de radicalización y escenario de una intensa actividad de adoctrinamiento, captación y reclutamiento con fines terroristas. Entre ellos están a que en la Ciudad Condal y su conurbación hay un segmento importante de segundas generaciones en el conjunto de la población musulmana, que a su vez son las más proclives a sufrir procesos de radicalización; otro de los motivos apuntados, que explican que la provincia de Barcelona tenga índices tan altos de movilización yihadista es por la cercanía con la frontera francesa, eso lo que provoca que sea más fácil y rápido el trasiego entre nuestro país y el Norte de Europa y a esto último le podemos añadir la proliferación de centros de culo salafistas en los últimos años que no se ha dado en otro lugar de España, excepto Ceuta, lo cual ha permitido un mayor proselitismo de la vertiente radical más rigorista y extrema del islam⁶⁸⁹

⁶⁸⁷ DE LA CORTE, L “¿Enclaves yihadistas? Un estudio sobre la presencia y el riesgo extremista en Ceuta y Melilla”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol.1, No2(2015), DO1-34. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.1>. [Consulta: 10 enero 2016]

⁶⁸⁸ Disponible en Internet: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/actividad?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/calendario/actividades/informe-estado-islamico-espana. [Consulta: 10 agosto 2016]

⁶⁸⁹ REINARES, F Y GARCÍA-CALVO, C. “Cataluña y la evolución del terrorismo yihadista en España”. Comentario Elcano 28/2015-13/4/2015 Disponible en Internet: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-reinares-garcia-calvo-catalunya-y-la-evolucion-del-terrorismo-yihadista-en-espana. [Consulta: 15 noviembre 2015]

1.2. Entornos específicos de radicalización.

Los espacios de radicalización han ido variando en los últimos años como consecuencia de diversos factores entre los que hay que destacar: la presión policial, las actuaciones judiciales y los avances originados por la revolución digital.

Si en los inicios de la ofensiva yihadista los lugares donde se llevaban a cabo las tareas de proselitismo y radicalización eran en su mayoría centros de culto, centros culturales, domicilios privados, establecimientos comerciales y centros penitenciarios, en los últimos años nos encontramos con procesos de radicalización iniciados y concluidos a través de Internet.

Los grupos terroristas neosalafistas en su estructura organizativa y en el elenco de actividades que emplean, utilizan tanto las innovaciones en tecnología de las comunicaciones como a los avances propios de la sociedad de la información⁶⁹⁰, al ser éste un medio en principio menos accesible al control policial y de fácil acceso para los individuos que buscan el anonimato de las redes sociales o las aplicaciones de mensajería instantánea.

Si bien es cierto que hay que destacar la potencialidad que se atribuye a Internet y a las redes sociales, así como su aportación decisiva en los procesos a través de los cuales un individuo interioriza, en mayor o menor grado, las actitudes y creencias del salafismo yihadista que propugna, en lo que se refiere a España los datos nos dicen que los entornos offline siguen superando a los online en lo referido a los lugares dónde se llevan a cabo procesos de radicalización⁶⁹¹. Con las cifras de los expertos podemos colegir que actualmente internet actúa como refuerzo y acelerador, pero en la mayoría de los casos los individuos se radicalizaron en un entorno mixto, a la par offline y online

Los ámbitos específicos donde se llevan a cabo procesos de radicalización en entornos físicos offline son variados ya que los reclutadores intentan no ceñirse a un solo espacio no sólo por motivos policiales si no por las propias necesidades de la selección. La lectura de los magníficos informes que sobre radicalización y extremismo violento han realizado Reinares y García-Calvo, permiten ver que las labores de captación y posterior radicalización se realizan en domicilios, establecimientos comerciales privados, lugares de culto islámico, espacios al aire libre y centros penitenciarios.

⁶⁹⁰ REINARES, F. *Terrorismo global*, Op.cit., p.93

⁶⁹¹ REINARES, F. y GARCÍA-CALVO, C. "Informe sobre Estado Islámico en España 2016", p.38

2. Actuaciones de las Administraciones Públicas con la Comunidad musulmana, los centros de culto y establecimientos penitenciarios.

La razón de profundizar en estos lugares es por considerar que en ellos, además de ser espacios proclives para acometerse procesos de radicalización son a su vez lugares en los cuales las administraciones públicas colaboran más directamente con las comunidades musulmanas para la puesta en marcha de planes y/o políticas que tienen por objeto establecer las condiciones más favorables para prevenir posibles estadios de radicalización.

Teniendo en cuenta la importancia que tienen las actuaciones de las Administraciones Públicas en su relación con la Comunidad musulmana, con los centros de culto y, los establecimientos penitenciarios para la elaboración de políticas en materia de prevención de la radicalización yihadista, consideramos que para el objeto de este trabajo es fundamental analizar las actuaciones llevadas a cabo en esos ámbitos. Por ello vamos a desarrollar los siguientes aspectos:

- La integración de la comunidad musulmana.
- Las medidas para facilitar el culto con el fin de evitar la proliferación de centros de culto clandestinos y la prédica de imanes próximos a posiciones violentas.
- La intervención en los centros penitenciarios.

2.1. Integración de la Comunidad Musulmana

Uno de los aspectos clave para evitar que se inicien procesos de radicalización es conseguir una buena integración del colectivo musulmán en nuestro país.

Para examinar cómo se está haciendo esa integración, vamos a estudiar las medidas que se han tomado en España, desde que en el Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el atentado del 11-M⁶⁹² se estableciera la necesidad de adoptar una serie de propuestas en el ámbito religioso para favorecer la normalización religiosa de la comunidad musulmana.

Entre las actuaciones que se estimaban prioritarias, vamos a desarrollar las siguientes:

⁶⁹² Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión del día 30 de junio de 2005, resultante del Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004. Boletín Oficial de las Cortes Generales núm 242 de 14 de julio de 2005.

2.1.1. *En relación con el aspecto económico: Financiación de la Comunidad Musulmana*

Previamente a desarrollar este punto considero que es importante la lectura de nuestro texto constitucional para conocer el marco general que guía las relaciones entre el Estado y la Comunidad Musulmana en el aspecto económico.

El art 16.3 CE dice:” Ninguna confesión tendrá carácter estatal.Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

Por consiguiente nuestra norma principal, deja patente que la actuación del Estado no va a ser ajena al hecho religioso, apuntando a la posibilidad que se produzca una cooperación y una colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas que existan en nuestro país.

Se entiende que la base de la cooperación está en que ejercer la religión es un derecho constitucional que es beneficioso para una parte de la sociedad, sobre todo aquella que tiene en la religión un pilar importante de su vida. Por ese motivo debe quedar claro que no se combate contra la religión musulmana, sino contra las visiones extremistas y violentas de la misma.

a) Financiación indirecta y directa de las Comunidades a través del Estado

Como veremos a continuación las afirmaciones que se hacen en el sentido que el Estado español no financia a las comunidades musulmanas no son ciertas, ya que éstas vienen recibiendo fondos públicos tanto *indirecta como directamente*..

a.1 Vía indirecta de financiación.

La *vía indirecta* de financiación proviene del Acuerdo suscrito por parte de la Comisión Islámica de España (CIE) con el Estado Español⁶⁹³. Con arreglo al mismo se establecían una financiación indirecta vía exenciones de impuestos. En el art.11.3 del Acuerdo se aprueba que la CIE, así como sus miembros, estarán exentas de:

- Del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y de las contribuciones especiales que, en su caso, correspondan por los siguientes inmuebles de su propiedad: 1) Las Mezquitas o lugares de culto y sus dependencias o edificios y locales anejos

⁶⁹³ Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. BOE núm 272, de 12 de noviembre de 1992, p. 38214-38217].

destinados al culto, asistencia religiosa islámica, residencia de Imames y dirigentes religiosos islámicos. 2) Los locales destinados a oficinas de las Comunidades pertenecientes a la Comisión Islámica de España. 3) Los centros destinados únicamente a la formación de Imames y dirigentes religiosos islámicos.

- Del Impuesto sobre Sociedades, en los términos previstos en los números dos y tres del artículo 5 de la Ley⁶⁹⁴ 61/1978, de 27 de diciembre, reguladora de aquél. Del Impuesto de Sociedades que grava los incrementos de patrimonio obtenidos a título gratuito, siempre que los bienes y derechos adquiridos se destinen a actividades religiosas islámicas o asistenciales.
- Del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, siempre que los respectivos bienes o derechos adquiridos se destinen a actividades religiosas o asistenciales, en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto, aprobado por Real Decreto Legislativo⁶⁹⁵ 3050/1980, de 30 de diciembre, y su Reglamento, aprobado por RD 3494/1981, de 29 de diciembre, en orden a los requisitos y procedimientos para el disfrute de esta exención.
- La Comisión Islámica de España, así como sus Comunidades miembros, y las asociaciones y entidades creadas y gestionadas por las mismas que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social, tendrán derecho a los beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico-tributario del Estado español prevea en cada momento para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, a los que se conceden a las entidades benéficas privadas.
- La legislación fiscal regulará el tratamiento tributario aplicable a los donativos que se realicen a las Comunidades pertenecientes a la CIE, con las deducciones que, en su caso, pudieran establecerse.

La ley 26/1992, de 10 de Noviembre en relación con la financiación indirecta vía exención de impuestos se ve consolidada con el Real Decreto Legislativo⁶⁹⁶ 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y con la Ley⁶⁹⁷ 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

⁶⁹⁴ BOE núm 312, de 30 de diciembre de 1978, p.29429-29437.

⁶⁹⁵ BOE núm 29, de 3 de febrero de 1981, p.2442-2448.

⁶⁹⁶ BOE núm 59, de 9 de marzo de 2004, p.0001-0106.

⁶⁹⁷ BOE núm 307, de 24 de diciembre de 2002, p.45229-45243.

Por último decir con respecto al derecho a la exención del pago de determinados impuestos y tributos ,entre los cuales se encuentra el pago de la contribución territorial no solo a los inmuebles destinados al culto, sino también a los destinados a otros fines vinculados a las tareas propias de la confesión⁶⁹⁸ no está en duda por parte de nuestro Tribunal Constitucional a tenor de lo establecido en el recurso de inconstitucionalidad⁶⁹⁹ presentado por el Estado Español contra la Ley⁷⁰⁰ Foral 10/2013, de 12 de marzo.

a.2 Vía directa de financiación

La vía directa de financiación de las Comunidades musulmanas en España se materializa a través de la Fundación Pluralismo y Convivencia.

La Fundación Pluralismo y Convivencia⁷⁰¹, que aparte de los fines que tiene en el ámbito de la promoción de la libertad religiosa, de lugar de debate y de puesta en marcha de las políticas públicas en materia religiosa , va a tener un papel destacado en el aspecto económico al convertirse en la entidad pública estatal encargada de hacer posible el apoyo económico a las confesiones religiosas que han celebrado Acuerdos de Cooperación con el Estado de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa⁷⁰² (LOLR).

El apoyo económico de la *Fundación Pluralismo y Convivencia a las Confesiones* religiosas, se concreta a través de convocatorias anuales de ayudas destinadas principalmente al apoyo a Federaciones y Organismos de coordinación de las confesiones minoritarias, a proyectos finalistas de ámbito local de carácter cultural, educativo y de integración social, a la mejora y a la promoción del pluralismo religioso y de la convivencia en una sociedad plural como es la española.

⁶⁹⁸ Disponible en Internet:http://www.observatorioreligion.es/diccionario-confesiones-religiosas/glosario/acuerdos_de_cooperacion.html. [Consulta:15 de julio 2016]

⁶⁹⁹ Nota de prensa del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional el apartado d) del art.136, de la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo. Disponible en Internet: http://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2013_088/NOTAINFORMATIVA_NUMERO882013.pdf. [Consulta:17 de diciembre 2016]

⁷⁰⁰ BOE núm 83, de 6 de abril de 2013, p.25766-25770.

⁷⁰¹ Fundación Pluralismo y Convivencia. Creada por acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2004. Disponible en

Internet: http://www.pluralismoyconvivencia.es/quienes_somos/index.html. [Consulta:19 de julio 2016]

⁷⁰² Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR). BOE núm 177, de 24 de julio de 1980, p.16804-16805.

Este apoyo a las federaciones u organismos de las confesiones y el apoyo a proyectos finalistas de ámbito local se consideran apoyo directo a las actividades de las confesiones minoritarias.⁷⁰³.

La Fundación tiene como fin esencial el apoyo económico a las necesidades y actividades sociales, educativas, culturales y de promoción de la convivencia de las comunidades religiosas.

Ese apoyo ha tenido visibilidad a través del esfuerzo presupuestario canalizado a través de la ayudas de la Fundación Pluralismo y Convivencia. De su memoria de actividades⁷⁰⁴ trasciende que desde el 2005 hasta 2015 la aportación de ayudas directas a la CIE ha sido de aproximadamente 13 millones de euros.

Estas cantidades tienen un reparto desigual en el tiempo debido al impacto negativo que en la concesión de ayudas causó la grave crisis económica que ha sufrido y sigue sufriendo nuestro país. De la lectura del presupuesto de la Fundación se observa cómo en el período de mayor incidencia de la crisis la elaboración de proyectos por parte de las diferentes confesiones disminuyó de una manera importante a sabiendas de la dificultad que iban a tener para conseguir las ayudas.

Las ayudas han sido destinadas para realizar diferentes actividades: como el fortalecimiento de sus sedes; la puesta en marcha de programas de cultura islámica, de interculturalidad, cursos de animación sociocultural para mujeres, editar libros de texto para la asignatura de religión, actividades de integración social, cultural, etcétera.

Sabiendo de la dificultad que entraña aumentar la asignación presupuestaria en los momentos económicos que pasa nuestro país no es óbice para señalar que sería importante hacer ese esfuerzo económico para que la Fundación Pluralismo y Convivencia pueda mantener su compromiso con el diálogo intercultural e interreligioso así como seguir ayudando en el desarrollo de proyectos educativos, culturales y sociales que tanto ayudan a la integración de las comunidades musulmanas en nuestra sociedad.

La labor de la Fundación no sólo ha ayudado económicamente para elaborar y sufragar proyectos sino que también ha permitido otorgar visibilidad al hecho religioso diferenciado de fieles de diversas confesiones religiosas, aportando a la normalización

⁷⁰³ Disponible en Internet:http://www.pluralismoyconvivencia.es/que_hacemos/index.html. [Consulta: 3 de septiembre 2016]

⁷⁰⁴ Disponible en Internet:http://www.pluralismoyconvivencia.es/que_hacemos/memoria_de_actividades.html. [Consulta: 3 de septiembre 2016]

dentro de la sociedad española. Por lo tanto se debe seguir en esa senda ya que ello favorecerá la comprensión y la convivencia en paz social, lo cual ayudará en la prevención de la radicalización.

Lo que no hace la Fundación es aportar fondos para la financiación de los actos religiosos, entre ellos el sustento económico de los imames. La memoria de la Fundación lo deja bien claro cuando manifiesta que:

“[...] en efecto parece lógico que el Estado español en tanto que laico, con una laicidad positiva, no contribuya a financiar el culto, pero nada impide su apoyo a actividades de interés general que sean desarrolladas por las confesiones minoritarias”⁷⁰⁵.

Esta falta de financiación del Estado con relación a la celebración del culto y la remuneración de los imames, implica que sea la propia comunidad musulmana la que se haga cargo de los mismos. Vamos a ver cómo se lleva a cabo.

b) Financiación de la Comunidad musulmana a través de recursos propios.

Intentar plasmar de manera separada la financiación de los centros de culto musulmanes en España es complicado ya que muchas veces se entremezclan varias vías de financiación en un mismo oratorio: *la que hacen los fieles, la que hacen países extranjeros* y la que llevan a cabo las distintas administraciones públicas ya sea directa como indirectamente como se ha señalado anteriormente.

b.1 En relación a la financiación que se concreta con la acción de los fieles

Apuntar que en nuestro país la mayoría de los oratorios suelen ser modestos locales de barrio donde los actos religiosos se pueden celebrar gracias a las aportaciones que hacen los miembros de la propia comunidad musulmana, para poder pagar no sólo el sueldo del imam, sino también los gastos originados por el alquiler del espacio destinado al culto y otros gastos generales que se generen por el normal funcionamiento del mismo.⁷⁰⁶

⁷⁰⁵ Disponible en Internet: http://www.pluralismoyconvivencia.es/upload/16/35/memoria_2005_FPC.pdf. [Consulta: 4 de septiembre 2016]

⁷⁰⁶ Disponible en Internet: <http://ucide.org/es/content/los-musulmanes-esp%C3%B1oles-y-la-constituci%C3%B3n>. [Consulta: 4 de enero 2017].

Para entender esa aportación individual hemos de tener presentes los pilares sobre los que sustenta la religión musulmana.⁷⁰⁷ El pilar del islam que nos interesa para desarrollar este punto del trabajo es “la limosna” o zakat, que es el término utilizado para designar un “impuesto” que representa un porcentaje fijo sobre los ingresos y el capital (normalmente el 2,5 por 100), y que todos los musulmanes deben pagar cada año para ayudar a los necesitados.⁷⁰⁸

Los fieles cuando son llamados a financiar movimientos o instituciones de caridad cumplen el sagrado deber de la limosna. El problema de estas aportaciones individuales surge cuando o bien no se hace con la buena fe debida o bien lo hacen sin saber que esas cantidades son utilizadas para financiar a células terroristas.⁷⁰⁹

En *España* tenemos ejemplos de células yihadistas que han hecho un uso indebido de la “zaqat”. Tenemos el caso de la captación de fondos que se hacía en la Mezquita de la M-30 de Madrid por parte de un grupo de neosalafistas según se desprende de las investigaciones policiales y judiciales derivadas de la Operación Gala⁷¹⁰.

Para la Comunidad musulmana moderada el uso de la “zaqat” con fines terroristas es espúreo y violenta al Corán, pero para los yihadistas no es más que otra forma de financiarse para hacer la yihad, por lo que se consideran legitimados para darle el uso que ellos estiman conveniente, al considerarse como “los únicos y legítimos representantes del islam”⁷¹¹.

En consecuencia se puede entender que las millonarias contribuciones que hacen algunos ricos hombres de negocios musulmanes a organizaciones islamistas radicales, ya sean residentes en su países de origen o en Occidente tienen cobertura dentro de la sharía y la gran mayoría de veces lo hacen sin saber cuál es el verdadero destino y fin de su dinero.

⁷⁰⁷ Recordar que los cinco principios básicos de la fe musulmana son: la oración, la peregrinación a La Meca, el ayuno, la profesión de fe (tawhid) y la limosna.

⁷⁰⁸ ARMSTRONG, K. *El Islam*. Barcelona. Grupo Editorial Random House Mondadori, 2001, p.261

⁷⁰⁹ Ejemplo de financiación del terrorismo con aportaciones de fieles se puede comprobar en el comunicado nº 49 del GIA de 15 de octubre de 1996, en el que declaraba que sólo ellos recibirían y administrarían la zakat, cosa que hicieron pero para ser utilizada con fines espúreos

⁷¹⁰ Disponible en Internet: http://www.lespanol.com/espana/201604110/116238422_0.html. [Consulta: 4 abril 2016]

⁷¹¹ De ARISTEGUI, G. *El islamismo contra el Islam*. Barcelona, Ediciones B, 2004, pag.297

Eso implica que sea materialmente imposible para las fuerzas de seguridad poder controlar las aportaciones por parte de personas privadas, y más cuando esas aportaciones se hacen a través del método de la *hawala*⁷¹².

En relación con la asunción de los gastos de los imames por parte de la Comunidad musulmana, nos encontramos con la excepción de la asistencia religiosa en los centros penitenciarios de competencia estatal⁷¹³, que es sufragada⁷¹⁴ por el Estado, a través de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, haciéndose cargo de los gastos materiales y de personal que ocasiona la asistencia religiosa prestada en el ámbito carcelario por los imames o personas designadas por las comunidades y debidamente autorizadas en la forma establecida en el RD⁷¹⁵ 710/2006, de 9 de junio, de desarrollo de los acuerdos de cooperación firmados por el Estado.

b.2. Financiación a través de países extranjeros.

Desde el punto de vista de la seguridad el problema se agrava cuando nos encontramos con mezquitas o centros de culto que han sido construidas gracias a la financiación de países que tienen como credo oficial una versión muy conservadora del islam. Nos referimos a países como Arabia Saudí o Qatar que corren con los gastos de construcción, con la gestión y son los que traen y pagan a imames de su corriente teológica, el salafismo.

Es insoslayable el aldabonazo que ha supuesto para la expansión del salafismo la construcción de mezquitas o centros de culto con esa ideología, a través de la ayuda

⁷¹² Este sistema es un servicio informal de remisión de fondos que entronca con la práctica económica-financiera tradicional islámica basada en la mutua confianza, donde se prescinde de la circulación física de dinero, siendo el valor lo que se mueve. Se utilizan mecanismos de pago establecidos apoyados en una red internacional entre el operador y el cliente, recibiendo los hawaladars comisión por las diferencias de cambio. El porqué de la utilización de este medio es por su rapidez y eficacia, por los pocos costes que supone, por la ausencia de reglamentaciones restrictivas, porque puede llegar a zonas remotas donde no están las entidades bancarias formales, por la ausencia de indicios de comunicaciones, por la inexistencia de registros y por la falta de controles externos.

⁷¹³ Catalunya, tiene transferidas las competencias el ámbito penitenciario. La asistencia religiosa en prisiones se regula a través del: “ Conveni de Col.laboració entre l’Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament de Justícia i el Departament de la Vicepresidència, i el Consell Islàmic Cultural de Catalunya”. Con este convenio se garantiza el derecho de asistencia religiosa a los internos de los centros penitenciarios de Cataluña. Suscrito en Barcelona el 9 de julio de 2008, fue prorrogado y modificado en 2012. Disponible en: http://justicia.gencat.cat/web/content/home/departament/convenis_i_acords/2012/sp_pmc_consell_isla_mic.pdf. [Consulta: 10 abril 2016]

⁷¹⁴ Convenio de Colaboración del Estado con la Comisión Islámica de España para la financiación de los gastos que ocasione el desarrollo de la asistencia religiosa en los establecimientos de competencia estatal. Disponible en: http://www.observatorioreligion.es/upload/93/28/Convenio_de_Colaboracion_Estado-CIE_15_junio.pdf. [Consulta: 5 abril 2016]

⁷¹⁵ BOE núm 138 de 10/06/2006,p.22301-22303.

económica procedente de Arabia Saudí y de otras monarquías del Golfo Pérsico como Kuwait o Qatar, algunos de las cuales tienen en el wahabismo su doctrina oficial.

Basta recordar que uno de los pilares sobre los que descansa el poder del jefe de la casa de los Saud es “la propagación del wahabismo islámico en Arabia Saudí y en todo el mundo”

Sin las aportaciones económicas de la monarquía saudí el islam wahabí no habría podido “colonizar” tantos países si no hubiese financiando a más de 1500 mezquitas en el extranjero, de las que más de 1300 sólo en territorio europeo y norteamericano, así como más de 200 centros islámicos, academias y colegios musulmanes por con un coste según algunos expertos⁷¹⁶ de entre 2 y 3 billones de euros al año.

Qatar, es otros de los países que también ha financiado numerosos proyectos de construcción de mezquitas europeas que tienen en el salafismo su forma de entender el islam, bien directamente o a través de la organización no gubernamental catari *Qatar Charity*⁷¹⁷. Las inversiones de esta ONG en Europa podrían ascender a cerca de 130 millones de euros, además de financiar a los Hermanos Musulmanes en Europa⁷¹⁸

La influencia de los países del Golfo se puede ver con la asunción de prácticas religiosas cercanas a la dogmática propugnada por aquellos países, lo vemos en el hecho de que musulmanes europeos vistan el yilbab, el niqab o el qamis, o incluso en la voluntad de determinar visualmente el principio y el fin del mes de ramadán, según el enfoque literalista que propugnan los países del Golfo.

En nuestro país, según fuentes⁷¹⁹ que citan al *Centro Nacional de Inteligencia* (CNI), Arabia Saudí es el más generoso con respecto a las donaciones en suelo español directamente a través de la familia real, así como un sinnúmero de asociaciones más o menos benéficas más o menos oficiales. Aunque las mezquitas y centros receptores de

⁷¹⁶ YAHYA, B. Director del “Círculo de la Ciudad” (The City Circle). Disponible en Internet: http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-01-17/quien-paga-las-mezquitas-las-finanzas-del-islam-en-europa_623113. [Consulta: 5 abril 2016]

⁷¹⁷ Para la construcción de la Mezquita de Mulhouse, Francia, Qatar ha aportado 1 millón de euros, a parte de más proyectos de construcción de escuelas, centros islamistas, medios de comunicación, o el envío de 200.000 euros al jeque de la mezquita Hamad bin Khalifa en Dinamarca, conocida por su propaganda radical y sus intentos de imponer la ley islámica entre la población musulmana de ese país. Disponible en Internet: <http://www.elmundo.es/internacional/26/11/25/583855fd268e3e1f728b45f7.html>. [Consulta: 27 de noviembre 2016]

⁷¹⁸ “Cómo influyen los países del Golfo a través de las mezquitas”. Disponible en: <http://www.politicaexterna.com/articulos/afkar-ideas/el-islam-en-europa-en-que-medida-influyen-los-paises-del-golfo>. [Consulta: 27 de noviembre 2016]

⁷¹⁹ “El CNI alerta de que seis países musulmanes financian el islamismo” *EL PAÍS*, 31.07.2011. Disponible en Internet: http://politica.elpais.com/politica/2011/07/31/actualidad/1312140952_655494.html. [Consulta: 15 julio 2015]

sus ayudas “no se caracterizan por su elevado nivel de radicalismo, según el CNI. Qatar, en cambio, según el centro de inteligencia español, se inclinó por donar a la “Liga Islámica para el Diálogo y la Convivencia en España”, que controla a su vez el Centro Cultural Islámico de Catalunya y a la que dió 300.000 euros para remodelar su centro.

Pero no sólo es Arabia Saudí la que ha aportado financiación para la construcción de nuevos lugares de culto, países como Kuwait, Catar, Emiratos Árabes Unidos, Libia (antes de la caída de Gadafi) o Marruecos subvencionan y patrocinan a diferentes comunidades islámicas en España a veces con el objetivo de controlarlas y casi siempre con escaso discernimiento los fondos que envían acaban con frecuencia en manos de organizaciones radicales.

El problema añadido es la imposibilidad de tener un control absoluto de los flujos financieros que desde los citados países se prestan a la Comunidad Islámica de España, ya sea vía estatal, a través de organizaciones benéficas, o de manos privadas. Para facilitar el control de esos fondos se demandó la colaboración de los países que forman parte del Consejo de Cooperación del Golfo- Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Omán, Arabia Saudita, Qatar y Bahrein⁷²⁰-al ser desde esos países el origen de donde provienen la mayoría de fondos que acaban en los centros de culto.

Las autoridades españolas se reunieron con los embajadores de los citados países para poner orden en la financiación del islam en nuestro país y “todos ellos se mostraron receptivos” según palabras⁷²¹ de Jose Manuel López Rodrigo, director de la Fundación Pluralismo y Convivencia en el año 2011.

Lo que el Gobierno español quería conseguir con esas reuniones era que las monarquías del Golfo costearan proyectos presentados por las comunidades musulmanas a la Comisión Islámica de España, y que sólo las solicitudes aprobadas por ella fueran susceptibles de ser financiadas por el Golfo. Era considerada una herramienta muy útil para controlar la financiación desde los países mencionados ya que quién tomaría finalmente la decisión para aprobar los proyectos de ayuda que presentan las Federaciones y Organizaciones de la CIE, es la Fundación Pluralismo y Convivencia, dependiente del Gobierno.

c) Demanda de mejora en la financiación

⁷²⁰ Bahrein es el único que nunca ha hecho donaciones en España a centros de culto ni a organizaciones vinculadas a ellos.

⁷²¹ Entrevista disponible en Internet:

http://política.elpaís.com/política/2011/07/31/actualidad/1312140952_655494.html. [Consulta: 15 julio 2015]

La financiación siempre ha sido un punto de discordia en las relaciones entre la Administración y la Comunidad musulmana, lo que ha generado continuas quejas al entender que reciben un trato desigual en comparación con el dado a la Iglesia Católica.

Las principales organizaciones musulmanas, representadas en la CIE, entienden que la limitación presupuestaria comporta una limitación operativa de la actividad religiosa y que si se resuelven los problemas de financiación se podría lograr una mayor normalización y visibilidad de la diversidad religiosa en España.

Para ello solicitan que se les aplique el sistema de asignación tributaria previsto para Iglesia Católica, por el que los contribuyentes pueden optar por destinar un 0,7% de su IRPF al sostenimiento de la confesión y/u otros fines de interés social. Es una reclamación que hace la comunidad musulmana en aras a equipararse desde el punto de vista económico con la Iglesia, siempre teniendo en cuenta y respetando la preeminencia que tiene en España la religión católica. Ese mismo planteamiento es el que defendía Mounir Benjelloun⁷²², cuando era presidente de la CIE y a la sazón de la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI), cuando reclamaba para la financiación de las comunidades islámicas el tener casilla propia en el Impuesto de la Renta para la Personas Físicas (IRPF).

Sin embargo fue la Federación⁷²³ de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) quién judicializó esta reclamación, primero con un recurso ante la Audiencia Nacional y posteriormente otro ante el Tribunal Supremo. El Alto Tribunal sentenció que la negativa del Gobierno a adoptar esa medida no vulneraba derechos fundamentales de la Iglesia Evangélica, entre ellos el derecho a la libertad religiosa

La importancia de la sentencia radica en que la negativa a la petición de tener una casilla en la declaración del IRPF no es por cuestiones ideológicas o de otra índole similar, si no porque en los acuerdos con el Estado establecidos en la Ley de 24/1992 que establecían el régimen fiscal de los bienes y actuaciones de la Iglesia Evangélica no incluía ninguna previsión semejante, cuestión que si fue recogida en el Instrumento⁷²⁴ de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos. La sentencia, eso sí, deja la puerta abierta a que pueda

⁷²² Declaraciones en el Diario El Confidencial, Madrid, 18/01/2015. Disponible en Internet: http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-01-17/quien-paga-las-mezquitas-las-finanzas-del-islam-en-europa_623113. [Consulta: 15 junio 2015].

⁷²³ Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. [BOE núm 272, de 12 de noviembre de 1992, p.38209-38211].

⁷²⁴ BOE núm 300, de 15 de diciembre de 1979, p. 28782-28783.

conseguirse en un futuro si se firma un nuevo convenio con el Estado, ya que la Administración no puede establecerlo de manera unilateral.

Los planteamientos del Ministerio de Justicia pueden significar un giro en la problemática si se cumplen las palabras del Director General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia, Javier Herrera García-Canturri⁷²⁵. Éste ha afirmado que “existe la posibilidad de extender a las restantes confesiones religiosas con notorio arraigo⁷²⁶ (musulmanes, judíos, evangélicos, mormones, budistas, testigos de Jehová y ortodoxa) la posibilidad de que sus fieles marcaran la casilla del 0,7% “. En todo caso, aunque es competencia del Ministerio de Justicia plantear e impulsar esta propuesta, la responsabilidad y la decisión de implantarla dependerán del Ministerio de Hacienda⁷²⁷.

2.1.2 Tratamiento de la educación

La educación es otro de los asuntos importantes que para normalizar las relaciones entre el Estado y la Comunidad musulmana.

a.1. Marco jurídico de la enseñanza religiosa islámica

Vamos a establecer en primer lugar el marco jurídico en el que se desarrolla el ámbito de la enseñanza religiosa islámica en el sistema educativo español. Es el siguiente:

-El artículo 27.3 de la Constitución Española⁷²⁸ establece:

“[...] Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

⁷²⁵ “El Ministerio de Justicia planteará extender la casilla de la Iglesia del IRPF a otras siete religiones”. Madrid, 1 de enero de 2017, EUROPA PRESS. Disponible en: <http://www.europapress.es>. [Consulta: 7 febrero 2017]

⁷²⁶ La definición de los requisitos y el procedimiento para la obtención del notorio arraigo se han establecido en el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. Los requisitos son: Llevar inscrita en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un período de quince años; presencia en, al menos diez Comunidades Autónomas y/o Ciudades de Ceuta y Melilla; cien inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros; estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo; presencia y participación activa en la sociedad española. [BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2015, p.66716-66720].

⁷²⁷ Disponible en Internet: <http://ucide.org/es/content/el-ministerio-de-justicia-plantear%C3%A1-extender-la-casilla-de-la-iglesia-del-irpf-otras-siete>. [Consulta: 19 marzo 2017]

⁷²⁸ Constitución Española. [BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, p.29313 a 29424.

-La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa⁷²⁹ reitera en su artículo 2.1.c:

“[...] el derecho de toda persona a recibir e impartir la enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

-La Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la Comisión Islámica de España, establece en el artículo 10.1:

A fin de dar efectividad a lo dispuesto en el artículo 27.3 de la CE, así como en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se garantiza a los alumnos musulmanes, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el ejercicio del derecho de los primeros a recibir enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que, en cuanto a estos últimos, el ejercicio de aquel derecho no entre en contradicción con el carácter propio del centro, en los niveles de Educación infantil, Educación primaria y Educación secundaria.

El apartado 2 del mismo artículo establece que la enseñanza religiosa islámica será impartida por profesores designados por las las Comunidades pertenecientes a la Comisión Islámica de España, con la conformidad de la Federación a la que pertenezcan. Siendo en el apartado 3 de ese artículo, el que establece que los contenidos de la enseñanza religiosa islámica así como los libros de texto relativos a la misma, serán proporcionados por las Comunidades respectivas, con la conformidad de la Comisión Islámica de España. El apartado 6 dice que la CIE, así como las Comunidades pertenecientes a la misma, podrán establecer⁷³⁰ y dirigir centros docentes de los niveles educativos que se mencionan en el número 1 de este artículo, así como Universidades y Centros de Formación Islámica, con sometimiento a la legislación general vigente en la materia.

⁷²⁹ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR). BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980, p.16804-1680.

⁷³⁰ En España no se ha abierto ningún colegio musulmán.

-Real Decreto 2438/1994⁷³¹, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la religión, establece en su art.3 que:

Los padres o tutores de los alumnos, o ellos mismos si fueran mayores de edad, manifestarán voluntariamente al Director del Centro, al comienzo de cada etapa o nivel educativo, o en la primera adscripción del alumno al centro, su deseo de cursar las enseñanzas de religión, sin perjuicio de que la decisión pueda modificarse al inicio de cada curso escolar. Los centros docentes recabarán, expresamente, esta decisión en la primera inscripción del alumno en el centro o al principio de cada etapa.

-Convenio⁷³² sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la Enseñanza Religiosa Islámica en los centros docentes públicos de educación primaria y secundaria. Es importante porque desarrolla el RD 2438/1994, de 18 de diciembre al establecer el régimen económico de las personas que imparten la enseñanza de la asignatura en los centros educativos de primaria y secundaria, las cuales serán designadas con la conformidad de la CIE.

Con el fin de garantizarlo en la cláusula octava del Convenio establece que el Estado compensará económicamente a las comunidades islámicas por los servicios prestados por las personas que imparten enseñanza islámica en los correspondientes centros docentes públicos del Estado español, en los niveles de Educación Primaria y Secundaria, optimizando las condiciones de impartición de dicha enseñanza. En el Convenio se estipula que la hora de enseñanza religiosa será compensada únicamente por el Estado cuando el número de alumnos a que se imparta sea igual o superior a diez.

-La Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica⁷³³ 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) establece en su apartado 2 que :

“[...] la enseñanza de la religión católica y la de otras religiones con las que el Estado hubiera suscrito el correspondiente acuerdo se ajustará a dicho acuerdo y será de oferta obligatoria para los centros y voluntaria para los alumnos”.

Asimismo en el apartado 3 regula que:

⁷³¹ BOE núm 22, de 26 de enero de 1995, p. 2432-2434.

⁷³² Resolución de 23 de abril de 1996, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 1 de marzo de 1996, y el Convenio sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la enseñanza religiosa islámica, en los centros docentes públicos de Educación Primaria y Secundaria. BOE núm 107, de 3 de mayo de 1996, p.15597-15598..

⁷³³ BOE núm 106, de 04/05/2006

La determinación del currículo de los estándares de aprendizaje evaluables que permitan la comprobación del logro de los objetivos y adquisición de las competencias correspondientes a la asignatura de Religión será competencia de las respectivas autoridades religiosas, siempre y cuando se lleven a cabo de conformidad con lo establecido en los Acuerdos suscritos con el Estado español.

En cumplimiento con este apartado se han aprobado los currículos correspondientes a la Enseñanza Religiosa Islámica en Educación Infantil⁷³⁴, Primaria⁷³⁵, Secundaria y Bachillerato⁷³⁶

Toda la legislación existente en nuestro país que desarrolla el modelo educativo y que debe asegurar la normalización de la enseñanza de asignatura de religión islámica no ha sido implementada debidamente, a tenor de las denuncias de la Comunidad musulmana. Las quejas son variadas, y abarcan temas diversos como son los referidos a la *contratación de profesores*, y los relacionados con *las matriculaciones*.

a.2. Contratación de profesores de religión islámica

Referente a la contratación de profesores de religión islámica, éstos únicamente están contratados por el Ministerio de Educación, y por el Departamento de Educación Vasco, al ser ésta la única CCAA con competencias exclusivas en educación que ha contratado a profesores. Actualmente se atiende demanda básicamente en primaria en Andalucía, Ceuta, Melilla, Aragón, Euskadi, Castilla y León, Canarias y Madrid, siendo la cifra de profesores contratados⁷³⁷ para esta etapa educativa prácticamente la misma desde hace siete años a pesar de que cada vez hay una mayor demanda de enseñanza religiosa en los colegios e institutos públicos.

En cuanto al número de alumnos musulmanes en España, éste sigue creciendo cada año, estando actualmente la cifra en 290.000 alumnos. Nos encontramos con una cifra muy alta en comparación con el número de docentes contratados, a lo que hay que sumar que la situación de aquellas autonomías que no contratan profesorado ateniendo

⁷³⁴ Resolución de 14 de marzo de 2016, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo del área de Enseñanza Religión Islámica de la Educación Infantil. [BOE núm 67, de 18 de marzo de 2016, p.20517-20521.

⁷³⁵ Resolución de 26 de noviembre de 2014 de la Dirección General de Evaluación y Formación Profesional, por la que se publica el currículo del área de Enseñanza Religión Islámica de la Educación Primaria. BOE núm 299, de 11 de diciembre de 2014, p.101207-101233.

⁷³⁶ Resolución de 14 de marzo de 2016 de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo del área de Enseñanza Religiosa Islámica de la Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. BOE núm 67, de 18 de marzo de 2016, p. 20522-20547.

⁷³⁷ En el informe del Observatorio Andalusi sobre el Estudio demográfico de la población musulmana a fecha 31/12/2016 ofrece la siguiente distribución del profesorado: Andalucía 22, para 46.118 alumnos; Aragón: 3, para 8609 alumnos; Canarias:1, para 8728 alumnos; Castilla y León:1, para 6480 alumnos; Ceuta: 14, para 5668 alumnos; Madrid:1, para 38268; Melilla:10, para 7201 alumnos y País Vasco:3, para 7413. Disponible en Internet ::<http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.pdf>. [Consulta:15 marzo 2017]

a los ratios alumnos/centros⁷³⁸ . Por tanto, según las cifras que da el Observatorio Andalusi, el 95% del alumnado musulmán carece de de clases de religión.

A cerca de la contratación de profesores en la Educación Secundaria Obligatoria hasta el momento no se ha producido ninguna.

a.3. Matriculaciones

Con respecto a las matriculaciones, la Comunidad musulmana denuncia la existencia de numerosas quejas por parte de los padres debido a la deficiente oferta e información. Según las organizaciones musulmanas, son numerosos los centros educativos que no entregan a los progenitores el formulario con la opción de elegir la asignatura de religión islámica⁷³⁹

Esta problemática debería subsanarse ya que la educación es la mejor vía para una buena integración y si hay una legislación y unos acuerdos que implican la obligación de ofertar e informar sobre la clase de religión islámica por parte de las Administraciones debe cumplirse.

2.1.3. Las obligaciones de la Comunidad Musulmana

A lo largo de este trabajo se está incidiendo en la importancia que tiene aislar a los violentos y a los radicales de las comunidades en las que se encuentran para evitar que extiendan su ideología yihadista. Para que esto se pueda conseguir no sólo va a depender desde las actuaciones desde la Administración, sino que va a ser necesaria la implicación de los responsables y dirigentes de las comunidades musulmanas en España.

La responsabilidad de los principales dirigentes de las comunidades musulmanas en España es principal, por lo que deben llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para aislar social e ideológicamente a los radicales y estar alertas para detectar brotes de odio, rencor o intento de captación y comunicarlo a las autoridades competentes. Esas acciones deben ayudar a que no quede ninguna duda sobre la disociación entre los buenos musulmanes y los musulmanes que basan su fe en la interpretación rigorista y yihadista del islam.

⁷³⁸ Ibidem,p.11

⁷³⁹ “Los musulmanes se reúnen con las consejerías para que las CCAA den religión islámica el próximo curso”. Diario El Mundo.19/05/2016.Disponible en Internet: <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/05/19/573d8530468aeb49088b464d.html>. [Consulta:19 de agosto de 2016].

Conjuntamente con la labor de control y prevención por parte de los integrantes de las diferentes comunidades musulmanas, sus principales dirigentes deben ser conscientes de la necesidad de elaborar una buena política comunicativa para que las condenas que hacen de los atentados yihadistas tengan un mayor eco mediático entre la sociedad. Es cierto que esa labor no la pueden hacer ellos solos, y para ello deben tener la ayuda de la Administración a través de actuaciones específicas. Por ejemplo, promocionando campañas informativas especialmente dirigidas a dichas comunidades para mejorar la comprensión de la amenaza, o creando plataformas para el diálogo y la discusión de quejas que puedan suscitar las citadas campañas⁷⁴⁰.

Estamos en una sociedad donde las noticias y la información son capitales para crear estados de opinión, y muchas veces escuchamos que “todos los musulmanes son cómplices porque no condenan los atentados,” pero ello no es cierto, ya que habitualmente condenan los actos terroristas a través de sus webs.

Podemos ver un ejemplo a través de la página web⁷⁴¹ de la *Unión de Comunidades Islámicas de España* (UCIDE), donde hacen una condena a los atentados cometidos en lugares tan diversos como en Turquía, París, Bruselas, Túnez, Egipto, Arabia Saudí o Londres. También con las declaraciones de sus dirigentes en medios de comunicación, como por ejemplo la que hizo el Presidente de la CIE Riay Tatary en relación al atentado cometido en Estambul⁷⁴² en enero de 2017. A lo anterior se podrían sumar campañas como la que se llevo a cabo en la red social Twitter con el *hashtag* “*Not In My Name*” con el objetivo de demostrar que el grupo yihadista Daesh no representaba a los musulmanes del mundo.

A raíz de ejemplos como los citados la Comunidad musulmana se solivianta porque según ellos los medios de comunicación no les hacen caso cuando hacen comunicados condenando las acciones de los yihadistas. Riay Tatary lo resume con la queja que hacía a los medios de comunicación, comentando lo siguiente⁷⁴³:

Fuimos los primeros musulmanes de Europa que se manifestaron totalmente en contra de los crímenes del mal llamado Estado Islámico, emitimos un comunicado, la agencia EFE no nos

⁷⁴⁰ DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. ¿Qué pueden hacer los Estados europeos para frenar la radicalización yihadista?. Capítulo Cuarto, p. 159. Disponible en: <http://dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/5673510.pdf>. [Consulta: 6 noviembre 2015]

⁷⁴¹ UCIDE, es una organización religiosa con sede central en Madrid, integrada por distintas comunidades religiosas islámicas de España, y que cofundadora de la CIE. Disponible en Internet: <http://ucide.org/es/search/node/condena%20atentados>. [Consulta: 27 marzo 2017]

⁷⁴² Firme condena de la Comisión Islámica de España ante el atentado de Estambul. Diario El Español. 07/03/2017. Disponible en Internet: http://www.elespanol.com/espana/20170101/18211751_8html. [Consulta: 10 marzo 2017]

⁷⁴³ Disponible en Internet <http://www.observatorio.hispanomuslim.es/isj14.pdf>. [Consulta: 13 septiembre 2016].

hace caso, Europa Press solo un poco, y al final la noticia no sale en los medios. Seguro que si fuera al contrario saldríamos en la portada.

2.2. Medidas para facilitar el culto con el fin de evitar la proliferación de centros de culto clandestinos y la prédica de imames próximos a posiciones violentas.

2.2.1. Introducción

Los centros de culto musulmanes han sido y son uno de los lugares preferidos por los salafistas-yihadistas para llevar a cabo las labores de difusión, radicalización, captación y reclutamiento necesarias para extender su visión rigorista y radical del islam. Los lugares sagrados para los fieles de la religión musulmana, son emplazamientos privilegiados para observar la intersección y recomposición de campos y prácticas religiosas, políticas, sociales o culturales, ya sea en países musulmanes o en el seno de comunidades musulmanas en contexto minoritario.

Asimismo no son sólo un espacio para la oración y el recogimiento espiritual, sino que juegan un papel clave como entorno de sociabilidad donde enseñar la lengua del país de origen, celebrar las festividades nacionales, llevar a cabo campañas de solidaridad con el país de procedencia, realizar labores sociales, asistenciales, culturales y vitales, etc. Así, ya sea como espacio de plegaria, de encuentro o de movilización, la mezquita cumple una primera función de homología de toda comunidad local con el resto de las comunidades musulmanas, que convergen a un mismo punto, la Meca, cinco veces al día, durante el tiempo de la oración.

Los teóricos del fundamentalismo islámico no sólo llevan a cabo una interpretación sesgada del Corán y de los hadices del Profeta, sino que sabedores de la importancia que tiene para la comunidad musulmana la mezquita, han sabido generar las condiciones adecuadas para propagar su interpretación rigorista del islam a través de los lugares sagrados a pesar de las presiones y controles que sobre ellos han llevado a cabo tanto en países autocráticos y dictatoriales como en democracias avanzadas

Hemos de tener muy presentes las experiencias de los países de Oriente Próximo y el Norte de África a la hora de establecer políticas de prevención, ya que sólo con la prohibición no se puede construir ninguna estrategia. En muchos de los países del ámbito geográfico citado los gobernantes han prohibido partidos, reuniones, sindicatos, pero no han podido impedir ni el culto público ni controlar los sermones de forma limitada, no sólo por la dificultad que supone sino porque además pasan a la clandestinidad con lo cual son más difíciles de controlar.

Sobre esto es importante considerar que en algunos países del Norte de África, como Egipto y Marruecos se están produciendo cambios muy importantes en este marco.

En el caso de Egipto, señalar que está aplicando una nueva directiva del Ministerio de Asuntos Religiosos que obliga a los imanes de todas las mezquitas del país-con solo alguna excepción- a leer los sermones preparados por el Gobierno para el día de la plegaria.⁷⁴⁴

Sobre nuestro vecino del sur, comentar que han reestructurado todo lo relativo al ámbito religioso, lo que ha provocado novedades importantes entre las que podemos destacar las siguientes:

- la creación de un Consejo de Ulemas que controlará el contenido de las fatuas;
- la posibilidad de clausura de los espacios de culto que no cumplan con las normas del Estado;
- nuevas directrices gubernamentales en relación la formación de los imanes y a su remuneración. El Estado va a hacerse cargo de los salarios el de los ministros del culto, al contrario de lo que sucedía antes, cuando era la propia Comunidad de la mezquita la que se hacía cargo de los salarios, ello les supone un 300% más de sueldo que cuando lo percibían directamente de ella. En Marruecos hay alrededor de 45.000 imanes que reciben una formación continua por parte del Estado lo que facilita el control sobre los mismos⁷⁴⁵.

En las democracias occidentales, por el contrario, es más difícil llevar a cabo este tipo de acciones preventivas, por ejemplo con el control previo de los sermones, ya que ello supondría la vulneración de derechos fundamentales reconocidos en las diferentes constituciones nacionales y en instrumentos jurídicos internacionales como pueden ser la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷⁴⁶ (art.18), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales⁷⁴⁷ (art.9) o/y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁴⁸ de 1966(art.18.1).

⁷⁴⁴ “ El Gobierno egipcio aumenta el control sobre los imanes. Diario EL País.21/07/2016. Disponible en Internet:http://www.elpais.com/elpais/2016/07/20/opinion/1469009985_133639.html. [Consulta:1 septiembre 2016]

⁷⁴⁵ Conferencia de Mohammed Benhamou, Presidente del Centro de Estudios Estratégicos de Marruecos, y Miembro del Comité contra el Terrorismo de Naciones Unidas, en el 4º Foro Elcano sobre Terrorismo Global, celebrado en Madrid el 15/11/2016.

⁷⁴⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

⁷⁴⁷ BOE núm.108 de 6 de mayo de 1999

⁷⁴⁸ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

En el caso de nuestro país, se han de tener en cuenta dos aspectos importantes: el primero, es que la libertad religiosa es un derecho fundamental recogido en el art.16.1 CE, derecho que no es de naturaleza absoluta ya que tiene el límite en sus manifestaciones en el mantenimiento del orden público protegido por la ley, por lo que no debe servir de instrumento para fines ilícitos tan execrables como los propios del terrorismo, y el segundo, es que el control previo de la prédica de los imames en las mezquitas no tiene ajuste en nuestro derecho positivo.

Nuestra Carta Magna ampara la libertad de expresión cercenando por tanto cualquier modalidad de censura previa.⁷⁴⁹ El Tribunal Constitucional ha declarado que tendrá que comprobarse en cada circunstancia, de qué manera se ha afectado al límite del orden público, algo no adoptable de forma generalista o preventiva. Asimismo nuestro garante constitucional añade que el carácter excepcional del orden público se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y otras hipotéticas consecuencias⁷⁵⁰

2.2.2. Actuación en los centros de culto y centros culturales musulmanes

En la Comisión de Investigación del 11-M se dictaminó que era necesaria la normalización y la visibilidad de la diversidad religiosa en España, para conseguirlo debe producirse una mayor gestión pública en una cuestión tan importante para las confesiones religiosas, como es la apertura y la perceptibilidad de los lugares de culto.

Las Administraciones Públicas y la Comunidad musulmana deben seguir trabajando juntas para que este tema no suponga una razón que pueda servir a los yihadistas para conseguir más adeptos entre los fieles musulmanes, sobre todo entre los más jóvenes.

La apertura y/o construcción de centros de culto en nuestro país está reconocida en nuestro ordenamiento jurídico a través del art 2.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa 7/1980, de 5 de julio, establece el derecho de las iglesias, confesiones y

⁷⁴⁹ En el caso del Principio a la fiscalización a posteriori de las expresiones vertidas, el TC ha declarado que habrá de comprobarse, en cada circunstancia, de qué manera se ha afectado al límite del orden público, algo no adaptable pues de forma generalista o preventiva (STC 20/90 y 214/91), el mismo TC dice que el carácter excepcional del orden público se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como una cláusula abierta que pueda servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos futuros y sus hipotéticas consecuencias (STC 46/2001).

⁷⁵⁰ En este sentido también están las STC de 20/90 y 214/91, art.29.2 de la Declaración de Derechos Humanos de 1948, art.9.2 del Convenio de Roma de 1950 y art.18.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Disponible en Internet: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-09-05-2004/abc/opinion/libertad-religiosa-y-terrorismo_962140246424.html. [Consulta: 10 febrero 2016]

comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero .

Si bien la normativa deja claro el derecho que tienen las diferentes confesiones para establecer y/o construir centros de culto no hay una normativa estatal específica que regule ese derecho, ya que son las Comunidades Autónomas las que tienen reconocidas en nuestro texto constitucional la competencia exclusiva⁷⁵¹ relativa a la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

En este ámbito y conforme a la Ley de Bases de Régimen Local, el municipio ejercerá competencias- en lo establecido en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas- sobre “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”⁷⁵².

Por consiguiente son las Comunidades Autónomas las que tienen plenas competencias legislativas en materia de urbanismo, correspondiendo a los municipios la gestión de los mecanismos que hacen posible el establecimiento de centros privados de carácter religioso. Dentro de la normativa urbanística sobre equipamientos, dotaciones y servicios de interés general hay que tener en cuenta como derecho supletorio el artículo 12 de la Ley del Suelo de 1976 y el artículo 25 del Reglamento de Planeamiento de 1978.⁷⁵³

Nos encontramos por tanto con una ley orgánica que establece el derecho fundamental de las confesiones religiosas para construir o establecer centros de culto pero que no contienen referencias sobre la ubicación y/o las condiciones que deben cumplir los centros de culto musulmanes.

En consecuencia, la normativa en torno a la construcción, o habilitación de espacios de culto, está exclusivamente regulada por normas urbanísticas y medioambientales, sometidas a licencias de obras y de actividad como lugares de concurrencia pública, y excepcionalmente a medidas complementarias para asegurar las condiciones de accesibilidad, higiene, salubridad y seguridad.

⁷⁵¹ CASTRO JOVER, A., “El Derecho Eclesiástico Autonomo en España, Laicidad y Libertades”. *Escritos Jurídicos*, 1, 2001, pp. 47-86

⁷⁵² Vid. artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. BOE núm 80, de 3 de abril de 1985, p. 8945-8946.

⁷⁵³ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M., “Competencias de las Entidades locales en relación con los lugares de culto. Proyecto de Investigación de la Comunidad de Madrid “Libertad religiosa en España y Derecho comparado y su incidencia en la Comunidad de Madrid “(ref.S2007/HUM0403), p.3

Claramente se puede advertir el vínculo entre religión y urbanismo, de manera que el segundo puede ser un elemento que facilite (o dificulte) el ejercicio de la libertad religiosa. Esto supone que el derecho fundamental a la libertad religiosa previsto en nuestra Constitución esté condicionado por la regulación que exista del uso del suelo y por las decisiones públicas en relación al mismo.

2.2.3. Caso particular de Cataluña

En el ámbito autonómico Cataluña, es la única CCAA que regula la interacción entre el urbanismo y la libertad religiosa incidiendo directamente en los espacios de culto con la Ley 16/2009 de 22 de julio⁷⁵⁴, de los centros de culto,- modificada en su disposición transitoria tercera por el art 210 de la Ley 2/2014 de 27 de enero de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público⁷⁵⁵- y el Decreto 94/2010 de desarrollo de la ley⁷⁵⁶.

La finalidad de la ley 16/2009 de centros de culto es garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto. En la norma se prevé suelo donde se admita o se asigne el uso religioso, de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de los municipios, así como regular las condiciones técnicas y materiales mínimas que han de garantizar la seguridad de las personas y las condiciones óptima de salubridad de los mencionados centros⁷⁵⁷.

Con esta ley se pretende acabar con el vacío legal existente hasta el momento en los centros de culto y que había provocado disparidad de criterios entre las instituciones municipales en el momento de conceder las licencias, una situación que había provocado que en algunos casos se aplicase de forma rigurosa la Ley sobre policía de espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos y en otros casos no se exigiesen unas mínimas medidas de seguridad.⁷⁵⁸ Asimismo con la nueva disposición se quería acabar con los conflictos vecinales que se ocasionaron como consecuencia de la solicitud de apertura de nuevos centros de oración⁷⁵⁹.

⁷⁵⁴ DOGC núm. 5432, de 30/07/2009, BOE núm 198, de 17 de agosto de 2009,p.70802-70808.

⁷⁵⁵ BOE núm. 69, 21 de marzo de 2014, p.24329-24558.

⁷⁵⁶ DOGC núm. 5676 de 20 de julio de 2010.

⁷⁵⁷ Disponible en Internet:http://governacio.gencat.cat/.content/afers_religiosos/documents/WEB-El-nou-marc-legal-dels-centres-de-culte-a-Catalunya-3.pps. [Consulta:11 noviembre 2015]

⁷⁵⁸ Disponible en Internet:http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_afers_religiosos/pgov_normativa/pgov_regulacio_centress_cultes. [Consulta:11 febrero 2016]

⁷⁵⁹ Por ejemplo los ocurridos en 1990, con la recogida de firmas para frenar la inauguración de la mezquita de Vic; la reacción vecinal en contra de la apertura de la mezquita en Premiá de Mar o la polémica surgida alrededor de la mezquita de Santa Coloma de Gramanet en 2004.

Hasta ese momento la solución para calmar las protestas vecinales había sido ofrecer a las comunidades islámicas reubicar sus lugares de culto a las periferias de las ciudades. Para conseguirlo algunos consistorios recalificaron el suelo industrial para hacerlo compatible con el uso espiritual y religioso, sin embargo ese traslado también generó quejas entre las empresas que se ubicaban en los polígonos industriales.⁷⁶⁰

Las administraciones públicas y las comunidades musulmanas deberían llegar a acuerdos que fueran aplicables a todos los municipios con el fin de salvaguardar el derecho a la apertura de locales de culto siempre que eso no comportase soluciones segregacionistas, como el construir lugares de culto en polígonos industriales y fuera de las zonas residenciales, y siempre de acuerdo con los límites que establece la legislación.

Por ejemplo un emplazamiento que conduzca a la segregación del lugar de culto sería ilegal al vulnerar el art.14 CE⁷⁶¹ y en el caso de Cataluña se incumpliría el artículo 3 de la Ley de Urbanismo⁷⁶², que establece el concepto de desarrollo urbanístico sostenible para favorecer la cohesión social, si bien habrá que estar al planeamiento urbanístico específico de cada municipio para ver cómo se ha aprobado y ponderado la segregación espacial de los equipamientos religiosos.

La solución adoptada por la Generalitat de Catalunya demuestra que el problema no es tanto de quien debe tener las competencias en materia de regulación de los centros de culto y sí la disparidad de criterios que hay a nivel municipal a la hora de conceder las licencias de apertura. En algunos ayuntamientos se recurre a patrones habituales para oponerse a la construcción o apertura de una mezquita: por un lado las trabas técnicas, y por otro lado los prejuicios asociados a la religión islámica. La Comunidad musulmana se queja porqué, según ellos, los ayuntamientos actúan, en algunas ocasiones, más por las presiones vecinales que por el estricto cumplimiento de la norma, denunciando que entre otras razones se paraliza la apertura de la mezquita argumentando contaminación acústica no sólo de la Comunidad al realizar la oración, sino también al concentrarse en la puerta de la mezquita lo que genera problemas de tráfico y conflictos con el vecindario.

⁷⁶⁰ GARCÍA-ROMERAL, G., "Comunitats islàmiques de Catalunya. Desenvolupament comunitari, moviments i organitzacions islàmiques". 2013. *DivÈrsia*. 3, pp.94-131

⁷⁶¹ El art. 14 de la CE, establece que: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

⁷⁶² Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. DOGC núm.5686 de 5 de Agosto de 2010 y BOE núm.218 de 8 de septiembre de 2010, p.77011-77125..

2.2.4 Favorecimiento a la visibilidad de los centros de culto

Esta problemática debería ir solucionándose en aras a favorecer la integración de las comunidades musulmanas en nuestro país, ya que la ambigüedad administrativa junto con los recelos de la ciudadanía en relación con la apertura de centros de determinadas confesiones en nada ayudan a normalizar la diversidad religiosa, del todo necesaria para frenar la radicalización, sobre todo, de los jóvenes.

Esas dificultades que se enfrentan las comunidades musulmanas en relación a la construcción de mezquitas también fueron señaladas en un informe⁷⁶³ de la *Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia* (ECRI) del Consejo de Europa. En el citado documento se denunciaba la recepción de repetidos informes acerca de los obstáculos para obtener permisos de construcción de nuevas mezquitas, especialmente en zonas urbanas, donde son más necesarias. Esto, según el informe, ha dado lugar al fenómeno de las mezquitas de “garaje”, que obedece a que gran número de musulmanes, al no poder asistir a ningún lugar de culto, se reúnen para orar en garajes privados, o en locales clandestinos o bien en las trastiendas de los comercios regentados por musulmanes.

La ECRI recomienda que las autoridades españolas garanticen en la práctica el respeto a libertad de manifestar su religión colectivamente, como establece el, artículo 9 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, y que para ello otorguen la aprobación de las comunidades musulmanas para construir un número adecuado de mezquitas. Ello redundaría positivamente en el colectivo musulmán ya que se haría visible en el paisaje arquitectónico municipal la diversidad religiosa que hay a nivel poblacional.

Si bien es positivo denunciar aquellas situaciones que generan conflictos y situaciones discriminatorias, para que sean corregidas y a su vez que no sean utilizadas y aprovechadas por los extremistas para presentarse como víctimas, tampoco se puede soslayar que en nuestro país se está llevando a cabo una labor muy importante para acomodar las diferentes sensibilidades religiosas, en entre ellas la musulmana.

Hemos de poner en valor la actuación de los poderes públicos y por ende de toda la sociedad española cuando conocemos datos como los publicados por los informes que lleva haciendo el *Observatorio Andalusi*⁷⁶⁴ desde 2004.

⁷⁶³ Cuarto informe sobre España, publicado el 8 de febrero de 2011, p.35 Disponible en Internet: www.cje.org/descargas/cjes3138.pdf. [Consulta: 7 junio 2015]

⁷⁶⁴ El Observatorio Andalusi, que forma parte de la UCIDE, es una institución creada para la observación y seguimiento de la situación del ciudadano musulmán y la islamofobia en España. Datos disponibles desde 2004 hasta 2015 en

De la lectura de las ponencias desde el año 2004 hasta el año 2015 (inclusive) vemos cómo ha ido creciendo tanto el número de fieles musulmanes que residen en nuestro país como la apertura de nuevos centros de culto -diferencia entre mezquitas de nueva planta y mezquitas habilitadas, por ejemplo locales o garajes-. Vamos a ver cómo ha ido siendo esa evolución:

En 2004 la población musulmana era de 801.284, mezquitas de nueva planta 11 y mezquitas habilitadas 196; en 2005 el número de fieles y de mezquitas era bastante similar al año anterior; en 2006 ya empezó a notarse un aumento considerable de fieles siendo la cifra de 1.080.474, el número de mezquitas edificadas aumentó a 12 y el de las habilitadas pasó a ser de 332; en 2007 las mezquitas edificadas eran 13 y las habilitadas 475; en 2008 se contabilizan 1.310.198 fieles y 598 mezquitas; en 2009 sigue creciendo el número de fieles hasta llegar a 1.446.839 , y también el de las mezquitas que llegan a 690; en 2010 las cifras de fieles son muy parecidas, pero sigue aumentando el número de centros de culto que llega según el Observatorio Andalusi hasta los 785; en 2011 el número de almas musulmanas llega hasta casi el millón seiscientas mil y las mezquitas hasta las 1050; en 2012 sigue creciendo tanto el número de fieles como el de oratorios, llegando éstos últimos a una cifra de 1177, estas cifras siguen creciendo en los años siguientes hasta llegar al informe de 2015; en 2015 la cifra de fieles musulmanes es de 1.887.906 siendo el número de lugares para la oración de 1247.

Estas cifras permiten certificar el aumento tan importante tanto de fieles como de centros de culto en un período corto de tiempo, si bien en práctica totalidad de los casos el incremento sustancial de centros de culto no han hecho que sean visibles en la esfera pública, ya que en la mayoría de los casos son naves industriales, pisos discretos o locales comerciales.

El recelo de la ciudadanía en relación con la apertura de centros de determinadas confesiones unido a las dificultades económicas de la mayoría de las comunidades, hacen que la diversidad religiosa sea mayoritariamente invisible en el paisaje arquitectónico español. Estimamos que para la convivencia y la integración, o siquiera la coexistencia pacífica entre comunidades, es importante que las zonas residenciales reflejen la cultura de las comunidades que viven en ellas. Los edificios emblemáticos como los centros comunitarios, los lugares de culto religioso, los mercados locales o los

comercios especializados son importantes para consolidar las comunidades en sus entornos vitales.

A ello debemos unir que la existencia de lugares de culto regulados reduce la posibilidad de la habilitación de espacios como locales o garajes como oratorios clandestinos, que por consiguiente van a estar fuera del control de las autoridades policiales y de las propias comunidades musulmanas. Es en este tipo de oratorios clandestinos es donde se suele hacer proselitismo de un islam basado en concepciones neofundamentalistas con el riesgo que conlleva para la seguridad del Estado.

No quiere decir con ello que los oratorios ilegales dejarán de existir si se permite la creación de centros de culto sin cumplir ningún tipo de exigencia administrativa , lo que queremos señalar es que los municipios han de ser conscientes que la realidad existente implica la necesidad de dar solución a las necesidades de culto de la cada vez más numerosa comunidad musulmana, y que por ello han de establecer una legislación clara y concisa que evite arbitrariedades , discriminaciones y vulneraciones de la legalidad.

Hay una serie de Principios constitucionales, explícitos e implícitos (derivados de la jurisprudencia constitucional) que no pueden ser vulnerados y, además, orientan la toma de decisiones públicas, por lo que deben ser considerados por las administraciones decisorias antes de tomar ninguna decisión referida al uso del suelo con fines religiosos. Estos principios son⁷⁶⁵:

a) *Principio de Laicidad.*

Recogido en el artículo 16.3CE que establece que:

“[...]Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”

b) *Cooperación del Estado con las confesiones religiosas*

Implica que sólo el tipo de actividad necesaria para la realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos merece ayuda por parte del Estado y su Derecho,

⁷⁶⁵ PONCE SOLÉJ. Y CABANILLAS, J.A., "Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa". *Observatorio del Pluralismo religioso en España*. Madrid, 2011. Disponible en : http://observatorioreligion.es/upload/83/07/Guía_lugares_de_culto.pdf. [Consulta: 8 de junio 2015]

impidiendo en todo momento que el Estado pueda optar por una cooperación que atente contra la laicidad inherente a cualquier actividad pública.

c) La interdicción de la arbitrariedad (racionalidad y justificación)

Se deben justificar y fundamentar las decisiones sobre el uso del suelo mediante la confección de serias Memorias de los planes de urbanismo.

d) No discriminación (ni directa ni indirecta, ni por otros entes públicos ni por otros privados)

Determinadas prácticas urbanísticas pueden suponer discriminación en el uso del suelo, sea por activa o por pasiva, entorpeciendo la igualdad. En este sentido es destacable la previsión contenida en el art.31 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres⁷⁶⁶. Va a ser importante el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana⁷⁶⁷, en lo referente a los lugares de culto ya que la LS contiene un entramado de principios y reglas de obligado cumplimiento que condicionan la regulación y ejecución autonómica y local del planeamiento urbanístico y la actividad de policía relativa a la decisión sobre la existencia, ubicación y apertura y funcionamiento de los lugares de culto religioso y que, por tanto, deben ser respetadas por la normativa y actuación autonómica y local.

e) Principio de proporcionalidad

Este Principio supone que la intervención pública debe perseguir un interés general, que sea el medio menos restrictivo posible para los derechos de las personas que permita alcanzar el interés general perseguido y que se suponga la generación de mayores beneficios para la comunidad que costes para éstas y los individuos específicamente afectados.

f) Cohesión social y territorial

El concepto de cohesión social hace referencia al reforzamiento de los vínculos en una comunidad, mediante la integración de la diversidad y la garantía del derecho a la igualdad en aras a la paz social. El de cohesión territorial alude al mantenimiento de un

⁷⁶⁶ El art.31.3 establece que: "Las administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia.BOE,núm 71, de 23 de marzo de 2007,p. 12611-12645.

⁷⁶⁷ BOE núm 261, de 31 de octubre de 2015,p.103232-103290..

equilibrio territorial en la sujeción de responsabilidades y en la distribución de infraestructuras entre las diversas partes de un territorio (por ejemplo, barrios de un municipio, distintos municipios de un ámbito metropolitano)

g) *El concepto de ajustes razonables*

Se entiende por ese concepto, las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las confesiones religiosas, de forma práctica y eficaz y, sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones.

Estos Principios deben ser tenidos en cuenta por todos los políticos o gestores públicos antes de tomar decisiones que, por acción u omisión, afecten al uso del suelo en especial el de libertad religiosa, a los que hay que añadir los instrumentos internacionales que de acuerdo con el art.10.2 CE se ocupan de la libertad religiosa⁷⁶⁸. Entre los que se destacan *el art.18 de la Declaración Universal de los derechos humanos*⁷⁶⁹, o *el art.18.1 del Pacto Internacional de 18 de diciembre de 1966, de derechos civiles y políticos*⁷⁷⁰, en el marco europeo, tanto *el artículo 10 de la Carta, de 12 de diciembre de 2007, de los derechos fundamentales de la Unión Europea, como el artículo 9, de 4 de noviembre de 1950 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales* adoptado por el Consejo de Europa, establecen en términos similares a lo establecido en los instrumentos internacionales, que “ el derecho a la libertad de religión, de conciencia y pensamiento”, que supone “la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos”.

EL CEDH ,protegido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, ya ha sentado jurisprudencia admitiendo que los Estados condicionen la apertura y utilización de los espacios de culto al cumplimiento de ciertas condiciones, que sean objetivas y que no estimen la legitimidad de las creencias de las diferentes confesiones

⁷⁶⁸ MOTILLA DE LA CALLE, A., La protección de los lugares de culto en las organizaciones internacionales (especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos).IUS CANONICUM/VOL.52/2012.

⁷⁶⁹ El art.18 establece: “la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

⁷⁷⁰ En su párrafo 3, el art.18.1 establece: “ que la libertad de manifestar su propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos fundamentales de los demás”

religiosas, entre ellas la Sentencia del caso Vergos contra Grecia⁷⁷¹) sobre las relaciones entre la libertad religiosa y el urbanismo, la cual debería ser tenida en cuenta por nuestros gestores públicos.

2.2.5 La creación de lugares de culto multirreligiosos.

La creación de lugares de culto multirreligiosos debe ayudar a normalizar el hecho religioso a la vez que hacer efectiva en nuestro país la globalización multirreligiosa hacia la que tiende el mundo actual. La posibilidad de creación de lugares de culto multirreligiosos puede favorecer la confraternización los diferentes credos religiosos y marcar un nuevo modelo de pluralidad religiosa de acorde con la CE, la LOLR y los Acuerdos celebrados con las Confesiones religiosas distintas de la católica.

En los casos que se construyan espacios ecuménicos por parte de la administración pública se deberían tener en cuenta Principios como el de no confesionalidad y de neutralidad, así como habilitar sistemas para no adscribir de manera exclusiva a una confesión determinada los espacios con lo que se haría posible el ejercicio de la libertad religiosa en condiciones de igualdad, posibilitando el derecho de las confesiones a tener un lugar de culto donde realizar sus actos religiosos. Sería una consecuencia del principio de cooperación entre el Estado y las diversas confesiones religiosas⁷⁷² (art.16.3 CE)

Para evitar la vulneración del Principio de neutralidad religiosa se podría encuadrar este equipamiento religioso en el equipamiento comunitario, social o polivalente, como señala la legislación urbanística, equiparándose el uso religioso a los usos civiles, culturales o asociativos, siempre que a otros grupos no religiosos se les facilitase igualmente lugares de reunión. Se partiría de la cultura como conformadora de la convivencia, donde la religión sería un elemento o producto cultural más, siempre sin establecer preferencias a unos colectivos sobre otros.

En cuanto a la construcción del espacio multiconfesional es imprescindible la colaboración de las Confesiones con la Administración para llevar a cabo el diseño de la construcción y la utilización conjunta de dicho centro ecuménico. Aspectos como:

⁷⁷¹ PONCE SOLÉ, J., "Derecho, apertura de lugares de culto y libertad religiosa. A propósito de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de junio de 2004, caso Vergos contra Grecia", *Revista CIDOB d'Affers Internacionals* 77(2007), p. 149-151.

⁷⁷² DÍEZ DE VELASCO, F., "Los espacios multiconfesionales en centros públicos en España: ensayo de tipología". Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna. Disponible en: <https://fradive.webs.ull.es/artic/multiconfbandue.pdf>. [Consulta: 15 junio 2015]

- la cuestión de la orientación del espacio para establecer la dirección de la oración⁷⁷³
- la compatibilidad de la oración tanto diaria como cuando afecte a los días sagrados para cada una de las confesiones que van a utilizar es espacio ecuménico. En épocas de fuerte práctica religiosa para las diferentes confesiones religiosas puede producirse una incompatibilidad horaria de difícil resolución si solamente se dispone de un espacio multiconfesional. En este caso la Administración podría prestar más atención a aquellas confesiones religiosas que no dispusiesen de lugares de culto en suelo urbano consolidado, pero son temas que deben tratarse específicamente y en cuya solución podría ayudar la Fundación Pluralismo y Convivencia.
- La morfología, simbología y requisitos comunes de los espacios. Al tener que adaptar el espacio a cada confesión la mejor opción serían los espacios cuadrados, pues en ellos la orientación no está tan definida como en las rectangulares y siempre será más sencillo ubicar la alquibla o la dirección de Jerusalén en alguno de los cuatro muros de la sala. Lo que debe ser primordial es que se asegure la limpieza del espacio sagrado, que haya agua corriente cerca de los mismos, que se habilite un lugar para dejar los zapatos, etcétera; son cuestiones que sin bien pueden parecer baladíes para un cierto sector de la sociedad para los practicantes de las confesiones son muy importantes.

El Tribunal Supremo tiene jurisprudencia que puede ser útil a la hora de justificar legalmente la posibilidad de construcción de centros ecuménicos, cuando dictamina en el Fundamento de Derecho cuarto de la STS de 4 de febrero de 1987⁷⁷⁴ que:

“[...]La existencia de equipamientos religiosos no vulneran la neutralidad del Estado ni implica discriminación por razones ideológicas”

De lo expuesto se pone de manifiesto que compatibilizar el uso de salas multirreligiosas es una tarea árdua y harto complicada que exige la búsqueda de equilibrios constantes entre la normativa, la tradición, las exigencias más específicas o más generales de las diversas comunidades religiosas y los medios de los que pueda disponer la Administración para implementar y gestionar dichos lugares.

⁷⁷³ En relación con la orientación: los fieles musulmanes llevan a cabo la oración orientados a La Meca, los judíos hacia Jerusalén, el resto de confesiones como la budista, el hinduismo o el sijismo la tienen dirección este, si bien para estos colectivos la orientación no es tan acuciante como para los dos primeros.

⁷⁷⁴ Sentencia Tribunal Supremo: 4/02/1987. Ponente Juan García-Ramos Iturralde. ROJ: STS 11418/1987.

2.2.6. Evitar la prédica de imames próximos a posiciones violentas

El proselitismo de la versión más rigorista del Corán necesita de un brazo ejecutor para que su propagación a través de la mente de sus fieles sea lo más efectiva posible, y ahí radica la trascendencia e influencia que tiene la figura del imam. Esa figura cobra más importancia cuando una parte importante de los que predicán en España son extranjeros, lo que implica en la mayoría de los casos que desconozcan la idiosincrasia y el sistema de derechos y libertades que priman en nuestra sociedad.

Esas carencias les dificulta la posibilidad de identificar las prioridades de los musulmanes que viven entre nosotros con lo que la integración de sus fieles será más complicada. Esa falta de conocimiento de la realidad es concomitante al hecho de que su formación teológica se lleve a cabo fuera de nuestro país ya sea en universidades islámicas como es la de Al-Azhar en Egipto y la Universidad Oumm al Qora en Medina, o en el caso de los imames marroquíes formados bajo programas diseñados por el Ministerio de Asuntos Islámicos y del *Habous*.

En el caso de Marruecos es conocido el empeño de las autoridades marroquíes en controlar la designación de los imames que ejercen en lugares de culto islámico en España, particularmente en aquellos oratorios cuya congregación es principalmente compuesta por musulmanes de origen marroquí, a fin de evitar que predicadores extremistas promuevan la radicalización entre sus nacionales y a su vez para controlar posibles movimientos políticos que puedan desestabilizar a su país.

Marruecos considera que la formación de imames es clave y por ello ha creado la Fundación de Ulemas Africanos, cuyo objetivo es “animar la investigación científica sobre la religión y cultura islámica, integrar los valores del islam en toda reforma o iniciativa de desarrollo en el continente africano, y coordinar y unificar los esfuerzos de los ulemas africanos en la difusión del islam moderado⁷⁷⁵”. El país vecino también es objetivo del fundamentalismo islámico, y son numerosos los ciudadanos de origen marroquí que se han visto involucrados en episodios terroristas, por lo que todo lo que sucede en Marruecos afecta a la seguridad europea.

Todo lo que supone formar a imames que promuevan una visión del islam positiva y concordante con los valores que imperan en Europa será de gran utilidad para facilitar la integración de la numerosa comunidad marroquí que reside en España. Pero el

⁷⁷⁵ “España recibe a 26 imames moderados para evitar atentados en Europa”. Diario La Información.com.14/06/2016.Disponible en Internethttp://www.lainformación.com/disturbios-conflictos-y-guerra/terrorismo/Espana-recibe-moderados-atentados-Ramadan_0_926008608.html. [Consulta:20 diciembre 2016].

primero que debe integrarse en la Comunidad al que vaya destinado es el propio imam. Para asegurar que no haya imames que se aparten de la doctrina oficial del islam malekí-escuela del Islam mayoritaria en Marruecos- y contener la radicalización el reino alauita envió el pasado año 2016, a unos 200 imames a Europa, de los que 26 imames correspondían a España⁷⁷⁶.

Ahora bien, como dice Haizam Amirah Fernández,⁷⁷⁷ esta colaboración ofrece a Rabat: “posibilidades de ejercer sobre las mismas una influencia que podría terminar sirviendo mejor a los intereses marroquíes que a los intereses nacionales de España”. Esta contingencia también ha generado preocupación en sectores importantes de la población musulmana de nuestro país ya que piensan que pueden ser controlados por el gobierno marroquí por lo que demandan que la formación de los imames sea ajena a la influencia gubernamental marroquí.

2.2.7. Formación de imames en España para evitar la radicalización.

La labor de los imames dentro de la comunidad musulmana es muy importante no sólo porque es el designado para dirigir la oración, sino porque también es una persona muy respetada y valorada en el seno de su comunidad. En la actualidad va a jugar además un papel fundamental para que la ideología salafista yihadista no consiga crecer entre sus fieles, sobre todo entre los jóvenes, con lo que van a ser muy importantes los mensajes que proclame a través de sus oraciones y alocuciones.

Ese rol que toma la figura del imam es también reconocido desde la Comisión Islámica de España (CIE), ordenando a los imames de todo el país para que sensibilicen a sus fieles contra el extremismo y el terrorismo e inviten a los adolescentes a acercarse al Islam a través de fuentes teológicas no manipuladas por parte de los radicales⁷⁷⁸.

La Ley 26/1992 de 10 de noviembre del Acuerdo de Cooperación entre Estado y Comunidades Islámicas, en su art.3 dice:

A los efectos legales, son dirigentes religiosos islámicos e Imames de las Comunidades Islámicas las personas físicas dedicadas con carácter estable, a la dirección de las Comunidades, a la dirección de la oración, formación y asistencia religiosa islámica y acrediten

⁷⁷⁶ “Marruecos envía más de 200 imames al extranjero para predicar en Ramadán”. Diario El Confidencial.10/06/2016.Disponible en Internet::http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2016-06-10/marruecos-envia-mas-de-200-imames-al-extranjero-para-predicar-en-ramadan_934264.

⁷⁷⁷ AMIRAH FERNÁNDEZ,H., Relaciones España-Marruecos.Informe 19.Octubre 2015.Real Instituto Elcano.Disponible en:<http://www.realinstitutoelcano.org>. [Consult:21 diciembre 2016]

⁷⁷⁸ Informe de la UCIDE sobre islamofobia en España en 2014. Disponible en Internet ::<http://observatorio.hispanomuslim.es/ia2014.pdf>. [Consulta:11 febrero 2016]

el cumplimiento de estos requisitos mediante certificación expedida por la Comunidad a que pertenecen, con la conformidad de la Comisión Islámica de España.

Del artículo citado se desprende que para ser imam se demanda una formación religiosa, aunque elemental (en algunos contextos se exige un certificado de estudios islámicos que demuestre que ha seguido cursos de formación religiosa) y un estilo de vida piadoso y religioso, pero en ningún caso existe obligatoriedad alguna para realizar un curso ni formación específica para poder ejercer su cargo. Son las propias Comunidades las que eligen al Imam, de entre aquellas personas que ellos piensan que están más preparadas para llevar a cabo las tareas religiosas inherentes a su cargo:

Como hemos dicho anteriormente la mayoría de los imames son “importados” de terceros países musulmanes, con el añadido de que en la mayoría de los casos, los recién llegados no tienen ni las habilidades lingüísticas ni el conocimiento legal y/o socio-cultural suficiente con respecto al país en que van a residir y trabajar, además de no mostrarse muy preocupados por sentido teológico que puedan tener sus prédicas⁷⁷⁹.

Esta discrecionalidad en la elección de los imames por parte de cada Comunidad religiosa ya fue denunciada en el Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004. En ella se planteó la necesidad de una formación democrática mínima para los mismos en la línea del art.10.5 de la Ley 26/1992, que señala que:

La Comisión Islámica de España, así como sus Comunidades miembros, podrán organizar cursos de enseñanza religiosa en los centros universitarios públicos, pudiendo utilizar los locales y medios de los mismos, de acuerdo con las autoridades académicas.

2.2.8. *Cursos de formación de imames*

Del artículo anterior, se extrae en primer lugar que la formación recae principalmente de las iniciativas de las Comunidades musulmanas, aunque también podemos encontrar ejemplo de cursos de educación cívica o lingüísticos como los que organiza la Generalitat de Catalunya, y en segundo lugar que se deja abierta la posibilidad de establecer acuerdos entre las Comunidades Islámicas y las Universidades con el objeto de que se impartan cursos de formación en esos centros académicos. Esta posibilidad que daba la ley quedó plasmada con la creación del primer curso universitario⁷⁸⁰ para la

⁷⁷⁹ Modelos de formación de imames en Europa. Disponible en Internet: <http://mdocc.casaarabe.es/noticias/show/modelos-de-formación-de-imames-en-europa>. [Consulta: 12 febrero 2016]

⁷⁸⁰ Era un curso de Experto en cultura, civilización y religión islámicas que se impartía en la UNED, con el objetivo según sus promotores de “crear las bases para un centro superior de formación de líderes religiosos y culturales en nuestro país”, algo así como el vivero de donde se surtan las mezquitas, las aulas de religión musulmana, los mediadores sociales. Disponible en Internet :

formación de imames en España en el año 2005. La realización del curso no suponía una exigencia para ser el líder religioso de la Comunidad ya que eso corresponde a las propias comunidades islámicas. El objetivo del mismo era erradicar los fundamentalismos y que se contextualizase el islam dentro de la sociedad española y con pleno respeto a la Constitución.

Unos años más tarde se impartieron unos cursos en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)-2009 a 2011- que dejaron de hacerse por cuestiones económicas derivadas de la crisis que en aquellos años afectó a la economía de nuestro país⁷⁸¹.

Es imprescindible que las políticas públicas de prevención de la radicalización y el extremismo ahonden en la necesidad que la formación de los imames se unifique conforme a unas directrices coordinadas y consensuadas con las diferentes Comunidades Islámicas que coexisten en nuestro país. La solución podría ser retomar los cursos que se impartían en la UNED. En esa dirección están las declaraciones⁷⁸² hechas por Yusuf Fernández, secretario de la Federación Musulmana de España y portavoz de la CIE, en las que comentaba que:

Los futuros imames que dirijan la oración colectiva del islam en las mezquitas deberán realizar cursos obligatorios de formación en colaboración con la CIE y el Ministerio de Justicia para familiarizarse con los valores democráticos de su país de acogida y con la visión del islam auténtico, que repudia la violencia y el extremismo.

En palabras Juan Ferreiro⁷⁸³, catedrático de Derecho eclesiástico de la Universidad de Santiago, esta situación obedece en parte a que:

“[...]si bien una ley española establece el derecho de los musulmanes a crear centros de formación de ministros de culto, ningún Gobierno la ha desarrollado”.

Según Ferreiro si se cumpliera la ley tendríamos⁷⁸⁴:

http://www.webislam.com/noticias44460-arranca_el_primer_curso_universitario_para_la_formacion_de_imames_en_espana.html. [Consulta: 8 de enero 2016]

⁷⁸¹ En la última época el curso pasó a denominarse. Experto Profesional en Cultura y Religión Islámicas, y se llevó a cabo a través del Campus Virtual de la Cátedra de Toledo de e-learning de la Universidad Camilo José Cela. Disponible en: <http://mdocc.casarabe.es/noticias/show/modelos-de-formacion-de-imames-en-europa>. [Consulta: 15 febrero 2016]

⁷⁸² “ Los imames de las mezquitas se examinarán de “españolidad” para predicar el islam. Dairio El Confidencial. 23/01/2015. Disponible en Internet: <http://www.elconfidencial.com/espana/2015-01-23>. [Consulta: 19 diciembre 2015]

⁷⁸³ “ España no controla la formación de imames en su territorio”. Diario La Voz de Galicia. 19/11/2105. Disponible en Internet: http://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2015/11/19/juan-ferreiroespana-espana-controla-formacion-iman-es-territorio/0003_201511G19P9991.html. [Consulta: 20 diciembre 2015]

[...]“una voz autorizada para los imanes musulmanes en nuestro país y un Estado que intervendría en esa formación a través de los programas, como sucede con las Universidades católicas que existen en España. En esas universidades el Estado sabe lo que se imparte, por ejemplo en materia de derechos humanos”

De la opinión de los expertos tanto en materia académica como securitaria, se desprende que para conseguir que la formación de los imanes sea conforme con la cultura democrática, los derechos humanos y la aconfesionalidad que imperan en nuestro país debería acometerse por parte de la Administración y de todas las Comunidades musulmanes un plan cuyo fin principal sea que los centros de culto deben esten encabezados por clérigos religiosos moderados que a través de una actitud vigilante y de cooperación fluida con las autoridades públicas coadyuven en la lucha contra la lacra terrorista.

A su vez es una forma de deslegitimar desde dentro del islam a aquellos que realizan una interpretación pervertida, peligrosa y rigorista de la religión musulmana. No es la única ni principal solución al problema, ya que los radicales continuarán realizando de manera clandestina sus actividades de propaganda y captación, y a su vez acusarán a los moderados de tibios y vendidos a occidente⁷⁸⁵, pero si que debe ser el camino para acabar con las prédicas radicales desde los púlpitos de los centros de culto.

Por lo tanto los líderes religiosos moderados deben ser conscientes que tienen ante sí una labor muy importante, el de atraer al islam moderado a todos aquellos que se sintieron atrapados en algún momento por el salafismo-yihadista y que se radicalizaron para convertirse en “soldados de la yihad universal”, sobre todo a los jóvenes .Ellos tienen la llave para conseguir una adecuada integración de las comunidades musulmanas en las sociedades occidentales de acogida impidiéndose el afianzamiento de guetos culturales y sociales que obstaculicen valores comunes y de respeto a la democracia⁷⁸⁶.

De la actitud de la comunidad musulmana y de sus dirigentes se puede afirmar que éstas han pasado de una cierta posición de mirar hacia otro lado, a tener una actitud menos quietista y más proclives a hacer públicas sus repulsas frente a los atentados terroristas, denunciado que los ataques indiscriminados socavan los esfuerzos de la

⁷⁸⁴ En la misma entrevista señalada en la nota 783.

⁷⁸⁵ JORDAN, J. *Terrorismo Global. La evolución del yihadismo en España: un reto para los servicios de inteligencia*. Madrid, Editorial Plaza y Valdés, 2007, p.42

⁷⁸⁶ ALONSO, R., “Estrategia antiterrorista y estructuras de seguridad interior frente a la amenaza terroristas en España”. Disponible en: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area06/GT04/02.pdf. [Consulta: 10 noviembre 2015]

sociedad y de la propia comunidad musulmana a favor de vivir juntos, y que esos actos están en contradicción con los valores que representa el Islam. Es cierto que no todos los imames han suscrito esa nueva actitud y son los que representan a esa minoría de centros de culto que tienen en el salafismo rigorista su doctrina oficial.

2.2.9. Control policial sobre imames radicales.

Si nos atenemos a las cifras⁷⁸⁷ que dan las fuentes de la lucha antiterrorista el número de mezquitas que tienen en el islam radical sus señas de identidad han variado muy poco en los últimos años. En marzo de 2010, las FCSE tenían cuantificadas en España 900 centros de culto, de los cuales 90 podían ser catalogadas como radicales, en abril de 2016 estas mismas fuentes cifran en 1400 los lugares de culto, incluyendo inmuebles particulares, locales, garajes, tiendas de comestibles, etc, de los cuales apuntan que un 80 podrían catalogarse como extremistas. La dificultad de establecer un número concreto provoca un baile de cifras que queda reflejado con las afirmaciones de la Policía Autonómica catalana que habla de la existencia sólo en Cataluña de unos ochenta oratorios radicales⁷⁸⁸.

A pesar de las transformaciones en los ámbitos de radicalización que han supuesto que en la actualidad los radicales acudan de manera discreta a determinados oratorios y allí tratan de descubrir y contactar nuevos simpatizantes, a los que posteriormente invitan a encuentros privados en locales, garajes o piso particulares para profundizar en la yihad⁷⁸⁹, la importancia de las mezquitas para la radicales sigue siendo muy destacable y lo vemos con la lectura del informe⁷⁹⁰, citado anteriormente, de Reinares y García-Calvo⁷⁹¹.

El control policial sobre las mezquitas debe seguir haciéndose con el objetivo de evitar un recidiva en la prédica de mensajes rigoristas en aquellos centros de culto dónde se hayan erradicado y además prevenir sobre futuros intentos de “colonizar” nuevos centros de culto.

⁷⁸⁷ “Radiografía del Islam en España: 1400 centros de oración y un 6% con mensaje radical. Diario El Mundo.10704/2016.Disponible en Internet: <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/04/10/570a2886466163fbb2ffb4648>. [Consulta:6 de junio de 2016]

⁷⁸⁸ Conversación personal con responsables de Información de los Mossos d'Esquadra.

⁷⁸⁹ JORDAN,J Op.cit.,p.43

⁷⁹⁰ Ibidem.,p.44

⁷⁹¹ Esa influencia se mantiene al señalarnos que de 2013 a 2016 los detenidos por actividades relacionadas con Daesh se radicalizaron en un porcentaje del 53,3% en lugares de culto.

2.2.10. Operaciones policiales en centros de culto

La presión ejercida por los diferentes cuerpos policiales que ejercen el monopolio legal de la violencia en nuestro país ha tenido como saldo la desarticulación de un número importante de células que tenían en el entorno y en interior de las propias mezquitas su espacio de actuación.

Del histórico⁷⁹² de operaciones policiales contra el terrorismo yihadista llevadas a cabo en nuestro país se observa cómo las mezquitas eran utilizadas para la selección, captación y el adoctrinamiento sobre todo de muchachos musulmanes en el islam más radical, y que una vez llevado a cabo estos procesos los jóvenes eran enviados al “campo de batalla” ya fuera en Iraq, Siria, Malí o Afganistán.

Operaciones como “Gala”, “Jáver”, “Tala”, “Duna”, “Camaleón-Génesis”, “Farewell” han sido claves para entender el día a día de la utilización de las mezquitas impregnadas de ideología salafista como instrumento de terror y muerte. Las intervenciones policiales llevadas a cabo en el entorno de mezquitas y centros de culto permiten extraer conclusiones positivas a corto-medio plazo pero no definitivas. Positivas ya que han supuesto la desarticulación de células que conformadas bajo el paraguas de los centros de culto han permitido reducir la operatividad de las redes de captación, radicalización, reclutamiento y envío de yihadistas a zonas controladas por Daesh-Operación Farewell-, por Al Qaeda-Operación La Unión-, así como desbaratar atentados que se iban a producir en nuestro país-Operación Cantata-, pero no definitivas ya que la amenaza yihadista perdurará en el tiempo y esas mismas redes están trasladando las labores de reclutamiento, adoctrinamiento y de financiación a otros espacios con el objetivo de burlar la acción policial.

2.2.11. Política de expulsión de imames

En primer lugar hemos de comentar que la actuación de los imames extremistas perjudica sobre todo a la propia comunidad musulmana al verse salpicados por toda la problemática que se genera alrededor de los mismos, por ello son los propios fieles ellos los que muchas veces solicitan la expulsión de esos predicadores como pudimos ver con la acción emprendida por la Asociación Cultural Islámica de la mezquita de Al

⁷⁹² Operaciones policiales contra el terrorismo yihadista, en Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI). Disponible en Internet:http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/operaciones_policiales_contra_el_terrorismo_yihadista_en_espa%C3%B1a. [Consulta:4 enero 2017]

Sath⁷⁹³ decidió apartar a su imán porque consideraban que su discurso era muy radical. Por esa misma senda camina el comunicado emitido por el Consejo de los Imanes de Francia donde solicitaba la expulsión de los radicales islámicos de Europa, en un texto “solemne” leído tras los atentados de París en noviembre de 2015⁷⁹⁴.

En relación a la política de expulsión de imanes radicales, ésta tuvo su punto de inflexión tras la masacre del 11-M. El rechazo a estos individuos mayoritariamente se basa en “motivos de seguridad nacional”, una posibilidad contemplada en la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero⁷⁹⁵, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre⁷⁹⁶. El art.54.1 a) de la citada ley establece como infracciones muy graves:

Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional, o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

La sanción de expulsión y prohibición de entrada impuestas están previstas para la conducta anterior en los artículos 57.1 y 58.2 la LO 2/2009. En estos artículos por ejemplo se sustentó la expulsión de Nourredine Ziani, que fue acusado por el CNI de “estar al servicio de un servicio de inteligencia extranjero que ponía en riesgo a la seguridad del Estado”. En la denuncia basada en el informe del CNI y complementado por el informe de la Brigada Provincial de Barcelona de la Policía Nacional, se decía que:

Por mandato del servicio extranjero ha favorecido la difusión de ideologías extremistas religiosas, buscando y consiguiendo la relación y apoyo de los principales líderes salafistas mediante el impulso y la financiación de sus proyectos de construcción de un centro en Cataluña que fuese una referencia salafista a nivel europeo y desde él manipular las voluntades de representantes musulmanes en Cataluña⁷⁹⁷.

Hay que considerar positivamente todas las medidas legales disponibles para evitar que los imanes radicales puedan extender una visión del islam radical incompatible a

⁷⁹³ “El imán de Valencia fue expulsado por radical”. Diario de Córdoba. 25/08/2004. Disponible en: Internet: http://www.diariodecordoba.com/noticias/espana/iman-valencia-fue-expulsado-radical_139865.html. [Consulta: 4 octubre 2016]

⁷⁹⁴ “Imanes de Francia piden expulsar a radicales islámicos de Europa”. Diario Aciprensa.com. 20/11/2015. Disponible en Internet: <http://www.aciprensa.com/noticias/imanes-de-france-piden-expulsar-a-radicales-islamicos-de-europa-12597>. Consulta: 13 febrero 2016]

⁷⁹⁵ BOE núm 10, de 12 de enero de 2000.

⁷⁹⁶ BOE, núm 299, de 12 de diciembre de 2009, p.104986-105031.

⁷⁹⁷ “El Supremo confirma la expulsión por salafismo de Nouredine Ziani”. Diario La Vanguardia. 4/11/2015. Disponible en Internet: <http://www.lavanguardia.com/vida/20151104/5438593177/el-supremo-confirma-la-expulsion-de-espana-por-salafismo-de-nouredine-ziani.html>. [Consulta: 8 de enero 2016]

todas luces con los principios sobre los que se cimienta nuestro Estado de Derecho, y entre esas medidas está la expulsión de los mismos siempre y cuando se cumplan escrupulosamente los requisitos establecidos por nuestra legislación tal y como confirmó el Tribunal Supremo⁷⁹⁸ con la sentencia 4376/2015, sobre la expulsión del imán marroquí Ziani.

Llevar a cabo estas labores preventivas con imanes radicales no siempre es fácil, ya que las democracias tienen un sistema de protección de derechos y libertades fundamentales que puede convertir la expulsión de estos individuos en asuntos muy complejos para los gobiernos ya que no sólo hay que cumplir con la legislación propia si no también con internacional. Tenemos el caso de los problemas que tuvo el Reino Unido al querer expulsar al clérigo jordano Abu Qatada⁷⁹⁹. Para poder expulsarlo tuvieron que pasar muchos años de sentencias, resoluciones y apelaciones presentadas en diferentes tribunales británicos, y ante el TEDH, al denegarse la expulsión por considerar que se vulneraba entre otros el art. 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que dice que :“nadie podrá ser sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

Los tribunales británicos y el TEDH temían que en Jordania no recibiese un juicio justo, y que éste estuviese basado en pruebas obtenidas bajo tortura, y no fue hasta que se firmó un Memorandum entre el Reino Unido y Jordania que no se permitió su expulsión⁸⁰⁰.

Puede resultar cuánto menos paradójico, pero si los radicales no pudiesen disponer de estos resortes legales los cimientos que sostienen la constitución de los Derechos Humanos universalmente reconocidos serían destruidos no por los terroristas si no por aquellos que pretenden luchar contra ellos sin el imperio de la ley.

La política de expulsiones ha de seguir siendo una herramienta más dentro de las políticas preventivas pensando sobre todo en el beneficio de la propia comunidad musulmana, que no debe permitir que aquellos que buscan romper con el contexto cultural en el que viven puedan representarles.

Esta parte de la investigación ha tenido por objeto explicar cómo las mezquitas son un espacio imprescindible para entender el día a día de los fieles musulmanes, y lo vital

⁷⁹⁸ Id Cendoj: 28079130032015100308

⁷⁹⁹ Clérigo jordano, de origen palestino, vinculado a Al Qaeda y considerado uno de los ideólogos de la Yihad en Europa.

⁸⁰⁰ “ Proceso de expulsión del clérigo jordano Abu Qatada. Diario británico The Guardian. 18/07/2016. Disponible en Internet: <http://www.theguardian.com/uk/2008/jun/18/uksecurity.terrorism>. [Consulta: 12 julio 2016]

que es para prevenir la radicalización y facilitar la integración de los musulmanes conseguir expulsar de ellas a los radicales, ya sean imames o fieles. Esquivar la amenaza del extremismo es un fenómeno complejo y su tratamiento no puede abordarse exclusivamente con criterios de seguridad y policial, sino que debe involucrar otros ámbitos de actuación pública, como el social, el político, el económico y el legislativo junto con la interrelación con las comunidades musulmanas, que son las que gobiernan y gestionan los centros de culto.

Esa confianza entre los diferentes colectivos mencionados, ayudará a superar la imagen de una sociedad vigilante, cuando en realidad se trata de avanzar hacia una sociedad “resiliente” y “corresponsable”. Solo a través de una acción conjunta se podrán generar escenarios que permitan que la educación y la convivencia primen sobre el fanatismo y la radicalización violenta velando y procurando que las mezquitas y su entorno no se conviertan en un semillero de futuros yihadistas.

2.3 Intervención en el ámbito penitenciario

Estamos viendo como los gobiernos y las diferentes instituciones internacionales tienen como objetivos desarrollar estrategias para reducir el hechizo del terrorismo y limitar las fuentes de potenciales reclutados. Cuanto mejor se entienda el proceso de radicalización y por qué las personas se vuelven terroristas, y más globalmente, las circunstancias subyacentes que dirigen al terrorismo, será posible formular las acciones que deben adoptarse para contrarrestar las ideologías extremistas violentas.

Como parte del empeño para contrarrestar, o por lo menos reducir, el radicalismo violento en todas sus formas, existe un creciente enfoque en cárceles por varias razones⁸⁰¹:

- Las cárceles pueden brindar un “refugio seguro” donde los terroristas pueden trabajar en red, intercambiar tácticas y proyectos, reclutar y radicalizar nuevos miembros. Esta problemática ha quedado contrastada en numerosos estudios que afirman que las redes sociales que se desarrollan y mantienen en las prisiones pueden conducir en algunos casos a la radicalización yihadista si se dan las condiciones psicosociales adecuadas⁸⁰².

⁸⁰¹ Memorando de Roma sobre Buenas Prácticas para la Rehabilitación y Reintegración de Extremistas Violentos. Disponible en Internet: <http://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rome-Memorandum-ENG.pdf>. [Consulta: 12 junio 2016]

⁸⁰² TRUJILLO, H., JORDÁN, J., GUTIÉRREZ, J.A. Y GONZÁLEZ-CABRERA, J. “Indicios sobre la radicalización yihadista en prisiones”. Athena Assessment, nº 12/08 de 2 de diciembre de 2008 y Prisons and terrorism, radicalisation and de-radicalisations in 15 Countries, publicado por el Internacional Centre

Estos estudios manifiestan que la vida en la cárcel se desarrolla en un ambiente cerrado y hostil donde el individuo tiene una imperiosa necesidad de formar parte de un grupo que le preste apoyo efectivo y seguridad física. La afinidad hacia personas del mismo origen nacional y cultural y la consiguiente formación de grupos cerrados de carácter étnico-religioso, puede ser utilizada, y de hecho lo ha sido, como un factor favorable a la captación yihadista. Los activistas en la cárcel pueden: adoctrinar, generar identidad grupal, legitimar el terrorismo, desarrollar estructuras sociales con alta cohesión horizontal y vertical, actividades éstas, que pueden considerarse como favorecedoras de la radicalización islamista y el reclutamiento⁸⁰³. Los reclutadores satisfacen temporalmente las necesidades básicas de los mismos siendo los líderes ideológicos los que acaban por destruir definitivamente la identidad personal del interno, facilitando así el salto a otra identidad bajo la cual se autopercebirá con una mayor eficacia y capacidad de afrontamiento. Esta circunstancia implica que el conocimiento de estos procesos conforma una parte fundamental para la comprensión del fenómeno de la radicalización y reclutamiento en ambientes sociales de reclusión, como es el caso de las prisiones.

- En el interior de los establecimientos penitenciarios se pueden desde *dirigir operaciones letales* fuera de los mismos a *ejercer de incubadora* de futuros yihadistas. Como ejemplo de la primera posibilidad señalamos el caso que tuvimos en España con la desarticulación de una red terrorista yihadista⁸⁰⁴ formada por internos de las cárceles españolas de Topas (Salamanca) y A Lama (Pontevedra).

La desarticulación de la célula⁸⁰⁵ permitió conocer cómo un grupo de internos musulmanes que estaban en prisión por causas comunes (tráfico de drogas, redes de falsificación, etc) se radicalizaron en prisión adoptando la versión salafista y a la vez belicosa del credo islámico someténdose a la disciplina de

for the Study of Radicalisation and Political Violence. Disponible en Internet : <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1277699166PrisonandTerrorismRadicalisationandDeradicalisationin15Countries.pdf>. [Consulta: 8 de enero 2016]

⁸⁰³ El reclutamiento se considera un proceso esencialmente psicológico consecuencia de la maleabilidad de las personas sometidas a la comunicación persuasiva. Toda comunicación persuasiva se desarrolla fundamentalmente a lo largo de cuatro fases: a) debilitamiento físico b) humillación constante c) confusión entre la realidad y la fantasía y d) balanceo entre la esperanza y el miedo.

⁸⁰⁴ "Absueltos 14 de los 20 condenados en la Operación Nova". *EL PAÍS*, 7 de octubre de 2008. La célula en cuestión tenía proyectada la comisión de una serie de atentados contra objetivos institucionales como la Audiencia Nacional, edificios emblemáticos como la Torre Picasso y lugares de gran afluencia de público, como el Estadio de fútbol del Real Madrid. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2008/10/07/actualidad/12233674221_850215.html. [Consulta: 12 mayo 2015]

⁸⁰⁵ Operación Nova. Informe policial Operación Nova

un emir o líder carismático⁸⁰⁶. Una vez salieron de la cárcel hicieron uso de sus contactos en el mundo de la delincuencia habitual para llevar a cabo su propósito, pero manteniendo la estructura de red tejida en el interior, es decir traspasan al exterior la estructura conformada interiormente, lo que habla del fuerte nexo de unión que establecen entre ellos. Como praxis de *incubadora* podemos citar lo acaecido en el centro penitenciario de *Fleury-Mérogis* (Francia). En el interior del citado espacio se pusieron en contacto a individuos de trayectorias diferentes como fueron los casos de *Cherif Kouachi* y *Amedy Coulibaly*⁸⁰⁷, ambos delincuentes comunes que descubrieron en la cárcel un islamismo radical redentor al que se entregaron en cuerpo y alma.⁸⁰⁸

- La mayoría de los extremistas encarcelados por actividades terroristas tienen condenas relativamente cortas, con lo que tendrán que volver a la sociedad sin pasar largos períodos entre rejas. Consecuentemente los servicios penitenciarios y de libertad condicional pueden tener poco tiempo para influir sobre ellos, por lo que la cooperación multisectorial será necesaria y determinante para fomentar ese trabajo en la prisión⁸⁰⁹, por lo que la responsabilidad será de las diferentes organizaciones involucradas como son las autoridades judiciales, instituciones penitenciarias, servicios de inteligencia, municipios, departamentos de vivienda y trabajo social.

A efectos de reducir la probabilidad de que estos individuos regresen al terrorismo luego de ser liberados, es importante encontrar formas que les ayude a desconectarse de las actividades violentas. Se ha de intentar que la cárcel sea un lugar donde se pueda reversar las influencias negativas de su pasado que les empujaron hacia el extremismo violento.

⁸⁰⁶ Durante su estancia en la cárcel tienen un comportamiento acorde con su rigorismo y fanatismo, que lo demuestran cumpliendo fielmente con los principios básicos del islam, menospreciando al resto de reclusos musulmanes que no siguen su ideología, a los que tachan de occidentales, mostrando una sumisión absoluta al Emir, llevando a cabo actos de purificación colectiva, y siempre sin disimular su odio a la sociedad occidental.

⁸⁰⁷ Kouachi y Coulibaly participaron en los atentados perpetrados en París contra el semanario satírico *Charlie Hebdo* y el supermercado *Kosher* respectivamente, en enero de 2015.

⁸⁰⁸ KEPEL, G.. *El terror entre nosotros*, p.

⁸⁰⁹ RAN Prison and Probation, working group meeting, 24-25 february 2016, Stockholm. Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran-p-and-p_en. [Consulta: 7 agosto 2016]

2.3.1. Planes contra la radicalización yihadista en las cárceles españolas⁸¹⁰.

De lo señalado anteriormente se reconoce que las cárceles pueden ser incubadoras de ideología extremista, pero el escenario penitenciario también puede presentar oportunidades para un cambio positivo: servir como espacio donde se pueda revertir las influencias negativas de su pasado que atraeron a los reclusos al extremismo violento.

Teniendo en cuenta esa necesidad de reversión ya se están llevando a cabo programas de detección y de rehabilitación en diferentes países de nuestro entorno. Son programas diseñados para rehabilitar a extremistas violentos y reintegrarlos a la sociedad, y lo que es más esperanzador, es que cada vez más se están llevando a cabo más programas y eso es fundamental dada la naturaleza global de la amenaza y su carácter más difuso y descentralizado.

A pesar de que cada Estado tiene condiciones, culturas y tradiciones jurídicas diferentes sería importante compartir la información de los diferentes programas para hacerlos cada vez más efectivos-en el caso de la Unión Europea va a ser importante la labor de la RSR a través del grupo de trabajo sobre prisiones y libertad condicional (*Prison and Probation*).

Estos programas de rehabilitación deben basarse en una serie de “Buenas Prácticas”⁸¹¹ que permitirán hacerlos más efectivos, y a ello se refiere la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas⁸¹² cuando dice que:

“[...] deben considerarse cuidadosamente teniendo en cuenta su impacto directo en los derechos fundamentales, incluido el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y opinión, así como el derecho a un tratamiento justo acorde con el estado de derecho”.

a) *Actuaciones para la prevención de la radicalización en establecimientos penitenciarios.*

⁸¹⁰ Real Decreto 3482/1983, de 29 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria, BOE, núm 43, de 20 de febrero, p.4521-4535. Traspasa a Cataluña en el marco de la Constitución Española la competencia ejecutiva en materia penitenciaria, siendo competencia exclusiva del Estado la legislación penitenciaria, art.149.1.6 CE.

⁸¹¹ Memorando de Rabat sobre Buenas Prácticas para la Lucha Efectiva Contra el Terrorismo en el Sector de la Justicia Penal. Disponible en Internet: <http://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rome-Memorandum-ENG.pdf>. [Consulta:12 junio 2016]

⁸¹² Estudio de implementación de la Resolución 1624. Disponible en: http://www.un.org/es/sc/ctc/docs/presskit/ctedpresskit_2010-08_es.pdf. [Consulta:7 agosto 2016]

En *España* la política penitenciaria en relación los condenados por delitos de terrorismo, hasta los atentados del 11-M, estuvo dirigida principalmente hacia a los presos etarras.⁸¹³ Sin embargo en los últimos años se ha producido un aumento importante del número de internos ingresados por actividades terroristas en los centros penitenciarios españoles, con especial relevancia en el supuesto del terrorismo yihadista.

Las acciones contra el terrorismo de etiología yihadista en el ámbito de prisiones comenzaron a vislumbrarse tras el Dictamen de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre los atentados de Madrid⁸¹⁴. En esa Comisión se valoró la necesidad de llevar a cabo una serie de medidas de seguridad penitenciaria dirigidas a la comunidad de presos islamistas. Entre las que destacaban las siguientes:

- inclusión en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento⁸¹⁵ (FIES) de un apartado específico para aquellos incursos en causas de terrorismo islámico,
- aplicación de una política de dispersión de esos internos por todos los centros penitenciarios, así como control de comunicaciones y visitas,
- intensificar las medidas de control y observación sobre aquellos internos que muestren conductas de presión sobre otros internos, o tendentes a su captación hacia ideas integristas islamistas, o cuyo comportamiento comporte riesgo para la seguridad interior o exterior del establecimiento penitenciario.

Estas medidas apuntadas iban dirigidas a tener un mayor control sobre el colectivo de presos islamistas, circunstancia que se materializó la inclusión de dichos internos en el fichero FIES.

⁸¹³ Para ampliar este tema véase: BUESA, M.2010, *¿Reinsertar a los presos de ETA? Una crítica a la política penitenciaria española*, Documento de trabajo 9, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Víctimas del Terrorismo; LÓPEZ VIDALES, N., 1999 *Parámetros y claves discursivas del nacionalismo vasco radical 1988-1995*, en *Revista de Estudios de Comunicación* núm 6, Universidad del País Vasco. Disponible en Internet : <http://www.ehu.es/zer/zer6/12nereida.htm>.; SCHEININ, M.2008, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Misión a España*, Naciones Unidas. Disponible en Internet: <http://bit.ly/qWu6xt>.

⁸¹⁴ RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A., *El dictamen de la comisión parlamentaria sobre el 11-M: libertad religiosa y terrorismo islamista*. Disponible en Internet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2310900.pdf>. [Consulta: 15 diciembre 2015]

⁸¹⁵ Su marco normativo viene determinado por: Real Decreto 419/2011, de 25 de marzo. BOE núm 73, de 26 de marzo de 2011, p.32108-32111; LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Persona. BOE núm.298, de 14 de diciembre de 1999, p.43088-43099; los artículos 6 al 9 del Reglamento Penitenciario y la Orden del Ministerio del Interior 1202/2011 de 4 de mayo.. El Fichero de Internos de Especial Seguimiento es una base de datos que fue creada, por la necesidad de disponer de una amplia información sobre determinados grupos de internos de alta peligrosidad-en atención a la gravedad de su historial delictivo o su trayectoria penitenciaria- o bien necesitados de protección especial. Tiene carácter administrativo y los datos que almacena están referidos a la situación penal, procesal y penitenciaria.

Esta necesidad de implementar procedimientos de seguridad ajustados a la potencial peligrosidad de los internos islamistas ha de entenderse en el marco de la política de seguridad. Este razonamiento está en la Exposición de Motivos del Real Decreto 419/2011, de 25 de marzo⁸¹⁶, por el que se modifica el Reglamento Penitenciario, aprobado por el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, con el objetivo de dar una cobertura reglamentaria expresa al FIES⁸¹⁷. Concretamente, en relación a las medidas de seguridad, el citado Real Decreto viene a dar una nueva redacción al artículo 65⁸¹⁸ del Reglamento Penitenciario.

En la Instrucción I-12/2011⁸¹⁹ de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, se establece reglamentariamente los grupos internos de especial seguimiento y las características necesarias para la inclusión en los mismos⁸²⁰. De los cinco colectivos⁸²¹ en que dividen a los FIES, los internos relacionados con el mundo yihadista están incluidos en:

-Colectivo FIES-3 BA (BANDAS ARMADAS): Se incluyen todos aquellos internos ingresados por vinculación a bandas armadas o elementos terroristas, y aquellos que, de acuerdo con los informes de las Fuerzas de Seguridad, colaboran o apoyan a estos grupos.

-Colectivo FIES-5 CE (CARACTERÍSTICAS ESPECIALES): Se incluyen a internos que sin estar procesados o condenados por terrorismo islamista, destaquen por su

⁸¹⁶ BOE núm 73, de 26 de marzo de 2011, p.32108-32111;

⁸¹⁷ Este Real Decreto trata contenidos regulados en la Instrucción 6/2006, referente al fichero FIES.

⁸¹⁸ Se modifica el apartado primero del artículo 65 y se introducen un apartado segundo y un apartado tercero, quedando el artículo redactado como sigue:

«1. Las actuaciones encaminadas a garantizar la seguridad interior de los establecimientos consistirán en la observación de los internos, los recuentos de población reclusa, los registros, los cacheos, las requisas, los controles, los cambios de celda, la asignación adecuada de destinos y las actividades y cautelas propias de las salidas tanto fuera de los módulos como fuera del establecimiento.

2. La intensidad de las medidas señaladas en el apartado anterior se ajustará a la potencial peligrosidad de los internos a que se apliquen, particularmente en los supuestos de internos pertenecientes a grupos terroristas, de delincuencia organizada o de peligrosidad extrema, respetándose, en todo caso, los principios a que se refiere el artículo 71.

3. Al fin señalado en el apartado anterior, la Administración penitenciaria podrá constituir grupos especializados de funcionarios.»

⁸¹⁹ Disponible en Internet:

http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/CIRCULAR_12_-_2011.pdf. [Consulta: 9 abril 2016]

⁸²⁰ Esta base de datos que incluye distintos grupos, que, en atención a los delitos cometidos, repercusión social de los mismos, pertenencia a bandas organizadas y criminales, peligrosidad u otros factores, ya quedaba estructurada en la Instrucción 6/2006 de 22 de julio. Disponible en: <http://www.asesoriayempresas.es/doctrinaadministrativa/JURIDICO/77998/instrucción-i-6-2006-tgp-de-22-de-febrero-de-la-direccion-general-de-instituciones-penitenciarias>. [Consulta: 7 abril 2016]

⁸²¹ Las categorías que incluye el FIES son: los presos de control directo (especialmente conflictivos y que habitualmente alteran la convivencia), los presos de bandas de crimen organizado, los condenados por terrorismo, los presos que han sido miembros de las fuerzas de seguridad o funcionarios de prisiones y los presos de “características especiales.”

fanatismo radical, por su afinidad al ideario terrorista y por liderar o integrar grupos de presión o captación en el ámbito penitenciario.

La inclusión en esta base de datos tenía como objetivo establecer un mayor control y seguimiento individualizado y específico sobre sus titulares a través de establecimiento de una serie de medidas de precaución o estrategias preventivas⁸²².

Esta estrategia penitenciaria contra el terrorismo yihadista estaba dirigida más a cuestiones securitarias y no tanto para detectar e impedir eventuales procesos de captación y radicalización en el interior de los establecimientos penitenciarios.

Era necesario, por lo tanto, teniendo en cuenta entre otras, la experiencia acumulada a nivel interno sobre la radicalización yihadista, las documentos elaborados por organismos internacionales⁸²³, las resoluciones del Consejo de Seguridad como la 2178(2014) y la 1624 (2005), las prácticas de otros países en el ámbito penitenciario que en España se pudiese en marcha un programa que abordase la detección y prevención de procesos de radicalización de los internos musulmanes en los Centros penitenciarios.

Esta necesidad quedó resuelta con el Nuevo Programa para la prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios⁸²⁴, que desarrollaremos a continuación.

a.1. Nuevo Programa para la prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios.

El Programa nace con el propósito de detectar y acotar procesos incipientes o consolidados de radicalización. Para ello estima necesario recoger, analizar y sistematizar un conjunto de datos y variables relevantes para detectar y acotar procesos incipientes o consolidados de radicalización. Por ello se introducen medidas concretas de actuación, a saber:

- Examinar las circunstanciales relaciones de alguno de los terroristas ingresados en prisión con personas con detenciones anteriores, con independencia de que hayan sido condenados por terrorismo o por otros delitos.
- Observar las comunicaciones tanto internas como externas y analizar las visitas que reciben. En relación⁸²⁵ con esto último es importante vigilar vestuario de

⁸²² Punto 3, de la I-12/ 2011 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

⁸²³ Por ejemplo los Memorandum de Roma y Rabat del Foro Global Contra el Terrorismo, que ya se vieron anteriormente.

⁸²⁴ Instrucción I-8/2014 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

quién vaya a visitarlos, la forma en que se comporte la mujer con respecto a su marido, es decir si tiene una actitud de sumisión con respecto a él lo cual puede ser un indicio de que se encuentren con una familia que siga una concepción rigorista del Islam.

- La prohibición de la tenencia, posesión y utilización de materiales que pudieran contener reflexiones o discursos de autores radicales, que puedan favorecer el reclutamiento o la radicalización⁸²⁶. Los funcionarios son conscientes que estos indicios pueden ser claves para saber si están inmersos en procesos de radicalización y deben conocer que las obras de Taymyya, Qutb o Mawdudi son una referencia tanto para los reclutadores como para los potenciales radicales.
- Asimismo se subraya la necesidad de estudiar las actitudes y comportamientos indiciarios de prácticas constitutivas de riesgo que no pueden ni deben pasar desapercibida para la Administración penitenciaria. Por ejemplo: la decoración de la celda, que se vistan con túnica especial para cada rezo diario y no de manera exclusiva para el rezo, jutba, del viernes, que el Corán esté en un lugar privilegiado de la celda, dejarse la barba larga, las marcas que tienen en la frente, sobre todos los conversos, como consecuencia de los rezos continuos, ausencia de palabras malsonantes en su lenguaje habitual, inexistencia de consumo de drogas. Todas estas señales son importantes y pueden ayudar a detectar procesos de radicalización pero no son determinantes ya que muchas veces cuando se sienten observados cambian sus actitudes para que no se les investigue, en esos casos estaríamos ante la Taqiyya⁸²⁷.
- Los presos peligrosos no deben tener autorización y acceso a los talleres y actividades para que no entren en contacto con otros internos
- Control del dinero que los internos reciben en su peculio, que el fondo a través del cual adquieren productos en el economato del centro⁸²⁸. Con ello Instituciones Penitenciarias quiere saber quién ingresa estas cantidades, sobre todo cuando una misma persona lo hace en los de varios internos. La orden interna-orden de servivio 4/2014-señala que cuando una misma persona

⁸²⁵ Conferencia de funcionario de prisiones en la Comandancia de la Guardia Civil de Sant Andreu de la Barca, el 20 de diciembre de 2016.

⁸²⁶ Art. 128 del Reglamento Penitenciario

⁸²⁷ LEWIS, B. *Los Asesinos. Una secta islámica radical*, Op.cit., 51. El término *taqiyyah*-prudencia, precaución-denota la doctrina islámica de la dispensa: la idea de que, bajo presión o amenaza el creyente puede estar dispensado de observar algunos preceptos religiosos

⁸²⁸ "Interior extrema el control sobre el dinero que gastan los presos tras detectar casos de blanqueo.

Diario Vozpópuli, 25/11/2015. Disponible en

Internet: http://www.vozpopuli.com/actualidad/nacional/Instituciones_Penitenciarias-Ministerio_del_Interior_Angel_Yuste-Jorge_Fernandez_Diaz-peculio-carcel-prision-preo-recluso_0_865113500.html. [Consulta: 14 enero 2016]

realizara ingresos en “cuentas de tres o más internos del establecimiento penitenciario sin razón de parentesco” se debería dar la voz de alerta.

Pero no sólo va a ser importante el control del dinero que reciben del exterior si no también el que mandan fuera. La retribución que reciben por los trabajos que hacen en el interior de las prisiones puede ser utilizada para financiar al yihadismo, y para saber si se hace se vigila que los envíos no coincidan con el 2.5% del sueldo, que corresponde a la obligación de la zakat o limosna.⁸²⁹

a.1.1. Clasificación de los presos islamistas.

En relación con la clasificación de los internos islamistas, la Instrucción 8/2014 y la Orden de Servicio 4/2014 contienen una sistematización de los presos que participan de la radicalización islamista, categorizándolos en los etiquetados grupos A, B y C. Así son descritos:

- Grupo A) Internos condenados o procesados por hechos y/o pertenencia o vinculación con grupos u organizaciones terroristas asociadas al terrorismo yihadista con un fuerte arraigo de valores e ideología extremista, amparados, a su vez, por organizaciones terroristas activas
- Grupo B) Líderes reclutadores que llevan a cabo actividades de proselitismo y captación que facilitan el desarrollo de actitudes extremistas y radicales entre la población reclusa. Son internos que llevan a cabo una misión de adoctrinamiento y difusión de ideas radicalizadas sobre el resto de internos, llevando a cabo actividades de presión y coacción
- Grupo C) Internos radicalizados o en proceso de radicalización extremista, que incluye todos aquellos internos con un mayor o menor nivel de riesgo y vulnerabilidad hacia el proceso de captación, asumiendo un papel más pasivo pero que pueden protagonizar incidentes regimentales ligados a interpretaciones radicales de la religión islámica. Se trata de internos que han manifestado actitudes de desprecio hacia otros internos no musulmanes o musulmanes que no siguen sus preceptos, y de los cuales puede inferirse, de forma razonable, un proceso incipiente o consolidado de radicalización.

La Instrucción especifica que los internos integrados en los Grupos A y B, quedan incluidos en el Fichero FIES, estableciendo las medidas señaladas en la Instrucción 12/2011, excluyendo de forma expresa el tratamiento FIES a los internos del Grupo C.

⁸²⁹ Conferencia de funcionario de prisiones en la Comandancia de la Guardia Civil, el 20 de diciembre de 2016

Sin embargo el desarrollo del Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), que veremos más adelante, hizo que se modificase lo anterior con la Instrucción 2/2015⁸³⁰ de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. En ella se dice que:

El desarrollo por el Gobierno de España del denominado PEN-LCRV”, establece la oportunidad de llevar a cabo un tratamiento integral del fenómeno radical islámico, procediendo a tal efecto por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a llevar un seguimiento idéntico a través del Fichero FIES de los diferentes internos que conforman los grupos A, B y C de las Instrucción 8/2014. A estos últimos se les tratará dentro del colectivo” Características especiales.

El objetivo de la integración de los presos islamistas resultaba de la necesidad de establecer una actuación colectiva y única de prevención, control y tratamiento de aquellos que han exteriorizado de alguna manera signos de radicalización rigorista, con el fin de impedir la formación de cualquier grupo de esa ideología en el interior de las prisiones.

a.2. Planes para la desvinculación de los presos en centros penitenciarios y en situaciones de libertad condicional

Los expertos opinan que el empleo de prácticas y políticas de persecución rígidas contra los terroristas puede ser contraproducente para la aplicación de estrategias amplias dirigidas a luchar contra el extremismo violento, y extiman que para reducir la probabilidad de que esas personas vuelvan al terrorismo tras su liberación, es necesario que se les ayude a desvincularse de los hábitos violentos. Los entornos violentos pueden ser lugares dónde se promuevan actitudes violentas pero también es un marco en el que se pueden presentar oportunidades para prevenir la radicalización que conduce a la violencia⁸³¹.

Acabamos de ver como la Administración Penitenciaria viene trabajando con líneas de actuación de prevención de la radicalización con el “*Nuevo Programa para la prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios*”. Esta iniciativa de contención o limitación del fenómeno de la radicalización necesitaba de un programa específico de intervención con internos ya radicalizados, a fin de ofrecerles ayuda para superar los planteamientos que sustentan su ideología fanática.

⁸³⁰ Instrucción 2/2015 de la SGIIPP, que revisa la Instrucción 8/2014, de 11 de julio y Orden de servicio 4/2014, de 1 de octubre.

⁸³¹ Documento del Consejo de Seguridad S/2015/975 de 29 de diciembre de 2015, sobre la Aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros. Disponible en:
Internet:http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1545990_ES.pdf. [Consulta: 7 enero 2016]

Para dar respuesta a esa necesidad de intervención se elaboró en nuestro país el Programa marco de Intervención en radicalización violenta con internos islamistas⁸³²

a.2.1. Consideraciones previas a la justificación del plan.

La existencia de programas específicos de intervención en los internos radicalizados son necesarios por que la Administración penitenciaria, además de garantizar la retención y custodia durante el cumplimiento de la pena, tiene la obligación de propiciar el conjunto de actividades directamente encaminadas a conseguir la reeducación y reinserción social de los penados, de forma que, cumplida la condena, el penado retorne a la sociedad con la capacidad y la voluntad de vivir respetando la Ley penal, tal y como dispone el artículo 25.2 CE. El texto constitucional establece que: “las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social”.

En nuestro ordenamiento jurídico, el tratamiento punitivo de los condenados por delitos de terrorismo, se ha abordado con elementos diferenciales respecto a otras formas de delincuencia más generales, por la peligrosidad de quienes los practican y su potencialidad para atentar contra la convivencia y la libertad de los ciudadanos. Como elementos diferenciales con respecto a la delincuencia común se destacan⁸³³:

- En cuanto al cumplimiento de la condena, imponiendo mayores exigencias para el acceso a los beneficios penitenciarios, en los términos que dispone el art. 36 del CP, y el art.72.6 de la LOGP, resultante de las reforma introducida por la LO 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro de las penas.⁸³⁴.

⁸³² Instrucción 2/2016 de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias de 25 de octubre de 2016. Disponible en Internet:http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instrucciones/Circulares/Circular_I-2-2016.-

Programa_Marco_de_Intervención_en_radicalización_con_islamistas.pdf.[Consulta:17 de diciembre 2016]

⁸³³ Ibidem

⁸³⁴ BOE, núm 156, de 1 de julio de 2003, p. 25274-25278. El artículo 72.6 de la LO establece que: “ Del mismo modo, la clasificación o progresión al tercer grado penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales, requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonios presentes y futuros en los términos del apartado anterior, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y, además hayan colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terroristas, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado

- Especiales prevenciones, respecto a la clasificación penitenciaria, en las que se atiende, también, a la entidad de los delitos cometidos, extensión de las condenas impuestas y peligrosidad objetiva de quienes se integran en estructuras criminales y no se sustraen a la disciplina interna de dichas organizaciones⁸³⁵
- Programa de separación de los reclusos terroristas en diferentes Centros Penitenciarios orientados a propiciar la superación de planteamientos integristas y violentos o su transmisión nociva a otros internos, reclutándolos para su causa.

b) En relación a los criterios distintivos

Estos criterios distintivos no son pacíficos dentro de la doctrina penal ya que parte de la misma considera que las reformas del Código Penal desinadas a eliminar beneficios penitenciarios a los condenados por terrorismo no van a suponer una disminución de la actividad de estos grupos, y menos con los de ideología yihadista.

Reformas como la introducida por la LO 7/2003, de 30 de junio es, en palabras de una parte de la doctrina penal: “una más del conjunto de reformas emprendidas por el legislador español bajo el manto de una tenebrosa concepción de la seguridad ciudadana y con una urgencia impropia de toda legislación penal”⁸³⁶

Para algunos autores y destacados penalistas⁸³⁷ la citada reforma endurece las condiciones de acceso o progresión al tercer grado penitenciario, ahondando así la diferencia que ya existía entre estos internos y el resto. Denuncian que el art 102RP, ya establecía como criterio para su clasificación en primer grado la pertenencia a banda armada, mientras no se muestren “signos inequívocos de haberse sustraído a la disciplina interna de dichas organizaciones o bandas” (art102.5, letra c), y que si a eso se le añade lo dispuesto en el reformado art.78CP se desprende sin dificultad que la

de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades”.

⁸³⁵ Artículo 102 del Reglamento Penitenciario. Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. BOE núm 40, de 15 de febrero de 1996, p.5380-5435.

⁸³⁶ CUERDA ARNAU, M.L. *El premio por el abandono de la organización y la colaboración con las autoridades como estrategia de lucha contra el terrorismo en momentos de crisis interna. Terrorismo y proceso penal acusatorio*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2006, p.145

⁸³⁷ PÉREZ CEPEDA, A.I., “Cuestiones sobre la reinserción en materia de terrorismo”, en DÍAZ-SANTOS, R./FABIÁN CAPARRÓS, *Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas del delito*, Madrid, 1995, ed. Tecnos, p.227.

libertad condicional es letra muerta en el Código para la gran mayoría de los condenados por delitos de terrorismo, atacando así el fundamento de esta institución⁸³⁸

Para Cuerda Arnau⁸³⁹, supone un despropósito exigir cumulativamente el abandono/repudio de la lucha armada y la colaboración efectiva en un momento en que el sujeto está apartado de la actividad terrorista y, por tanto, si está en condiciones de colaborar eficazmente es porque muy probablemente su vinculación con el grupo persiste y, si no es así, difícilmente estará en condiciones de prestar la colaboración que se le demanda. Estima que para que la previsión normativa cumpla ese servicio debe estar configurada, en primer lugar, como un mecanismo premial y no sancionador y, en segundo lugar, debe posibilitar que los que están verdaderamente dispuestos a abandonar la violencia como medio de lucha hagan lo único que están en condiciones de hacer y lo único que un Derecho penal democrático puede legítimamente exigirles.

Otros autores en cambio son de la opinión⁸⁴⁰ de que:

Frente a quienes entienden excesivas estas exigencias, hay que señalar que difícilmente podremos entender que existen expectativas efectivas de reinserción en la sociedad de quienes, tras haber cometido crímenes tan graves como son los de terrorismo o los cometidos a través de organizaciones criminales, no se encuentran ni tan siquiera en disposición de dar ese paso. Si sus propias ideas o la presión de su entorno les impide hacer esta declaración, entonces ello deviene prueba evidente de que su tratamiento no ha dado el fruto deseado y, sobre todo en caso de terroristas, de que estos internos están ante el peligro cierto de volver a recaer en la bárbara ideología que les llevó a delinquir, por lo que lo procedente sería la no concesión del beneficio .

c) *Fundamento y justificación del Programa marco de Intervención*

El objetivo del Programa para la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias es:

Contrarrestar las actitudes radicales que pudiesen favorecer la germinación de comportamientos potencialmente peligrosos que trascienden la mera estancia en prisión, pues en las relaciones sociales que se generan y mantienen en las prisiones pueden convertirse en mecanismos, que permiten la entrada en contacto de algunos internos con militantes radicales islámicos, lo que puede conducir al contagio y fortalecimiento de valores islamistas radicales, así como de ideologías excluyentes de marcado carácter extremista..

⁸³⁸ CUERDA ARNAU, M.L., Op.cit., p.147

⁸³⁹ IBIDEM, P.150-151

⁸⁴⁰ ESPINA, RAMOS, J.A. "La reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas", *Revista de Derecho y Proceso penal*, nº11, p.34-35

Para la elaboración del mismo se han incorporado prácticas propuestas por diferentes organismos internacionales como el *Foro Global Contra el Terrorismo*⁸⁴¹, Resoluciones de Naciones Unidas⁸⁴², las Recomendaciones del Consejo de Europa, relativa a los delincuentes peligrosos⁸⁴³, y sobre todo a nivel comunitario hay que destacar las aportaciones de prácticas propuestas por la RSR a través del grupo de trabajo P&P⁸⁴⁴ (*Prison and Probation*)

En la UE no todos los países miembros tienen programas especiales para los delincuentes radicalizados, además los sistemas de libertad condicional varían considerablemente en función del país, por consiguiente la falta a nivel europeo de un modelo europeo de rehabilitación compartida dificulta superar el problema que supone la radicalización en las prisiones. La Comisión Europea a través del *Grupo de Trabajo RAN Prision & Probation* trata de solucionar la problemática que implica la existencia de diferentes sistemas y programas penitenciarios y en consecuencia entre los objetivos de este grupo está proporcionar más conocimientos entre los profesionales sobre el reconocimiento de los signos de radicalización y sobre los programas de prevención y desradicalización dentro de las cárceles y también cuando alcancen la libertad condicional. Para ello se estiman como fundamentales las aportaciones de los Estados miembros en las reuniones⁸⁴⁵ que se llevan a cabo en este Grupo de trabajo. El resultado de las comisiones deberían ser tenidas en cuenta por aquellos países que tengan programas en ese ámbito o bien para aquellos que quieran implementarlos por primera vez.

Asimismo el Parlamento Europeo⁸⁴⁶ en 2015, ya pedía a la Comisión Europea que fomentase los intercambios de mejores prácticas entre los Estados miembros para hacer frente al avance de la radicalización en las cárceles europeas.

El Programa marco de intervención sobre internos radicalizados, toma en consideración alguna recomendaciones establecidas en los documentos e informes de las diferentes instituciones, organismos y grupos de trabajo que acabamos de mencionar. Entre ellas:

⁸⁴¹ Memorándums de Roma y Rabat, señalados anteriormente.

⁸⁴² Resoluciones 2178 y 1624 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

⁸⁴³ Recomendación CM/REC (2014) del Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 19 de febrero de 2014, relativa a los delincuentes peligrosos.

⁸⁴⁴ La importancia del grupo P&P radica en que concierne a profesionales de toda Europa que están en contacto con personas vulnerables de ser radicalizadas, procurando la prevención y la desradicalización de las pautas de actuación radicales

⁸⁴⁵ Reunión RAN P&P 24-25 Febrero 2016 Estocolmo y 14-15 Junio en Berlín, 2016.

⁸⁴⁶ Resolución del Parlamento Europeo de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas. [2015/2063(INI)].

- La necesidad de implementar Programas bien estructurados, basados en modelos psicológicos, con un componente cognitivo y que permitan una evaluación posterior.
- La necesaria consideración al desistimiento criminal, o qué factores de protección harían que algunos internos no se radicalizaran.
- La recomendación de tener en cuenta niveles individuales de intervención, evitando propuestas generales y universalistas y de pretendido amplio espectro que no tengan en cuenta las particularidades personales. Un enfoque de talla única no permite el ajuste de intervenciones a las peculiaridades y complejidades individuales de cada grupo.
- La necesidad del enfoque multidisciplinario.
- La posibilidad de que el radicalizado sea separado de su familia si ésta es radical y establecerlo en familia de acogida.
- Compromiso voluntario de los participantes es clave para mantener el pacto con la intervención.
- La importancia que tienen los representantes religiosos para promover una interpretación del islam moderada y alejada del rigorismo que propugnan los extremistas.

c.1. Destinatarios y metodología del Programa

En la línea con las *Instrucciones 8/2014 y 2/2015 el Programa Marco de Intervención* tiene como destinatarios a los presos islamistas que están dentro del fichero FIES. En este trabajo ya se ha apuntado que la clasificación de estos internos se hacía en tres grupos en función de las penas y otros criterios selectivos. La metodología utilizada en este Programa distingue entre tratamientos de carácter individual e intensivo sobre el grupo de FIES A y un tratamiento grupal para el conjunto de los internos adscritos a las categorías B y C, distinguiéndose las orientaciones a la captación, y el proselitismo de los internos del grupo B, con las circunstancias de debilidad y riesgo de los presos del grupo B.

La razón fundamental de la actuación individual sobre los internos del grupo A es por el alto nivel de riesgo y el régimen de vida que llevan, lo que implica que la intervención debe ser intensiva, individual y prolongada en el tiempo y donde el trabajo corresponde prácticamente en exclusiva a los funcionarios de vigilancia.⁸⁴⁷

⁸⁴⁷“Interior pone en marcha un plan de Estado de reinserción en las cárceles ante la radicalización de presos islamistas”. *Cadena SER*, Madrid 14/11/2016. Disponible en

Para finalizar con el desarrollo del Programa de intervención sobre los internos de etiología yihadista, destacar que la formación de los funcionarios que lo implementen debe ser la adecuada y, que además exista una coordinación y colaboración entre los equipos de tratamiento con el resto de áreas del Establecimiento (especialmente seguridad).

La formación dirigida a funcionarios y policías que trabajan en el ámbito carcelario y de libertad condicional es fundamental para abordar los procesos de desvinculación. Entre los informes que al respecto se están llevando a cabo apuntar la guía⁸⁴⁸ que ha elaborado el Consejo de Europa. El objetivo del dossier es: “reducir la radicalización en la población carcelaria y en libertad provisional, y facilitar al personal que identifique, evalúe e intervenga”.

Entre los recursos fundamentales que se estiman necesarios para luchar contra la radicalización cita como imprescindibles, el que haya una buena gestión de las prisiones desde el punto de vista ético, es decir con actitudes profesionales ejemplares y fondos suficientes no sólo para contratar personal si no que éste tenga la formación adecuada.

De lo que se trata es de garantizar que los funcionarios de las cárceles y otros funcionarios que participen de manera profesional con delincuentes extremistas violentos tengan la formación profesional y estén capacitados adecuadamente para tratar y entender las complejidades de los esfuerzos de integración o rehabilitación. Esa formación es clave para distinguir las señales de radicalización⁸⁴⁹, comunicarse de manera constructiva, evitando el conflicto, y responder de manera adecuada a una potencial amenaza extremista. La necesidad de que los funcionarios tengan una formación especializada engloba aspectos importantes como es que los funcionarios más antiguos lleven a cabo reciclajes más estrictos si cabe, que reciban una formación especializada en materia de atención a la diversidad e interculturalidad, y que sean duchos en la prevención de conflictos con vistas a minimizar el uso de la fuerza.

Internet:http://cadenaser.com/ser/2016/11/13/tribunales/1479033218_963364.html. [Consulta: 10 diciembre 2016]

⁸⁴⁸ Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism. Adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el 2 de marzo de 2016, en su reunión 1249. Disponible en Internet:<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090001680f3d51>. [Consulta: 12 diciembre 2016]

⁸⁴⁹ DATO, O. Radicalización y desradicalización en prisiones. Prevención de la radicalización violenta, desradicalización y rehabilitación de terroristas. 4º Foro ELCANO sobre terrorismo global, Madrid 15 de noviembre 2016.

Para dar por terminado esta parte del estudio, centrado en las actuaciones y programas de prevención y desradicalización, mencionar que la correcta y efectiva implementación de los mismos es considerada como una de las claves para reducir la amenaza del terrorismo yihadista en un futuro próximo.

Pero también ha de ser esencial que la actuación en los establecimientos penitenciarios se haga cumpliendo con la legislación vigente. No es éste un asunto baladí, ya que se ha de lograr que la lucha contra el terror no suponga un menoscabo de los derechos y libertades de los internos que a su vez genere mayor número de radicales y por ende de terroristas para el futuro.

En el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, A/70/674 ⁸⁵⁰, alerta de ello, denunciando la existencia de investigaciones que demuestran que el trato duro en los centros de detención y centros penitenciarios han desempeñado un papel sorprendentemente grande en el reclutamiento y la radicalización de un elevado número de personas que han ingresado en grupos terroristas.

Para evitar estas situaciones en el futuro demandaba la reforma de los marcos jurídicos y los diferentes sistemas penitenciarios de los estados miembros a fin de garantizar la seguridad de los reclusos, el personal y las instalaciones y el establecimiento de procedimientos basados en los derechos humanos y el estado de derecho para prevenir y contrarrestar la radicalización en las cárceles.

Si bien la normativa internacional ya es profusa en relación al tratamiento de los reclusos en los establecimientos penitenciarios, y podemos citar : Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos⁸⁵¹ (Reglas Mandela), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art.5), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (art 2.1) del Consejo de Europa, son los Estados miembros los que deben cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho Internacional.

La utilización de la tortura y los tratos humanos denigrantes, no es el camino para acabar contra el terrorismo, al revés, lo que van a conseguir con esas prácticas ilegales son nuevos adeptos. La frase⁸⁵²: “La cárcel fue dura. Estos infieles nos humillaban, pero

⁸⁵⁰ Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento. Informe del Secretario General. A/70/674, 24 de diciembre de 2016. Disponible en Internet:<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/674>. [Consulta:7 noviembre 2016]

⁸⁵¹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela). E/CN.15/2015/L.6 de 4 de mayo de 2015. Disponible en:http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/ccpcj_24/resolutions/L6/E_CN152015_L6_s_V1503051.pdf. [Consulta:2 enero 2017]

⁸⁵² KEPEL, G., Op; cit, p.79

al mismo tiempo fue un gran portal para llamar a Alá y explicar Su voz a los jóvenes encarcelados” expuesta por una yihadista francés deja claro cómo utilizan los activistas utilizan la humillación sufrida en las cárceles para fortalecer su mensaje.

No hay que preterir que existen idearios cuyos ingredientes constitutivos los hacen más proclives que otros a estimular comportamientos radicalizados y violentos, como es el caso de los nacionalismos excluyentes o ciertos credos religiosos. Cuando se producen episodios de represión estatal cristalizado en el maltrato indebido deparado por agencias oficiales puede ocasionar indignación moral y repulsión entre las víctimas. La rabia y la venganza aparecerán como importantes motivaciones emocionales para tomar parte en actividades de represalia mediante las cuales reafirmar la dignidad individual y colectiva de cuantos se han visto afectados por los abusos de autoridad⁸⁵³.

3. Estrategias y planes específicos adoptados a nivel estatal y autonómico contra la radicalización islamista.

3.1. Estrategia integral contra el terrorismo internacional y la radicalización (EICTIR)

España no es una excepción dentro de los países de nuestro entorno y, al igual que ocurre con ellos, y con otros más alejados de nosotros, es objetivo del terrorismo global como así lo demuestran no sólo los atentados que hemos sufrido, sino también las numerosas operaciones policiales⁸⁵⁴ que se han permitido desarticular células y detener a sus miembros, así como las continuas referencias que se hacen a nuestro país en la propaganda yihadista⁸⁵⁵.

Nuestro país forma parte de ideario islamista, y eso hace que la amenaza que pende sobre nosotros sea mayor con respecto a la que sufren otras naciones. Las causas por las cuales somos objetivo islamistas son tanto históricas como actuales, destacando entre las primeras la necesidad que tiene el islam rigorista de recuperar todos aquellos territorios que alguna vez estuvieron bajo el “manto” del Islam, entre ellos Al Andalus; entre las actuales apuntamos las siguientes: porque formamos parte del mundo occidental, porque jueces y policías tratan de impedir que los yihadistas actúen, porque

⁸⁵³ REINARES, F. *Terrorismo y antiterrorismo*. Op.cit., p.108-109.

⁸⁵⁴ Para ver el histórico de operaciones policiales desde 1995 hasta 2016, consultar: GESI, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. Universidad de Granada. Disponible en Internet: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/operaciones-policiales-contr-el-terrorismo-yihadista-en-esp%C3%B1a>. [Consulta: 19 diciembre 2016]

⁸⁵⁵ Referencias a España en la propaganda yihadista entre 1994 y 2017. Publicado en GESI y disponible en Internet: <http://www.seguridadinternacional.es>. [Consulta: 15 marzo 2017]

formamos parte de numerosas misiones militares que combaten el terrorismo en diferentes lugares de la geografía mundial⁸⁵⁶, por la proximidad con la zona del Sahel, escenario actualmente de una gran movilización yihadista, por la presencia en España de un gran número de elementos salafistas susceptibles de ser utilizados por los terroristas, por la posible radicalización de las segundas generaciones de emigrantes en nuestro país y por el retorno de los combatientes extranjeros.

Todos estos factores llevaron a la necesidad de la elaboración de una Estrategia que afrontase esa amenaza y que a su vez diese respuesta al compromiso adquirido por España como Estado miembro de la UE en su lucha coordinada y global contra el terrorismo. El Gobierno en Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012 aprobó la *Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización* (EICTIR)⁸⁵⁷.

El documento estratégico está en línea con la Estrategia de la UE para *la Lucha contra la Radicalización y Captación de Terroristas* de 2005, actualizada en 2008, y revisada en 2014 que como se ha visto en otra parte de esta Tesis establece las líneas generales de actuación de la UE, en el ámbito de la radicalización, especialmente la captación de individuos con fines terroristas.

3.1.1 Objetivo de la Estrategia

La EICTIR, define su objetivo⁸⁵⁸ como:

Proporcionar una respuesta específica e integrada que sirva para neutralizar la amenaza que representa el terrorismo internacional, reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a sus ataques y hacer frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar.

Para conseguirlo debe implicarse toda la sociedad en general, no sólo, la administración en su conjunto, ya que todos somos objetivos de los yihadistas, ello significa que todos debemos implicarnos contribuyendo a los esfuerzos que de están llevando a cabo a nivel mundial, especialmente en el marco de la Unión, dentro del más absoluto respeto a los derechos y libertades fundamentales.

La Estrategia para su desarrollo ejecuta una serie de medidas e intervenciones contra el fenómeno terrorista que inciden con aspectos relacionados con: el origen y las

⁸⁵⁶ REINARES, F Y ELORZA, A. *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Ediciones Temas de Hoy. Madrid 2004, p.37

⁸⁵⁷ Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización. Disponible en Internet: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRAT%C3%89GICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f>. [Consulta: 10 octubre 2016]

⁸⁵⁸ Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR). Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+DEFINITIVO+APROBADO.pdf/f8226631-740a-489a-88c3-fb4816ae20d>. [Consulta: 14 diciembre 2016]

causas que lo generan, la disminución de las vulnerabilidades, hacer frente a la acción terrorista y restablecer la normalidad, ello significa que al igual que sucede con las estrategias desarrolladas a nivel europeo, se divide en cuatro pilares: prevenir, proteger, perseguir y preparar.

3.1.2 Ejecución de la Estrategia

Finalmente en lo referido a la EICTIR hay que comentar que para su ejecución se estableció un planteamiento integral en tres niveles:

- Un Plan Director que establezca las normas generales de coordinación y sus plazos,
- Cuatro Planes Maestros, uno por cada pilar
- Planes transversales, que pueden ser para misiones de especial relevancia que afecten a dos o más de los pilares mencionados.

En la implementación participan la Administración Central, teniendo como referente al Ministerio del Interior, la Autonómica, la Local, otras administraciones como pueden ser Delegaciones o Subdelegaciones, Juntas de Seguridad, etcétera y Entidades privadas, como Universidades y Centros Académicos; Medios de comunicación y Comunidades musulmanas de España, entre otros. Para que la implementación sea correcta va a requerir que todos los sectores implicados colaboren y se coordinen, y sobre todo que todos tengan una participación activa.

Para llevar a cabo esta importante tarea de implementación, coordinación y desarrollo de la EICTIR el Ministerio del Interior, ha designado al *Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)*⁸⁵⁹

A sabiendas que el fenómeno terrorista ha de abordarse de forma transversal, en esta tesis sólo hemos desarrollado el Pilar “*Prevención*”, como ya se hizo cuando se trató el marco comunitario de lucha contra el terrorismo.

Como acabamos de indicar, cada Pilar tiene un Plan Maestro, en los cuales se proponen unas Líneas Estratégicas de Actuación para su desarrollo, en el caso del pilar “*Prevención*” se ha hecho a través del *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV)*, y que desarrollaremos a continuación.

⁸⁵⁹ El CITCO se crea con RD 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior [BOE núm.249, de 14 de octubre de 2014, p.83375-83383.]

3.2. Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización violenta (PEN-LCRV)

3.2.1. Objetivos y estructura del PEN-LCRV

a) Objetivos

El Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta⁸⁶⁰, aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de enero de 2015, asumía la radicalización violenta como uno de los principales riesgos para la seguridad nacional y organiza la política del Estado en este ámbito a través de una estructura integral y nacional, que permite prevenir y obstaculizar que los procesos de radicalización finalicen en un extremismo violento y/o terrorismo.

Los objetivos del Plan se centran en: “constituir un instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad”.

b) Estructura del PEN-LCRV⁸⁶¹

La eficacia del PEN-LRV va a depender en gran medida de la buena implementación del mismo así como de la coordinación entre los diferentes actores que intervendrán en la ejecución del Plan, para ello se ha establecido una única estructura nacional de carácter interministerial y coordinado desde el Ministerio del Interior que dirigirá la implementación y desarrollo del Plan a través del *Grupo Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta* (GN-LCRV), que está compuesto por 12 Ministerios, el CNI, la FEMP, la *Fundación Pluralismo y Convivencia del Ministerio de Justicia* y otras entidades públicas o privadas que este Grupo considere necesarias como son las Universidades, Instituciones y Organismos, Asociaciones y ONGs.

El Grupo Nacional coordina los *Grupos Locales Contra la Radicalización Violenta*(GL-LCRV), provincial y/o autonómica(GCA-LCRV), que están formados por representantes de la Policía Local, Policía Autonómica en su caso, Ayuntamientos, Juzgados, Centros Escolares, Asuntos Sociales y Colectivos de Riesgo.

⁸⁶⁰ El PEN-LCRV fue elaborado bajo la coordinación del CITCO, por un grupo interministerial compuesto por 12 Ministerios, el CNI, la Fundación Pluralismo y Convivencia y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

⁸⁶¹ Aprobación del Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta. Disponible en Internet: http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztqsg/content/id/3254620. [Consulta:29 enero 2016]

3.2.2 Ámbitos de actuación del PEN-LCRV

El Plan tiene tres ámbitos claramente delimitados: *interno*, *externo* y *ciberespacio*, lo que permite afrontar el problema de la radicalización de una manera muy amplia y transversal. Vamos a hacer una aproximación a cada uno de ellos:

a) *Ámbito interno*

En este ámbito, donde la “soberanía del Estado” se interpreta como “poder del Estado”, se va a trabajar prioritariamente en aspectos relacionados con la detección de aquellas incidencias de carácter social o político que pueda concluir en extremismo violento o terrorismo, para evitar la captación e implicación en acciones terroristas y dificultar el desarrollo de procesos de radicalismo violento o minimizar sus consecuencias. Para conseguirlo se llevan a cabo actuaciones que bajo la coordinación de las tres Administraciones Públicas, tienen por objeto potenciar las relaciones con el Islam favoreciendo la integración de la comunidad musulmana actuando sobre los focos radicales y los focos de radicalización, incluyendo mezquitas y centros penitenciarios, junto con el establecimiento de medidas de comunicación adecuadas.

Las peticiones de la Comisión de Investigación del 11-M referentes a las tareas de prevención de actividades violentas con el fin de evitar y contener la radicalización y el reclutamiento de individuos dispuestos a justificar y perpetrar acciones terroristas no se vieron materializadas inmediatamente, por ello se puede decir que no ha existido un verdadero modelo proactivo de lucha contra el terrorismo, en materia de prevención de la radicalización hasta la aprobación del PEN-LCRV.

b) *Ámbito externo*

En el ámbito externo, es donde el Estado participa en el desarrollo de una política concertada y coordinada con otros países de interés en materia de radicalización violenta preferentemente mediante la acción común en el seno de la UE, a través de los instrumentos e instituciones que hemos ido desarrollando en esta tesis-por ejemplo la RSR-, y con otros organismos e instituciones de ámbito internacional⁸⁶²

También se dará apoyo a los países que sufren el terrorismo y la radicalización en su origen mediante el diálogo intercultural y la cooperación y asistencia técnica.

c) *Ámbito Ciberespacio*

⁸⁶² Caso del Foro Global contra el Terrorismo (GCTF), Naciones Unidas, adoptando resoluciones y sanciones en el marco de la lucha contra el terrorismo, Consejo de Europa y OTAN entre otras.

En el ámbito del Ciberespacio, zona transversal a los dos ámbitos anteriores- el Estado se centrará, al igual que ocurría en la Estrategia renovada de Lucha contra la radicalización y la captación de terroristas de la Unión Europea, en dos vectores: por un lado procurar que los sistemas de información no constituyan un medio para la radicalización violenta, ni tampoco para la formación y adoctrinamiento de terroristas y la propagación y consecución de sus fines y por otro llevar a cabo una acción frente al mensaje radical difundido en la Red y otros medios de comunicación, con la elaboración de una contranarrativa, en la que participen medios de comunicación, personalidades o líderes de carácter moderado que tengan influencia sobre los colectivos susceptibles de radicalización.

Como los dos entornos anteriores se debe actuar coordinadamente con las instituciones de la Unión Europea y los organismos internacionales que hemos ido señalando.

Hay que puntualizar que la competencia de este Plan se ciñe exclusivamente al uso de la red y de otros medios de información y comunicación para dificultar la convivencia social y favorecer la desagregación y la no integración, afectando al surgimiento de focos de extremismo violento en individuos o en el seno de colectividades vulnerables, por lo tanto quedan excluidas las actuaciones en el marco de la ciberseguridad y del ciberterrorismo.

Además de las tres ámbitos de actuación, el Plan establece tres áreas de actuación bien definidas para cada uno de los ámbitos mencionados, que se determinan por el “antes” (área de Prevenir), el “durante” (área de Vigilar) y el después (área de Actuar), de todo proceso de radicalización, y que informan “Cómo” y “Cuándo” tienen que producirse las acciones anteriores. A su vez cada área tienen un frente operativo “Qué” acciones deben llevarse en cada una de ellas, y “Quiénes” deben llevarlas a cabo, distinguiendo tres estructuras: la Administración, los colectivos en riesgo o vulnerables y el conjunto de la sociedad civil.

A su vez en el Plan Estratégico Nacional quedan establecidos unos Planes Anuales de Gestión para identificar el tipo de amenaza específica y de esa manera ir concretando las medidas prioritarias para implementar. El PEN-LCRV será revisado todos los años, según el nivel de implantación de cada Plan de Gestión Anual, y de forma global cada tres años, pudiendo modificarse total o parcialmente. Su evaluación será continuada y se centrará en su proceso, objetivos e impacto.

La implementación de dicho Plan es un desafío complicado por su carácter multifacético, multidisciplinar y por el número de actores que van a estar implicados (

profesores, trabajadores sociales, médicos, policías, diferentes ministerios, fundaciones, municipios, etc) pero es un herramienta necesaria y vital para evitar que los procesos de radicalización se consumen y permitir actuar en los estadios previos, donde todavía es posible la integración de aquellos que en algún momento tuvieron el deseo de integrarse, pero que no se consideran ahora parte del país y buscan una identidad alternativa.

Para hacer más efectivo si cabe el Plan se hace necesaria la complicidad de la sociedad en general, ya que como se dijo anteriormente, todos los ciudadanos somos “objetivo potencial” de los terroristas. Dentro del PEN-LCRV hay que destacar la campaña “Stop Radicalismos”⁸⁶³, que cuenta con una página web (www.stop-radicalismos.es), una aplicación móvil denominada “Alertcops” y un teléfono gratuito que se ha puesto a disposición de los ciudadanos para denunciar y alertar a las autoridades de personas sospechosas de pertenecer a grupos extremistas que se encuentran en su entorno, así como aquellas acciones que consideren que pueden estar relacionados con el radicalismo yihadista.

Estos instrumentos están siendo utilizados de manera importante por la población y ayudando a las FCSE; destacan las llamadas desde la Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía, así como de Ceuta y Melilla, este mapa de las llamadas no difiere sustancialmente de los focos tradicionales de radicalización yihadista identificados en nuestro país⁸⁶⁴.

El PEN-LCRV debe convertirse en un instrumento fundamental para abordar con celeridad los estadios primarios de radicalización y para ello va a ser fundamental la coordinación entre las administraciones públicas a distintos niveles, un problema que surge con frecuencia en España, por lo que es deseable que se piense en la seguridad de la población y no sólo en los intereses partidistas, ideológicos y territoriales.

3.3. Procediment de detecció de la radicalització violenta (PRODERAI)

Cataluña, con la provincia de Barcelona a su cabeza, es el principal escenario de terrorismo yihadista asociado a Daesh, junto con Ceuta y Melilla, como importante nodo de radicalización y escenario de una intensa actividad de adoctrinamiento, captación y reclutamiento con fines terroristas. Las cifras resultantes de las operaciones policiales,

⁸⁶³ Campaña del Ministerio del Interior contra la radicalización: “STOP RADICALISMOS”. Disponible en Internet: <http://stop-radicalismos.ses.mir.es/>. [Consulta: 20 mayo 2016]

⁸⁶⁴ GARCÍA-CALVO, C. “STOP RADICALISMOS”. Disponible en Internet : <http://www.blog.rielcano.org/Stop-radicalismo/>. [Consulta: 10 agosto 2016]

así como las sentencias judiciales no dejan lugar a dudas, como se apuntan a continuación:

Del total de condenados en España por delitos relacionados con el terrorismo yihadista entre 1996 y 2013, el 33,3% lo fueron en Cataluña, siendo el 30,6% residente en ella. Entre 2004 y 2012, el 37,5% condenados por terrorismo yihadista se localizaba en Cataluña. Por lo tanto, cuatro de cada 10 individuos sentenciados por terrorismo yihadista en España en el período señalado se localizaban en Cataluña⁸⁶⁵.

De 2013-2016 las operaciones policiales han tenido como objetivo las redes relacionados con las organizaciones terroristas que relacionadas con el conflicto de Siria e Iraq, en especial Daesh. En ese período de tiempo en la provincia de Barcelona fueron detenidos el 29,8 de los individuos relacionados con la organización yihadista.⁸⁶⁶

Son cifras que reflejan la magnitud del problema que supone la movilización yihadista en Cataluña, y que constatan que la amenaza es si cabe mayor que la tienen otras partes del territorio español.

Con el objeto de afrontar la problemática que supone tener esos índices tan altos de individuos relacionados con la ideología yihadista, en Cataluña se puso en marcha en el año 2008 un proyecto para detectar estadios de radicalización en fases tempranas que recibió el nombre de PRODERAI, el acrónimo de Procediment de Detecció de la Radicalització Islamista.

Con esta herramienta se pretendía establecer una metodología ágil y eficiente que permitiese a la policía autonómica, Mossos d'Esquadra, detectar posibles casos de radicalización islamista.

El PRODERAI se impulsó en sus inicios en el ámbito de la ejecución policial, penal, y a partir de 2016 se le ha unido el entorno educativo.

a) La *ejecución policial* consta de dos fases:

- Desde 2012, se forman a las unidades de proximidad del CME, como son las Oficinas de Relación con la Comunidad, los Grupos de Proximidad y los Grupos de Atención a la Víctima.

⁸⁶⁵ REINARES, F Y GARCÍA-CALVO, C. Cataluña y la evolución yihadista en España. Comentario Elcano 28/2015-13/4/2015.
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-garciacalvo-catalunya-y-la-evolucion-del-terrorismo-yihadista-en-espana.\[Consulta:19 mayo 2015\]](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-garciacalvo-catalunya-y-la-evolucion-del-terrorismo-yihadista-en-espana.[Consulta:19 mayo 2015])

⁸⁶⁶ REINARES, F Y GARCÍA-CALVO, C. "Informe Elcano sobre Estado Islámico en España 2016".

- Desde 2013, se implementa una segunda edición del PRODERA, con mejoras en el ámbito formativo y técnico. 2013. Hasta 2015, mayo, junio, julio, agosto, no se empiezan a dar las clases con contenidos actualizados, y a otras unidades del CME. Desde febrero de 2016 se está informando y explicando el proyecto a los mandos de las Policías locales, y posteriormente a los miembros de sus plantillas con el objetivo de detectar procesos de radicalización y concienciar sobre la importancia del traspaso de información. Para esto último se deberían promover dinámicas de colaboración entre ambos cuerpos estableciendo mecanismos y procedimientos de valoración de posibles casos.

b) *La ejecución penal*⁸⁶⁷

Se inició en 2008, cuando se empezaron a definir los primeros indicadores para identificar los procesos de radicalización en centros penitenciarios. A partir de 2011 se están sucediendo jornadas formativas con directores de prisiones, jefes de servicio, funcionarios y técnicos especialistas.

c) *En materia educativa.*

Se trata de implicar a la Comunidad educativa para detectar a tiempo fenómenos que se pueden detectar en las aulas, teniendo como objetivos la prevención, la detección y la intervención de los procesos de radicalización. Proporciona orientación y recursos para la identificación de factores de riesgo que puedan propiciar la radicalización de los jóvenes. Tan sólo la culminación del proceso de radicalización violenta de un menor requerirá de la participación de otros actores como la policía o la fiscalía de menores.

La formación⁸⁶⁸ que debe impartirse a los colectivos educacionales debe ser continua y con los recursos financieros necesarios para que abarque al mayor número posible de centros educativos.

El memorándum indica que los principales implicados en la identificación serán sus propios profesores, quienes aplicarán un modelo similar al creado hace una década para combatir el entonces fenómeno de las bandas latinas, en paralelo con la actuación policial y judicial. La principal herramienta con la que contarán los docentes serán los

⁸⁶⁷ La Generalitat de Catalunya a través de la previsión contenida en el artículo 11.1 de la LO 4/1979 de 18 de diciembre del Estatut d'Autonomia de Catalunya, en relación con el artículo 79 de la LOGP, ejerce las competencias en materia de ejecución penal, al tener transferidos los medios y los servicios penitenciarios, mediante Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, desde el 1 de enero de 1984.

⁸⁶⁸ La formación se realiza en una sesión única de cuatro horas de duración. Por ejemplo Taller.ST ST 1060 Catalunya Central (Manresa). Del dijous 27/10/2016 al 20/10/2016 de 9:00 a 13:00. Disponible en Internet: <https://serveiseducatiu.xtec.cat/bages/formacio/activitats/>. [Consulta: 19 diciembre 2016]

cambios de comportamientos de sus alumnos. Por ejemplo: estudiantes con actitudes extrovertidas y sin problemas para relacionarse con el resto de alumnos que pasan, súbitamente, a ser introvertidos y esquivos, menores que cambian ropa moderna por vestimentas tradicionales musulmanas o alumnas que se niegan a participar en gimnasia, arte o música por motivos religiosos, visita asiduamente sitios web y redes sociales extremistas, o el abandono del centro escolar con la excusa de realizar un viaje al extranjero servirán de pistas. Estos datos que se aporten se cruzarán con las investigaciones de los Mossos.⁸⁶⁹

A estas señales podríamos añadir las que apunta el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET)⁸⁷⁰, como posibles signos de radicalización yihadista destacan: la desconfianza de antiguos alumnos les considera impuros, muestra rechazo hacia miembros de la familia, cambia radicalmente sus hábitos alimentarios, deja los estudios porque la enseñanza forma parte del “complot”, ni televisión ni cine para evitar imágenes que considera prohibidas, rechaza cualquier tipo de autoridad.

Hay que reseñar como positivo la buena predisposición que está mostrando la comunidad educativa cuando reciben la formación, en palabras de formadores de Mossos de Esquadra.

La ventaja que ven los especialistas es que los maestros, a diferencia de un policía, tiene contacto con los alumnos cada día, y puede encontrarse en una situación más idónea para identificar, y quizá incluso para reaccionar de modo constructivo, ante los cambios en los jóvenes vulnerables. Creo que se debería entender no cómo una actitud delatora si no como algo positivo para el menor, ya que estas actuaciones preventivas son necesarias para impedir que en el futuro ese menor pueda caer en las redes criminales de carácter yihadista, al igual que sucede con otro tipo de problemática como la drogadicción, la violencia de género o la delincuencia común.

Se debe asumir qué quienes realmente se encuentran en condiciones de detectar tempranamente los casos de radicalización son aquellos que tienen contacto directo y, a diario, con los sectores de población susceptibles de padecer la radicalización: funcionarios del ayuntamiento, docentes, trabajadores sociales, mediadores

⁸⁶⁹ “ Maestros contra la yihad”. Diario El Mundo.29/03/2016.Disponible en Internet:<http://www.elmundo.es/catalunya/2016/03/29/56f9895046163ff82b8b460c1.html>. [Consulta: 10 julio 2016]

⁸⁷⁰ Tweet del OIET de 3 de mayo de 2016.

interculturales, monitores de actividades juveniles,etc, pero sin dejar de tener el apoyo de los servicios de inteligencia y de información policiales.⁸⁷¹

La labor encomendada a estos profesionales es importante y delicada, por lo que es imprescindible que las diferentes Administraciones Públicas coadyuven con la financiación y la colaboración necesaria para llevar a cabo los programas de prevención. La radicalización violenta es un fenómeno multidimensional que precisa de una respuesta de ministerios o consejerías como interior, educación, vivienda, sanidad y asuntos sociales.

El enfoque multidepartamental y transversal que supone la prevención implica dificultades añadidas en un Estado descentralizado como el nuestro por lo que puede ser una oportunidad para que las autoridades públicas ya sean estatales, autonómicas o locales entiendan que las políticas preventivas son más necesarias e imprescindibles que nunca para luchar contra el terrorismo.

⁸⁷¹ JORDÁN.J. "Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica(en línea)*.2009,núm 11-05,p.5-25. Disponible en Internet:<http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-05.pdf>. [Consulta: 4 abril 2014]

VI. CONCLUSIONES

Esta Tesis Doctoral comenzaba indicando la amenaza que supone para el mundo civilizado, el terrorismo de etiología yihadista. El objetivo de este trabajo era investigar cómo habían incidido las políticas antiterroristas comunitarias en la evolución del terrorismo yihadista. Para ello hemos ido desarrollando los principales instrumentos jurídicos y policiales de los que se ha dotado a la Unión Europea en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para afrontar el fenómeno yihadista.

También se han tratado de manera profusa las políticas y estrategias relacionadas con la prevención de la radicalización tanto a nivel europeo como a nivel estatal, al considerar esta cuestión como una de las claves, si no para eliminar, sí para reducir la amenaza del yihadismo.

Si no atenemos a la cifras que hemos ido conociendo y aportando, se desprende que la movilización yihadista, y por consiguiente sus acciones han aumentado en la Unión Europea en los últimos años. Los números quedan reflejados en las siguientes realidades:

En los últimos años los ciudadanos europeos o residentes en la Unión Europea que han partido para unirse como combatientes extranjeros a los grupos yihadistas ha aumentado significativamente, con el peligro subyacente que supone su retorno. Por otro lado las detenciones efectuadas también han crecido considerablemente así como el número de personas radicalizadas. Por último los episodios de violencia yihadista son cada vez más comunes en las ciudades europeas.

Teniendo en cuenta el estudio llevado a cabo, complementado con las cifras, las conclusiones que extraemos en esta Tesis son las siguientes:

A nivel europeo

1.El terrorismo yihadista sigue siendo una amenaza para el conjunto de la Unión Europea, ya sea a través de células conformadas bajo la dirección de una organización superior (principalmente Al Qaeda y Daesh) o bien a través de individuos solitarios. La actuación de manera organizada o de manera individualizada determinará la gravedad de las acciones, ya que por lo general las acciones de las células tienen una mayor letalidad que las cometidas individualmente. Si bien, desde la óptica de los expertos policiales, siempre es más complicado el seguimiento a una persona que a un grupo, y más cuando esa persona se radicaliza en un espacio muy corto de tiempo.

Esta doble circunstancia deja clara la dificultad cada vez mayor que para los cuerpos policiales supone adelantarse a las acciones terroristas. Lo que da como resultado que la Cooperación Policial se convierta en una prioridad aún mayor para la Unión Europea y para sus Estados miembros.

La Cooperación Policial en la UE ha ido avanzando desde los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. En este sentido el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia supuso cambiar la lucha contra el terrorismo con un carácter bilateral y de naturaleza intergubernamental a hacerlo a un nivel de colaboración comunitaria. Este salto ha implicado implicaba compartir información, algo difícil de imaginar en el ámbito comunitario. Los Estados deben ser conscientes que los retos que implican la actual movilización yihadista no se pueden afrontar en solitario.

Si bien la lucha contra el terrorismo es una cuestión interna, y por consiguiente competencia de cada uno de los Estados miembros, la Unión Europea se ha convertido en un actor fundamental. En relación con el intercambio de información se han señalado instrumentos que si bien han sido creados para otros fines han servido contra el terrorismo, y han cobrado una especial importancia a la hora de compartir, ofrecer y solicitar información. Queremos remarcar que uno de los mayores logros que se han conseguido ha sido en el ámbito del intercambio de información sobre la base y posterior desarrollo del principio de disponibilidad.

En conclusión los Estados miembros deben ser conscientes que compartir la información es fundamental para prevenir atentados, y por ello urge adecuar no sólo nuevos mecanismos de intercambio de información antiterrorista, sino sobre todo tener la voluntad política de ceder la información de que se disponga. Finalmente estimamos que para que ese intercambio sea cada vez más eficaz y rápido hay que seguir dotando de competencias y de medios a EUROPOL.

2.La normativa antiterrorista en la UE, es abundante, y en términos generales sus disposiciones acordes con la actual situación. Sin embargo estimamos que en ocasiones el consenso para la toma de decisiones se alarga demasiado tiempo, y sólo con la comisión de grandes atentados se producen avances significativos para su aprobación definitiva. No obstante cualquier disposición que se adopte debe respetar los procedimientos legislativo para la sanción de las normas respetando los derechos y principios jurídicos fundamentales. Siempre teniendo en cuenta que el terrorismo es un fenómeno que demanda continuas reformas para poder combatirlo con la mayor eficacia posible.

3.Los principales avances en materia de Cooperación Judicial tuvieron su punto de inflexión con la aprobación de la Decisión marco sobre lucha contra el terrorismo y el establecimiento del principio del reconocimiento mutuo de sentencias. Es necesario ampliarlo a otros momentos procesales. Ya que este principio se basa en la confianza mutua, los Estados miembros deben seguir fortaleciendo sus relaciones, con el objetivo de dotarlo con mayores competencias.

4.La fortaleza del yihadismo se basa en un potente discurso ideológico que busca transformar al individuo para cambiar la sociedad. La captación de jóvenes europeos es capital para propagar el discurso yihadista y a la vez formar nuevos terroristas. Es fundamental desactivar el mensaje rigorista con el objetivo de que los jóvenes no se vean atraídos por las “promesas” del mundo ideal que propugnan los voceros neosalafistas. Las acciones encaminadas para neutralizarla deben ser más visibles y acercarse más a los jóvenes al ser ellos los principales destinatarios del mensaje neofundamentalista. La contranarrativa se estima fundamental pero para que sea efectiva debe ser complementaria a políticas destinadas a facilitar la inclusión de los jóvenes musulmanes en las sociedades y evitar que barrios degradados se conviertan en cantera de yihadistas.

5.Una de las razones fundamentales por las que han aumentado los incidentes relacionados con el salafismo-yihadista, es consecuencia de los conflictos que están asolando a terceros países, algunos de los cuales están próximos a las fronteras de exteriores de la Unión Europea. Esas nuevas formas de hiperterrorismo, han provocado que las fronteras entre la intervención exterior y la protección interna hayan dejado de ser estancas. Consecuencia de ello es que el papel de la defensa europea en la lucha contra el terrorismo debería ser mayor.

6.La lucha contra el terrorismo tiene en Internet un nuevo “campo de batalla”. El uso de las redes por parte de los yihadistas es un vector más en su batalla contra “Occidente”, y la Unión Europea así como sus. Los Estados miembros son conscientes de la importancia que supone el control de las mismas. La tipificación de los delitos de terrorismo contra la red ha supuesto un gran avance, pero ello debe ir acompañado con de mayores medios tanto técnicos como económicos para evitar que las redes se conviertan en un refugio para los terroristas. Es importante, y así ha quedado señalado en la Tesis, la colaboración con las empresas más importantes de Internet para que eliminen y bloqueen contenidos de carácter yihadista. Desde el punto de vista policial ha supuesto un gran avance la creación de la Unidad de Referencia de Internet (IRU)

de la Unión Europea de Europol, que nació con el objetivo de controlar y eliminar los contenidos radicales que circulan por la red.

A nivel estatal

7. Hemos visto que en la Unión Europea se han aprobado y desarrollado estrategias para combatir la radicalización y el reclutamiento terrorista, pero si nos atenemos a los datos y observamos el escenario en el que se encuentra actualmente Europa, donde más de 5000 de sus ciudadanos europeos o residentes en la UE se han unido a organizaciones terroristas, sobre todo Daesh y Al Qaeda, parece evidente pensar que los esfuerzos que se han llevado a cabo por parte de la UE y de sus miembros no han dado el fruto perseguido.

Para combatir la radicalización es fundamental que no se fomenten acciones que pueden ayudar en ese proceso. En este sentido debe ser fundamental controlar la apertura de centros de culto, así como la constitución de organizaciones que tengan como ideología la segregación de colectividades de musulmanes en el seno de las sociedades europeas. La libertad religiosa es un derecho universal y esa ruptura provoca muchas veces lo que se denomina “islamofobia”, la cual es utilizada por los terroristas como una excusa más para atacarnos.

8. En relación con el Estado español, el origen de las amenazas que llevan a cabo el salafismo-yihadista es doble: por un lado la causa histórica que viene dada por la reclamación por parte de los ideólogos neosalafistas del territorio de Al-Andalus; por otro, es debido a que España es uno de los países más activos en la lucha contra el terrorismo, como queda demostrado con las acciones que contra el yihadismo lleva tanto a nivel judicial, policial como militar.

Es importante destacar que las carencias de la legislación europea se dan sobre todo en materia de prevención en la que los Estados deben actuar de forma rotunda

En la Tesis hemos descrito las acciones que se han ejecutado en el ámbito de la prevención enfocadas a la integración de la comunidad musulmana, a través del control de los centros de culto y en el ámbito penitenciario. La actuación en todos ellos es primordial para detectar, actuar y tratar los procesos de radicalización.

La integración de la Comunidad musulmana debe ser prioritaria, por lo que en ese sentido debe ayudar el que se cumplan todos los acuerdos suscritos con el Estado con el fin de normalizar el hecho religioso en todos los ámbitos de sociedad, entre los que destacamos la educación.

Estimamos que sería positivo que se estableciesen cursos de formación oficiales a través del Ministerio de Educación, y en colaboración con la Comisión Islámica de España que pusieran en marcha Programas para la prevención de la radicalización extremista, y que seguro ayudará a fortalecer la coexistencia pacífica entre las diferentes comunidades religiosas que conviven en España

En los centros penitenciarios también se está trabajando en línea con la Unión Europea, y con otros organismos internacionales como el Foro Global Contra el Terrorismo, para evitar que la cárcel se convierta en un lugar para establecer procesos de radicalización.

Asímismo se están estableciendo programas de desvinculación, con el objetivo de intentar que aquellos que dieron el paso para radicalizarse, puedan, con los medios y la ayuda necesaria desandar ese camino.

Vamos a finalizar con los aspectos relacionados con los planes específicos de prevención adoptados en España. Hemos de apuntar que la formación de todas las personas afectas a los mismos es fundamental. Los planes formativos son capitales para poder detectar signos o procesos de radicalización, por lo tanto la formación debe ser continua, excelente y una dotación presupuestaria adecuada para la consecución de los fines.

9.El problema radica en las diferentes formas de afrontar y asumir el fenómeno contra la radicalización entre los Estados miembros. La especial idiosincrasia de este tipo de fenómenos hace difícil establecer una forma única, un único procedimiento y eso hace que cada país afronte de manera diferente esos procesos. Pero ello no obsta a pensar que la única forma de avanzar en el camino de la prevención es que las acciones en el seno de la Unión Europea sean cada vez más concertadas. Consideramos muy importante fortalecer la Red para la Sensibilización de la Radicalización con el objetivo de seguir avanzando en la elaboración de programas y en la comunicación entre los expertos que trabajan en los diferentes ámbitos en los que se actúa en el campo de la prevención.

El combate contra el terrorismo va a ser duradero en el tiempo, por lo tanto la sociedad debe estar preparada y ser resiliente, pero nunca cediendo a sus pretensiones ya que de lo contrario los terroristas estarían ganando la batalla. Batalla que debe librarse con los medios que nos dan nuestros sistemas democráticos, los cuales están cimentados en el imperio de la ley.

BIBLIOGRAFIA

a) LIBROS

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. *Las actividades terroristas ante del derecho internacional contemporáneo*. Madrid:Tecnos, 2000.

ARÍSTEGUI, G. *El islamismo contra el islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista*. Barcelona: Ediciones B, 2004.

ARMSTRONG.K. *El Islam*. Barcelona: Ramdom House Mondadori, 2004.

ARON,R. *Paix et guerre entre les nations*. París: Calmann Levy, 1962.

ASÚA BATARRITA, A. *Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad*. Bilbao: Estudios Jurídicos en memoria de José María Lidón, Universidad de Deusto, 2002.

BARBÉ, E. *La política europea de España*. Barcelona: Ariel,1999.

BOAZ GANOR. *Global Alert.The Racionality of Modern Islamist Terrorism and the Challenge to the Liberal Democratic World*. New York:Columbia University Press,2015.

CANCIO MELIÁ, M. *Los delitos de terrorismo: Estructura típica e injusto en los delitos de terrorismo*. Madrid: Reus, 2010.

CARBONELL MATEU. *Terrorismo: Algunas reflexiones sobre el concepto y el tratamiento penal, en Terrorismo y Proceso penal acusatorio* .Valencia:Tirant lo Blanch, 2006.

DE LA CORTE, L. *La lógica del terrorismo* .Madrid: Alianza Editorial, 2006.

ELORZA.A. *UMMA. El integrismo en el Islam*. Madrid:Alianza Editorial, 2002.

GARCÍA PÉREZ, R. *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea*.Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2003.

GONZÁLEZ CUSSAC, J. *El Derecho Penal frente al terrorismo.Cuestiones y perspectivas.Terrorismo y proceso penal acusatorio*. Valencia: Tirant lo Blanch,2006.

HOFFMAN,B. *A mano armada. Historia del terrorismo*. Espasa libros, 1999.

HOFFMAN, B. *Inside Terrorism* .Columbia Studies in Terrorism and Irregular Warfare,2006.

JAIME, O. *La cooperación policial en Europa. Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*. Granada: Comares,2003.

JENKINS, B. *The study of terrorism: Definitional problems*. Santa Monica (California): RAND Corporation, 1980.

JORDAN, J. *Terrorismo Global. La evolución del yihadismo en España: un reto para los servicios de inteligencia*. Madrid: Editorial Plaza y Valdés, 2007.

JORDÁN,J Y DE CUETO,C. *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*. Granada: Comares,2003.

KEPEL. G. *El terror entre nosotros. Una historia de la yihad en Francia*. Barcelona:Grupo Planeta ,2016.

KEPEL. G. *La revancha de Dios*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

KEPEL. G. *La Yihad. Expansión y declive del islamismo*. Barcelona: Península,2000.

KEPEL. G. *FITNA.Guerra en el corazón del islam*. Barcelona: Paidós Ibérica,2004.

LACOMBA.J. *Emergencia del islamismo en el Magreb*. Madrid:Los Libros de la Catarata,2000.

LAQUEUR, W. *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*. Destino, colección Imago Mundi, Volumen 37.

LAQUEUR, W. *Una historia del terrorismo*. Barcelona:Grupo Planeta,2003.

LEWIS,B. *La crisis del islam: guerra santa y terrorismo*. Ediciones B, 2003.

LEWIS,B. *Los Asesinos. Una secta islámica radical*. Barcelona: Alba Editorial, 2002.

MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS,D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos,2014.

MARTÍNEZ GARCÍA, E. *La orden europea de investigación. Actos de investigación, ilicitud de la prueba y cooperación judicial transfronteriza*.Valencia: Monografías Tirant lo Blanch, 2016.

MESTRE DELGADO. *Delincuencia terrorista y Audiencia Nacional*. Madrid:Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1987.

NAPOLEONI L. *Yihad. Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Urano, 2004.

PÉREZ CEPEDA, A.I., “Cuestiones sobre la reinserción en materia de terrorismo”, en DÍAZ-SANTOS,R/FABIÁN CAPARRÓS, *Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas del delito*.Madrid: Tecnos,1995.

PÉREZ GONZÁLEZ.M. *La responsabilidad internacional de sujetos distintos de los Estados*. Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos, 2005.

PIPES.D. *El Islam*. Madrid: Espasa-Calpe,1987.

RAPOPORT, D. “Las cuatro oleadas de terror insurgente”, en REINARES y ELORZA, *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004.

REINARES, F. *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós Ibérica,1998.

REINARES, F. *Patriotas de la muerte. Quiénes han militado en ETA y por qué*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones,2001.

REINARES, F. *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998.

REINARES, F. *El terrorismo global*. Madrid: Santillana Ediciones Generales,S.L.,2003.

REINARES, F. y ELORZA.A. *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004.

ROMA VALDÉS,A. *La Convergencia jurisdiccional en Europa*. Santiago de Compostela: Fuero Juzgo, 2014.

SCHMID, A.P. *Political Terrorism: A research Guide*. New Brunswick (New Jersey): Transaction Books,1984.

SORIANO,J.R. “El terrorismo y el Tribunal Supremo”, en *Terrorismo y Proceso penal acusatorio*. Valencia: Tirant lo Blanch,2006.

TAMARIT SUMALLA, J.M. *Comentarios al nuevo Código Penal*.Pamplona: Aranzadi,1996.

TORRES SORIANO, M. *Al Andalus 2.O. La ciber-yihad contra España*. Granada:Biblioteca GESI, 2014.

WILKINSON, P. *Political Terrorism*. London: The Macmillan Press,1974.

b) REVISTAS

ABELLÁN,V. “El terrorismo internacional”, *R.E.D.I.*, 1975,Vol.XXVIII,1-3, p.33-56.

AGUILERA MORALES ,M. “Justicia penal y Unión Europea: Un breve balance en clave de derechos”. *Diario La Ley*, Nº 8883, Sección Doctrina,16 de diciembre de 2016, Ref.D-433, Editorial Wolters Kluwer.

BLASI CASAGRAN, C. “El Reglamento de Europol:un nuevo marco jurídico para el intercambio de datos policiales en la Unión Europea”. *Revista General de Derecho* nº 40,2016, p.202-221.

CARBONELL REMOTTI, J.C. “Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm”. *REDCE (Revista de Derecho Constitucional Europeo)* nº7, Enero-Junio de 2007, p.181-205.

CASTRO JOVER,A.,”El Derecho Eclesiástico Autonomico en España. “Laicidad y Libertades”.*Escritos Jurídicos*,1 ,2001,p.47-86.

CASSESE,A.(2006).”The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law.” *.Journal of International Criminal Justice*, 2006,p.935-960.

DE LA CORTE,L “¿Enclaves yihadistas? Un estudio sobre la presencia y el riesgo extremista en Ceuta y Melilla”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol.1, No2 (2015), p.1-34.

DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. “La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm.91, p.147-171.

DÍAZ PITA, M.P. “La orden europea de investigación en materia penal y la lucha contra la criminalidad organizada transnacional en la UE”, *Observatorio de la Criminalidad Organizada Transnacional*, p.2.

ESPINA, RAMOS, J.A. “La reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas”, *Revista de Derecho y Proceso penal*, nº11, p.34-35.

FERNÁNDEZ ROZAS,J.C. “ El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *Revista Jurídica Española La Ley*, 2004, 4,D-195,p.1687-1881.

FONSECA MORILLO,F., “ La orden de detención y entrega europea”, en *Revista de Derecho Comunitario* ,nº 14, enero/abril 2003,p.69-72.

GARCÍA,ÁLVAREZ,G. “La Unión Europea como “Estado regulador” y las administraciones independientes” .*Revista de Administración Pública*, núm194, Madrid, mayo-agosto(2014), p.92-95.

GARCÍA SAN PEDRO. J “ La cooperación policial en la Unión Europea”.*Revista de Derecho de la Unión Europea*,nº10. 1 Semestre 2006,p.201-218.

GARCIA-ROMERAL,G.”Comunitats islàmiques de Catalunya.Desenvolupament comunitari, moviments i organitzacions islàmiques”.2013.*DivÈrsia*.3,p.94-131.

GILLES DE VRIES. “The Fight Against Terrorism-Five years after 9/11”, *Annual European Foreign Policy Conference* (London School of Economics &King´s College of London), Londres 30 de junio de 2006, p.1-8.

JORDÁN,J. “Políticas de Prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea).2009, núm 11-05, p.5-25.

LAMARCA PEREZ, C. “Tratamiento jurídico del terrorismo”. *Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Colección Temas Penales*, Madrid, 1985,p.31.

MARICA,A. “El sistema de tratamiento de la información en EUROPOL”.*Institut de Ciències Polítiques i Socials.Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona. Working Papers* núm. 309.Barcelona, 2012,p.1-33.

MANGAS MARTÍN,A. “La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam”.*Revista Aranzadi Unión Europea*,vol.XXV,núm10,octubre 1998, p.27.

MIRANZO,DEL RÍO,C. “La protección de infraestructuras críticas”. UNISCI .*Discussion Papers*,Nº35(Mayo/May 2014).

PAÑOS CANO, M ,A. “Perfiles de autor del terrorismo islamista en Europa”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.2009, núm. 11-07, p.7.

PLACHTA,A “ European Arrest Warrant: Revolution in Extradition?”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol.11(2003), p.170.

PONCE SOLÉ,J.”Derecho,apertura de lugares de culto y libertad religiosa.A propósito de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de junio de 2004, caso Vergos contra Grecia” .*Revista CIDOB d´Affers Internacionals* 77(2007),p.149-151.

RAMÓN CHORNET, C, “Desafíos de la lucha contra el terrorismo: La estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001” *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, número 10, Suplemento, julio de 2002, p.2-9.

RAPOPORT, D. “Fear and trembling: terrorism in three religious traditions”. *American Political Science Review* 78,nº 3, 1984,p.1-15.

SÁNCHEZ GÓMEZ, F.J. “Protección de infraestructuras críticas en España: marco regulatorio y organizativo, seguridad y ciudadanía”. *Revista del Ministerio del Interior*, núm. 11, Enero-junio 2014,p.15-21.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ,M.,” Competencias de las Entidades locales en relación con los lugares de culto”. *Proyecto de Investigación de la Comunidad de Madrid “Libertad religiosa en España y Derecho comparado y su incidencia en la Comunidad de Madrid (ref.S2007/HUM0403)*,p.3-25.

STEMMANN ESCOBAR.J.J.” El salafismo en Europa”. *Política Exterior*, nº 105-Mayo-Junio 2005,p.65-77.

STEMMANN ESCOBAR.J.J.” Activismo islámico en España”. *Política Exterior*, nº 124,p.73-84.

TIRADO ESTRADA, J.J .”Los órganos de cooperación judicial en el ámbito de la Unión Europea:Los magistrados de enlace, la Red Judicial Europea y Eurojust.El Ministerio Fiscal español y la coordinación en materia de cooperación internacional”. *Estudios Jurídicos.Ministerio Fiscal*,II-2001, Madrid 2001, p.613-675.

VAN OUIRIVE.L. “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”. Fundación CIDOB. *Revista Afers Internacionals*, núm.53,p.43-61.

ZILLER, J: El “Tratado de Prüm”, *Revista del Derecho Constitucional Europeo* (Universidad de Granada) año 4, núm. 7 enero-junio de 2007, p.21-30.

c) LEGISLACIÓN

c.1. INTERNACIONAL (NACIONES UNIDAS)

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A(III), de 10 de diciembre de 1948.

Comité creado para velar por el cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV) DE 14 de diciembre de 1960 sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966(art.18.1). Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Resolución de la Asamblea General sobre las medidas para la eliminación del terrorismo internacional, doc. A/RES/49/60 de 9 de diciembre de 1994.

Resolución A/RES/49/60 de 17 de febrero de 1995 de la Asamblea General de la ONU sobre las medidas para la eliminación del terrorismo internacional.

Resolución A/RES/51/210 de 17 de diciembre de 1996, de la Asamblea General de la ONU sobre las medidas para la eliminación del terrorismo internacional.

Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre las medidas para la eliminación del terrorismo internacional, doc. A/RES/51/210 de 17 de diciembre de 1996

Resolución1267 (1999) de 15 de octubre de 1999 del Consejo de Seguridad. S/RES/1267

Convenio contra la Delincuencia Organizada Transnacional hecho en New York el 15 de noviembre de 2000.Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

Resolución 1368 (2001) de 12 de septiembre de 2001, sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacional creadas por actos de terrorismo. S/RES/1368.

Resolución 1373(2001) de 28 de septiembre de 2001 del Consejo de Seguridad. [BOE núm 281, de 23 de noviembre de 2001, páginas 43030 a 43032.]

Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, 6 de agosto de 2002.A/57/273-S/2002/875.

Resolución 1535(2004) de 26 de marzo de 2004 del Consejo de Seguridad. S/RES/1535

Resolución1566 (2004) de 8 de octubre de 2004 del Consejo de Seguridad. S/RES/1566

Informe del Secretario General sobre los resultados de la Cumbre del Milenio, doc. A/59/2005, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, 21 de marzo de 2005.

Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, aprobada por Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005.

Resolución 1624(2005) de 14 de septiembre de 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/RES/1624.

Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, A/RES/60/288, aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006.

Resolución 1989 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la congelación de capitales de personas y entidades asociadas a Osama Bin Laden, la red Al Qaeda y los talibanes. S/RES/1989 de 17 de junio de 2011

Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Documento:A/66/762 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 4 de abril de 2012.

Resolución 2178, de 24 de septiembre de 2014 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.S/RES/2178

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela). E/CN.15/2015/L.6 de 4 de mayo de 2015

Documento del Consejo de Seguridad S/2015/975 de 29 de diciembre de 2015, sobre la Aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros.

Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento. Informe del Secretario General. A/70/674, 24 de diciembre de 2016.

c.2. EUROPEA

Consejo de Europa

Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, aprobado el 27 de enero de 1977. Ratificado por España Instrumento de ratificación de 9 de mayo de 1980. BOE núm.242, de 8 de octubre de 1980, p.22357-22360.

Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 12 de septiembre de 2001 y su Decisión de 21 de septiembre de 2001 sobre lucha contra el terrorismo internacional; Recomendación 1550(2002) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la lucha contra el terrorismo y el respeto a los derechos humanos.

Resolución de 5 de abril de 1999, de la Secretaría General Técnica, por la que se hacen públicos los textos refundidos del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950; el protocolo adicional al Convenio, hecho en París el 20 de marzo de 1952, y el protocolo número 6, relativo a la abolición de la pena de muerte, hecho en Estrasburgo el 28 de abril de 1983. BOE núm.108 de 6 de mayo de 1999,p.16808-16816.

Recomendación CM/REC (2014) del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos. Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014 en la 1192ª sesión de los Delegados de Ministros.

“Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism”. Adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el 2 de marzo de 2016, en su reunión 1249.

UNION EUROPEA

Derecho primario

Acta Única Europea. DO L 169 de 29/06/1987,p.0001-0029.

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). DO C 191 de 29/07/1992,p.0001-0112.

Tratado de Amsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. DO C 340 de 10/11/1997,p.0001-0144.

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. DO C 80 de 10/03/2001,p.0001-0087.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. DO C 306 de 17/12/2007,p.0001-0271.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DO C 202 de 07/06/2016,p.0389-0405.

Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. DOUE 2016/C 202/01 de 07/06/2016,p.0001-0388.

Derecho secundario

Reglamento (CE) 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia. DO L 151 de 10/06/1997, p.0001-0007.

Decisión del Consejo 1999/435/CE , de 20 de mayo.DOUE L 761 de 10/07/1999,p.0001-0016.

Decisión del Consejo 1999/436/CE, de 20 de mayo de 1999.DO L 176 de 10/07/1999,p.0017-0030.

Decisión 2000/365/CE de 29 de mayo de 2000 sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen.DOUE L131 de 01/06/2000, p. 0043-0047.

Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico).DO L 178 de 17/07/2000, p.0001-0016.

Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad Provisional de cooperación judicial (2000/799/JAI). DO L 324 de 21/12/2000,p.0002-0003.

Decisión 2001/792/CE, Euratom , del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil. DO L 297 de 15/11/2001, p.0007-0011.

Posición Común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la lucha contra el terrorismo. DO L 344 de 28/12/2001, p.0093-0096.

Reglamento 2580/2001 del Consejo (CE), de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. DOUE L 344 de 28/12/2001, p.0070-0075.

Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea EUROJUST para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. DOUE L 63, de 06/03/2002, p.0001-0013.

Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación. DO L 162 de 20/06/2002, p. 0001-0003.

Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. DO L 164 de 22/06/2002, p.0003-0007.

Decisión marco 2002/584/JAI, del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. DO L 190 de 18/07/2002, p.0001-0020.

Reglamento (CE) 2320/2002 del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil. DO L 355 de 30/12/2002. Modificado por Reglamento (CE) 849/2004. DO L 229 de 29/06/2004, p.0003-0004.

Decisión Marco 2003/577/JAI, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la UE de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas. DO L 196 de 18/07/2002, p.0045-0055.

Directiva 2004/80/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre indemnización a las víctimas de delitos. DOUE L 261 de 06/08/2004, p.0015-0018.

Reglamento (CE) 1138/2004 de la Comisión, de 21 de junio de 2004, por el que se establece una definición común de las zonas críticas de seguridad de los aeropuertos. DO L 221 de 22/06/2004, p.0006-0007.

Decisión 2004/512CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados. DO L 213 de 15/06/2004, p.0005-0007.

Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. [DO L 349, 25.11.2004, p.0001-0024.

Decisión del Consejo 2004/927/CE , de 22 de diciembre de 2004, por la que determinados ámbitos cubiertos por el título IV de la Tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se regirán por el procedimiento previsto en el art.251 de dicho Tratado.DOUE L396 de 31/12/2004,p.0045-0046.

Decisión Marco 2005/214/JAI, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias. DO L 76 de 23/03/2005,p.0016-0030.

Decisión 2005/671/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo.DOUE L 253 de 29/09/2005,p.0022-0024.

Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005, por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI.DOUE L 256 de 01/10/2005,p.0063-0070.

Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria. DO L 310 de 25/11/2005,p.0028-0039.

Decisión Marco 2006/783/JAI, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones de decomiso. DO L 328 de 24/11/2006,p.0059-0078.

Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo), que establece las normas, incluidos los plazos, para el intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea.DO L 386, de 29/12/2006, p. 0089-0099.

Decisión 1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013).L 412 de 30/12/2006,p.0001-0044.

Reglamento (CE) 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo , de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).DO L 381 de 28/12/2006,p. 0004-0023.

Reglamento CE 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DO L 53 de 22/02/2007, p. 0001-0014.

Decisión 2007/124/CE, EURATOM, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad”, integrado en el programa general “Seguridad y defensa de las libertades” .DO UE L 58 de 24/02/2007, p.0001-0006.

Decisión 2007/162/CE, Euratom del Consejo, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil. DO L 71 de 10/03/2007, p.0009-0017.

Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). DO L 205 de 07/08/2007, p. 0063-0084.

Reglamento (CE) 863/2007 DEL Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. DOUE L 1999 de 31/07/2007, p.0030-0039.

Decisión 2007/551/PESC/JAI del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, de un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos. DOUE L 2004 de 04/08/2007, p.0016-0017.

Decisión del Consejo 2007/779/CE, Euratom, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil. DOUE L 314 de 01/12/2007, p.0009-0019.

Decisión del Consejo 2007/845/JAI del Consejo de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito. DOUE L 332 de 18/12/2007, p.0103-0105.

Decisión 2008/203/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2008, por la que se aplica el Reglamento (CE) 168/2007 en lo que respecta a la adopción de un marco plurianual para la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para 2007-2012. DOUE L 63 de 07/03/2008,p.0001-0005.

Decisión 2008/334/JAI, adoptada por la Comisión el 4 de marzo de 2008 , por la que se adopta el Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación.DO L 123 de 08/05/2008,p.0001-0038, que complementa aquellos aspectos técnicos no cubiertos fehacientemente por la Decisión 2007/533/JAI.

Reglamento (CE) 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento (CE) 2320/2002.DO L 97 de 09/04/2008,p.0072-0084.

Decisión 2008/615/JAI del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza. DO L 210 de 06/08/2008,p.0001-0011.

Decisión 2008/616/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.DOUE L 210 de 06/08/2008,p.0012-0072.

Decisión del Consejo 2008/633/JAI de 23 de junio de 2008 sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados por las autoridades designadas por los Estados miembros y por la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) con fines de prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo y otros delitos graves.DO L 218 de 13/08/2008,p.0129-0136.

Decisión marco 2008/829/JAI, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación entre Estados miembros de la UE, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional.DOUE L 294 de 11/11/2009,p.0014-0015.

Decisión Marco 2008/909/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la UE. DO L 327 de 05/12/2008,p.0027-0046.

Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo. DO L 330 de 09/12/2008,p.0021-0023.

Decisión marco 2008/947/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas. DO L 337 de 16/12/2008,p.0102-0122.

Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal. DOUE L 350/60 de 30/12/2008,p.0060-0071.

Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y evaluación de la necesidad de mejorar su protección. DOUE L 345 de 23/12/2008,p.0075-0082.

Decisión 2008/976/JAI, del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre la Red Judicial Europea.DOUE L 348 de 24/12/2008,p.0130-0134.

Decisión marco 2008/978/JAI, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal. DO L 350 de 30/12/2008,p.0072-0092.

Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI del Consejo por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.DOUE núm. L 138, de 04/06/2009,p.0014-0032.

Decisión marco 2009/299/JAI, de 26 de febrero de 2009 , por la que se modifican las Decisiones marco 2002/548/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI,2008/909/JAI y 2008/947/JAI, y que tienen en común el objetivo de reforzar los derechos procesales de las personas y favorecer que se aplique el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios sin presencia del imputado.DO L 81 de 27/03/2009,p.0024-0036.

Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros.DOUE L 93 de 07/04/2009,p.0023-0032.

Decisión 2009/316/JAI del Consejo de 6 de abril de 2009 por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS).DOUE L 93 de 07/04/2009, en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI,p.0033-0048.

Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) como la agencia de la Unión Europea, responsable de la cooperación entre Estados miembros para la aplicación de la ley.DO L 121 de 15/05/2009,p.0037-0066.

Decisión del Consejo 2009/934/JAI de 30 de noviembre, por la que se adoptan las normas de desarrollo que rigen las relaciones de Europol con sus socios, incluido el intercambio de datos personales y de información privilegiada. DOUE L 325 de 11/12/2009,p.0006-0011.

Decisión del Consejo 2009/ 935/JAI de 30 de noviembre que señala las preferencias en las relaciones exteriores de Europol al disponer la lista de terceros países.DOUE L 325 de 11/12/2009,p.0012-0013.

Decisión del Consejo 2009/936/JAI de 30 de noviembre, por la que se adoptan las normas de desarrollo aplicables a los ficheros de trabajo de análisis de EUROPOL.DOUE L 325 de 11/12/2009,p.0014-0022.

Decisión 2009/948/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre prevención y resolución de conflictos de ejercicios de jurisdicción en los procesos penales.DOUE L 328 de 15/12/2009,p.0042-0047.

Decisión 2010/131/UE del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por el que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior (COSI) .L 52 de 03/03/2010,p.0050-0050.

Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual. DO L 95 de 15/04/2010,p.0001-0024.

Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de miércoles, 20 de octubre de 2010, relativa al derecho de interpretación y a traducción en los procesos penales.DO L 280 de 26/10/2010,p. 0001-0007.

Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.L 304 de 22/11/2011,p.0001-0017.

Directiva 2011/99/UE, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección.DOUE L 338 de 21/1/2011,p.0002-0018.

Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales. DO L 142 de 01/06/2012,p.0001-0010.

Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001. DO L 315 de 14/11/2012,p.0057-0073.

Reglamento (UE) 98/2013 del Parlamento y del Consejo de 15 de enero de 2013, sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos. DOUE L 39. Modificado por Reglamento Delegado (UE) 2017/214 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2016, en lo relativo a la adición del polvo de aluminio a la lista de precursores de explosivos.DOUE L 34 de 09/02/2017,p.0001-0002.

Decisión de ejecución de la Comisión, de 26 de febrero de 2013, relativa al Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), DOUE L 71 de 14/03/2013 (notificada bajo documento C(2013).

Decisión 252/2013/UE del Consejo, de 11 de marzo de 2013, por la que se establece un marco plurianual para el período 2013-2017 para la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.DO L 79 de 27/03/2013,p.0001-0003.

Directiva 2013 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013 sobre asistencia de letrado en procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad.DO L 294 de 06/11/2013, p.0001-0012.

Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).DOUE L 295 de 06/11/2013,p.0011-0026.

Decisión 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión. DO L 347 de 17/12/13, p.0924-0947.

Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal. DOUE L 130 de 01/05/2014,p.0001-0036.

Reglamento (UE) 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis por la que se deroga la Decisión nº 574/2007/CE. DOUE L 150 de 20/05/2014,p.0143-0167.

Reglamento (UE) 515/2014 del Parlamento y del Consejo de 16 de abril de 2014 por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión nº 574/2007/CE.DO L 150 de 20/05/2014,p.0143-0167.

Reglamento (UE) Nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.L 189 de 02/06/2014,p.0093-0108.

Decisión 2014/415/UE del Consejo de 24 de junio, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión.DOUE L 141 de 05/06/2015 de la cláusula de solidaridad.DO L 192 de 01/07/.2014, p. 0053-0058.

Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento

(UE) nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión. DOUE L 141 de 05/06/2015, p.0073-0117.

Decisión de Ejecución (UE) 2015/1956 del Consejo, de 26 de octubre de 2015, por la que se establece la fecha a partir de la cual surtirá efecto la Decisión 2008/633/JAI sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves. DOUE L 284 de 30/10/2015, p.0146-0149.

Reglamento (UE) 2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la Agencia de la Unión Europea para la formación policial (CEPOL) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2005/681/JAI del Consejo. DOUE L 319 de 04/12/2015, p.0001-0020.

Directiva UE 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y delincuencia grave. DOUE L 119 de 04/05/2016, p.0132-0149.

Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. DOUE L 135 de 24/05/2016, p.0053-0114.

Decisión (PESC) 2016/2384 del Consejo, de 22 de diciembre de 2016 por la que se modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se modifica la Decisión (PESC) 2016/1136. DOUE L 352 de 23/12/2015, p.0092-0093.

Otros actos y disposiciones

Consejo Europeo de Rodas de 1988. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 326 19 de diciembre de 1988.

Acto del Consejo, de 10 de marzo de 1995, adoptado sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se establece el Convenio relativo al

procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea. DO C 78 de 30/03/1995. BOE núm.89, de 14 de abril de 1999,p.13798-13802.

Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la UE por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL). BOE núm.232, de 28 de septiembre de 1998,p.32349-32366.

Recomendaciones adoptadas por los Ministros de Justicia e Interior en reunión celebrada en Luxemburgo el 13 de junio de 1991, y las previsiones sobre los funcionarios de enlace contenidas en el plan global de lucha contra la droga adoptado por el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995.

Acción Común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996 para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea. DO L 105 DE 27/04/1996.

Acto del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, adoptado con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se establece el convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea. DO C 313 de 23/10/1996,p.0011-0023.

Acción Común 96/602/JAI de 14 de octubre de 1996, por la que se define un marco de orientación común para las iniciativas de los Estados miembros sobre funcionarios de enlace..DO L 268 de 19/10/1996,p.0001.

Acción Común 96/747/JAI, de 29 de noviembre de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la creación y mantenimiento de un Directorio de competencias, conocimientos y técnicas especializados en materia de lucha contra la delincuencia organizada internacional a fin de facilitar la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea para garantizar el cumplimiento de la ley. DO L 342 de 31/12/1996,p.0002.

Acción Común 98/428/JAI del Consejo de 29 de junio de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea la Red Judicial Europea en materia penal, con competencia sobre los delitos de terrorismo. Sustituida por la Decisión 2008/976/JAI de 16 de diciembre de 2008, sobre la Red Judicial Europea. DOUE L 348 de 24/12/2008,p.0130-0134.

Plan de Acción del Consejo y de la Comisión para el establecimiento de un espacio común europeo de libertad, seguridad y justicia (Plan de Acción de Viena) adoptado el 3 de diciembre de 1998, por el Consejo JAI.DO C 19 de 23/01/1999,p.0001.

Convenio Europeo relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000.DOCE 2000/C 197/01 de 12/07/2000,p.0001-0023, y su Protocolo celebrado por el Consejo de conformidad con el artículo 34 del TUE.DO 326 de 21/11/2001,p.0002-0008.

Programa de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y penal. DOCE C 12 de 15/01/2001.

Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el mandamiento de detención europeo y los procedimientos de entrega entre Estados miembros.COM (2001) 522 final Bruselas,19/09/2001.

Acto del Consejo de 28 de noviembre de 2002, por el que establece un Protocolo que modifica el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) y el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes. DO 312 de 16/12/2002, p.0001.

Informe de la Comisión sobre la transposición legal de la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación. SEC(2004)1725.

Consejo de la Unión Europea 25 y 26 de marzo de 2004, 7906/04, “ Declaración sobre la lucha contra el terrorismo ”

Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del Programa de Tampere y futuras orientaciones”. COM (2004) 401 final, de 2 de junio de 2004.

Informe de la Comisión de 6 de julio de 2004, sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.COM(2004)457 final, no publicado en el Diario Oficial.

Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre el futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia y sobre las condiciones para reforzar la legitimidad y la eficacia del mismo. P6_TA(2004)0022, de 14/10/2004.

Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. DOUE C198/1 de 12/08/2005.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo."Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia".COM(2005)184 final-DO C 236 de 24/09/2005.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta. COM(2005)313 final.

Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, seguridad y justicia. COM(2005)491 final-no publicada en el Diario Oficial.

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá, firmado en Luxemburgo el 3 de octubre de 2005, sobre el tratamiento de datos procedentes del sistema de información anticipada sobre pasajeros y de los expedientes de pasajeros.DOUE L 82 21.03.2006, p.0014-0019, y en vigor desde el 22/03/2006.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo de 28 de noviembre de 2005, sobre prevención y lucha contra la financiación terrorista a través de una mayor coordinación a nivel nacional y una mayor transparencia del sector sin ánimo de lucro. COM (2005) 620 final- DO C 122 de 23/05/2006.

Comunicación del Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de junio de 2006- informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en el año 2005.COM(2006)333final.DO C 184 de 08/08/2006.

Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2006 sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras críticas. COM (2006)788 final-DO C 126 07/06/2007.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo.Mejorar la seguridad de los explosivos. SEC (2007) 1421/1423(COM(2007)651 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 3 de julio de 2007. Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2006. COM (2007)373final. DO C 191 de 17/08/2007.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 2 de julio de 2008 Informe sobre la ejecución del Programa de la Haya en 2007.COM(2008)373 final-no publicada en el Diario Oficial.

Acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos, generados en la Unión Europea, del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas a los Servicios de Aduanas de Australia.DOUE L 213, 08/08/2008, p.0049-0057.

Acto de la Autoridad Común de Control de Eurojust de 23 de junio de 2009, por el que se establece su reglamento interno. DOUE C 182/03 de 07/07/2010.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la Unión Europea-un Plan de Acción QBRN comunitario.COM (2009) 273 final.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI. COM (2016)0007-C8-0012/2016-2016/0002(COD).

Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10 de junio de 2009-Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005:una evaluación del Programa de La Haya y del Plan de Acción. COM(2009) 263 final-no publicada en el Diario Oficial.

Conclusiones del Consejo JAI 873 de 30 noviembre de 2009, documento 16.637/09 "Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE"

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010-Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos-Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo. COM(2010)171 final-no publicada en el Diario Oficial.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Panorama general de la gestión del Programa de Estocolmo-Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. DO C 115 de 04/05/2010.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura.COM(2010)673final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia. COM/2010/0385 final.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de abril de 2011, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. COM (2011)175 final-no publicado en el Diario Oficial.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM).COM (2012) 735 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE. COM(2013)941 final.

Estrategia revisada de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, aprobada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su reunión del 19 de mayo de 2014 y adoptada por el Consejo en su reunión de los días 5 y 6 de junio de 2014 (doc.9956/14).

Conclusiones del Consejo Europeo 26 y 27 de junio de 2014, Bruselas(OR.en).EUCO 79/14.

Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2014, sobre la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2014/2918).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo y al Comité de las Regiones, sobre un nuevo enfoque para la detección y mitigación de riesgos QBRN-E a nivel de la UE. COM (2014)247 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 28.04.2015, Estrasburgo: Agenda Europea de Seguridad. COM (2015) 185 final.

Consejo de la Unión Europea: Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, Bruselas, 10 de junio de 2015 (OR.en) 9798/15.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones .COM (2015)185 final.

Resolución del Parlamento Europeo de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas. 2015/2063(INI).

Resolución del Parlamento Europeo de 25 de Noviembre de 2015 sobre el intercambio de información. 2015/2063(INI) P8_TA(2015)0410.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo.Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad : Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos. COM (2015)624 final.

Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y de Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. COM (2015) 625 final.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI. COM (2016)0007-C8-0012/2016-2016/0002(COD).

Estrategia de Seguridad Interior renovada. Informe al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales relativo a los trabajos del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior durante el período comprendido entre julio de 2014 y diciembre de 2015. Bruselas. 11 de marzo de 2016 (OR.en) 7033/16.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva. COM (2016) 230 final.

Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de junio de 2016, sobre el seguimiento de la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 2015, sobre el informe del Senado de los Estados Unidos relativo al uso de la tortura por parte de la CIA. 2016/2573(RSP).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento. COM (2016)379 final.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del SIS II, Bruselas 21.12.2016. COM(2016)880 final.

Acuerdo de Conclusiones del Consejo en las que se pide una actualización de la estrategia para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas. Doc.944/13 JAI ENFOPOL 137 COTER 45.

Comunicación de la Comisión titulada “Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento”.Doc.5451/14 JAI 30 ENFOPOL 5 COTER 3.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia la Unión de la Seguridad genuina y efectiva. COM (216)230 final.

Manual para la constitución de Equipos Conjuntos de Investigación. Documento del Consejo 15790/1/11 Rev1.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Quinto informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva. COM (2017) 203 final.

c.3. ESTATAL

Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978,p.29313-29424.

Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 aprobada por Real decreto de 14 de septiembre de 1882. BOE núm.260, de 17/09/1882.

Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos, firmado en Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979. BOE núm. 300, de 15 de diciembre de 1979, p.28782-28783.

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR). BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980, p.16804-16805.

Instrumento de ratificación de 21 de abril de 1982, del Convenio Europeo de Extradición, hecho en París el 13 de diciembre de 1957. BOE núm.136, de 8 de junio de 1982,p.15454-15462.

Real Decreto 3482/1983, de 29 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. BOE núm. 43, de 20 de febrero, p.4521-4535.

Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. BOE núm 80, de 3 de abril de 1985, p. 8945-8946.

Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992, p.38214-38217.

Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992, p.38209-38211.

Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la religión. BOE núm. 22, de 26 de enero de 1995, p.2432-2434.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995,p.33987-34058.

Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. BOE núm 40, de 15 de febrero de 1996,p.5380-5435.

Resolución de 23 de abril de 1996, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 1 de marzo de 1996, y el Convenio sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la enseñanza religiosa islámica, en los centros docentes públicos de Educación Primaria y Secundaria. BOE núm. 107, de 3 de mayo de 1996, p.15597-15598.

Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1997, p. 38517-38616.

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE núm.298, de 14 de diciembre de 1999, p.43088-43099.

Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. BOE núm.10, de 12/01/2000. Modificada por Ley

Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre. BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009, p.104986- 105031.

Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2002, p.45229-45243.

Ley Orgánica 3/2003 de 21 de mayo, complementaria de la Ley reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España. BOE núm.122, de 22 de mayo de 2003, p.19486-19486.

Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación de penal en el ámbito de la Unión Europea. BOE núm.122, de 22 de mayo de 2003, p.0001-0006.

LO 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro de las penas. BOE núm.156, de 1 de julio de 2003, p.25274-25278.

Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003. BOE núm.171, de 19 de julio de 2006, p. 27132-27153.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE núm. 59, de 09 de marzo de 2004, p.0001-0106.

Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión del día 30 de junio de 2005, resultante del Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004. Boletín Oficial de las Cortes Generales núm 242 de 14 de julio de 2005.

Real Decreto 710/2006, de 9 de junio, de desarrollo de los Acuerdos de Cooperación firmados por el Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías de España y la Comisión Islámica de España, en el ámbito de la asistencia religiosa penitenciaria. BOE núm.138, de 10 de junio de 2006, p.22301-22303.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE núm. 106, de 04/05/2006. Modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. BOE núm.295, de 10 de diciembre de 2013, p.97858-97921.

LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE núm.71, de 23 de marzo de 2007, p.12611-12645.

Instrumento de Ratificación del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (Convenio nº196 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. BOE núm.250, de 16 de octubre de 2009, p.87358-87371.

La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal. BOE núm.152, de 23 de junio de 2010, p.54811-54883.

Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros. BOE núm.182 de 28 de julio de 2010, p.65772-65779.

Real Decreto 419/2011, de 25 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Penitenciario, aprobado por el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero. BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2011, p.32108-32111.

Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas. BOE núm.102, de 29 de abril de 2004, p.43370-43380.

Orden del Ministerio del Interior 1202/2011 de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de carácter personal del Ministerio del Interior. BOE núm.114, de 13 de mayo de 2011, p.48748-48961.

Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2011, p. 50808-50826.

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2012, p.14527-14553.

Resolución de 20 de noviembre de 2013, de la Secretaria de Estado de Seguridad por la que se designa al CICO (Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado) 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. BOE núm.284, de 27 de noviembre de 2013, p.94294-94295.

Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. BOE núm.110, de 6 de mayo de 2014, p.34775-34816.

Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE núm.249, de 14 de octubre de 2014, p.83375-83383.

Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de las resoluciones penales en la Unión Europea. BOE núm.282, de 21 de noviembre de 2014, p.95437-95593.

Resolución de 26 de noviembre de 2014 de la Dirección General de Evaluación y Formación Profesional, por la que se publica el currículo del área de Enseñanza Religión Islámica de la Educación Primaria. BOE núm. 299, de 11 de diciembre de 2014, p.101207-101233.

La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm.77, de 31 de marzo de 2015, p.27061-27176.

Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. BOE núm.183, de 1 de agosto de 2015, p. 66716-66720.

Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto de miembro nacional de Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior. BOE núm.162, de 8 de julio de 2015, p. 56554-56573.

Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE núm.261, de 31 de octubre de 2015, p.103232-103290.

Resolución de 14 de marzo de 2016, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo del área de Enseñanza Religión Islámica de la Educación Infantil. BOE núm 67, de 18 de marzo de 2016, p. 20517-20521.

Resolución de 14 de marzo de 2016 de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo del área de Enseñanza

Religiosa Islámica de la Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. BOE núm 67, de 18 de marzo de 2016, p.20522-20547.

c.4. AUTONÓMICA

CATALUÑA

Ley 16/2009 de 22 de julio, de los Centros de Culto. DOGC núm. 5432, de 30/07/2009, BOE núm. 198, de 17 de agosto de 2009, p.70802-70808. Modificada en su disposición transitoria tercera por el art 210 de la Ley 2/2014 de 27 de enero de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. BOE núm. 69, 21 de marzo de 2014, p.24329-24558.

Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto. DOGC núm. 5676 de 22 de julio de 2010.

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. DOGC núm. 5686 de 5 de Agosto de 2010 y BOE núm. 218 de 8 de septiembre de 2010, p.77011-77125.

NAVARRA

Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. BOE núm. 83, de 6 de abril de 2013, p. 25766-25770.

d) WEBGRAFÍA

d.1. AUTORES

ALONSO, R. "Estrategia antiterrorista y estructuras de seguridad interior frente a la amenaza terrorista en España". Universidad Rey Juan Carlos. Disponible en Internet: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos.html. [Consulta: 12 mayo 2015].

ALONSO, R. "Procesos de radicalización de los terroristas yihadistas en España". ARI N°31/2007-7/03/2017. Real Instituto Elcano. Disponible en Internet: <http://www.realinstitutoelcano.org/>. [Consulta: 15 junio 2013].

ALONSO, R. Estrategia antiterrorista y estructuras de seguridad interior frente a la amenaza terroristas en España” .Disponible en Internet:

http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area06/GT04/02.pdf. [Consulta:10 noviembre 2015].

AIXALÀ, A. “La estrategia de la UE ante el terrorismo y la defensa de los derechos y libertades” Disponible en Internet:

<http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/204360/6%20cap%204.pdf?sequence=6> [Consulta:10 octubre 2015].

AMIRAH FERNÁNDEZ,H., “Relaciones España-Marruecos”. Informe 19.Octubre 2015.Real Instituto Elcano. Disponible en Internet: <http://www.realinstitutoelcano.org>. [Consulta:21 diciembre 2016].

ARNÁIZ SERRANO,A. “La articulación del derecho de defensa en la adopción de medidas cautelares de naturaleza personal en los delitos de terrorismo en el ordenamiento jurídico español”. Disponible en Internet:

<http://www.usc.es/revistas/index.php/epc/article/download/3309/3857>. [Consulta:14 de junio de 2016].

BENÍTEZ.A “Un nuevo convenio anti-terrorista para Europa”. Disponible en Internet:

<http://www.reei.org/index.php/revista/num7/articulos/nuevo-convenio-anti-terrorista-para-europa>. [Consulta: 22 noviembre 2016].

Catalina Benavente, M.A. “La restricción de los derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo” Madrid Fundación Alternativas 2006. Disponible en Internet:

http://www.fundaciónalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/xmlimportFil84J.pdf. [Consulta: 23 diciembre 2016].

DE LA CORTE IBÁÑEZ,L. “¿Qué pueden hacer los Estados europeos para frenar la radicalización yihadista?”.Capítulo Cuarto,p.159.Disponible en Internet:

<http://dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/5673510.pdf>. [Consulta: 12 abril 2016].

DÍEZ DE VELASCO, F. “Los espacios multiconfesionales en centros públicos en España: ensayo de tipología”.Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales.Universidad de la La Laguna. Disponible en Internet:

<https://fradive.webs.ull.es/artic/multiconfbandue.pdf>. [Consulta:15 junio 2015].

ELORZA,A.Entrevista a Antonio Elorza en “La Clave”, núm. 80, 25-31 Octubre de 2002, disponible en Internet: <http://www.lbouza.net/elorza2.htm>. [Consulta:3 mayo 2014].

FÉLEZ ACED.E. “Principio de Disponibilidad y protección de dato en el ámbito policial”. Disponible en Internet en: <http://noticias.jurídicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4537-principio-de-disponibilidad-y-protección-de-datos-en-el-ambito-policial/>. [Consulta:18 de enero 2017].

FRANCESCH PÉREZ,J.L;GIL MÁRQUEZ,T; GACITUA ESPÓSITO,A. “La utilización de datos personales contenidos en el registro de nombre de pasajeros: ¿fines represivos o preventivos?”. WP núm.297 Institut de Ciències Polítiques i Socials.Barcelona, 2011. Disponible en Internet: https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2011/hdl_2072_152109/ICPS297.pdf. [Consulta:12 enero 2017].

GARCÍA-CALVO,C. “STOP RADICALISMOS”. Disponible en Internet: <http://www.blog.rielcano.org/Stop-radicalismo>. [Consulta:10 agosto 2016].

GONZÁLEZ VIADA, N. “El presente de la circulación de pruebas en la UE: entre la dispersión y la asincronía”. La libre circulación de pruebas penales en la UE.Disponible en Internet: http://idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioue/cooperacion_penal.pdf. [Consulta 8 de mayo 2015].

GREGORY, F. Análisis crítico de la política antiterrorista británica y las consecuencias de los coches bomba en junio de 2007, ARI N° 115/2007. Disponible en Internet: <http://www.realinstitutoelcano.org>. [Consulta:15 junio 2015].

MINARD.P. “The IPCR arrangements: a joined-up approach in crisis response?” Disponible en Internet: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_38_IPCR.pdf. [Consulta: 19 junio 2015].

NEUMANN,P.Victims, Perpetrators, Assets:The Narrative of Islamic State Defectors”, International Centre for the Study of Radicalisation and Polical Violence. Disponible en Internet: <http://www.icsr.info>. [Consulta:12 enero 2017].

PONCE SOLÉ,J., Y CABANILLAS,J.A. “Lugares de culto, ciudades y urbanismo. .Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa. Observatorio del Pluralismo religioso en España.Madrid,2011. Disponible en Internet: http://observatorioreligion.es/upload/83/07/Guía_lugares_de_culto.pdf. [Consulta: 8 de junio 2015].

PONTE, M. “La reforma de los delitos de terrorismo mediante la Ley Orgánica 2/2015”.Disponible en Internet: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=content/la-2/2015>.

[reforma-de-los-delitos-de-terrorismo-mediante-la-ley-org%C3%A1nica-22015.](#)

[Consulta:15 de enero 2016].

REINARES,F Y GARCÍA-CALVO,C. “Informe sobre Estado Islámico en España 2016”. Real Instituto Elcano. Disponible en Internet
: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/actividad?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/calendario/actividades/informe-estado-islamico-espana.
[Consulta:10 agosto 2016].

REINARES,F Y GARCÍA-CALVO,C “Cataluña y la evolución del terrorismo yihadista en España” .Comentario Elcano 28/2015-13/4/2015 Disponible en Internet:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_C ONTEXT=elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-reinares-garcia-calvo-catalunya-y-la-evolucion-del-terrorismo-yihadista-en-espana. [Consulta:15 noviembre 2015].

RODRÍGUEZ GARCÍA,J.A., El dictamen de la comisión parlamentaria sobre el 11-M: libertad religiosa y terrorismo islamista. Disponible en Internet:
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2310900.pdf>. [Consulta:15 diciembre 2015].

RUBIO GARCÍA, D.” Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea”. Ministerio de Defensa, Fundación Alternativas e Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en Internet:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2011/RefuerzoSeguridadDefensaUE _OPEX.pdf. [Consulta:10 octubre 2015].

RUÍZ GONZÁLEZ, F.J. La Organización para la Cooperación en Shanghai en su X aniversario. Documento de análisis del IEES. 28 de junio de 2011. Disponible en Internet:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizaciónC ooperacionShangai.pdf. [Consulta 8 de enero de 2017].

SÁNCHEZ LEGIGO,A.” La euroorden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales” Disponible en Internet:
[http://www.reei.org/index.php/revista/num14/archivos/SanchezLegido\(reei14\).pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num14/archivos/SanchezLegido(reei14).pdf).
[Consulta:7 de octubre 2015].

SORROZA BLANCO.A Y RODRÍGUEZ.J.M. “El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2020. La implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo” (ARI). Disponible en Internet:

<http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/04eaeb8040c2ca6c922cd2457bfe70e7/ARI174->

[2009_Rodriguez_Sorroza_justicia_libertad_presidencia_espa%C3%B1ola_Programa_Estocolmo.pdf?MOD=AJPERZ&CACHEID=04eaeb8040c2ca6c922cd2457bfe70e7](http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/04eaeb8040c2ca6c922cd2457bfe70e7/ARI174-2009_Rodriguez_Sorroza_justicia_libertad_presidencia_espa%C3%B1ola_Programa_Estocolmo.pdf?MOD=AJPERZ&CACHEID=04eaeb8040c2ca6c922cd2457bfe70e7). [Consulta:15 de junio 2014].

TOBOSO.M. “Una aproximación a la contranarrativa yihadista”. Análisis GESI,12/2016. Disponible en Internet: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-aproximaci%C3%B3n-la-contranarrativa-yihadista>. [Consulta:11 enero 2017].

TRUJILLO,H,JORDÁN,J,GUTIÉRREZ,J.A. Y GONZÁLEZ-CABRERA,J. “Indicios sobre la radicalización yihadista en prisiones”. Athena Assessment,nº 12/08 de 2 de diciembre de 2008 y Prisons and terrorism, radicalisation and de-radicalisations in 15 Countries, publicado por el Internacional Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. Disponible en Internet: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1277699166PrisonandTerrorismRadicalisationandDeradicalisationin15Countries.pdf>. [Consulta:8 de enero 2016].

d.2. PERIÓDICOS Y PUBLICACIONES ON LINE

ABC. “La Policía japonesa detiene a Shoko Asahara, el gurú de la secta Aum”. Martes 16 de mayo de 1995. Disponible en Internet: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid.abc/1995/05/16/045.html>. [Consulta: 19 de marzo de 2014].

ABC “España no conseguirá que se apruebe durante su presidencia el Convenio Europeo de Extradición” 15 de octubre de 2015 Disponible en Internet: [.http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1995/10/15/028.html](http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1995/10/15/028.html). [Consulta: 7 de diciembre de 2014].

ABC. “Se incrementa el número de yihadistas que desertan de Estado Islámico”.24/09/2015.Disponible en Internet: <http://www.abc.es/internacional/20150922/abci-motivos-deserciones-estado-islámico-20150921173.html>. [Consulta: 13 de octubre de 2016].

ABC. “La Unión Europea activa un mecanismo de coordinación para grandes crisis por los refugiados”. 30/10/2015. Disponible en Internet: http://www.abc.es/internacional/abci-union-europea-activa-mecanismo-coordinación-para-grandes-refugiados-201510301405_noticia.html. [Consulta: 15 de noviembre de 2016].

ACIPRENSA.COM. “Imanes de Francia piden expulsar a radicales islámicos de Europa”. Diario Aciprensa.com. 20/11/2015. Disponible en Internet:<http://www.aciprensa.com/noticias/imames-de-france-piden-expulsar-a-radicales-islámicos-de-europa-12597>. Consulta:13 febrero 2016]

AFKAR/IDEAS. El islam en Europa:¿ en qué medidas influyen los países del Golfo?. Disponible en Internet: <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/el-islam-en-europa-en-que-medida-influyen-los-paises-del-golfo>. [Consulta: 27 de noviembre de 2016].

CADENA SER. “Interior pone en marcha un plan de Estado de reinserción en las cárceles ante la radicalización de presos islamistas”. 14/11/2016. Disponible en Internet: http://cadenaser.com/ser/2016/11/13/tribunales/1479033218_963364.html. [Consulta:10 de diciembre de 2016].

CIDOB. “Reflexiones en torno al Programa de Estocolmo. Nueva agenda quinquenal europea para los asuntos de justicia e interior”.Disponible en Internet :http://www.cidob.org/es/noticias/temas/migraciones/reflexiones_en_torno_al_programa_de_estocolmo. [Consulta: 15 de junio de 2014].

DIARIO DE CÓRDOBA. “El iman de Valencia fue expulsado por radical”. Diario de Córdoba. 25/08/2004.Disponible en Internet:http://www.diariodecordoba.com/noticias/espana/iman-valencia-fue-expulsado-radical_139865.html. [Consulta: 4 octubre 2016]

DIARIO VOZPÓPULI. “Interior extrema el control sobre el dinero que gastan los presos tras detectar casos de blanqueo. 25/11/2015.Disponible en Internet: http://www.vozpopuli.com/actualidad/nacional/Instituciones_Penitenciarias-Ministerio_del_Interior_Angel_Yuste-Jorge_Fernandez_Diaz-peculio-carcel-prision-preo-recluso_0_865113500.html. [Consulta:14 de enero de 2016].

EL CONFIDENCIAL.COM. “¿Quién paga las mezquitas?Las finanzas del islam en Europa”. 17/01/2015. Disponible en Internet: http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-01-17/quien-paga-las-mezquitas-las-finanzas-del-islam-en-europa_623113. [Consulta:5 de abril de 2016].

EL CONFIDENCIAL. “Los imanes de las mezquitas se examinarán de “españolidad” para predicar el islam”. 23/01/2015. Disponible en Internet: <http://www.elconfidencial.com/espana/2015-01-23>. [Consulta:19 de diciembre de 2015].

EL CONFIDENCIAL. “Marruecos envía más de 200 imames al extranjero para predicar en Ramadán”.10/06/2016.Disponible en:http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2016-06-10/marruecos-envia-mas-de-200-imames-al-extranjero-para-predicar-en-ramadan_934264. [Consulta: 11 de septiembre de 2016].

EL DIARIO.ES. “El 87% de los atentados cometidos por organizaciones terroristas islamistas entre 2000 y 2014 se cometieron en países de mayoría de población musulmana”. Disponible en Internet: http://www.eldiario.es/internacional/atentados-organizaciones-islamistas-mayoría-musulmana_0_497301265.html. [Consulta: 8 de julio de 2016].

EL ESPAÑOL. “¿Financia Arabia Saudí a los terroristas del “Estado Islámico?””. 16/12/2015. Disponible en Internet: http://www.elespanol.com/mundo/20151215/86991350_0.html. [Consulta:4 de octubre de 2016].

EL ESPAÑOL. “ La Brigada Al Andalus recaudaba fondos para la yihad en la mezquita de la M-30”, 10/04/2016.Disponible en Internet: http://www.elespanol.com/espana/201604110/116238422_0.html. [Consulta:4 de abril de 2016].

EL ESPAÑOL. “Los 8 pasos clave para combatir al Estado Islámico en Europa”.18/04/2016. Disponible en Internet: http://www.elespanol.com/mundo/20160417/1179688305_0.html. [Consulta:4 de febrero de 2017].

EL ESPAÑOL. “Firme condena de la Comisión Islámica de España ante el atentado de Estambul. 07/03/2017.Disponible en Internet: http://www.elespanol.com/espana/20170101/18211751_8html. [Consulta:10 de marzo de 2017].

EL MUNDO. “Los taliban destruyen por completo los budas de Bamiyán”. 12/03/2001. Disponible en Internet: <http://elmundo.es/elmundo/2001/03/10/internacional/984214621.html>. [Consulta:15 de abril de 2015].

EL MUNDO “Cómo llegan las armas a manos de los yihadistas”. 18/03/2016. Disponible en Internet: <http://www.elmundo.es/grafico/internacional/2016/03/18/56ebe60b268e3e71408b466f.html>. [Consulta:15 de agosto de 2016].

EL MUNDO. "Maestros contra la Yihad".29/03/2016.Disponible en Internet:
<http://www.elmundo.es/catalunya/2016/03/29/56f9895046163ff82b8b460c.html>.

[Consulta:4 de mayo de 2016].

EL MUNDO. "Radiografía del Islam en España:1400 centros de oración y un 6% con mensaje radical.10/04/2016.Disponible en Internet:

<http://www.elmundo.es/sociedad/2016/04/10/570a2886466163fbb2ffb4648>. [Consulta:6 de junio de 2016].

EL MUNDO. "Los musulmanes se reúnen con las consejerías para que las CCAA den religión islámica el próximo curso". 19/05/2016.Disponible en Internet:

<http://www.elmundo.es/sociedad/2016/05/19/573d8530468aeb49088b464d.html>. [Consulta:19 de agosto de 2016].

EL MUNDO. " Qatar financia el salafismo europeo a través de su embajada en La Haya". 25/11/2016 Disponible en Internet:

<http://www.elmundo.es/internacional/26/11/25/583855fd268e3e1f728b45f7.html>.

[Consulta: 27 de noviembre de 2016].

EL PAÍS. "El asesinato de Indira Ghandi por miembros de su guardia sumerge a la India en la mayor crisis política de su historia". 1/11/1984. Disponible en Internet:

http://www.elpais.com/diario/1984/11/01/internacional/468111609_850215.html.

[Consulta: 19 de marzo de 2014].

EL PAÍS. "La policía francesa zanja el secuestro de un Airbus al matar a los 4 piratas y liberar a los rehenes". 27/12/1994. Disponible en Internet:

http://elpais.com/diario/1994/12/27/internacional/788482817_850215.html. [Consulta:17 de abril de 2015].

EL PAÍS. "Belloch llevará el conflicto con Bélgica a la reunión de ministros de la UE". 8/02/1996. Disponible en Internet:

http://elpais.com/diario/1996/02/08/espana/823734024_850215.html. [Consulta:8 de abril de 2014].

EL PAÍS."Estados Unidos desclasifica el informe secreto sobre la posible implicación saudí en el 11-S".16/07/2016.Disponible en Internet:

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/15/estados_unidos/1468619801_123441.html. [Consulta: 17 de noviembre de 2016].

EL PAÍS. "El Grupo de TREVI actualiza sus medidas contra el terrorismo".10/12/1987. Disponible en Internet:

http://www.elpaís.com/diario/1987/12/10/internacional/566089204_850215.html.

[Consulta 14 de enero de 2015].

EL PAÍS. “Los terroristas planeaban los ataques contra los aviones de “forma inminente”. 10/08/2006. Disponible en Internet:

http://internacional.elpaís.com/internacional/2006/08/10/actualidad/11555160804_850215.html. [Consulta:15 de diciembre de 2016].

EL PAÍS. “Absueltos 14 de los 20 condenados en la Operación Nova”.

7/10/2008.Disponible en Internet:

http://elpaís.com/elpaís/2008/10/07/actualidad/12233674221_850215.html. [Consulta:12 de mayo de 2015].

EL PAÍS. “El CNI alerta de que seis países musulmanes financian el islamismo”.31/07/2011. Disponible en Internet:

http://política.elpaís.com/política/2011/07/31/actualidad/1312140952_655494.html.

[Consulta:15 de abril de 2014].

EL PAÍS. “París crea centros de desradicalización yihadista por toda Francia”

10/05/2016. Disponible en Internet:

http://internacional.elpaís.com/internacional/2016/05/09/actualidad/1462802479_511114.html. [Consulta:10 de enero de 2017].

EL PAÍS. “Un atlas del terrorismo en los últimos 45 años”. 7/07/2016. Disponible en Internet:

http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/03/actualidad/1483447041_537188.html. [Consulta: 3 de septiembre de 2016].

EL PAÍS. “El Gobierno egipcio aumenta el control sobre los imanes”. 21/07/2016.

Disponible en Internet:

http://www.elpaís.com/elpaís/2016/07/20/opinión/1469009985_133639.html. [Consulta:1 de septiembre de 2016].

EI PERIÓDICO. “La UE admite que el Estado Islámico se infiltra en las olas de inmigrantes”. 7/07/2015. Disponible en Internet:

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/admite-que-estado-islamico-infiltra-las-olas-inmigrantes.4334967>. [Consulta: 7 de agosto de 2015].

EUROPA PRESS. “El Ministerio de Justicia planteará extender la casilla de la Iglesia del IRPF a otras siete religiones”. 1/01/2017 Disponible en Internet:

<http://www.europapress.es/sociedad/noticia-ministerio-justicia-planteara-extender->

casilla-iglesia-irpf-otras-siete-religiones-201701130137.html. [Consulta: 7 de febrero de 2017].

GESI. "Operaciones policiales contra el terrorismo yihadista en España desde el año 1995 hasta 2016". Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI). Disponible en Internet: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/operaciones-policiales-contra-el-terrorismo-yihadista-en-espa%C3%B1a>. [Consulta:4 de enero de 2017].

GESI. "Referencias a España en la propaganda yihadista entre 1994 y 2017". Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI) Disponible en Internet: <http://www.seguridadinternacional.es>. [Consulta:15 de marzo de 2017].

LA INFORMACIÓN.COM. "España recibe a 26 imanes moderados para evitar atentados en el Ramadán". 14/06/2016. Disponible en Internet: http://www.lainformación.com/disturbios-conflictos-y-guerra/terrorismo/Espana-recibe-moderados-atentados-Ramadan_0_926008608.html. [Consulta:20 de diciembre de 2016].

LA VANGUARDIA. "El Supremo confirma la expulsión por salafismo de Nouredine Ziani". Diario La Vanguardia.4/11/2015. Disponible en Internet: <http://www.lavanguardia.com/vida/20151104/5438593177/el-supremo-confirma-la-expulsion-de-espana-por-salafismo-de-nouredine-ziani.html>. [Consulta:8 de enero 2016]

LA VANGUARDIA. "La AVT formará a especialistas para crear una red europea de atención a víctimas del terrorismo". 21/11/2016. Disponible en Internet: <http://www.lavanguardia.com/vida/20161121/412030159338/la-avt-formara-a-especialistas-para-crear-una-red-europea-de-atencion-a-victimas-del-terrorismo-.html>. [Consulta:7 de enero de 2017].

LA VOZ DE GALICIA. "Juan Ferreiro: "España no controla la formación de imanes en su territorio". 19/11/2015. Disponible en Internet: http://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2015/11/19/juan-ferreiros-pana-espana-controla-formacion-iman-es-territorio/0003_201511G19P9991.html. [Consulta:5 de febrero de 2016].

POLÍTICA EXTERIOR: " Mi vecino yihadista: islam radical en Occidente". 30/10/2014. Disponible en Internet: <http://www.politicaexterior.com/actualidad/mi-vecino-yihadista-islam-radical-en-occidente>. [Consulta: 7 de agosto de 2015].

THE GUARDIAN."Proceso de expulsión del clérigo jordano Abu Qatada". 18/06/2016. Disponible en Internet en: <http://www.theguardian.com/uk/2008/jun/18/uksecurity.terrorism>. [Consulta: 12 de julio de 2016]

d.3. DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Agenda Europea de Seguridad: La Comisión toma medidas para reforzar la cooperación de la UE en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia..Disponible en Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865es.htm. [Consulta:16 de agosto de 2016].

Análisis inicial del Tratado de Amsterdam: Libertad, seguridad y justicia. Disponible en Internet: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/analysis/section1_es.htm#title6. [Consulta:18 de abril 2015].

Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de 21 de septiembre de 2001. Bruselas,21/09/2001. Disponible en Internet: <http://g7.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/CONSEJO-EUROPEO-EXTRAORDINARIO-DI-BRUSELAS-CONCLUSIONES-Y-PLAN-DE-ACCI%C3%93N/>. [Consulta 12 abril 2015].

Consejo Europeo de Tampere 15-16 de octubre 1999: "Hacia una Unión de libertad, seguridad y justicia: Los hitos de Tampere", 16 de octubre de 1999. Disponible en Internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm. [Consulta:18 de abril 2015].

Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN) Disponible en Internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/critical_infrastructure_warning_information_network_en. [Consulta:15 de mayo de 2016].

Documento del Consejo 15790/1/11 Rev1, que establece un Manual para la constitución de Equipos Conjuntos de Investigación. Disponible en Internet: <http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/st15790-re01.es11.pdf>. [Consulta: 21 diciembre 2014]

Estrategia Europea de Seguridad de la Unión Europea: "Una Europa segura en un mundo mejor".Aprobada en Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003 .

Disponible en Internet:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. [Consulta:12 de enero de 2014].

Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: “ Una visión común, una actuación conjunta:una Europa más fuerte”. Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2016. Disponible en Internet:

http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

[Consulta:15 de agosto de 2016].

Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: “Hacia un modelo europeo de seguridad”. Disponible en Internet:

http://tsa.ondemand.flumotion.com/tsa/ondemand/PEUE/PDF/Seguridad_ES.pdf. [Consulta:18 de enero de 2015].

Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento de Terroristas. Disponible en Internet:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf>. [Consulta:13 de noviembre de 2015].

Europol.Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo. Disponible en Internet:

<http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/europol-pone-marcha-centro-europeo-contra-terrorismo-ectc..> [Consulta:15 de noviembre de 2016].

Foro Europeo de Internet (European Internet Forum).Disponible en Internet:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_es.htm. [Consulta:15 de abril de 2016].

Foro de Internet de la UE en San Francisco. 12 de marzo de 2017. Disponible en Internet: <http://www.panoramical.eu/union-europea/foro-internet-la-ue-san-francisco-terrorismo/>. [Consulta:16 de marzo de 2017].

Grupos de trabajo de la Red de Sensibilización contra la radicalización. Disponible en Internet: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/sites/homeaffaires/files/what-we-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/sites/homeaffaires/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs//ran_leaflet_en.pdf)

[do/networks/radicalisation_awareness_network/docs//ran_leaflet_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffaires/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs//ran_leaflet_en.pdf). [Consulta:15 de septiembre de 2016].

“La Comisión Europea y las empresas de TI anuncian un código de conducta en materia de incitación ilegal al odio en Internet”. Disponible en Internet:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_es.htm. [Consulta:16 de marzo de 2017].

“La Comisión incrementa sus esfuerzos para combatir el extremismo violento con la creación de la Red para la Sensibilización de la Radicalización (RSR)”. Disponible en Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1011_es.htm. [Consulta: 19 de enero de 2015].

“La Declaración de La Gomera”. Aprobada en la reunión informal de los Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros celebrada en La Gomera el 14 de octubre de 1995. Conclusiones de la Presidencia española. Madrid 15 y 16 de diciembre de 1995. Disponible en Internet: http://europarl.europa.eu/summits/mad2_es.htm. [Consulta: 25 de septiembre de 2015].

Lista de terroristas de la UE: Incluye a personas y entidades implicadas en actos terroristas y sujetas a medidas restrictivas. Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list>. [Consulta: 25 de noviembre de 2015].

Manual Operativo de coordinación en caso de emergencias y crisis”. Consejo de la UE. Bruselas, 15 de junio de 2006. Documento :10551/06. Disponible en Internet: <http://www.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010551%2022006%INIT>. [Consulta: 18 junio 2015]

Parlamento Europeo y aprobación de la directiva sobre datos de pasajeros (PNR). [http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20160471PR21775/el-parlamneto-aprueba-la-directiva-sobre-registro-de-datos-de-pasajero-\(pnr\)](http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20160471PR21775/el-parlamneto-aprueba-la-directiva-sobre-registro-de-datos-de-pasajero-(pnr)). [Consulta: 18 septiembre 2016]

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves [COM(2011)0032-C7-0039/2011-2011/0023(COD)] Disponible en Internet: <http://www.europarl.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//TEXT+REPORT+A7-2013-0150+0+DOC+XML+VO//ES#title2>. [Consulta: 25 julio 2016]

Proyecto de informe sobre el papel de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo [2001/2016(INI)]. Informe Watson. Disponible en Internet: <http://www.europarl.eu/meetdocs/committees/libe/20010710/435891ES.pdf>. [Consulta : 8 abril 2016].

RAN C&N, Ex post paper, 10-11-diciembre 2015, Berlin. Disponible en Internet: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we->

[do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-c-and-n/docs/ran_c_n_counter_and_alternative_narratives_berlin_10-11122015_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-c-and-n/docs/ran_c_n_counter_and_alternative_narratives_berlin_10-11122015_en.pdf). [Consulta:13 de septiembre de 2016].

RAN Prison and Probation, working group meeting,24-25 february 2016, Stockholm. Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran-p-and-p_en. [Consulta:7 de agosto de 2016].

TE-SAT de EUROPOL relativo al año 2016. Disponible en Internet: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf. [Consulta:3 de febrero de 2017].

Terrorist recruitment: a Commission's Communication addressing the factors contributing to violent radicalisation" European Commission(2006).MEMO/05/329 Disponible en Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05329_EN.htm. [Consulta:7 de febrero de 2014].

d.4.DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa: Cuarto informe sobre España, publicado el 8 de febrero de 2011,p.35. Disponible en Internet: [http:// www.cje.org/descargas/cjes3138.pdf](http://www.cje.org/descargas/cjes3138.pdf). [Consulta:7 de junio de 2015].

Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism. Adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el 2 de marzo de 2016, en su reunión 1249. Disponible en Internet: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId:0900001680f3d51>. [Consulta: 12 diciembre 2016]

GAFI.Consolidated FATF Strategy on Combatting Terrorist Financing. Disponible en Internet: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Terrorist-Financing-Strategy.pdf>. [Consulta:2 de abril de 2016].

GAFI .Emerging Terrorist Financing Risks.. Disponible en Internet: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>. [Consulta:7 de mayo de 2016].

GAFI. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las Recomendaciones del GAFI. Febrero 2012. Disponible en Internet: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>. [Consulta: 12 de enero de 2016].

Memorando de Roma sobre Buenas Prácticas para la Rehabilitación y Reintegración de Extremistas Violentos. Disponible en Internet: <http://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rome-Memorandum-ENG.pdf>. [Consulta: 12 de junio de 2016].

Memorando de Rabat sobre Buenas Prácticas para la Lucha Efectiva Contra el Terrorismo en el Sector de la Justicia Penal. Disponible en Internet: <http://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rome-Memorandum-ENG.pdf>. [Consulta: 12 de junio de 2016].

ONU. Documento del Consejo de Seguridad S/2015/975 de 29 de diciembre de 2015, sobre la Aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros. Disponible en: Internet: http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1545990_ES.pdf. [Consulta: 7 enero 2016]

d.5. DISPOSICIONES Y DOCUMENTACIÓN DE ORGANISMOS OFICIALES Y PRIVADOS

Campaña del Ministerio del Interior contra la radicalización : "STOP RADICALISMOS". Disponible en Internet : <http://stop-radicalismos.ses.mir.es/>. [Consulta: 20 de mayo de 2016]

Conveni de Col·laboració entre l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament de Justícia i el Departament de la Vicepresidència, i el Consell Islàmic Cultural de Catalunya, per garantir el dret de l'assistència religiosa dels interns als centres penitenciaris de Catalunya. Suscrito en Barcelona el 9 de julio de 2008, prorrogado y modificado en 2012. Disponible en Internet: http://justicia.gencat.cat/web/.content/home/departament/convenis_i_acords/2012/sp_pmc_consell_islamic.pdf. [Consulta: 10 de abril de 2016].

Convenio de Colaboración del Estado con la Comisión Islámica de España para la financiación de los gastos que ocasione el desarrollo de la asistencia religiosa en los establecimientos de competencia estatal. Disponible en Internet:

http://www.observatorioreligion.es/upload/93/28/Convenio_de_Colaboracion_Estado-CIE_15_junio.pdf. [Consulta: 5 de abril de 2016].

Curso de Experto en cultura, civilización y religión islámicas que se impartía en la UNED. Disponible en Internet: http://www.webislam.com/noticias44460-arranca_el_primer_curso_universitario_para_la_formación_de_imames_en_espana.html [Consulta: 8 de enero de 2016].

Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR). Disponible en Internet: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+DEFINITIVO+APROBADO.pdf/f8226631-740a-489a-88c3-fb4816ae20d>. [Consulta: 5 de abril de 2016].

Formación PRODERAI, Comunidad Educativa en Cataluña: La formación se realiza en una sesión única de cuatro horas de duración. Por ejemplo Taller.ST ST 1060 Catalunya Central (Manresa). Del día 27/10/2016 al 20/10/2016 de 9:00 a 13:00. Disponible en Internet: <https://serveiseducatiu.xtec.cat/bages/formacio/activitats/>. [Consulta: 19 de diciembre de 2016].

Informe de la UCIDE sobre islamofobia en España en 2014. Disponible en Internet: <http://observatorio.hispanomuslim.es/ia2014.pdf>. [Consulta: 11 de febrero de 2016].

Informe del Observatorio Andaluz sobre el Estudio demográfico de la población musulmana a fecha 31/12/2016 y la distribución del profesorado de religión musulmana. Disponible en Internet: <http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.pdf>. [Consulta: 15 marzo 2017]

Informe del Consejo Fiscal en relación con la problemática a los Equipos Conjuntos de Investigación, disponible en Internet: https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/23_09_2014_Informe_CF_sobre_Equipos_Conjuntos_de_Investigación.pdf?idFile=a3b90dca-8134-4343-ad3a-316573c83e3f. [Consulta: 15 diciembre 2015].

Instrucción I-8/2014 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que establece el Nuevo Programa para la prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios. Disponible en Internet: http://www.institucionespenitenciarias.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/Circulat_I-8-2014.pdf. [Consulta: 12 de diciembre de 2016].

Instrucción 2/2015 de la SGIIPP, que revisa la Instrucción 8/2014, de 11 de julio y Orden de servicio 4/2014, de 1 de octubre. Disponible en Internet:

http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/Circular_I-2-2015-Inclusixn_internos_en_fichero_FIES.pdf.

[Consulta:8 de diciembre de 2016].

Instrucción 2/2016 de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias de 25 de octubre de 2016. Disponible en Internet:

[http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/Circular_I-2-2016.-](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/Circular_I-2-2016.-Programa_Marco_de_Intervención_en_radicalización_con_islamistas.pdf)

[Programa_Marco_de_Intervención_en_radicalización_con_islamistas.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/Circular_I-2-2016.-Programa_Marco_de_Intervención_en_radicalización_con_islamistas.pdf). [Consulta:17 de diciembre de 2016].

Modelos de formación de imames en Europa. Disponible en Internet:

<http://mdocc.casaarabe.es/noticias/show/modelos-de-formación-de-imames-en-europa>. [Consulta:12 de febrero de 2016].

Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PENJ-LCRV).

Disponible en Internet:

http://www.interior.gob.es/prensa/noticias//asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3254620. [Consulta: 14 de febrero de 2016].

Programa Exit. Disponible en : <http://www.exit-deustchland.de/english>. [Consulta:15 diciembre 2016].

Programa Hayat. Disponible en: <http://www.hayat-deustchland.de/english>. [Consulta: 15 diciembre 2016].

Programa Save. Disponible en:<http://www.women-without-borders.org/save>. [Consulta: 16 diciembre 2016].

