



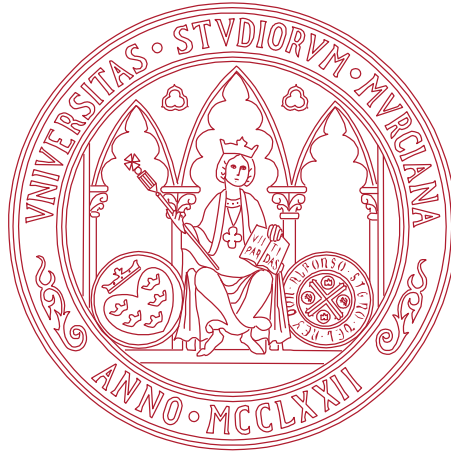
# **UNIVERSIDAD DE MURCIA**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO FINANCIERO,  
INTERNACIONAL Y PROCESAL**

La contribución de la Unión Europea  
a la investigación policial del terrorismo yihadista

**D. Rafael Pedro Martínez Sánchez**  
2015





**UNIVERSIDAD DE MURCIA**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO FINANCIERO,  
INTERNACIONAL Y PROCESAL**

**“La contribución de la Unión Europea  
a la investigación policial del terrorismo yihadista”**

Presentada por: **D. Rafael Pedro Martínez Sánchez**

Dirigida por: **Dña. María José Cervell Hortal**

Octubre de 2015



## **AGRADECIMIENTOS**

Esta Tesis no se hubiera podido llevar a cabo sin la confianza demostrada por el Dr. Cesáreo Gutiérrez Espada y por la Dra. María José Cervell Hortal, paciente directora que me ha guiado, con cariño, en este camino. A ellos dos mi más sincero agradecimiento.

En su realización han colaborado transmitiendo sus conocimientos, desinteresadamente, miembros de la Guardia Civil y de la Policía Nacional. Del cuerpo hermano, Don Fernando Díaz Caballero, Comandante de la Guardia Civil condecorado de los entresijos de EUROPOL y Don Tomás Pérez Gil, Capitán de la Guardia Civil experto en asuntos de terrorismo, especialmente en lo que se refiere a los orígenes del yihadista. Del cuerpo al que pertenezco, la Policía Nacional, han colaborado algunos Inspectores de unidades operativas pero que debido al trabajo que desempeñan no desean ser mencionados, a ellos también mi gratitud.

A la Policía Nacional por haberme dado la posibilidad de adquirir experiencia en este ámbito y por facilitarme el desarrollo de esta investigación, compaginándola con las actividades operativas.

A Isabel Costa Gómez, con la cual he compartido esta maravillosa aventura.

A Victoria Muñoz García, quien me ha acompañado en interminables jornadas de estudio.

Y, a mis amigos, ellos saben quienes son.

*A mi padre, a mi madre y*

*a mi hermana*

## ÍNDICE

<b>SIGLAS UTILIZADAS</b> .....	<b>1</b>
<b>CONSIDERACIONES PREVIA</b> .....	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>II. EL TERRORISMO YIHADISTA</b> .....	<b>13</b>
1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE TERRORISMO EN GENERAL ...	13
1.1. <i>Una larga marcha doctrinal</i> .....	14
1.2. <i>Y una larga marcha, también, institucional</i> .....	19
1.3. <i>El Derecho español</i> .....	30
1.4. <i>En suma</i> .....	35
2. EL TERRORISMO YIHADISTA: NACIMIENTO Y EXPANSIÓN.....	36
3. PRINCIPALES AMENAZAS PARA EUROPA.....	54
3.1. <i>Al Qaeda en el Magreb Islámico</i> .....	59
3.2. <i>Estado Islámico de Irak y Siria</i> .....	63
<b>III. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A ESA AMENAZA</b> .....	<b>69</b>
1. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA .....	70
1.1. <i>Origen y evolución</i> .....	71
1.2. <i>Articulación jurídica en el Tratado de Lisboa</i> .....	77
1.3. <i>Prioridades del ELSJ</i> .....	87
A) Programa de Tampere .....	87
B) Programa de La Haya .....	91
C) Programa de Estocolmo.....	96
D) Orientaciones estratégicas .....	106
2. COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL .....	112
2.1. <i>Orden Europea de Detención y Entrega</i> .....	113
2.2. <i>EUROJUST y la Red Judicial Europea</i> .....	117
2.3. <i>Orden Europea de Investigación</i> .....	121
3. COOPERACIÓN POLICIAL .....	122
4. ¿POLÍTICA Y LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA EUROPEA? .....	128
4.1. <i>Estrategia Antiterrorista</i> .....	142
4.2. <i>Esfuerzos armonización legislativa</i> .....	145

<b>IV. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN POLICIAL DE LA UE PARA LA INVESTIGACIÓN DEL TERRORISMO YIHADISTA.....</b>	<b>149</b>
1. INSTRUMENTOS GENÉRICOS DE COOPERACIÓN POLICIAL.....	152
1.1. <i>Intercambio de información policial en la UE</i> .....	152
A) Acuerdo Schengen y Convenio de Aplicación.....	157
a) Sistema de Información Schengen .....	163
b) Oficinas SIRENE .....	169
c) Centros de Cooperación Policial y Aduanera .....	170
B) EUROPOL.....	172
C) Iniciativa sueca .....	187
D) Marco Prüm.....	192
1.2. <i>Dimensión operativa</i> .....	197
A) Schengen: vigilancia transfronteriza y persecución caliente .....	198
B) Equipos Conjuntos de Investigación .....	202
C) EUROPOL.....	205
1.3. <i>Valoración práctica</i> .....	206
2. INSTRUMENTOS ESPECIFICOS DE COOPERACIÓN POLICIAL .....	219
2.1. <i>Intercambio de información policial en asuntos de terrorismo</i> .....	220
A) Yihad global: reacción de la Unión.....	220
B) Acuerdo Schengen y Convenio de Aplicación.....	229
a) Funciones antiterroristas del SIS.....	230
b) Sistema de Información de Visados.....	232
C) EUROPOL.....	233
D) EURODAC .....	238
E) PNR: pendiente y necesario.....	240
2.2. <i>Dimensión operativa</i> .....	243
A) Equipos Conjuntos de Investigación .....	243
B) EUROPOL.....	244
2.3. <i>Valoración práctica</i> .....	246
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>253</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>267</b>







## **SIGLAS UTILIZADAS**

AUE	Acta Única Europea
API	Sistema de Información Anticipada sobre los Pasajeros
AQ	Al Qaeda (matriz)
AQC	Al Qaeda central
AQI	Al Qaeda en Irak
AQMI	Al Qaeda en el Magreb Islámico
AWF	Fichero de Análisis de Europol
BCE	Banco Central Europeo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAAS	Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen
CAJI	Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior
CCPA	Centro de Cooperación Policial y Aduanera
CEPOL	Escuela Europea de Policía
CESEDEN	Centro Superior de Estudio de la Defensa Nacional
CLCT	Centro de Lucha contra el Terrorismo de la UE
COSI	Comité Permanente de Cooperación Operativa
COTER	Grupo de Trabajo sobre el Terrorismo
CPE	Cooperación Política Europea
CTG	Grupo de Contraterrorismo
CTC	Centro de Contraterrorismo ONU
DAESH	Estado Islámico de Irak y Siria
DO	Diario Oficial de la Unión Europea
ECI	Equipos Conjuntos de Investigación
ECRIS	Sistema Europeo de Antecedentes Penales
EI	Estado Islámico
EIIL	Estado Islámico de Irak y el Levante
EIXM	Modelo Europeo de Intercambio de Información
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EPRIS	Sistema Europeo de Antecedentes Policiales
EUCARIS	Base de datos vehículos y permisos de conducir UE
EURODAC	Base de datos impresiones dactilares con fines de asilo UE
EUROJUST	Unidad de Cooperación judicial UE
EUROPOL	Agencia Europea de Policía
FIS	Frente Islámico de Salvación
FRONTEX	Agencia Europea de Fronteras
GIA	Grupo Islámico Armado
GSPC	Grupo Salafista para la Predicación y el Combate

GTC	Grupo Trabajo Contraterrista de Europol
IMS	Estrategia de Gestión de la Información seguridad interior UE
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
INTCEN	Centro de Análisis de Inteligencia UE
JAI	Asuntos de Justicia e Interior
MIA	Movimiento Islámico Armado
MUJAO	Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental
OEAA	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
OEDE	Orden Europea de Detención y Entrega
OEDT	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
OEI	Orden Europea de Investigación penal
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
ONU	Organización de Naciones Unidas
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PCTF	Grupo de Trabajo de Jefes de Policía
PNR	Sistema Europeo de Registro de Nombre del Pasajero.
PWGT	Grupo de Trabajo Policial en Terrorismo
RJE	Red Judicial Europea
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SIS	Sistema de Información Schengen
SIE	Sistema de Información de Europol
SIENA	Aplicación segura intercambio de información de Europol
SIRENE	Oficinas nacionales de información complementaria
SITCEN	Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia
SPOC	Punto único de contacto o “ventanilla única”
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TECS	Sistema Informático de Europol
TE-SAT	Informe de Situación y Tendencias del Terrorismo de Europol
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TUE	Tratado de la Unión Europea
TWG	Grupo de Trabajo de Terrorismo
UDE	Unidad de Drogas de Europol
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones ONU
UNODOC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VIS	Sistema de Información de Visados UE

*Si es posible llegar a la completa adquisición del conocimiento, no sólo debemos alcanzarlo, sino también disfrutarlo.*

(Cicerón)

## **CONSIDERACIONES PREVIAS**

### **OBJETO**

Esta Tesis pretende analizar la aportación de la Unión Europea (UE) a la investigación policial del terrorismo yihadista, pero debe tenerse en cuenta que la cuestión debe plantearse bajo la premisa fundamental de que son los servicios policiales de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea los que llevan a cabo las investigaciones de las estructuras yihadistas asentadas en Europa. Teniendo en cuenta lo anterior, lo que esta Tesis Doctoral quiere poner de relevancia es lo que la Unión Europea ha aportado al buen desarrollo de las mismas, en particular bajo la forma de estructuras de cooperación policial.

Por tanto, la primera tarea de la investigación es el análisis de la legislación surgida en el ámbito de esa organización internacional (la UE) en la lucha contra el terrorismo yihadista, así como su valoración práctica desde el prisma de la investigación de ese fenómeno por parte de las unidades policiales de “primera línea” de cualquier Estado miembro.

Se ha querido restringir el estudio a los mecanismos de cooperación, estrictamente policiales, y, dentro de estos, a los que inciden en el buen fin de la investigación de las estructuras yihadistas. Por ello, el trabajo se centra, básicamente, en mecanismos de intercambio de información entre unidades policiales y en otros con cierta “dimensión operativa” que en ambos casos, haciendo uso de la terminología europea, se encuadran en los mecanismos de *persecución*<sup>1</sup>.

Así, quedan fuera del ámbito de la Tesis otros mecanismos de cooperación policial que no están dirigidos a la investigación como son, entre otros, los instrumentos que tratan de obstaculizar el acceso al material para la comisión de

---

<sup>1</sup> Consejo de la Unión Europea, de 30 de noviembre de 2005, 14469/4/05 REV 4, “Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo”.

actos terroristas (armas, explosivos, etc.), los instrumentos de “acción colectiva” en el ámbito de la protección de las fronteras, los transportes y todas las estructuras transfronterizas y los dispuestos para dar una respuesta tras la comisión de un atentado terrorista. Tampoco son objeto de la misma los mecanismos de cooperación policial en materia de investigación de la financiación del terrorismo, un tipo de investigación especializada que debe ser realizada de forma paralela a la principal que se refiere a la actividad terrorista propiamente dicha.

Comprensiblemente, quedan fuera los instrumentos “no policiales” de cooperación, aunque estén integrados en la legislación antiterrorista de la Unión, como por ejemplo los que tienen por objeto luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, incluidos en la esfera de la *prevención*. Lo anterior no obsta para que se haya considerado inevitable, por su influencia decisiva en la actividad policial, incluir el examen de algunos instrumentos “no policiales”, como algunos que figuran en el bloque de la cooperación judicial en materia penal.

Es necesario, además, como complemento inevitable al objetivo perseguido, exponer en qué consiste el fenómeno del terrorismo yihadista y cómo se concreta la amenaza para el conjunto de los países que integran la UE. En vista de lo anterior queda fuera del estudio otro tipo de terrorismo que no sea el de corte yihadista o de inspiración religiosa.

La Tesis Doctoral reflejará también las dificultades que plantea el estudio de la legislación europea antiterrorista tanto por la particular naturaleza de la Unión Europea como por las especiales dificultades que en cuanto a seguimiento y fijación el tema presenta, al vincularse de manera directa a una realidad socio-criminal muy dinámica.

Las conclusiones que este trabajo intenta extraer son, finalmente, fruto de un juicio crítico de los mecanismos existentes y en ellas se reflejarán las mejoras que en opinión del doctorando pudieran servir para perfeccionar la actividad de investigación policial de este fenómeno.

## MÉTODO Y FUENTES

Para el análisis de la legislación de la Unión Europea en este concreto campo se recurre a la exposición de los diferentes mecanismos de cooperación policial en lo

que se refiere a la investigación del terrorismo yihadista y al consiguiente análisis jurídico de tipo descriptivo de los mismos.

Al hilo de ese análisis y, especialmente, en la parte final de la presente Tesis se aporta una visión práctica y un juicio crítico acerca de cuáles, de entre esas herramientas, son las realmente eficaces en el “día a día” de una unidad policial de investigación en este ámbito. Este entreverado entre la teoría y la práctica se justifica por la formación jurídica del doctorando, como Licenciado en Derecho, sumada a la experiencia profesional como Inspector de la Policía Nacional dedicado a la investigación criminal.

En lo que respecta a las fuentes utilizadas para la elaboración de la Tesis, se ha recurrido a la consulta de obras de referencia, textos legislativos, artículos científicos, ponencias, Tesis Doctorales y artículos de prensa, entre otros, bien en soporte tradicional o digital.

## JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA

La Unión Europea se ha fijado como objetivo prioritario la consecución de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como sustrato para que el proyecto europeo sea viable. Así, la actividad normativa y política es profusa en este ámbito.

En el camino de la consecución de ese “Espacio”, la Unión Europea se ha encontrado con la amenaza del terrorismo yihadista. El terrorismo, del tipo que sea, a diferencia de otros fenómenos criminales produce, además de un daño directo en víctimas y bienes, un deterioro, a medio y largo plazo, de los sistemas políticos, en especial los democráticos, en cuanto que socava progresivamente la confianza de los ciudadanos en los principios y valores que los inspiran.

Es una realidad que en los últimos años el terrorismo “de corte autóctono europeo” ha perdido protagonismo en favor del terrorismo denominado de forma mayoritaria como “yihadista”. Esto no quiere decir que el primero haya desaparecido, ni que el terrorismo yihadista sea un fenómeno novedoso, pero sí resulta evidente que en su configuración actual presenta caracteres que lo hacen diferente del “islamista radical” de las décadas de los setenta, ochenta y noventa. Este fenómeno diferente está planteando a todos los países europeos un gran reto en lo que a seguridad se refiere.

Un hecho que no plantea discusión y del que los diferentes Estados del continente europeo son conscientes, es que no resulta posible neutralizar esta amenaza desde un punto de vista exclusivamente estatal sino que es necesaria una visión de conjunto para dar una respuesta eficaz al fenómeno. No obstante, esa necesidad está en permanente tensión con el recelo estatal hacia cualquier cesión de soberanía, sobre todo en este ámbito.

En esta línea, la Unión Europea como organización internacional ha ido implementando una serie de instrumentos de cooperación entre los diversos Estados miembros en orden a facilitar la investigación policial de estructuras yihadistas asentadas en suelo europeo.

Por todo ello, se plantea el estudio de este concreto ámbito con el fin de hacer más visible la contribución de la Unión Europea, ofreciendo en la medida de lo posible una visión más cercana de lo que sucede en la práctica e identificando cuáles son los problemas que se encuentra una unidad de investigación policial de un Estado miembro en esta materia. También se proponen nuevas vías y herramientas de cooperación policial en el seno de la UE, que puedan favorecer la investigación del terrorismo yihadista en Europa.

Se trata, en definitiva, de transmitir la convicción formada en el desarrollo del trabajo policial de que la UE es una estructura supranacional sumamente beneficiosa para los Estados miembros, no solo en materias como la económica, sino también en los ámbitos de la seguridad y la justicia.

Por último, es necesario advertir que las opiniones vertidas en la presente Tesis sólo representan el sentir del autor y, como consecuencia de ello, no comprometen a la Policía Nacional, ni a otras instancias oficiales superiores.



*Una secular tradición y ejercicio de lo humano ha ido sedimentando densas secreciones espirituales: Filosofía, Física y Filología. La enorme acumulación se eleva como un monte asiático; desde lo alto se dominan espacios ilimitados. Esa altura ideal es Europa: un punto de vista.*

(Ortega y Gasset)

## I. INTRODUCCIÓN

París, 7 de enero de 2015, once y veinte de la mañana, número diez de la *Rue Nicolas Appert*, sede del semanario satírico *Charlie Hebdo*, dos encapuchados portando armas automáticas entran en la redacción del semanario gritando “Alá es el más grande”. Doce personas son asesinadas y otras once heridas.

Al día siguiente, también en París, otro hombre dispara contra una agente municipal y posteriormente se encierra en un establecimiento de comida *kosher*. En este suceso sincronizado con el del día anterior son asesinados también cuatro de los siete rehenes. Estos hechos generan la alarma en toda Europa.

La autoría del atentado a la redacción de la revista *Charlie Hebdo* es reivindicado por la organización terrorista *Al Qaeda en la Península Árabe* (AQPA), con base en Yemen. En su comunicado público, difundido en un video, recuerda que “los occidentales jamás podrán vivir seguros mientras que haya creyentes musulmanes que sigan luchando por sus creencias”. Por su parte, el terrorista y autor material del asalto al supermercado *kosher*, proclama su lealtad al Estado Islámico mediante un video póstumo que apareció en las redes sociales.

De esta forma, el terrorismo de corte yihadista daba un paso más en Europa, en cuanto al significado de sus acciones, atentando contra la libertad de expresión. Estos atentados serán incluidos en la lista de los más graves ocurridos en Europa, junto con los de Madrid y Londres, en lo que se considera la consolidación del terrorismo yihadista como un problema estructural para la seguridad europea, en la línea de lo que muchos expertos, como Javier Jordán, auguraban en el año 2005 “el

islamismo radical violento lleva camino de convertirse en un fenómeno estructural de la Europa de los próximos años<sup>2</sup>”.

Inmediatamente después de los *atentados de París*, a través de los canales de cooperación policial de la Unión Europea comenzaron a circular gran cantidad de datos e informaciones acerca de la investigación de los hechos; posibles identidades de los autores, rutas de huida de los mismos hacia otros Estados miembros limítrofes o a través de estos a terceros países, vehículos que podían utilizar, armamento que pudieran portar, relaciones de los posibles autores con otros sujetos establecidos en otros Estados miembros, vinculación con alguna organización terrorista, posibilidad de concreción de nuevos atentados en Francia o en otros países, movimientos en fechas anteriores de los posibles autores, etc.

Una vez se supo quienes habían sido los autores de los atentados y sus conexiones más o menos complejas en otros Estados miembros se iniciaron los contactos entre los servicios policiales. Por ejemplo, y por lo que afecta a España, se comprobó que el terrorista involucrado en el secuestro y asesinatos ocurridos en el supermercado judío había estado recientemente en Madrid.

Es evidente que se produjo algún tipo de cooperación policial entre los Estados, pero la cuestión principal que se plantea es la de si en una investigación policial sobre terrorismo yihadista (con motivo de grandes atentados u ordinarias), los Estados miembros recurren al arsenal de mecanismos de cooperación policial establecidos por la Unión Europea (Schengen, Prüm, Iniciativa sueca, etc.) y/o se emplean otras vías, bien formales (otras estructuras cooperación supranacionales, fundamentalmente, INTERPOL) o informales.

A lo largo de la presente Tesis doctoral se trata, como ya se ha apuntado en las consideraciones previas, de responder a la cuestión fundamental que subyace en las preguntas anteriores: qué es lo que ha aportado la Unión Europea en este ámbito y si realmente soporta un examen en términos de eficacia. La forma óptima de poder responder a esto es analizando la legislación de esta organización internacional en materia antiterrorista y en el ámbito de la cooperación en la fase de investigación

---

<sup>2</sup> JORDÁN, J. y TORRES SORIANO, M. R.: “El Yihadismo en Europa: tendencias y evolución”, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 21-23 de septiembre 2005, Madrid, p. 10.

policial de estructuras, células, o individuos integrados en el terrorismo yihadista que operen en Europa.

El final del siglo XX y el inicio del XXI ha traído cambios sustanciales que han provocado a su vez una transformación radical en la configuración de la sociedad internacional, caracterizada por la flexibilidad y rapidez en la circulación de las personas, la información y los capitales. En consonancia, para aumentar su competitividad y eficacia, la delincuencia se ha aprovechado de esos procesos evolutivos, adaptándose al entorno en el que pretende llevar a cabo sus actividades ilícitas. En palabras de Kofi A. Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas:

“Los mismos medios tecnológicos que fomentan la mundialización y la expansión transnacional de la sociedad civil también proporcionan la infraestructura para ampliar las redes mundiales de la sociedad incivil, vale decir, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y el terrorismo<sup>3</sup>”.

Este cúmulo de transformaciones ha propiciado en definitiva el surgimiento a escala internacional de amenazas para la seguridad que, aun no siendo muchas de ellas nuevas en términos de seguridad interior de los Estados, sí plantean nuevos retos, destacando entre todas ellas el terrorismo de corte yihadista o de inspiración religiosa y la delincuencia organizada (dentro de la cual se engloban la mayor parte de los fenómenos criminales complejos, tráfico de drogas, tráfico de personas, etc.).

Ajustándonos al contexto europeo, varias han sido las transformaciones sufridas. El avance del proceso de integración en el continente ha traído consigo una permeabilidad territorial entre los Estados miembros a través de la supresión de los controles fronterizos, que a su vez ha difuminado las barreras entre los ámbitos de la política exterior e interior y posibilitado el aumento del radio de acción de grupos criminales. El gran avance europeo que supuso la creación del espacio de libre circulación ha sido utilizado también por las organizaciones criminales para abrir un “vasto mercado” a escala europea, que ha hecho patente la necesidad de estructuras supranacionales de cooperación penal con el fin de atajar el problema desde una perspectiva europea.

---

<sup>3</sup> ANNAN, K. A.: *Memoria anual del Secretario General de ONU sobre la labor de la Organización*, ONU, 3 de septiembre, 1997, doc. A/52/1, párr. 16.

Dentro de esos fenómenos delictivos que han adquirido protagonismo mundial destaca, como ya se ha mencionado, el terrorismo yihadista. El terrorismo en general es un fenómeno criminal singular, que por ello debe ser tratado de forma especial, por el matiz político de su ADN que se traduce en actos de naturaleza criminal unidos a una serie de reivindicaciones. El terrorismo yihadista, por su parte, en su configuración actual es diferente al “clásico”, pero también al de orientación islamista de las décadas de los setenta, ochenta y noventa. Un nuevo concepto de terrorismo, global, asimétrico y de inspiración religiosa que, en la fecha en que la investigación objeto de esta Tesis Doctoral concluye, está protagonizado por varias organizaciones distribuidas por todo el mundo, aunque para Europa las que suponen una amenaza más cercana son Al Qaeda y el autodenominado Estado Islámico.

Ambas, tienen como nota común el interés de sus integrantes de aprovecharse de los derechos y libertades que rigen en las sociedades democráticas para desarrollar las actividades que les permiten alcanzar sus objetivos. Como bien ha expuesto Fernando Reinares:

“[...] en teoría, el terrorismo resulta más verosímil bajo formas de gobierno básicamente tolerantes, que tienden en mayor medida a permitir la emergencia de actividades colectivas en pos de objetivos políticos, con independencia de los medios a través de los cuales se proyecte alcanzar los fines propuestos. [...] en el seno de las sociedades así descritas encuentra su mejor acomodo conocido el elenco de asociaciones auto constituidas que se conoce como sociedad civil, expresión de una esfera pública autónoma la cual tiene importancia [...] en la medida en que, de forma imprevista, pueden articularse también en ella entidades como los mercados ilegales, las sectas destructivas o los propios grupos terroristas<sup>4</sup>”.

Por otro lado, Javier Jordán, en un interesante estudio sobre la incidencia del terrorismo yihadista en Estados Unidos y Europa Occidental, señala que el terrorismo yihadista como problema de seguridad pública no es un hecho aislado, sino que se observa una continuidad y evolución:

“[...] El episodio terrorista en Francia a comienzos de 2015 no ha sido, por tanto, un hecho aislado. Aunque no han vuelto a producirse atentados de la magnitud del 11-S, del 11-M o del 7-J (Londres), el número de incidentes a lo largo de más de un década, su continuidad en

---

<sup>4</sup> REINARES, F.: “Estado, democracia liberal y terrorismo político”, *Revista del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* (CEPC, Ministerio de la Presidencia), núm. 16, 1993, pp. 113-132; en concreto, pp. 116 y 118.

el tiempo, las características de los potenciales objetivos y los métodos a emplear en los diversos incidentes así lo evidencian<sup>5</sup>”.

Por lo que respecta a las legislaciones nacionales contraterroristas no responden aún, de hecho, al fenómeno yihadista actual, y si bien es cierto que paulatinamente van adaptándose a él, sin la cooperación internacional seguirán siendo insuficientes para dar una respuesta común. Parece, por tanto, que es el momento adecuado para avanzar en ese campo, como también que es la UE, que ya cuenta con ciertos niveles de integración e instrumentos específicos, el punto de partida lógico para una legislación común y una cooperación de mayor calado.

La UE como organización internacional que aglutina a diversos Estados, se ha visto obligada a intentar dar una respuesta global a estas amenazas que complementa a la que dan los Estados miembros en solitario. En el proyecto de construcción de la UE existen, en esencia, dos direcciones para alcanzar una respuesta comunitaria ante esas amenazas para la seguridad: de un lado la integración y de otro la cooperación. Ambas vías son también las que deben guiar la lucha contra el terrorismo yihadista dentro del territorio europeo y sin embargo, en materia de seguridad los Estados miembros tienden a defender que este ámbito (seguridad antiterrorista) forma parte del núcleo esencial de la soberanía de un Estado y que, por tanto, su cesión es muy limitada, decantándose, así, en su gran mayoría, por políticas más cercanas a la mera cooperación. No obstante, en los últimos años la UE ha dado algunos pasos en dirección a la integración en materia antiterrorista que, hasta hace no mucho, hubieran resultado impensables como el acercamiento de las legislaciones penales europeas que castigan el terrorismo, la creación de listas de organizaciones terroristas, el refuerzo de las competencias de las agencias europeas que existen y la creación de otras nuevas.

Esta respuesta global contra el terrorismo yihadista se enmarca en un objetivo más amplio; la consecución de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), competencia compartida con los Estados Miembros desde el Tratado de Lisboa. El ELSJ, a su vez, engloba diferentes ámbitos: la gestión de las fronteras exteriores de la UE, la cooperación judicial en materia civil y penal, asilo e inmigración,

---

<sup>5</sup> JORDÁN, J.: “Incidencia del terrorismo de inspiración yihadista en Estados Unidos y Europa Occidental: un análisis comparado”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 37, marzo 2015, pp. 89-117; en concreto, p. 115, disponible en (fecha de consulta 04.09.2015): <http://www.ugr.es/>

cooperación policial y la lucha contra la delincuencia, destacando el terrorismo y la delincuencia organizada. Su desarrollo, hasta el momento, se ha basado en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014).

Es indudable que los atentados terroristas ocurridos en Nueva York, Madrid, Londres y París han traído consigo la aprobación de medidas de cooperación policial y avances en el proceso de integración en materias de seguridad y justicia, tanto a nivel internacional como en la UE, pero lo esencial es que a pesar de esos avances los países siguen mostrándose suspicaces a la hora de compartir información relativa a esta materia. El análisis de la legislación europea en materia de terrorismo revela, de hecho, que estamos ante una materia de especial sensibilidad tanto para las instituciones comunitarias como para los Estados miembros, que se traduce en un conjunto normativo profuso y, relativamente sistematizado en comparación con otros ámbitos materiales de la legislación europea, como habrá oportunidad de comprobar.

La presente Tesis está estructurada, esencialmente, en tres bloques. En el primero se examina la amenaza, haciendo especial incidencia a su origen y a cómo se manifiesta en Europa (capítulo II). El segundo se centra en la exposición del marco general en el que se desarrollan los instrumentos de cooperación policial antiterrorista en la UE (capítulo III). En el tercero se exponen, de forma sistemática, los diferentes instrumentos antiterroristas de la UE desde el punto de vista de la investigación policial del terrorismo yihadista, aportando una visión práctica y destacando los que resultan más eficaces (capítulo IV). Al final, se plasman las conclusiones fundamentales a las que se llega tras este análisis.

*El fin del terrorismo no es solamente matar ciegamente, sino lanzar un mensaje para desestabilizar al enemigo.*

(Umberto Eco)

## **II. EL TERRORISMO YIHADISTA**

El presente capítulo constituye el preámbulo necesario, previo al análisis jurídico de la legislación europea en materia de contraterrorismo, pues resulta ineludible caracterizar la amenaza ante la que se enfrentan los Estados miembros de la Unión, con el fin de tener sobre la mesa todos los elementos de juicio para, posteriormente extraer unas conclusiones acerca de la verdadera contribución de la legislación de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación policial.

En primer lugar, se realiza una aproximación al concepto de terrorismo en general. Planteado lo anterior, se desciende hasta la caracterización del terrorismo yihadista, según se presenta en la actualidad, haciendo especial referencia al papel de los medios de comunicación, en especial Internet, en relación con el terrorismo yihadista.

Finalmente, se describen las concretas amenazas que el terrorismo yihadista proyecta sobre Europa y su Unión, que en la actualidad, giran en torno a la actividad de dos organizaciones terroristas: Al Qaeda (AQ) y el Estado Islámico (DAESH).

### **1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE TERRORISMO EN GENERAL**

El terrorismo ha sido y es un concepto polémico de definir<sup>6</sup>. A pesar de ser un fenómeno con caracteres que lo hacen único, no es fácil llegar a un concepto completo y ajustado, y prueba de ello es que las respuestas a esta pregunta serán diferentes según provengan de un jurista, un policía o un sociólogo e, incluso, de una organización internacional o de un Estado.

---

<sup>6</sup> Sobre el terrorismo, en términos generales, pueden consultarse: ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.: *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000; LAQUEUR, W.: *Una Historia del Terrorismo*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003; PETER SCHMID, A.: *International terrorism: a new guide to actors*, Transaction Publishers, Nueva York, 2005; DE LA CORTE IBÁÑEZ, L.: *La lógica del Terrorismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2006; BURLEIGH, M.: *Sangre y Rabia*, Taurus, Barcelona, 2008.

Partiendo de esa premisa, en este apartado se exponen las opiniones y las definiciones de diversos autores, las de ciertas instituciones nacionales e internacionales y lo que la legislación española dispone en relación con el terrorismo.

Efectivamente, no es un problema menor el de su definición; sin una explicación clara y rigurosa del término que delimite su naturaleza de la de otras manifestaciones criminales no se podría precisar la entidad real de la amenaza, y por tanto, sería difícil concretar como el Estado de Derecho puede articular una legislación que le permita sobrevivir frente su actividad.

En una primera aproximación, si atendemos a su definición gramatical, se puede acudir, en primer lugar, al *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* que define el término “terrorismo” como:

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

La tercera acepción introducida por la Real Academia no invalida las dos primeras, pues se está refiriendo al uso especializado de la palabra en el ámbito político. Podrá observarse que pese a la aparente precisión con que está redactada, no resuelve todas las dudas ni siquiera en este ámbito: ¿sólo es terrorismo si actúa “de modo indiscriminado”? ¿Y únicamente si pretende crear alarma social?

Por su parte, el *Diccionario de Uso Español de María Moliner* antepone la acepción restringida a la de mayor extensión semántica, pero no por ello resulta más esclarecedor:

- “Terrorismo m. Uso de la violencia, particularmente comisión de atentados, como instrumento político. / Dominio del terror”.

### *1.1. Una larga marcha doctrinal*

Aun siendo conscientes de la imposibilidad de reproducir todas las existentes, diferentes autores, en un intento de acotar el fenómeno terrorista, lo han tratado desde diversas perspectivas: histórica, sociológica, política, psicológica, etc. En algunos casos han aportado definiciones que destacan matices concretos, algunas de las cuales se ha considerado conveniente reseñar.



Desde una perspectiva histórica, el uso de la violencia con fines políticos ha estado íntimamente relacionado con la búsqueda del poder. En esta línea, González Calleja afirma que ya Maquiavelo trató el terrorismo como un asunto desde el punto de vista “técnico” en *El Príncipe* (1513), desde una perspectiva “histórica” en *La Historia de Florencia* (1525) y en sus “detalles teóricos” en los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio* (1513-1519). Continúa citando este autor que cuando se refería a los excesos en el gobierno perpetrados por Cesar Borgia en el capítulo VII de *El Príncipe*, señalaba que con el terror se trataba de “castigar para prevenir, no para reparar”. Es decir, que el surgimiento del concepto de violencia terrorista está marcado por el pragmatismo, ya que su éxito se mide por criterios de eficacia, y no en el orden ideológico o moral. Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, introdujo el término “terror” en el lenguaje político asignándole un significado preciso, como sinónimo del miedo, cuando criticaba la forma de gobierno que él mismo denominaba “despotismo”, esto es, la sujeción de los individuos no a las leyes sino a la fuerza del gobernante. Concluye el historiador González Calleja que “esta idea del terror como principal recurso del despotismo se expandió entre los filósofos ilustrados, y ha marcado la pauta de su empleo moral y político en la época contemporánea<sup>7</sup>”.

David Andress, por su parte, afirma que el termino “terrorismo” se acuñó en “la Francia del Siglo XVIII” durante el periodo del gobierno jacobino de Robespierre, para calificar la actividad de los revolucionarios que hacían un uso calculado de la violencia contra la población con una motivación política o religiosa<sup>8</sup>.

Según Eduardo González Calleja el término “terrorismo” figura desde 1798 en el *Dictionnaire de l'Académie Française*, donde quedó fijado como *systeme, régime de terreur*. Asimismo, el concepto de “terrorismo de estado” también se introdujo en el lenguaje político inglés, en 1795 como *government by intimidation or a policy intended to strike with terror those against whom it is adopted*. Por tanto,

---

<sup>7</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, E.: “Las Ciencias Sociales ante el problema del terrorismo”, *Revista electrónica Vínculos de Historia*, núm. 3, 2014, pp. 122-143; en concreto, pp. 123 y 124, disponible en (fecha de consulta 07.05.2015): <http://vinculosdehistoria.com/>

<sup>8</sup> ANDRESS, A.: *The Terror: The merciless War for Freedom in Revolutionary France*, Farrar, Straus and Girox, Nueva York (EEUU), 2006, p. 36.

dicho autor, concluye reafirmando que el terrorismo era entendido como una “forma de ejercer el poder estatal<sup>9</sup>”.

En definitiva, en su origen más remoto, el concepto de terrorismo se relaciona con lo que hoy sería calificado como “terrorismo de Estado”, alejado de lo que veremos será el terrorismo protagonizado por actores no estatales, objeto de esta Tesis.

A finales del siglo XIX se comienza a incluir en el concepto, la “actividad revolucionaria” de grupos no estatales, inaugurando lo que se podría denominar como “terrorismo moderno”. Concretamente en 1876, los anarquistas italianos Errico Malatesta y Carlos Cafiero, en un artículo del “Boletín de la Federación del Jura”, plasmaron su propia definición de terrorismo para definir la estrategia de los revolucionarios populistas rusos: “la propaganda por el hecho o la propaganda por el acto”. Con estos hechos, Malatesta y Cafiero no pretendían realizar atentados individuales, sino que sólo perseguían alterar el orden público mediante manifestaciones, motines y alzamientos. No obstante, “la propaganda por el hecho” acabó estando relacionada con los numerosos atentados individuales que se produjeron a finales del siglo XIX y principios del XX, contra monarcas y jefes de Estado, que sí lograron sembrar la inquietud y consiguieron atraer la atención.

Este denominado “terrorismo anarquista” tuvo una enorme resonancia entre los intelectuales de la época, ya que esos atentados tenían su origen en una doctrina política para acabar con el sistema imperante. Quizás, como herencia de ese terrorismo anarquista, durante el siglo XX, en Europa, surgen gran número de organizaciones de extrema izquierda como “Baader- Meinhof” en Alemania, las “Brigadas Rojas” en Italia y el “GRAPO” en España, además de otras que desplegaron una intensa actividad terrorista centradas en intereses nacionalistas como el “IRA” en Irlanda y “ETA” en España.

Cuando finaliza la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), aparece el término terrorismo en el contexto de la denominada Guerra Fría, en la que la defensa de cada una de las dos grandes potencias de su propio modelo ideológico, político, económico y social trajo consigo una dicotomía entre libertad e igualdad *versus*

---

<sup>9</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, E.: “Las Ciencias Sociales ante el problema del terrorismo”..., *óp. cit.*, p. 124, en nota 7.

totalitarismo, considerándose en ambos bloques que quien no compartía su ideario y valores era un enemigo y, más aún, un “terrorista”.

En la última década del siglo XX, acabada la Guerra Fría, surge una controvertida teoría, ideada por Francis Fukuyama, y publicada en su celeberrimo artículo *The End of History?*<sup>10</sup>, en la que considera que el curso de la Historia habría llegado a su fin y que sólo el modelo político occidental -binomio Democracia y Mercado- ostentaba una “validez universal”. Acontecidos los atentados del “11-S” en EEUU, y en relación con la teoría de Samuel Huntington, “El choque de civilizaciones<sup>11</sup>”, Fukuyama opinaba en relación con el terrorismo yihadista que:

“[...] la lucha que afrontamos no es el choque de varias culturas distintas y equivalentes luchando entre sí como las grandes potencias de la Europa del XIX. El choque se compone de una serie de acciones de retaguardia provenientes de sociedades cuya existencia tradicional sí está amenazada por la modernización. La fuerza de esta reacción refleja la seriedad de la amenaza<sup>12</sup>”.

Centrándonos en el “terrorismo contemporáneo” o “terrorismo moderno”, ciertos autores han estudiado su evolución distinguiendo diversas fases con características propias. Para Witker estas fases o ciclos serían: la anarquista, la insurgente, la revolucionaria y la fundamentalista<sup>13</sup>. Asimismo, Walter Laqueur y Rapoport sostienen que el terrorismo se manifiesta en “oleadas” o “ciclos” que aparecen y desaparecen en la historia y que ostentan entre sí una serie de paralelismos. Para estos autores las cuatro oleadas de terrorismo moderno serían: la anarquista, la anticolonial, la de la nueva izquierda y la religiosa<sup>14</sup>. Esta última sería la que estamos viviendo en la actualidad con el terrorismo yihadista.

---

<sup>10</sup> FUKUYAMA, F.: “The End of History?”, *The National Interest*, Summer 1989, pp. 3-18.

<sup>11</sup> HUNTINGTON, S. P.: “The Clash of Civilizations”, *Foreign Affairs* (Council on Foreign Relations), vol. 72, núm. 3, 1993 (posteriormente, fue editado un libro en 1996).

<sup>12</sup> FUKUYAMA, F.: “Seguimos en el Fin de la Historia”, publicado en *The Wall Street Journal*, septiembre 2001, disponible en (fecha de consulta 25.03.2015): <http://www.wsj.com/>

<sup>13</sup> WITKER, I.: “Occidente ante las nuevas tipologías del terrorismo”, *Revista de Estudios Públicos* (Santiago de Chile), núm. 98, 2005, pp. 227-253; en concreto, p. 231.

<sup>14</sup> “La primera oleada, se inició hace 125 años protagonizada por pequeños grupos de ideología anarquista y se concentrará principalmente en Europa. La segunda oleada, la oleada anticolonial se dispersará por los diversos imperios coloniales y tendrá su reflejo en España a partir del año 1959. La tercera oleada la oleada de la nueva izquierda concentrará su actividad en Europa occidental, América del Sur y Oriente Medio, siendo importante los grupos palestinos que operaban sobre todo en Europa; en España tendrá su reflejo a partir del año 1971. La cuarta oleada se centrará en el mundo islámico. Comenzará en Irán y tendrá su reflejo en Afganistán, focalizándose por Oriente medio y África, convirtiendo a Europa y Estados Unidos en blancos de esta cuarta oleada de terrorismo” en

El investigador holandés Alex P. Schmid argumenta que no es posible definir el terrorismo desde una única perspectiva, aportando una definición con seis variables fundamentales: 1) el efecto que causa un miedo extremo, en grado de tentativa o de ejecución; 2) un ataque contra el Estado desde dentro del mismo; 3) el propósito estratégico con el que se usa la violencia política; 4) el supuesto aleatorio o la naturaleza indiscriminada de la violencia terrorista; 5) la naturaleza de los objetivos de la violencia terrorista y 6) el secretismo en el uso de la violencia política<sup>15</sup>. Resulta conveniente señalar que esta es la definición académica de terrorismo que ha sido aceptada por Naciones Unidas.

El historiador Walter Laqueur, al igual que Schmid, afirma que existen más de cien definiciones sobre terrorismo y ninguna de ellas es enteramente satisfactoria. Este autor pone el acento en el carácter “anónimo” y el “quebrantamiento de las normas establecidas” intrínsecos a la acción terrorista<sup>16</sup>.

Por su parte, Hacker hace una interesante distinción entre “terror” como “sistema de dominio” del poder (lo que coincide con la definición del *Dictionnaire de l'Académie Française*) y “terrorismo”, protagonizado por individuos o grupos, destacando que la violencia que en ambos casos se despliega es un “mecanismo de comunicación” que trata de intimidar al receptor:

“El terror y el terrorismo señalan y pregonan que, en cualquier tiempo y lugar, todos podemos estar amenazados, sin que importe el rango, los méritos o la inocencia de cada cual: es algo que puede afectar a cualquiera. La arbitrariedad con la que se elige a las víctimas está calculada, la imprevisibilidad de los actos es previsible, el aparente capricho suele estar perfectamente controlado, y lo que a primera vista puede parecer falta de objetivo es la verdadera finalidad de los actos terroristas que tienden a esparcir el miedo y la inseguridad y a mantener una constante incertidumbre. El terror y el terrorismo no son lo mismo, pero tienen entre sí cierta afinidad: ambos dependen de la propaganda, ambos emplean la violencia de un modo brutal, simplista y directo y, sobre todo, ambos hacen alarde de su indiferencia por la vida humana. El terror es un sistema de dominio por el miedo, aplicado por los

---

APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, L. A.: “Enfrentamientos asimétricos. La respuesta del estado español frente a la amenaza del terrorismo: asimetría y simetría en el conflicto”, *Revista Saberes* (Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid), vol. 10, 2012, p. 5, disponible en <http://www.uax.es/> (fecha de consulta 02.08.2015).

<sup>15</sup> SCHMID, A. P.: *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature*, Transaction Books, New Jersey (EEUU), 1984, pp. 119-158.

<sup>16</sup> LAQUEUR, W.: *The Age of Terrorism*, Weidenfeld & Nicolson, Londres, 1987, p. 3.

poderosos; el terrorismo es la intimidación, esporádica u organizada, que esgrimen los débiles, los ambiciosos o los descontentos contra los poderosos<sup>17</sup>”.

Wilkinson incide en el aspecto “amoral” de la actividad terrorista en la consecución de sus objetivos:

“[...] lo que distingue fundamentalmente el terrorismo de otras formas de violencia organizada no es simplemente su severidad, sino sus rasgos de amoralidad y anomia. Los terroristas profesan indiferencia a los códigos morales existentes o bien se reclaman exentos de sus obligaciones. El terror político, si se realiza de forma consciente y deliberada, está preparado implícitamente para sacrificar todas las consideraciones morales y humanitarias por la obtención de algún fin político<sup>18</sup>”.

El escritor, historiador y profesor estadounidense Bruce Hoffman diferencia entre la “violencia directa” y el fin último, de carácter político, de esta, afirmando que el terrorismo está especialmente planteado para causar efectos psicológicos a largo plazo, más allá de las víctimas directas o del objetivo primario de sus acciones:

“[...] la creación deliberada y la explotación del miedo mediante la violencia o amenaza de violencia, cuyo objetivo es el cambio político<sup>19</sup>”.

### *1.2. Y una larga marcha, también, institucional*

A día de hoy, no existe una Convención internacional general sobre la materia; con todo, algunos organismos internacionales e incluso algunos textos de carácter internacional han intentado definir el terrorismo. La relación de citas, de conferencias, documentos, tratados y aún de autores individuales que a continuación figuran busca identificar, si no todos, al menos sí la mayoría de los elementos constitutivos que nos permitirán aproximarnos a una descripción lo más completa y a la vez precisa, posible, de este terrible fenómeno.

#### A) Conferencia de Roma 1898

Los atentados de origen anarquista que se sucedieron a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX en diversos países europeos como España, Italia, Francia e incluso en Estados Unidos y cuyo objetivo eran Jefes de Estado y de Gobierno, originaron en los países la necesidad de buscar una solución a un problema que ya se

---

<sup>17</sup> HACKER, F.: *Terror: Mito, Realidad, Análisis*, Plaza & Janés, Barcelona, 1975, p. 19.

<sup>18</sup> WILKINSON, P.: *Political Terrorism*, The Macmillan Press, Londres, 1974, pp. 16 y 17.

<sup>19</sup> HOFFMAN, B.: *A mano armada. Historia del Terrorismo*. Espasa Calpe. Madrid, 1999, p. 63.

podía calificar de global. Esa preocupación fructificó el día 24 de noviembre del año 1898 en la que se celebró en Roma una “Conferencia Internacional antianarquista<sup>20</sup>”.

En aquella Conferencia se hicieron una serie de recomendaciones a los Estados participantes para impulsar medidas legislativas, pero no se llegó a ningún acuerdo para tipificar como delito el anarquismo y su actividad terrorista. La Conferencia de Roma fue, sin embargo, un primer paso hacia una cooperación internacional, quedando para la historia como la primera respuesta unitaria de los Estados en la lucha antiterrorista.

#### B) Conferencia de Varsovia de 1927 y Bruselas de 1930

La primera vez que se intenta precisar el concepto de terrorismo es en la Conferencia de Varsovia de 1927, la primera para la unificación del Derecho Penal, en la que es conceptualizado como un delito contra el derecho de gentes (*delicta juris gentium*).

La lista de los delitos contra el derecho de gentes fue establecida en la mencionada Conferencia de Varsovia en 1927, incluyéndose los siguientes:

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

La inclusión entre los delitos contra el derecho de gentes del “empleo intencional de todos los medios capaces de producir un daño común”, era una referencia al concepto de terrorismo, aunque sin catalogarlo como tal. Posteriormente, la Tercera Conferencia para la Unificación del Derecho Penal de 1930, celebrada en Bruselas, fue organizada con la intención de codificar estos delitos utilizando la fórmula de la Conferencia de Varsovia. El Comité organizador añadió a la fórmula de Varsovia la palabra “terrorismo”, entre paréntesis. Este añadido supuso la primera codificación internacional del delito de terrorismo.

---

<sup>20</sup> MORÁN BLANCO, S.: “La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia: visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 26, 2010, pp. 251-284; en concreto, p. 256.

C) Conferencia de Ginebra para la represión del terrorismo de 1937

Los asesinatos del rey Alejandro de Yugoslavia y del Ministro de Asuntos Exteriores francés, Luois Barthou, el día 9 de octubre del año 1934 en Marsella, provocaron un nuevo impulso en la cooperación entre los Estados para la lucha contra la el terrorismo. Del 1 al 16 de noviembre de 1937, en el marco de la Convención de Ginebra para la prevención y represión del terrorismo convocada por la Sociedad de Naciones se estableció, por vez primera, un concepto de “actos de terrorismo” (artículo 1):

“Los actos criminales dirigidos contra un Estado, con la intención o el propósito de crear un Estado de terror en la mente de un individuo, de un grupo de personas o del público en general [...]”<sup>21</sup>”

Sin embargo, las disposiciones adoptadas en el marco de dicha Conferencia no fueron ratificadas, por lo que nunca entraron en vigor. A pesar de este hecho, hay que recalcar que fue la primera definición de terrorismo con pretensión de vigencia internacional.

D) Convenio Europeo de para la Represión del Terrorismo de 1977

El Convenio Europeo celebrado el 27 de enero de 1977, para la Represión del Terrorismo<sup>22</sup> no definió lo que es terrorismo, aunque en su artículo primero (apartados c, d, e y f) enumera los delitos que, a efectos de extradición, no se consideran como políticos y enumera como delitos de terrorismo los que a continuación se reseñan:

“[...] Los delitos graves son los constituidos por:

- c) [...] 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;
- d) Los delitos que impliquen raptos, toma de rehenes o secuestros arbitrarios;
- e) 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;

---

<sup>21</sup> Convención para la prevención y represión del terrorismo, 19, Sociedad de Naciones, O.J. 23 (1938), Sociedad de Naciones doc. C.546 (I) M.383 (I).1937.V (1938) (16 noviembre de 1937).

<sup>22</sup> Ratificado por España por Instrumento de 9 de mayo de 1980. BOE núm. 242, de 8 de octubre de 1980.

f) 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”.

Igualmente, en el artículo segundo del citado Convenio, en sus apartados dos y tres, se amplía su ámbito de aplicación:

“2. Se aplicará el mismo criterio respecto a cualquier acto grave contra los bienes [...] cuando dicho acto haya creado un peligro colectivo para las personas;

3. Se aplicará el mismo criterio respecto de la tentativa de comisión de alguno de los delitos [...] o de la participación como coautor o cómplice de una persona que cometa o intente cometer dichos delitos”.

### E) Organización de Naciones Unidas (ONU)

La Organización de Naciones Unidas también corrobora la falta de consenso para establecer una definición del terrorismo. Una clara constatación de este hecho fue la ofrecida por el “Grupo de Alto Nivel” en su Informe sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos<sup>23</sup>” que el Secretario General de la Organización solicitó para evaluar las amenazas a la paz y seguridad internacional y la manera de afrontarlas de cara al siglo XXI. El fenómeno terrorista centró parte de aquel informe que elaboró el Grupo:

“157. La capacidad de las Naciones Unidas para elaborar una estrategia amplia se ha visto limitada por el hecho de que los Estados miembros no han podido aprobar un convenio sobre el terrorismo que incluya una definición del terrorismo. Ello impide que las Naciones Unidas ejerzan su autoridad moral y proclamen inequívocamente que el terrorismo no es jamás una táctica aceptable, aún en defensa de la más noble de las causas”.

“159. [...] La falta de consenso sobre una definición clara y bien conocida compromete la posición normativa y moral contra el terrorismo y ha mancillado la imagen de las Naciones Unidas. La aprobación de una convención amplia sobre el terrorismo, con una definición clara, constituye una necesidad política imperiosa [...]”

Como señala el Grupo, la búsqueda de un acuerdo sobre la definición del terrorismo se topa, generalmente, con dos obstáculos, el primero:

“160 [...] es el argumento de que cualquier definición debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles. Consideramos que el marco jurídico y normativo

---

<sup>23</sup> Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004.



aplicable a las violaciones por parte de los Estados es mucho más sólido que en el caso de los actores no estatales y no creemos que esa objeción sea convincente”.

La segunda objeción está en relación con el derecho de un “pueblo” bajo ocupación extranjera:

“161. [...] tiene derecho a resistirse y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho. El derecho a resistirse es cuestionado por algunos. Pero el quid de la cuestión no es ese, sino el hecho de que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles”.

Y, sin embargo, el terrorismo es uno de los asuntos que ocupan el centro del debate internacional; aunque objeto de numerosos artículos, debates, conferencias y mesas redondas en el mundo, ni la propia ONU ha sido capaz de llegar a un acuerdo sobre una definición común. El Informe da precisamente una solución, al estimar que el cauce adecuado para llegar a un consenso sería, precisamente, a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

“163 [...] consideramos que sería especialmente valioso que se llegara a un consenso sobre la definición del terrorismo en la Asamblea General, en vista de su singular legitimidad en lo que se refiere a cuestiones normativas, y que la Asamblea concluyera rápidamente sus negociaciones sobre un convenio general relativo al terrorismo”.

La definición del terrorismo debería incluir los elementos siguientes, según el Grupo de Alto Nivel:

“164 [...] (a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad; (b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado; (c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad; (d) La siguiente descripción del terrorismo: Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.

Más tarde, y basado en el trabajo del Grupo de alto nivel, el Secretario General emitió el Informe, de 21 de marzo de 2005, titulado: “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos<sup>24</sup>”, en el que se aportaba una definición de terrorismo y se instaba la adopción de una que fuera común para todos los Estados en el marco de un “Convenio General sobre el Terrorismo”:

“91 [...] 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 realizar o abstenerse de realizar un acto. Creo que esta propuesta tiene una clara fuerza moral e insto encarecidamente a los dirigentes mundiales a unirse para apoyarla y concertar un convenio general sobre el terrorismo antes del final del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General.”

Posteriormente, el 8 de septiembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó su “Estrategia Mundial contra el Terrorismo<sup>25</sup>”. Este documento, en forma de una resolución y que incluye un Plan de Acción, es un instrumento mundial “sin precedentes” que aspiraba a reforzar las acciones nacionales, regionales e internacionales para combatir el terrorismo<sup>26</sup>. En el párrafo 9 de la estrategia se vuelve a incidir en la necesidad de un convenio general contra el terrorismo que pueda incluir una definición común del mismo:

“Reafirmando además la determinación de los Estados miembros de hacer todo lo posible para llegar a un acuerdo sobre un convenio general contra el terrorismo internacional y concertarlo, incluso resolviendo las cuestiones pendientes relativas a la definición jurídica y el alcance de los actos abarcados por el convenio, a fin de que pueda servir como instrumento eficaz de lucha contra el terrorismo [...]”

Pocos avances se han dado desde esa fecha, y acaso resulte expresiva y todavía vigente la opinión del diplomático italiano, Roberto Toscano, contenida en

---

<sup>24</sup> Informe del Secretario General sobre el seguimiento de 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.

<sup>25</sup> “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, A/RES/60/288, resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006 y publicada el 20 septiembre de 2006.

<sup>26</sup> Sobre la ONU y el terrorismo: BLANC ALTEMIR, A.: “La respuesta de la Organización de las Naciones Unidas al terrorismo internacional” en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.) y CERVELL HORTAL, M. J. (coord.): *Derecho Internacional, Alianza de Civilizaciones y terrorismo global*, Diego Marín, Murcia, 2011, pp. 49-90.

un artículo publicado en el Diario El País, de fecha 3 de julio de 2002<sup>27</sup>, en el cual manifestaba que:

“[...] los intentos de Naciones Unidas por llegar a una definición, indispensable para una convención global contra el terrorismo, han fracasado repetidamente desde 1972, y los 'realistas' se rinden sosteniendo que el empeño es imposible y está destinado al fracaso”.

#### F) Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

El terrorismo internacional requiere una estrategia de colaboración entre todos los países, y la OTAN como organización internacional de Estados, también tendría algo que aportar. Aunque en proceso de transformación<sup>28</sup>, la organización reaccionó, sobre todo desde los atentados del 11-S<sup>29</sup>, estableciendo una estrategia, que puso el énfasis en la prevención más que, por ejemplo, en la gestión de las consecuencias. En esa línea, la estrategia integra iniciativas políticas, económicas, legales, sociales y militares, con la intención de que le permita tener protagonismo en la esfera internacional en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo.

La organización atlántica, en su publicación AAP-6, aporta su definición de terrorismo entendido como:

“El uso ilegal de la amenaza del uso de la fuerza o de la violencia contra las personas o propiedades en un intento de coaccionar o intimidar a Gobiernos o sociedades para conseguir objetivos políticos, religiosos o ideológicos<sup>30</sup>”.

#### G) La Unión Europea (UE)

También como reacción a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de Norteamérica, el Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001 definió el terrorismo como uno de los “principales retos

---

<sup>27</sup> TOSCANO, R.: “Por una definición del terrorismo”, *El País*, 03.07.2012, disponible en (fecha de consulta 06.07.2015): <http://elpais.com/>

<sup>28</sup> En relación con el proceso de reorientación de la OTAN: COLOM PIELLA, G.: “Luces y sombras de la transformación militar aliada”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 23, 2012, disponible en (fecha de consulta 12.06.2014): [www.reei.org](http://www.reei.org)

<sup>29</sup> La doctrina de la Alianza Atlántica experimentó, de hecho, una importante evolución a partir de esos atentados y los que han sucedido posteriormente. Al respecto puede consultarse BALLESTEROS, M. A.: “El papel de la OTAN en la lucha contra el terrorismo internacional”, *Análisis Real Instituto Elcano*, núm. 138/2005, 17.11.2005, disponible en (fecha de consulta 12.06.2014): <http://www.realinstitutoelcano.org>

<sup>30</sup> NATO Standardization Agency (NSA), *AAP-6 Glosario de Términos y Definiciones*, OTAN, Bruselas, 2010, p. 2-T-5, disponible en (fecha de consulta 04.09.2014): <http://www.lexicool.com/>

mundiales” y estableció su lucha como uno de los “objetivos prioritarios” de la Unión Europea.

Sin entrar en detalles, puesto que se tratará de forma exhaustiva en los siguientes capítulos, sí es necesario destacar que se adoptaron medidas adicionales para luchar contra el terrorismo, suplementarias a la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, estableciéndose en particular una lista de personas, grupos y entidades implicados en actos de terrorismo a los cuales era necesario aplicar las medidas de congelación preventiva de fondos y otros haberes financieros en el marco de la lucha contra la financiación del terrorismo que aquella había previsto

El 27 de diciembre de 2001, en el Consejo Europeo de Laeken, la Unión Europea adoptó la conocida *Posición Común destinada a combatir el terrorismo* (2001/931/PESC), que incluye una serie de medidas específicas de lucha<sup>31</sup>. Las definiciones de actos terroristas fueron ratificadas por el Reglamento CE núm. 2580/2001 del Consejo del mismo 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo<sup>32</sup>.

La Posición Común, en su artículo 1, comienza delimitando el ámbito de aplicación de la misma:

“La presente Posición común se aplicará, de conformidad con las disposiciones de los artículos siguientes, a las personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas que se enumeran en el anexo”.

En el artículo 2, define los grupos terroristas como aquellas asociaciones estructuradas de personas que actúan de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas, independientemente de su composición y el nivel de elaboración en su estructura:

“A efectos de la presente Posición común, se entenderá por personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas:

- las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión;

---

<sup>31</sup> DOUE núm. L 344 de 28/12/2001, pp. 0093-0096.

<sup>32</sup> DOUE núm. L 344 de 28/12/2001, pp. 0070-0075.

- los grupos y entidades que, directa o indirectamente sean propiedad o estén bajo el control de esas personas, y las personas, grupos y entidades que actúen en nombre de esas personas, grupos y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes que, de forma directa o indirecta, sean propiedad o estén bajo el control de esas personas y de las personas, grupos y entidades asociadas con ellos”.

En su artículo 3, se define lo que se debe entender como acto terrorista en relación con el fin que persigue:

“A efectos de la presente Posición común se entenderá por acto terrorista el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de:

- i) intimidar gravemente a una población;
- ii) obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo;
- iii) o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional [...]”

Y además, se califican como actos terroristas, incluso en grado de tentativa, los delitos siguientes:

- “a) atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte;
- b) atentados contra la integridad física de una persona;
- c) secuestro o toma de rehenes;
- d) causar destrucciones masivas a un gobierno o a instalaciones o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos, o propiedades privadas que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;
- e) apoderamiento 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 natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- i) amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h);
- j) dirección de un grupo terrorista;

k) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo.

A efectos del presente apartado, se entenderá por grupo terrorista todo grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante cierto tiempo, que actúe de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas. Por grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un acto terrorista sin que sea necesario que se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni que haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada”.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, en diciembre de ese mismo año, la Unión Europea estableció una lista de “personas, grupos y entidades implicados en actos terroristas y sujetos a medidas restrictivas<sup>33</sup>”. La lista incluye personas y grupos activos tanto dentro como fuera de la UE, y se revisa periódicamente al menos cada seis meses<sup>34</sup>.

Las personas, grupos y entidades contenidos en esta lista están sujetos tanto a la congelación de capitales y otros activos financieros como a diferentes medidas reforzadas sobre cooperación policial y judicial en materia penal en la UE. El Reglamento 2580/2001 del Consejo dispone la congelación de todos los capitales y otros activos financieros pertenecientes a estas personas, grupos y entidades. Además, no se les pueden suministrar ni directa, ni indirectamente capitales, activos financieros o recursos económicos. Esta lista va dirigida a personas o entidades no pertenecientes a la UE.

---

<sup>33</sup> Sobre la cuestión: DE CASTRO RUANO, J. L.: “La Unión Europea frente al terrorismo global: respuesta multidimensional ante una amenaza cada vez más presente”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.) y CERVELL HORTAL, M. J. (coord.): *Derecho Internacional, Alianza de Civilizaciones y Terrorismo Global*, Diego Marín, Murcia, 2011, pp. 91-126.

<sup>34</sup> El DOUE núm. L 82/107, publicó la Decisión (PESC) 2015/521 del Consejo de fecha 26.03.2015, por la que se actualiza y 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 la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, y se deroga la Decisión 2014/483/PESC. En el bloque de Grupos y Entidades figuran, entre otros, la Brigada de los Mártires de Al-Aqsa, el Partido Comunista de Filipinas, Septiembre Negro, el Grupo Yihadista (GI), el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), el Yihad Islámica para la Libración de Palestina, las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC), y Sendero Luminoso (cuyo nombre oficial es Partido Comunista de Perú, PCP-SL).

Un segundo grupo de personas y entidades de la lista están sujetos únicamente a medidas reforzadas relacionadas con la cooperación policial y judicial en materia penal. Todas ellas son personas o entidades pertenecientes a la UE<sup>35</sup>.

#### H) La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

La OSCE en su “Estrategia para abordar las amenazas a la seguridad y estabilidad en el siglo XXI”, aprobada el 2 de diciembre de 2003<sup>36</sup>, no aporta una definición de terrorismo, sino que más bien alerta sobre sus efectos y la amenaza que supone, declarando en el punto número 10 que:

“El terrorismo constituye uno de los factores desestabilizadores más graves del entorno actual de la seguridad. Vulnera en su propia base los valores que unen a los Estados participantes de toda el área de la OSCE. El terrorismo seguirá siendo un desafío crucial contra la paz y la estabilidad y contra el poder público estatal, particularmente, por razón de su habilidad para valerse de métodos asimétricos para soslayar los sistemas tradicionales de defensa y de seguridad. El terrorismo carece de toda justificación, pero debe dársele una respuesta global que combata sus manifestaciones, al tiempo que se busca un remedio para todo contexto político, social o económico en donde ocurra”.

#### I) Departamento de Defensa de los EEUU

Con muchas similitudes con la definición de la OTAN, para este departamento el terrorismo es:

“[...] el uso calculado de la violencia o de la amenaza de violencia contra individuos o propiedades, para difundir miedo, con la intención de coaccionar o intimidar al gobierno o a sociedades para conseguir objetivos políticos, ideológicos religiosos<sup>37</sup>”.

#### J) Departamento de Estado de EEUU

El Departamento de Estado norteamericano se refiere a la definición de terrorismo del Título 22 del Código de los Estados Unidos, Sección 2.656 (d), donde se conceptúa como:

---

<sup>35</sup> Posición Común 2009/468/PESC del Consejo de 15 de junio de 2009 por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2009/67/PESC.

<sup>36</sup> Undécima Reunión del Consejo Ministerial 1 y 2 de diciembre de 2003, Maastricht, p. 3, disponible en <http://www.osce.org> (fecha de consulta 05.12.2014).

<sup>37</sup> DOD Directive 12/2000, United States of America, Department of Defense, disponible en (fecha de consulta 23.01.2015): <http://www.defense.gov/>

“la violencia premeditada y políticamente motivada, perpetrada contra blancos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de influir en una audiencia determinada”.

En esta definición, el término “no combatientes” se refiere tanto a los civiles, como a los militares que en el momento de producirse un hecho terrorista no se encuentren de servicio o estén desarmados<sup>38</sup>.

### K) La Oficina Federal de Investigación de EEUU (FBI)

Esta organización policial estadounidense, de ámbito federal, define el terrorismo como:

“el uso ilegal de la fuerza o la violencia contra las personas o la propiedad para intimidar al Gobierno o a la población civil o a un sector de la misma, en la búsqueda de objetivos políticos o sociales, es decir, que sus elementos son la violencia, el propósito de intimidación y la finalidad política o social<sup>39</sup>”.

Aunque muy similar a las anteriores definiciones de instituciones estadounidenses, introduce una nueva variante en relación con los fines terroristas, “lo social<sup>40</sup>”.

### *1.3. El Derecho español*

Parece oportuno examinar en este momento lo que algunos de nuestros textos legales más importantes –la Constitución española de 1978 y el Código Penal de 1995- contienen al respecto del terrorismo. La legislación antiterrorista en España ha evolucionado desde su tipificación dentro de la legislación de carácter especial de cada época hasta su tipificación como delito común, agravado por la naturaleza terrorista, e incorporado a la legislación ordinaria, primero de forma dispersa y después sistematizada, pero siempre con un tratamiento de “excepción”.

La *Constitución española*<sup>41</sup> regula la suspensión de los derechos y libertades para bandas armadas o elementos terroristas en su artículo 55, capítulo quinto, Título I (“De los derechos y deberes fundamentales”). El apartado 1 del artículo 55

---

<sup>38</sup> United States of America, Department of State: “Patterns of Global Terrorism 2003”, april 2004.

<sup>39</sup> *Code of Federal Regulations* 28§ 085. También en “FBI Publications about terrorismo”, disponible en (fecha de consulta 05.11.2014): <http://www.fbi.gov/>

<sup>40</sup> KARIM CHAYA, G.: *El yihad Global: el terrorismo del Siglo XXI. Enfoques y proyecciones*, International Windmills Edition, California (EEUU), 2010, p. 17.

<sup>41</sup> BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424 (112 pp.).



proclama la suspensión de derechos en el sentido más clásico y la problemática que presenta se resume en tres cuestiones, supuestos de hecho que la hacen posible, derechos y libertades que pueden ser suspendidos y efectos de dicha suspensión:

“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 2º y 18 apartado 2º y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas en la relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva en las facultades reconocidas en dicha Ley Orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes”.

Efectivamente, dicho apartado 2 del artículo 55 contempla la posibilidad de que, sin necesidad de proceder a la declaración de los Estados de excepción o sitio, se suspendan ciertos derechos y libertades. Lo que justifica la suspensión individual de derechos prevista en dicho precepto es limitar las restricciones en el ejercicio de sus derechos a quienes con sus acciones pongan en peligro los derechos fundamentales de las demás personas, evitando la generalización de tales restricciones.

Por otra parte, lo que recoge nuestra legislación penal sobre el concepto de terrorismo hay que buscarlo en el *Código Penal de 1995*<sup>42</sup> y en la *Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882*<sup>43</sup>, ya que el legislador optó en su día por incluir los delitos de terrorismo en el Código Penal y no en una ley especial.

En relación con el Código Penal, recientemente se han introducido modificaciones en materia de delitos de terrorismo mediante Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, reformando en su totalidad los artículos 571 a 580 del Código Penal, relativos a los delitos de terrorismo, con la expresa intención de actualizar el Código Penal al terrorismo de tipo yihadista. En la Exposición de Motivos de la Ley 2/2015 se alude a la Resolución 2178 (de 24 de septiembre de 2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>44</sup> y que tiene como objetivo fortalecer la lucha contra el terrorismo

---

<sup>42</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal [BOE núm. 281, de 24/11/1995].

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> La Resolución 2178 exhorta a los Estados miembros a adoptar todas las medidas legales necesarias para impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas, mediante controles fronterizos eficaces de la emisión de documentos de identidad y de viaje; controles para evitar la falsificación,

por parte de la Comunidad Internacional y profundizar en lo que preveían resoluciones precedentes como la 1373 (2001). Se destaca aquí que mediante esta última Resolución se creó el “Comité Contra el Terrorismo” (CTC) de Naciones Unidas.

Por tanto, la sección 2ª (“De los delitos de terrorismo”) establece una nueva definición de delito de terrorismo en el artículo 573, basada en la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la Decisión Marco 2008/919/JAI, de 28 de noviembre de 2008. Esta definición establece que la comisión de cualquier “delito grave” contra los bienes jurídicos que se detallan en el apartado 1 constituye un delito de terrorismo cuando se realice con alguna de las finalidades que se enumeran en el mismo artículo:

“1. Se considerarán delito de terrorismo la comisión de cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, contra la Corona, de atentado y tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, previstos en el presente Código, y el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías, cuando se llevaran a cabo con cualquiera de las siguientes finalidades:

- 1.ª Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.
- 2.ª Alterar gravemente la paz pública.
- 3.ª Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional.
- 4.ª Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella.

---

alteración ilegal o utilización fraudulenta de los mismos, y la utilización de procedimientos de evaluación del riesgo y control de pasajeros con base empírica (sin estereotipos que impliquen discriminación); agilizar el intercambio de información operativa; prevenir la radicalización y reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros; la financiación del terrorismo y el adiestramiento en técnicas de terrorismo. Especial consideración merece el apartado 6 de la referida resolución, en la que exige a los Estados miembros que creen los instrumentos legislativos necesarios para:

- Enjuiciar y sancionar a los nacionales que se desplacen con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines terroristas.
- Enjuiciar y sancionar a los que provea o recauden fondos, o coadyuven de alguna forma, para financiar viajes y desplazamientos a otros países para cometer actos terroristas o proporcionar o recibir adiestramiento.

España ha sido uno de los 104 Estados que han copatrocinado su presentación. La Ley 2/2015 obedece a ese compromiso internacional suscrito.

2. Se considerarán igualmente delitos de terrorismo los delitos informáticos tipificados en los artículos 197 bis y 197 ter y 264 a 264 quater cuando los hechos se cometan con alguna de las finalidades a las que se refiere el apartado anterior.

3. Asimismo, tendrán la consideración de delitos de terrorismo el resto de los delitos tipificados en este Capítulo”.

Como se puede apreciar, el delito de terrorismo se compone de un elemento objetivo, la comisión de uno de los “delitos graves” que se enumeran, más un elemento subjetivo, que se realice con cualquiera de los cuatro propósitos citados.

De forma esquemática, las novedades más trascendentes de esta reforma son las que a continuación se exponen:

- Se amplía el catálogo de las “finalidades terroristas”, comprendiendo como tales no sólo subvertir el orden constitucional, sino además 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 a abstenerse de hacerlo; desestabilizar el funcionamiento de una organización internacional o provocar Estado de terror en población.
- Se introducen expresamente los delitos informáticos como delitos de terrorismo cuando se cometan con las finalidades terroristas descritas anteriormente.
- Se tipifica el delito de desórdenes públicos, el delito de sedición y el de rebelión como delitos de terrorismo si se cometen por organización o grupo terrorista o por persona o personas que los cometan individualmente pero amparados por organización o grupo terrorista.
- Se 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, explosivas, etc. Esta conducta se castiga bien al recibir adiestramiento de terceros o bien “auto capacitándose” (el autodidacta).
- También será delito el que, con esa 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.

- 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 para colaborar con ellos
- En cuanto al delito de colaboración, se amplía el catálogo de conductas sancionadas. Además será colaboración la ayuda tanto a una organización o grupo terrorista como a grupos o a individuos cuyas acciones tengan finalidad terrorista.
- En relación a los delitos de enaltecimiento o actos de humillación, descrédito o menosprecio a las víctimas del terrorismo, cabe la adopción judicial de medidas cautelares en el caso de que dichos delitos se cometan mediante servicios o contenidos accesible a través de Internet o de servicios de comunicaciones electrónicas. Se podrá ordenar la retirada de los contenidos, la supresión de los enlaces y la prohibición de acceso a dichos contenidos ilícitos.

La reforma expuesta debe valorarse en conjunto de forma positiva, sobre todo por la adaptación que supone del Código Penal al terrorismo yihadista, y en particular por la inclusión del fenómeno de los “combatientes terroristas extranjeros<sup>45</sup>”.

En definitiva, la legislación española, por más que castigue el terrorismo en sus diferentes formas, sigue sin establecer una definición y su naturaleza jurídica no está determinada, y así lo han manifestado no pocos autores<sup>46</sup>. Pero quizás sea ahí donde deba quedarse, cumpliendo con su función principal que es la tipificación de

---

<sup>45</sup> “La reforma, es un gran avance, por tanto, en relación a la prevención del impulso del terrorismo yihadista a través de redes sociales, comunicaciones electrónicas o creación de páginas webs o foros, penando tanto la difusión de ideas incitadoras como el adiestramiento en técnicas para la comisión de cualquier delito de terrorismo. También supone un importante apoyo legislativo la penalización de los desplazamientos a territorios controlados por organizaciones o grupos terroristas, para recibir adiestramiento o adoctrinamiento, tipificándolos como delito” en PONTE, M.: “La reforma de los delitos de terrorismo mediante la Ley Orgánica 2/2015”, *Análisis GESI*, 11/2015, disponible en (fecha de consulta 08.02.2015): <http://www.seguridadinternacional.es/>.

<sup>46</sup> Entre otros, SERRANO GÓMEZ, A.: *Derecho Penal, Parte Especial*, Dykinson, Madrid, 2004, p. 1035 (“el Código no da un concepto de terrorismo, simplemente describe lo que son actos terroristas”).

conductas delictivas, pues de lo contrario se corre el peligro de entrar en el terreno de lo “no jurídico”.

#### 1.4. En suma...

Desde una perspectiva histórica, se han identificado diversas formas de terrorismo, entre las que se encuentran: el terrorismo de Estado, terrorismo de actores no estatales, terrorismo anarquista, terrorismo religioso, etc.

La doctrina científica ha elaborado múltiples acepciones desde diferentes puntos de vista, ya sea político, sociológico, histórico o jurídico, aunque, como se mantiene de forma unánime, no existe acuerdo en torno al concepto de terrorismo.

Respecto de la dificultad de encontrar una definición “legal”, Carbonell Mateu, en tono irónico, opina que “es curioso lo difícil que resulta encontrar definiciones legales de terrorismo, mientras que proliferan las políticas y las doctrinales<sup>47</sup>”. Esto se puede deber, esencialmente, al matiz “político” del mismo que “enturbia” los intentos por tratar de definirlo.

Desde la óptica del “Derecho Internacional<sup>48</sup>”, como se ha reseñado, no existe una Convención general sobre la materia, y por lo tanto, tampoco un consenso para establecer una “definición única de terrorismo” con validez universal. Esto pudiera deberse al polimorfismo de un fenómeno que no se presenta por igual en todos los países, ni en todos los momentos históricos, aunque cada vez más se “uniformizan” las amenazas. Pero tal vez, en un ámbito más restringido, como el de la Unión Europea, sí pudiera ser factible la consecución de una definición común, o al menos de unos requisitos mínimos, puesto que la amenaza del terrorismo, especialmente el yihadista, es, también, común a todos los Estados miembros.

---

<sup>47</sup> CARBONELL MATEU, J. C.: “Terrorismo: Algunas reflexiones sobre el concepto y el tratamiento Penal” en GÓMEZ COLOMER, J. L.: *Terrorismo y proceso penal acusatorio*, Tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 49.

<sup>48</sup> Sobre la cuestión, y desde un punto de vista jurídico internacional, pueden consultarse, entre otros: FLETCHER, G. P.: “The indefinable concept of terrorism”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, 2006, pp. 894-911; PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La definición jurídico-internacional del terrorismo como cuestión previa en la lucha antiterrorista: ¿misión imposible?”, en HINOJO ROJAS, M. y PELÁEZ MARÓN, J. M.: (coords.): *Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea. Liber Amicorum profesor José Manuel Peláez Marón*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, p. 585-606; SÁNCHEZ PATRÓN, J. M.: “Hacia la definición del crimen de terrorismo: las propuestas internacionales a la luz de la práctica española”, *Revista General de Derecho Penal*, vol. 19, 2013, pp. 1-34 y VACAS FERNÁNDEZ, F.: *El terrorismo como crimen internacional: definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

En resumen, como se comprueba, no es tarea pacífica fijar un concepto ni jurídico, ni sociológico de terrorismo y la ausencia de un significado unívoco se debe posiblemente, como oportunamente opina Lamarca Pérez, a ese matiz político que posee:

“[...] porque el terrorismo, además de hacer referencia a un hecho delictivo, es un concepto histórico, con una fuerte carga emotiva o política, que en cada momento y lugar ha sido aplicado a realidades muy diversas que difícilmente pueden recibir un tratamiento unitario [...]”<sup>49</sup>

Finalmente, y en un intento de ofrecer una definición práctica, a los efectos de la presente Tesis, se considera que en lo que se refiere al terrorismo protagonizado por organizaciones no estatales que tratan de desestabilizar sistemas políticos, más o menos democráticos (objeto de la presente Tesis), se observan dos notas esenciales: 1) se trata de una forma de participar en “lo político”, una técnica para obtener el poder, 2) mediante el uso de la “violencia sistemática” que finalmente genere el desmoronamiento del sistema democrático. Esas dos características podrían definir, en esencia, el fenómeno terrorista dentro del cuál se incluye el terrorismo yihadista.

Son estos aspectos propios los que hacen que se considere que el terrorismo en un Estado de Derecho deba ser tratado teóricamente y legislativamente como un fenómeno criminal, pero diferenciado del resto.

## **2. EL TERRORISMO YIHADISTA: NACIMIENTO Y EXPANSIÓN**

El “terrorismo yihadista” es, en su configuración actual, un fenómeno que esencialmente se caracteriza por su dimensión internacional y por la inspiración religiosa de su actividad, dos rasgos que lo diferencian de otros<sup>50</sup>.

¿En qué consiste, pues, su “dimensión internacional”? Fernando Reinares señala, básicamente, dos criterios en atención a los cuales cabe delimitar como tal

---

<sup>49</sup> LAMARCA PÉREZ, C.: “Sobre el Concepto de Terrorismo (A propósito del caso Arnedo)”, *Anuario de de Derecho Penal y Ciencias Penales*, BOE-Publicaciones, p. 1, disponible en (fecha de consulta 12.03.2015): <http://www.boe.es/>

<sup>50</sup> Sobre el terrorismo yihadista puede consultarse: ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “Causas sociopolíticas del terrorismo islamista”, en Jordán, J. (ed.): *Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El Yihad: concepto, evolución y actualidad*, Espigas, Murcia, 2009; KARIM CHAYA, G.: *El yihad Global: el terrorismo del Siglo XXI. Enfoques y proyecciones*, International Windmills Edition, California (EEUU), 2010; JORDÁN, J.: “Las raíces doctrinales del terrorismo yihadista”, *Safe Democracy Foundation*, 2006, disponible en (fecha de consulta 24.02.2015): <http://spanish.safe-democracy.org>

dicho fenómeno, “uno relacionado con los objetivos que se persiguen mediante la práctica del terrorismo y otro referido a la extensión efectiva de las estructuras organizativas o redes que desarrollan esa violencia<sup>51</sup>”. Es decir, en primer lugar, este terrorismo tiene el objetivo de afectar a la distribución del poder en regiones del planeta o más allá el equilibrio mundial, y, en segundo término, sus actores han extendido sus estructuras y, consecuentemente, sus actividades por diversos países o áreas geopolíticas, en concordancia con el alcance de sus aspiraciones.

Respecto de su “inspiración religiosa” (así denomina la Unión Europea al terrorismo yihadista)<sup>52</sup>, sin ánimo de entrar en profundidad en el origen teórico en el que se asienta, el terrorismo yihadista surge en el marco más amplio de la corriente sunnita hanbalí (*madhab hambalí* de la Sunna)<sup>53</sup>.

Dentro de la corriente sunnita, concretando aún más, se considera que este tipo de terrorismo es consecuencia del denominado “neo salafismo yihadista”. Esta corriente de pensamiento es una reformulación contemporánea del antiguo movimiento “salafista<sup>54</sup>”. Desde el origen del Islam, el salafismo ha sido una tendencia recurrente en las sociedades islámicas en busca de la “idealización” de la fase fundacional del Islam<sup>55</sup>; es decir, una mirada nostálgica a su “edad de oro” desde la decadencia del presente. Uno de los referentes principales de esta corriente es el destacado erudito de las ciencias del Islam Shayj al-Islam Ibn-Taymiyah, nacido en 1263 en Harrán (Kurdistán turco). En su particular concepto del yihad como “lucha contra el enemigo exterior” llegó a justificar el uso de la violencia extrema. Fue miembro de la referida “escuela pietista” *Madhab Hanbalí* y predicó la vuelta de la religión islámica a sus orígenes: el Corán y la Sunna, constituyendo sus enseñanzas

<sup>51</sup> REINARES, F.: “Conceptualizando el terrorismo internacional”, *Real Instituto Elcano*, Análisis núm. 82/2005, 01.07.2005, disponible en (fecha de consulta 02.12.2014): <http://www.realinstitutoelcano.org/>

<sup>52</sup> Informe de situación y tendencias del terrorismo de EUROPOL (TE-SAT, *Terrorism situation and trend report*), *vid. infra* capítulo IV, apartado 2, subapartado 2.1, letra C.

<sup>53</sup> Dentro de la rama suní, fundada por Ahmad Ibn Hanbal, la “escuela o corriente de interpretación (*madhaba*) *hambalí*” es la mayoritaria del Islam, y se caracteriza por la exégesis de los textos del Islam, sin permitir que las opiniones personales se introduzcan en la misma.

<sup>54</sup> El salafismo es un movimiento *sunnita* que defiende la necesidad de volver a los orígenes del Islam. Proviene del término *salaf*, que significa predecesor o ancestro. Sobre el salafismo, puede consultarse: KEPPEL, G.: *El yihad: expansión y declive del islamismo*, Península, Barcelona, 2001; ROUGIER, B. (dir.): *Qu'est-ce que le salafisme?*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008; CASTIEN MAESTRO, J. I.: “Las corrientes salafíes. Puritanismo religioso, proselitismo y militancia”, *Cuadernos de Estrategia Instituto de Estudios Estratégicos*, núm. 163, pp. 117-154, disponible en (fecha de consulta 03.04.2015): <http://www.ieee.es/>

<sup>55</sup> DE LA CORTE, L. y JORDÁN, J.: *La Yihad Terrorista*, Síntesis, Madrid, 2007, p. 47.

una de las fuentes principales de inspiración para la corriente salafista en general, y de manera especial para el radicalismo ideológico de los *As-salafiyya An-nassiyya* más conocidos como wahabíes, así como del movimiento internacional “Tabligh” (*Tablighi Jamaat*).

Esta corriente salafista fue retomada durante el siglo XX por diversos activistas islámicos, cuya conjunción hizo surgir el “neo salafismo yihadista” en el que se apoya el terrorismo yihadista actual. Se considera que hay dos figuras determinantes que influyeron tanto en el islamismo moderado, como en el fundamentalista: Hassan al-Banna y Sayid Qutb.

Hasan al-Banna, de nacionalidad egipcia, lideró diversas organizaciones religiosas islámicas, promoviendo la conservación de los principios islámicos. Este individuo fundó la organización de los Hermanos Musulmanes en 1928<sup>56</sup> que se extendió como una “mancha de aceite” por el mundo islámico y que hoy en día protagoniza la vida pública y política en numerosos países musulmanes en forma de partidos políticos y movimientos sociales.

Otro de los teorizadores que contribuyó a establecer el “corpus ideológico” de carácter fundamentalista en el que se inspiran los terroristas fue Sayid Qutb<sup>57</sup>, también egipcio y destacado miembro de los Hermanos Musulmanes (*Al-Ijwan al-Muslimun*). Se considera que fue el máximo exponente de la expansión, a lo largo del siglo XX, del llamado “neo salafismo”.

Siguiendo con la glosa de la figura de Qutb, fue en prisión (condenado por pronunciarse en contra del presidente egipcio Nasser) donde escribió su obra más importante, fundamentalmente compuesta por dos libros: 1) el libro cardinal para la corriente salafista en su versión contemporánea “Hitos en el camino” (*Ma’alim fi al-Tariq*), 1964, un corto manual de ciento sesenta páginas dividido en doce capítulos en el que Sayid Qutub establece un plan y hace una llamada a la acción para volver a crear el mundo musulmán regido estrictamente por motivos coránicos y desechando

---

<sup>56</sup> Sobre la organización Hermanos Musulmanes puede consultarse: TERNISIEN, J.: *Los Hermanos musulmanes*, Bellaterra, Barcelona, 2007; MARTÍN, J.: *Los Hermanos Musulmanes*, La Catarata, Madrid, 2011; MITCHELL, R. P.: *The society of the Muslim Brothers*, Oxford University Press, Oxford (Reino Unido), 1993 y LIA, B.: *The society of the Muslim Brothers in Egypt: The Rise of an Islamic Mass Movement, 1928-1942*, Ithaca Press (Reino Unido), 1998.

<sup>57</sup> Sobre este personaje, se puede consultar WRIGHT, L.: *La Torre elevada. Al Qaeda y los orígenes del 11-S*, Debate, Barcelona, 2009.



lo que llama como *Jahiliyyah* (edad oscura previa al nacimiento del Islam) y 2) “A la sombra del Corán” (*Fi Zilal al-Corán*), 1965, en la que a lo largo de 114 suras se describe su visión de un Estado y una sociedad islámicos. Años más tarde, el gobierno egipcio con el fin de evitar que pasara a la historia como un mártir para sus seguidores, le ofreció la posibilidad de llegar a un pacto en el que se le “indultaba” y además, se le ofrecía un puesto de importancia en la administración egipcia, pero Sayd no aceptó en la convicción de que su ejemplo de muerte le haría perdurar en las conciencias de los “buenos musulmanes”. Finalmente, fue sentenciado por un tribunal militar y ejecutado en la horca el 29 de agosto de 1966.

El pensamiento de Al Banna y Qutb se extendió por numerosos países de mayoría musulmana en menos de un siglo, influyendo en movimientos islámicos moderados y radicales. La herencia de estas ideas se encuentra en organizaciones tales como el partido *Justicia y Desarrollo* en Marruecos, *Hamas* de Palestina, *Yamaa al Islamiya*, en Egipto y la red terrorista *Al Qaeda*.

Una tercera figura muy influyente para el “conglomerado ideológico” que justifica el movimiento yihadista fue Mustafá Sukhri, líder del movimiento *Takfir wal-Hijra* (traducido al español como “Anatema y Exilio”)<sup>58</sup>. Este grupo, originado en la década de los setenta y fundado en las teorías expuestas en las obras de Qutb, aboga por el rechazo incondicional de las leyes del “Estado impío”, entendiendo por este todo Estado musulmán que no se rija conforme a la aplicación estricta de la *Sharia*, uno de sus principales postulados ideológicos. Esta idea ha calado en la mayoría de las organizaciones terroristas contemporáneas que operan en la actualidad.

Así, nos encontramos con una ideología radical basada en una interpretación propia de la religión islámica o más bien podríamos decir, de una parte de ella, esencialmente, el concepto del *yihad*, que se pone al alcance de cualquiera para justificar la lucha y convertirse en un *muyahidín*. Al respecto, de lo anterior el

<sup>58</sup> El grupo *Takfir wal-Hijra* fue incluido en el año 2002 en la lista de personas, grupos y entidades terroristas de la Unión Europea (Decisión 2011/872/PESC del Consejo de 22 de diciembre de 2011 por la que se actualiza 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 la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Decisión 2011/430/PESC, L343/54, DOUE de 23 de diciembre de 2011). Sobre la doctrina *Takfir* puede consultarse: PÉREZ VENTURA, O.: “Takfir wal-Hijra, yihadismo extremo en España”, *Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos*, 03.09.2012, disponible en (fecha de consulta 12.01.2015): <http://www.gees.org/>

catedrático Cesáreo Gutiérrez Espada reflexiona sobre el concepto del *yihad* defendido por los islamistas radicales:

“[...] el islamismo radical contemporáneo defiende una concepción del *yihad* como “guerra santa”, lo califica de deber de todo musulmán, y entiende legítima cualquier ataque (incluido el terrorismo) en cualquier parte del mundo contra cristianos y judíos o sus intereses (esto es, la civilización occidental) y aun contra los gobiernos de ciertos países musulmanes que han incurrido en *takfir*, es decir, se consideran apóstatas. El requerimiento a la acción terrorista se traslada, desde un punto de vista geográfico, a los “leones del Islam” en el Magreb, la península Arábiga, Irak y en general Oriente Medio, pero también en Chechenia, Somalia, Afganistán, Pakistán y Uzbekistán<sup>59</sup>”.

Como se deduce de lo expuesto, la inspiración religiosa del terrorismo yihadista no se debe confundir con la ausencia de una motivación política; el final del camino para el yihadismo no es otro que el establecimiento de gobiernos islámicos que instauren un sistema inspirado en la aplicación radical de la *Sharía*<sup>60</sup>, ya sea, únicamente en los países islámicos (como es el caso de Al Qaeda) o en todo el mundo mediante el establecimiento de un “califato islámico mundial” (aspiración del Estado Islámico de Irak y Siria o DAESH). Aunque este último aspecto plantea discrepancias entre los expertos, ya que algunos consideran que el objetivo final de ambas organizaciones es la expansión de su verdad por todo el mundo y que la diferencia estriba en las “hojas de ruta” que siguen a tal fin.

Un aspecto que caracteriza al terrorismo yihadista respecto de otros tipos de terrorismo precedentes en la historia es el aprovechamiento para su expansión de las

---

<sup>59</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el concepto de Yihad”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 4, núm. 1, 2009, pp. 189-214; en concreto, p. 212. Sobre *el yihad* y el Derecho Internacional, véase GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.) y CERVELL HORTAL, M. J. (coord.): *Nosotros y el Islam*, Diego Marín, Murcia, 2012, pp. 144-146; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “¿Alianza de civilizaciones?”, *Carthaginensia* (Revista de Estudios e Investigación. Instituto Teológico de Murcia OFM. Universidad de Murcia), XXIV, núm. 46, julio-diciembre 2008, pp. 379-391 y, del mismo autor: “Radicales y reformistas en el Islam (sobre el uso de la violencia)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXI, 2009, núm. 1, pp. 13-37; “El terrorismo yihadista y la prohibición del uso de la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo”, en RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 171-247 y “La concepción del uso de la fuerza en el Derecho Islámico y su compatibilidad con el Derecho Internacional”, en AZNAR GÓMEZ, M. J. coord.), CARDONA LLORÉNS, J. (coord.), PUEYO LOSA, J. A. (ed.), RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, J. L. (ed.) y SOBRINO HEREDIA, J. M. (ed.): *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 643-668.

<sup>60</sup> Ley islámica (*sari'ah al-Islamiya*) cuyo contenido difiere según el país, desde los más rigoristas Irán y Arabia Saudí, hasta los menos como Marruecos, Egipto y Túnez.

herramientas propias del momento histórico presente, es decir, de las nuevas “Tecnologías de la Información y la Comunicación” (TIC).

En este sentido, son muy expresivas unas palabras atribuidas al extinto líder de Al Qaeda en Irak (AQI), Abu Musab al Zarqawi, recogidas en una publicación de la organización terrorista:

“El objetivo no es ejecutar una operación, y que venga seguida del silencio, sino que tiene que venir seguida de la razón por la que se ha llevado a cabo. Se trata de una obligación, tenemos que dar a este ámbito la importancia que merece... ¿Cuántas batallas ha perdido esta nación debido a la falta de información?<sup>61</sup>”.

El terrorismo yihadista no solo se ha beneficiado de la atención que le han prestado los medios de comunicación tradicionales sino, sobre todo, del uso de un medio de alcance universal, Internet. Con el avance de la ciencia y el consiguiente desarrollo de la tecnología, especialmente, de la computación y la informática, durante los siglos XX y XXI, se inició un proceso social, la globalización, que tiene como causa el desarrollo de nuevos medios de transporte, información, comunicación, etc. y como efecto la difusión a escala mundial de conceptos, valores e ideas de orden económico, social, político y cultural, que están provocando constantes y profundos cambios en la sociedad.

La influencia de los nuevos medios de comunicación e Internet en las formas de relación de los individuos es evidente, e Internet es una forma absolutamente novedosa que está cambiando los modos de relación entre las personas, como hemos podido observar en el desarrollo de diversos movimientos mundiales de protesta<sup>62</sup> que han tenido como punto de partida “la red”.

La dispersión de los yihadistas por todo el mundo tras la guerra en Afganistán (2001) y la desaparición del núcleo de su infraestructura logística (campamentos de formación militar y otras) propiciaron una mayor presencia en Internet de manuales militares. El control cada vez mayor de los flujos de viajeros dificulta el traslado, igualmente de los miembros de la organización hasta los campamentos activos en

---

<sup>61</sup> BRISARD, J.-C. y MARTÍNEZ, D.: *Zarkaoui. Le nouveau visage d'Al-Qaida*, Librairie Arthème Fayard, París, 2005.

<sup>62</sup> Al respecto de la primavera árabe: MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R. P.: “La denominada primavera árabe en el norte de África, con especial referencia a Marruecos, y sus repercusiones para la seguridad europea”, en GUTIERREZ ESPADA (dir.) y CERVELL HORTAL, M. J. (coord.): *Nosotros y el Islam*, Diego Marín, Murcia, 2012.

zonas de Indonesia, en Chechenia o en el Sahel. Estos desplazamientos son, en todo caso, mucho más difíciles que acercarse a un cibercafé y descargar el material necesario para la lucha urbana, aprender sobre el funcionamiento de una célula terrorista, realizar un secuestro, manipular armamento y/o fabricar un artefacto explosivo, información toda ella esencial para los primeros pasos de la puesta en marcha de una operación terrorista.

Algunos autores han caracterizado la relación entre el terrorismo y los medios de comunicación de “simbiótica”, pues ambos sacan un provecho mutuo para su subsistencia diaria. Prensa, radio y televisión sirven, de hecho, de altavoz gratuito:

“[...] las muertes provocadas por los terroristas son muertes firmadas, ya que el terrorista ha exigido desde el principio, mediante el reconocimiento de su autoría, que esa muerte lleve su nombre<sup>63</sup>”.

“[...] el terrorismo es un fenómeno de nuestra época, de la época de los medios de comunicación de masas. Si no hubiera medios masivos no se producirían estos actos destinados a ser noticias<sup>64</sup>”.

“[...] sin los medios no habría terrorismo. Y es verdad que el terrorismo no existe por sí mismo como acto político: es el rehén de los media, como éstos lo son de él<sup>65</sup>”.

Efectivamente, los medios de comunicación y, en especial, Internet y todas sus aplicaciones (páginas, blogs, redes sociales, etc.) han pasado a formar parte de las herramientas básicas de las que se sirve el terrorismo internacional y en especial el yihadista. Por tanto, “la red” es el medio idóneo para realizar una serie de labores, entre las que destaca:

- Hacer proselitismo y apología terroristas con destino a sus seguidores y simpatizantes.
- Utilizarla como plataforma propagandística de sus crímenes, que son dados a conocer a los medios de comunicación, en el momento oportuno.
- Difundir *fatwas*<sup>66</sup>; es decir, los pronunciamientos legales emitidos por los *shej* (especialistas en el Islam).

---

<sup>63</sup> SÁNCHEZ FERLOSIO, R.: “Notas sobre el terrorismo”, en REINARES-NESTARES, F. (comp.): *Terrorismo y sociedad democrática*, Akal, Madrid, 1982, p. 79.

<sup>64</sup> ECO, U.: “El terrorismo sería inimaginable sin los medios de comunicación de masas”, *El País*, 14.11.1978, disponible en (fecha de consulta 19.06.2013): <http://elpais.com/>

<sup>65</sup> BAUDRILLARD, J.: “Otage et terreur: l'échange impossible”, en RODRIGO ALSINA, M.: *Los medios de comunicación ante el terrorismo*, Icaria, Barcelona, 1991, p. 27.

- Fomentar y promover ideas y propuestas entre sus adeptos.
- Alojarse en videos en donde pueda visualizarse, cuidadosamente escenificados, la violencia terrorista de un acto tan salvaje como la decapitación de una persona, cuyo fin perseguido es instaurar el terror.
- Llamar a sus adeptos a fin de conseguir la financiación de acciones puntuales mediante *crowdfunding*<sup>67</sup>.
- Mantener puntualmente informada e interconectada a la comunidad, especialmente a la yihadista.
- Captar y reclutar futuros adeptos.

En un informe titulado “El uso de Internet con fines terroristas<sup>68</sup>” de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), elaborado en colaboración con el “Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo”, en base a un enfoque funcional, se clasifican las actividades terroristas realizadas a través de Internet en seis categorías que “suelen superponerse” (párrafo 2):

- La propaganda (incluidos el reclutamiento, la radicalización y la incitación al terrorismo).
- La financiación.
- El adiestramiento.
- La planificación (tanto por medio de comunicaciones secretas, como mediante la información de dominio público).
- La ejecución.
- Los ataques cibernéticos.

---

<sup>66</sup> Son opiniones emitidas por expertos en “jurisprudencia” musulmana sobre temas específicos, que requieren la interpretación de fuentes clásicas y su aplicación en la actualidad. En lo concerniente a las “fatwas modernas” que contienen llamamientos a la “lucha yihadista”, todo sitio web que se precie especializado en la materia debe contener un espacio exclusivo para ellas, en forma de “archivos de fatwas” que son sencillamente compilaciones de fatwas ya publicadas en libros.

<sup>67</sup> Financiación en masa o por suscripción, también denominada “cuestación popular”, “financiación colectiva”, “microfinanciación colectiva”, y “micromecenazgo”. Es la cooperación entre diferentes individuos a través de Internet para conseguir recursos financieros.

<sup>68</sup> Informe “El Uso de Internet con fines Terroristas”, UNODC, julio de 2013, disponible en (fecha de consulta 14.08.2014): <https://www.unodc.org>

Dicho informe, en el capítulo V dedicado a la cooperación internacional continua destacando el papel de esta tecnología con respecto al terrorismo (párrafo 236):

“La velocidad, el alcance global y el anonimato relativo que ofrece Internet a los terroristas para promover sus causas o facilitar sus atentados, sumados a complejas cuestiones relacionadas con la ubicación, retención, incautación y presentación de los datos relacionados con Internet, hacen que la cooperación internacional eficaz y oportuna entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los servicios de inteligencia sea un factor cada vez más importante para el éxito de la investigación y el enjuiciamiento de muchos casos de terrorismo”.

En la actualidad, más que en otros momentos históricos, cualquier organización, movimiento o corriente, del tipo que sea, se ve necesitada de tener presencia en los medios de comunicación, ya sean tradicionales o nuevos, para difundir sus servicios o ideas. Esta idea también ha calado en las organizaciones que se engloban bajo la categoría de terrorismo yihadista. Indisolublemente unido a las propias acciones terroristas se encuentra la **propaganda** de las mismas; sobre todo, a través de Internet que ofrece recursos al alcance de cualquiera. Esta actividad, hoy más que nunca, se ha convertido en un elemento estratégico para estas organizaciones, siendo el fin perseguido el dominio a través del terror mediante acciones que buscan la optimización de sus efectos. En el sentido de lo expuesto, Garth Jowett sostiene que:

“La propaganda es el deliberado y sistemático intento de dar forma a percepciones, manipular el conocimiento y la conducta directa, para conseguir una respuesta que sobrepase la intención deseada del propagandista<sup>69</sup>”.

La propaganda se entiende así, no sólo para el terrorismo yihadista sino para cualquier otro, como parte esencial de su estrategia. El terrorismo ha sido, ciertamente, un fenómeno históricamente asociado a aquélla; ya en el siglo XIX se utilizaba la consigna de “la propaganda de los hechos o propaganda armada”, ambos conceptos anarquistas, por medio de los que se afirma que las ideas no tienen efectos mediáticos, sino que son los resultados de los hechos los que trascienden. El terrorismo yihadista es plenamente consciente de ello y ha establecido como “piedra angular” de su estrategia comunicativa el uso masivo de Internet para publicitar sus

---

<sup>69</sup> JOWETT, G. S. y O'DONELL, V.: *Propaganda and persuasion*, Sage Publications, California (EEUU), 1992, p. 4.

acciones. Al respecto, Omar Bakri Mohammed (imán salafista radical de Londres que era considerado el embajador oficioso de Bin Laden en Europa) destacaba que el verdadero “éxito” de Bin Laden había sido, precisamente, conseguir situarse en una posición de máximo interés para los medios de comunicación de masas del planeta<sup>70</sup>.

De todos los recursos propagandísticos ofrecidos por “la Red” destacan especialmente la aparición de las redes sociales, sobre todo, *Facebook* y *Twitter*, que son empleadas como instrumento de difusión de la información y de movilización. Este hecho es reflejado por diversos autores:

“Estamos creando un mundo donde todo individuo en todo lugar, puede expresar sus creencias, sin importar cuán singulares sean, sin miedo a ser coaccionado al silencio del conformismo<sup>71</sup>”.

“[...] así es como los medios se convierten sin querer en bomberos pirómanos, pues la publicidad del riesgo percibido contribuye a magnificarlo<sup>72</sup>”.

El objetivo del terrorismo global es mostrarle al mundo actual que en él no existen “zonas seguras”, por mucho que los sistemas de control se esfuercen en procurarlas.

El acceso a Internet en los países musulmanes continúa siendo relativamente bajo<sup>73</sup>, en comparación con otras regiones del mundo, pues la implantación de las

---

<sup>70</sup> MAZZOLENI, G.: *La Comunicación Política*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p. 72. En este libro se recoge una entrevista a Omar Bakri en el periódico italiano *Il Corriere Della Sera*. Incidiendo en esa idea, dicho sujeto continuó declarando que: “los grupos yihadistas se nutren fundamentalmente de Internet. El mayor éxito de Bin Laden consiste en haber desencadenado una auténtica guerra entre las televisiones del mundo para adjudicarse sus proclamas. La prueba de la bondad de la estrategia mediática de al-Qaeda está en los centenares de jóvenes musulmanes que se reclutan online para inmolarse como mártires en Irak. [...] la propaganda por Internet [...] puede incluir contenidos como imágenes de video de actos de violencia de terrorismo o juegos de video, creados por organizaciones terroristas, que simulan actos de terrorismo y alientan al usuario a participar en el juego de rol, haciendo el papel de terrorista virtual [...]”

<sup>71</sup> PERRY BARLOW, J.: “Declaración de Independencia del ciberespacio”, presentada en Davos (Suiza), el 8 de febrero de 1996, disponible en (fecha de consulta 31.08.2015): <http://www.uhu.es/>

Dicho escrito se hizo en el contexto del impulso de la Ley de Comunicaciones de los EEUU (1996), siendo un manifiesto que reivindica la idea de la red como un espacio libre y critica las interferencias de los poderes políticos. El término “ciberespacio” fue popularizado por la novela de ciencia-ficción *Neuromante* (*Neuromancer* en inglés) de William Gibson, publicada en 1984, en la que se definía como una alucinación consensual y una representación gráfica de los datos extraídos de los bancos de información de computadoras. Ciberespacio es comúnmente aceptado como concepto más amplio que el de Internet.

<sup>72</sup> GIL CALVO, E.: *El miedo es el mensaje. Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 246.

<sup>73</sup> CÁCERES, S.: “Los Países Árabes y la Sociedad de la Información”, *Cuadernos de la Sociedad de la Información*, Fundación Auna, Madrid, 2003, p. 6, disponible en (fecha de consulta 25.04.2015): <http://fundacionorange.es/>

Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) fue objeto de controversia desde los primeros intentos.

Según un estudio realizado por Olivier Roy, la mayor parte de los sitios web de contenido proselitista no proviene del mundo musulmán, sino que están alojados en países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido y Canadá) y sus creadores suelen ser musulmanes asentados en Occidente<sup>74</sup>.

Los grupos terroristas islamistas distribuyen en Internet gran cantidad de material audiovisual, bien desde sitios web creados directamente por ellos (menos habitual, ya que el control por parte de las autoridades está siendo cada vez más exhaustivo) o a través de sitios web creados y gestionados por simpatizantes, personas o grupos no vinculados directamente con aquellos. Los contenidos pueden distribuirse usando una amplia gama de herramientas, tales como sitios web especiales, salas virtuales de charlas y foros, revistas en línea, plataformas de redes sociales como *Twitter* y *Facebook*, y sitios web de videos y de intercambio de ficheros como *You-Tube* y *Rapidshare*<sup>75</sup>, respectivamente, al alcance de cualquier cibernauta.

En cuanto a la producción de ese material audiovisual, como es lógico, corre a cargo directamente de las organizaciones terroristas. Al Qaeda Central (AQC) cuenta con su propia productora, *As Sahab Media* (“Las Nubes”) y, además está de algún modo relacionada con *Ansar al Sunnah Media Podium*, que distribuyó una selección de vídeos de atentados con explosivos a militares estadounidenses en la “segunda guerra de Irak”, caracterizada por su impacto visual y acompañada de música épica, todo ello con el fin de llamar la atención de los adolescentes que visitan los cibercafés. Por su parte, la filial de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) cuenta con la su propia productora, *Al-Andalus*.

¿Pero cuáles son los materiales que se encuentran con más frecuencia en los sitios web yihadistas? Se considera que, en general, la mayor parte de ellos son exaltaciones de acciones suicidas, grabadas en directo durante su comisión y alojadas en algún servidor de forma inmediata. En esos vídeos, como en muchos otros se

---

<sup>74</sup> ROY, O.: *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*, Biblioteca del Islam Contemporáneo núm. 20, Bellaterra, Barcelona, 2003.

<sup>75</sup> *RapidShare* es una empresa de origen alemán de alojamiento de archivos, radicada en Cham, (Suiza), que opera principalmente en Internet.



observa la utilización de logotipos, anagramas y otros símbolos propios de cada organización terrorista, con un evidente afán propagandístico.

Estas páginas web operan como cualquier otra web de carácter comercial. Del mismo modo que una web comercial plantea una campaña de *marketing* mediante el uso de *banners* promocionales de los últimos productos o sus últimos éxitos, en estos sitios web yihadistas aparecen numerosas imágenes ensalzando el éxito de alguna acción o informando que se podrá acceder a una entrevista con algún miembro destacable del grupo o a algún sermón de un destacado defensor de la causa yihadista.

La creación de un sitio web es sencilla, barata y ofrece la posibilidad de mostrar al mundo cualquier información, en el momento elegido y en los formatos adecuados sin responder a más censura que la propia y sin temor a ser perseguido por las autoridades. El anonimato que caracteriza la red y más cuando se recurre a formas de ocultación del rastro, como sería alojar los contenidos en servidores de países en los que la cooperación internacional es prácticamente inexistente, da muchas posibilidades a los grupos terroristas.

Una forma más sencilla que elaborar una página web es la creación de un *blog*<sup>76</sup>, mediante el que se pueden distribuir en pequeños círculos, pero con alcance mundial contenidos en los que se haga referencia a la causa yihadista de una forma u otra<sup>77</sup>. Estos blogs suelen tener muy poca “vida”, pero lo interesante es que ofrecen enlaces entre *blogs* de contenidos similares, por lo que la difusión de sus mensajes entre la comunidad potencialmente interesada está asegurada y, además, su rastreo en la red se hace más difícil por su limitada difusión.

La propaganda puede ser utilizada para darse a conocer, publicitar sus acciones y/o como forma de iniciar el proceso de **reclutamiento o captación**. Las organizaciones yihadistas, como cualquier organización, mantienen de forma permanente una política de integración de nuevos miembros por todo el mundo. Los

---

<sup>76</sup> No existe un registro mundial del número de *blogs*, pero *Technorati*, un buscador de *blogs* muestra un índice de 73,2 millones, disponible en (fecha de consulta 26.05.2015): <http://technorati.com/>

<sup>77</sup> En el famoso *blog* de nombre *jointhecaravan* se encontraba una galería de fotos con imágenes de mártires además de numerosos artículos (o “entradas” en el argot de los *blogs*) en defensa del yihad contra los occidentales y alabando a los que morían para la causa yihadista. Este blog ya no existe como tal, pero si se puede examinar parte de su contenido a través de otros sitios web que hacen referencia a él.

reclutadores suelen ser personas que proyectan algún tipo de ascendencia en la comunidad; ya sea religiosa o temporal. Si se permite la comparación, el captado sufre un proceso de consecuencias similares al de la mujer maltratada; aislamiento, incluso de su propia familia.

El espacio virtual que supone Internet significa para muchas personas que se sienten aisladas, apartadas del mundo, su “hogar” y de eso se aprovechan los reclutadores, al modo de cualquier organización sectaria. En este espacio virtual, no físico, encuentran una comunidad espiritual a la que pertenecer centrada en una visión del Islam radicalizada, excluyente y violenta. Es evidente, por tanto, que Internet puede asilar a ciertos sujetos y reduce la dependencia a los canales tradicionales de comunicación.

Como hemos afirmado, los integrantes de las redes de captación o reclutadores buscan, habitualmente, el contacto con personas desencantadas o fácilmente manipulables. Pero eso no quiere decir que todos los captados se correspondan con ese perfil; al igual que es difícil encontrar un “perfil del yihadista”, es difícil concretar el “perfil del captado”. El espectro va desde personas marginadas, desorientadas, necesitadas y de conducta antisocial, hasta casos de individuos que pertenecen a familias acomodadas, con estudios universitarios e integrados en la sociedad<sup>78</sup>. En este sentido, un estudio de Fernando Reinares y Carola García-Calvo sobre el perfil de yihadistas condenados o muertos en actividades terroristas en España entre 1996 y 2012, confirma la inexistencia de un perfil claro:

“A los yihadistas en España les ha caracterizado, desde mediada la década de los 90 hasta el presente, ser varones, tres cuartas partes de los cuales contaban con entre 25 y 39 años cuando fueron detenidos o perdieron la vida. En su mayoría estaban casados y tenían hijos. Ocho de cada 10 eran extranjeros. Sobresalen, en conjunto, los de nacionalidad argelina y marroquí. Sólo un 4,8% había nacido en España. Su nivel educativo es diverso, pues hay casi tantos individuos sin educación reglada como con estudios universitarios. Respecto a sus ocupaciones, que igualmente son variadas, llama la atención que uno de cada cuatro no tuviese alguna conocida. El 22,2% contaba con antecedentes penales en nuestro país por

---

<sup>78</sup> Datos disponibles en Fundación Víctimas del Terrorismo (consultado el 24.03.2015): <http://www.fundacionvt.org>.

delitos distintos a los terroristas. Siete de cada 10 se localizaban, casi a partes iguales, en la Comunidad de Madrid o en Cataluña<sup>79</sup>.

Al hilo de este asunto, hay que matizar que no sólo se captan adeptos en el espacio virtual que proporciona “la red”, sino que existen ciertos entornos físicos propicios para ello. Los ambientes habitualmente utilizados para la captación de individuos para el yihadismo son los centros de reunión social de las comunidades islámicas, lugares de culto como las mezquitas y también en las prisiones. Diferentes informes y textos legislativos elaborados por la Unión Europea identifican ciertos “entornos clave” que, como el penitenciario, podrían favorecer el reclutamiento y la radicalización de yihadistas<sup>80</sup>. Se da el caso de reclusos musulmanes que ingresan en prisión por un delito común, con hábitos y costumbres occidentales, que al abandonar la cárcel lo hacen vistiendo una chilaba blanca, llevando el Corán en la mano, con una profusa barba que le atraviesa parte del pecho y una filosofía de vida tan estricta que no le es permitido charlar libremente con su entorno de amigos.

En ocasiones, no es necesario recurrir a entornos tan complejos, la captación puede resultar un proceso más sencillo; se ha observado que con cierta frecuencia se recurre a los entornos familiares y de amistades para ello.

Íntimamente relacionada con el reclutamiento, se encuentra la **radicalización** en Internet o *en la calle*. Puede ser un proceso lento y gradual o “florece” de manera súbita y explosiva. Básicamente, la radicalización obedece a un proceso interno del individuo, motivado por una influencia exterior (contactos personales, con ciertos ambientes, Internet) o por un proceso de introspección (en la mayor parte de los casos hay algún tipo de influencia exterior). Al modo de cualquier grupo sectario, es posible observar ciertas señales en una persona que está sumida en proceso de radicalización; no obstante, la adopción de ideologías radicales no implica, necesariamente, cambios visibles en la apariencia exterior o en la manera de actuar de la persona. En este sentido, la doctrina *Takfir* que hemos mencionado

---

<sup>79</sup> REINARES, F. y GARCÍA-CALVO, C.: “Los yihadistas en España: perfil socio demográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012”, *Real Instituto Elcano*, DT núm. 11/2013, 26.6.2013, disponible en (fecha de consulta 06.05.2015): <http://www.realinstitutoelcano.org>

<sup>80</sup> Sobre esta materia se puede consultar el artículo de JORDÁN, J.: “Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España”, *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 11/2005, pp. 1-25, disponible en (fecha de consulta 14.03.2014): <http://criminet.ugr.es/>

anteriormente da una cobertura ideológica a aquellos que mantienen costumbres occidentales para pasar desapercibidos entre los “infiel”. Por ello, y por ser un proceso interno, en algunos casos los procesos de radicalización son difíciles de detectar.

Se puede afirmar que muchos siguen un proceso de “auto radicalización” sin ninguna influencia personal. Es decir, algunos se convierten al Islam o lo redescubren, no a través de las mezquitas consideradas bajo control policial, sino únicamente a través de Internet. El proceso puede ser gradual; individuos que no son radicales, en principio, se interesan por el Islam, después saltan a las “causas humanitarias” relacionadas con conflictos en países musulmanes (ayudar a las víctimas de los conflictos) y de ahí a la “propaganda radical” basada en la creencia de que los musulmanes son “víctimas de Occidente”. El siguiente paso podría ser viajar a Siria, del que solo les separa conseguir un contacto, también a través de Internet (muy factible, por ejemplo mediante *Facebook*) que le proporcione una forma de entrar.

Una vez que a través de la publicidad salafista yihadista difundida en los diversos sitios *web* y *blogs* se ha conseguido la captación, la Red puede convertirse en un medio para ofrecer “**formación** de todo tipo” a los seguidores, que les transforme de meros actores pasivos en sujetos activos. El siguiente paso lo darán adentrándose en la oscura *Deep Web*<sup>81</sup>, garantizando el cuasi anonimato de sus interacciones.

En los últimos años, las organizaciones terroristas han recurrido cada vez más a Internet como campo de adiestramiento alternativo de terroristas. Valga, como ejemplo, el de la revista *Inspire*, publicación supuestamente editada por Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) y que tiene como objetivo declarado permitir a los musulmanes entrenarse para el *yihad* en casa<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Denominada también “Internet profunda” que es aquella parte de la Red, presumiblemente muy grande que escapa al rastreo de los motores de búsqueda habituales (*Google, Yahoo, Bing, etc.*).

<sup>82</sup> Contiene, por ejemplo, declaraciones del desaparecido Osama Bin Laden, el jeque Ayman al Zawahiri y otros conocidos cabecillas de Al Qaeda. La edición de otoño de 2010 contenía instrucciones sobre cómo adaptar un vehículo para llevar a cabo un ataque contra miembros del público y cómo una sola persona podía lanzar un ataque indiscriminado disparando fuego desde una torre.

La red se emplea, asimismo, para **coordinar** la ejecución de los actos físicos de terrorismo (como quedó demostrado en los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU en los que fueron utilizadas para coordinar las actividades de los terroristas participantes). Aunque las necesidades de comunicación de las organizaciones terroristas son las mismas que las del “terrorismo tradicional”, como el anarquista, las nuevas tecnologías han supuesto una revolución, también, en este ámbito<sup>83</sup>. A diferencia del terrorismo del siglo XX que recurría a métodos menos sofisticados como dejar mensajes físicos ocultos (por ejemplo la organización terrorista ETA), las organizaciones yihadistas especialmente hacen uso de foros de acceso restringido, *chats* y otros espacios virtuales que alberga la red, más o menos accesibles y en los que, aparte de poder descargarse materiales audiovisuales, es posible comunicarse e interactuar con otras personas.

En cuánto a la comunicación *on-line* entre los miembros de la comunidad yihadista, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su trabajo sobre “El Uso de Internet con fines terroristas”, de fecha del 2013<sup>84</sup>, las comunicaciones basadas en Internet son la telefonía de voz por Internet y el correo electrónico:

“182. [...] comunicarse en tiempo real utilizando la telefonía de voz por Internet (VoIP) y charlas de video o de texto han crecido en popularidad y sofisticación [...] y ofrecen funciones avanzadas de intercambio de información [...] La telefonía VoIP se usa cada vez más por su utilidad para comunicarse por Internet [...] Entre los proveedores de servicios VoIP más conocidos están Skype y Vonage [...]

185. Los servicios de correo electrónico basados en la web también ofrecen a los terroristas un medio encubierto de comunicación que puede ser usado indebidamente para fines ilícitos [...]

En la actualidad, se considera que la principal herramienta es el correo electrónico. Para ocultar el contenido de los mensajes los terroristas hacen uso de técnicas de codificación, que van desde el encriptado hasta la utilización de un

---

<sup>83</sup> “Los medios técnicos son mucho más eficaces que los que en su día utilizaban los anarquistas, pero la voluntad de establecer contactos globales mediante redes no jerarquizadas es la misma” en AVILÉS FARRÉ, J.: “Terrorismo Anarquista y Terrorismo Yihadí: un análisis comparativo”, *Historia y Política: ideas, procesos y movimientos sociales* (Universidad Complutense de Madrid y UNED), núm. 27, enero-junio (2012), pp. 227-249; en concreto, p. 235.

<sup>84</sup> Informe “El Uso de Internet con fines Terroristas”, UNODC, en colaboración con el Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo, Nueva York (EEUU), julio de 2013, disponible en (fecha de consulta 07.04.2014): <https://www.unodc.org>

lenguaje simulado. En una de las comunicaciones entre los terroristas del “11-S”, Mohammed Atta, envió el siguiente correo electrónico, en el que se informaba sobre los diecinueve suicidas:

“Este semestre empieza dentro de tres semanas. Ya tenemos 19 confirmaciones para realizar estudios en la Facultad de Derecho, la Facultad de Planificación Urbana, de Bellas Artes y la de Ingeniería<sup>85</sup>”.

Otra de las técnicas que por su sencillez y efectividad es muy utilizada para las comunicaciones secretas preparatorias de algún atentado, y para actividades relacionadas con el crimen organizado, por ejemplo, el tráfico de drogas a gran escala, es la conocida como *dead dropping*, según el citado informe sobre “El Uso de Internet con fines terroristas:

“186. Una técnica muy utilizada para reducir los rastros electrónicos entre las partes, y por tanto la probabilidad de detección, es la comunicación de mensajes no enviados, guardados en la carpeta de borradores de la cuenta de correo electrónico. Esta información está a disposición de múltiples destinatarios que usan una contraseña compartida para acceder a la cuenta. Puede tomarse otras medidas para la detección, por ejemplo el uso de una terminal de acceso público a distancia, como un cibercafé, para acceder al borrador. Este método fue utilizado en los atentados terroristas de Madrid de 2004”.

La técnica se basa en una cuenta de correo electrónico utilizada como si se tratara de un “buzón muerto”: se redacta un borrador de mensaje, que no se envía, y que, por tanto, deja rastros electrónicos mínimos, pero al que pueden acceder las personas implicadas en la preparación de algún atentado desde cualquier parte del mundo, sabiendo la contraseña. De esta manera, se evita la transmisión de datos a través de la red y la posible fiscalización por parte de los servicios contraterroristas.

Se ha extendido, asimismo, el uso de servicios de “mensajería en línea” y “salas de charla”, que proporcionan formas adicionales de comunicación en tiempo real y con niveles de anonimato ajustables. Los servicios de mensajería en línea - como *WhatsApp*, *Snapchat*, *Telegram*, *Line*, entre otros- son usados, normalmente, para comunicaciones bilaterales, y las salas de charla aportan una comunicación entre un grupo de personas.

---

<sup>85</sup> FLORES SÁNCHEZ, M. L.: “Internet como herramienta del integrismo yihadista”, *Boletín de Información del CESEDEN* (Ministerio de Defensa), núm. 303, 2008, pp. 23-56; en concreto, p. 40, disponible en (fecha de consulta 31.08.2015): <http://www.defensa.gob.es/>

El encriptado de las aplicaciones de mensajería en línea y la posibilidad de crear mediante software las llamadas “redes anónimas” complica las investigaciones de la policía y los servicios de inteligencia ya que ocultan las IP de los ordenadores creando “zonas oscuras” que los yihadistas aprovechan, para comunicarse sin ser controlados o para publicar sus mensajes y publicar vídeos con actos salvajes como decapitaciones.

Otro recurso muy utilizado por los terroristas para comunicarse al margen del control de las autoridades son los servicios ofrecidos en los “cibercafés”, ya que se difumina el rastro de la conexión entre el resto de usuarios, dificultando el control.

En cuanto a las redes de intercambio de ficheros y tecnología informática en “la nube”, el citado informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito contempla su virtualidad para las organizaciones terroristas:

“191. Los sitios web de intercambio de ficheros, como Rapidshare, Dropbox o Fileshare, permiten a las partes cargar, compartir, localizar y acceder a ficheros multimedia por Internet con suma facilidad [...]

192. La computación en nube es un servicio que proporciona a los usuarios acceso remoto a programas y datos almacenados o ejecutados en los servidores de datos de terceros. Al igual que con el intercambio de ficheros, la computación en nube proporciona un medio conveniente de almacenar, compartir y distribuir documentación en línea [...]

193. Los servidores de datos utilizados para proporcionar estos servicios pueden estar ubicados físicamente en una jurisdicción diferente de la del usuario registrado [...]

En relación con la **financiación** de las organizaciones yihadistas, al margen de los cauces tradicionales (donaciones de personas físicas, otras organizaciones o incluso países, de forma no oficial), las organizaciones terroristas pueden generar sus propios ingresos en Internet, a través de, por ejemplo, “colectas”, que se organizan a escala mundial<sup>86</sup>.

Para finalizar este apartado, es necesario precisar que las nuevas tecnologías pueden ser un medio, como hemos visto, pero también un objetivo para los terroristas. Este segundo supuesto ha dado lugar a una modalidad de terrorismo,

---

<sup>86</sup> “Como anécdota, pero muy significativa, puede apuntarse que aprovechando la enorme difusión de diversas acciones del Estado Islámico se dice que incluso se llegó a crear una aplicación de teléfono móvil con el fin de realizar una colecta para financiar el Estado Islámico” (en *El Mundo*, “Los bolsillos que financian el terror del ISIS”, 24.06.2014, disponible en (fecha de consulta 02.02.2015): <http://www.elmundo.es>).

impensable en las décadas pasadas. Se trata del “terrorismo informático” o **ciberterrorismo**<sup>87</sup>.

Este puede consistir en recabar información (secretos oficiales, obtener datos de cuentas personales o bancarias) e incluso en “atacar” los portales webs de organismos públicos o privados, con los consiguientes perjuicios derivados de su inutilización. La neutralización de esta nueva modalidad de terrorismo internacional se ha convertido en una prioridad para algunos gobiernos, si bien, se admite que por el momento, se está utilizando más como un medio de contrainteligencia y sabotaje entre Estados. España, sin ir más lejos, aprobó en el año 2013 una “Estrategia de Ciberseguridad Nacional<sup>88</sup>” con el fin de protegerse frente a las ciberamenazas (en el capítulo IV, página 35 se trata del “ciberterrorismo” y la “ciberdelincuencia”).

Con todo, una de las amenazas más graves y directas para la población de un determinado Estado puede ser la utilización de las redes informáticas para sabotear los sistemas de control informáticos de infraestructuras nacionales de importancia crítica como instalaciones energéticas, hidráulicas y de emergencias. Se sabe que entre los miembros de Al Qaeda y sus grupos asociados hay expertos en informática y en algunos equipos intervenidos se han encontrado manuales sobre cómo *hackear* webs y sistemas informáticos que gestionan esas instalaciones.

### **3. PRINCIPALES AMENAZAS PARA EUROPA**

Conviene recordar que, aunque no con la virulencia actual, las organizaciones terroristas de inspiración religiosa, concretamente las de corte islamista, existían antes de los atentados del 11 de septiembre. Valga como ejemplo el hecho de que en España, en la década de los ochenta y los noventa, dentro de la estructura de la Policía Nacional y en el seno de la Comisaría General de Información, existía un

---

<sup>87</sup> Este termino se considera que empezó a ser usado en los años ochenta, introducido por Barry Collin, un investigador del *Institute for Security and Intelligence* (California) para referirse a la “convergencia del ciberespacio con el terrorismo” en COLLIN, B.: “The Future of CyberTerrorism”, *Proceedings of 11th Annual International Symposium on Criminal Justice Issues* (Universidad de Illinois), Chicago, 1996. Aunque, es comúnmente aceptado que fue Dorothy Denningal (profesora de la Universidad de Georgetown) la que fijó una primera definición que se popularizó, en el contexto de un informe a la cámara baja del Congreso estadounidense (2000): “la convergencia del terrorismo y ciberespacio con el fin de atacar ilegalmente ordenadores, redes e información almacenada en ellos en DENING, D. E.: “Testimony before the Special Oversight Panel on Terrorism Committee on Armed Services U.S. House of Representatives”, 23.05.2000, disponible en (fecha de consulta 31.08.2015): <http://commdocs.house.gov/>

<sup>88</sup> Documento no publicado en el BOE, emanado del Ministerio de la Presidencia disponible en (fecha de consulta 31.08.2015): <http://www.lamoncloa.gob.es/>



servicio específica encargado de investigar todo lo relativo al terrorismo internacional, en aquel momento protagonizado, en lo que a terrorismo fundamentalista se refiere, por organizaciones como el Grupo Islámico Armado (GIA) argelino.

Los atentados cometidos en Estados Unidos en 2001 marcaron un punto de inflexión en la evolución de estos grupos terroristas, así como el surgimiento del autodenominado “Estado Islámico” (DAESH) está marcando otro hito en esa evolución. Durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo XX, Europa y los EEUU eran considerados lugares de refugio, asilo e incluso apoyo de algunas de esas organizaciones o de los grupos políticos radicales, por tanto, no eran objetivos directos. Las organizaciones fundamentalistas eran locales y sus objetivos se centraban en instaurar gobiernos islamistas en sus propios países.

En un momento dado se produjo la “transición” desde esas organizaciones con intereses nacionales a el *yihad global*. Se acepta que fue la organización *Al Qaeda*<sup>89</sup>, liderada por el saudí wahabí Osama Bin Laden, la que a mediados de los noventa, apoyándose ideológicamente en las teorías de los pensadores antes reseñados, transmitidas por su mentor, el palestino Abdullah Yusuf Azzam<sup>90</sup> que algunos consideran como el verdadero artífice del nacimiento de la organización terrorista, llegó a la conclusión de que había que combatir, “sin límites”, a los estadounidenses y sus aliados para poder instaurar en sus lugares de origen sistemas fundamentalistas religiosos.

Pero además de Al Qaeda, recientemente, ha surgido otra organización terrorista que se ha postulado como otro vector de desarrollo del yihadismo, el autodenominado “Estado Islámico” (EI). Su protagonismo en la zona del Levante de

---

<sup>89</sup> Sobre Al Qaeda se puede consultar: VELASCO TUDURI, S.: “Al Qaeda: origen, evolución y su presencia hoy en el mundo”, *Cuadernos de estrategia del Instituto de Español de Estudios Estratégicos* (IEEE, Ministerio de Defensa), núm. 163, 2013, pp. 155-184, disponible en (fecha de consulta 09.02.2015): <http://www.ieee.es>; SETAS VÍLCHEZ, C.: “¿De qué hablamos cuando hablamos de Al Qaeda?”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (IEEE, Ministerio de Defensa), núm. 4, 2014, pp. 41-70, disponible en (fecha de consulta 09.02.2015): <http://www.ieee.es>; WRIGHT, L.: *La Torre elevada. Al Qaeda y los orígenes del 11-S*, Debate, Barcelona, 2009; BERNER, B.: *The World According to Al Qaeda*, BookSurge, Estados Unidos, 2005; BIN LADEN, O., al ZAWAHIRI, A. y al ZARQAUI, A. M.: *Global Jihad*, Pavilion Press, Nueva York (EEUU), 2006.

<sup>90</sup> Abdullah Yusuf Azzam (1941-1989), doctor en jurisprudencia musulmana, mentor de Osama que le inculcó el pensamiento de, entre otros, Sayd Qutb.

Siria y el norte de Irak, está fundamentando en unas características propias que lo hacen original y en algunos aspectos un paso más en la escalada yihadista.

Por tanto, en la actualidad, y a salvo de posteriores desarrollos, *el yihad* global, en lo que a Europa afecta, está protagonizado, principalmente, aunque no de manera exclusiva, por Al Qaeda y el Estado Islámico. En concreto, Al Qaeda en el Magreb (AQMI), filial de AQ y las filiales del EI que puedan crearse y que por su cercanía geográfica con Europa la puedan amenazar de forma más directa, como en el caso de Libia<sup>91</sup>. Además de las anteriores, en el contexto internacional existen otros focos de *yihadismo*, como el auto denominado “Califato del Cáucaso<sup>92</sup>” en la región del mismo nombre, en Nigeria la despiadada actividad de la organización *Boko Haram* o en Indonesia la *Yammá Islamiya*<sup>93</sup>. La debilidad de ciertas regiones o Estados y la inexistencia de una jerarquía religiosa que unifique las creencias en el Islam, provoca el surgimiento de este tipo de focos de extremismo que acaban por instaurar regímenes de corte islamista radical.

Teniendo en cuenta que supone una amenaza directa para los países europeos resulta obligado hacerse la siguiente pregunta: ¿bajo qué formas concretas se estructuran esas organizaciones en “suelo europeo”? El Fiscal de la Audiencia Nacional, Carlos Bautista Samaniego, afirma, precisamente, que es un tipo de terrorismo diferente al tradicional en cuanto a su estructura y en cuanto a su autonomía respecto de la organización matriz:

“No son ETA, si detienes a la cúpula no se descabeza su estructura [...] Son autosuficientes, se autofinancian en función de sus propios intereses. Es un tipo de financiación autónoma y apegada al terreno. Cada grupo se autofinancia salvo casos excepcionales<sup>94</sup>”.

Concretamente, se considera que pueden organizarse, fundamentalmente, de dos formas:

---

<sup>91</sup> Al parecer este grupo terrorista se hacen llamar “Provincia de Trípoli” y ha podido jurar lealtad al EI. Controla zonas de Trípoli, Bengasi o Sirte. Hasta el momento han protagonizado diversas acciones, entre las que destaca el secuestro y asesinato de cristianos de nacionalidad egipcia.

<sup>92</sup> Abarca áreas de Chechenia, Ingusetia, Daguestán, Osetia del Norte y otras provincias próximas. Aún no tiene fronteras este Estado Islámico, musulmanes rusos de toda Rusia, exigiendo un juramento de obediencia a los que se quieran unir a él.

<sup>93</sup> En principio, esta organización del sudeste asiático estaba centrada en intereses locales, pero a partir del año 2001, cambiaron la estrategia buscando atentados mediáticos y contra intereses occidentales. Posteriormente, juraron lealtad a AQ y se fijaron como objetivo la creación de un Estado islámico que abarque varios países de la zona.

<sup>94</sup> Declaración de BAUTISTA SAMANIEGO, C. en LEITE, E.: “El Terrorismo yihadista, el nuevo terrorismo express”, *Iris Press magazine*, 04.02.2015.

- “**Células terroristas**”: un grupo de individuos con relación o no con una organización y que desarrollan alguna actividad de carácter terrorista.
  - En atención a su relación con una organización:
    - Células compuestas por individuos integrados en el núcleo de la organización.
    - Células compuestas por individuos pertenecientes a grupos y redes vinculadas con la organización en general. Tienen contacto, pero no están sometidos a un control operativo directo.
    - Células compuestas por individuos “ligados” a la organización matriz; comparten la ideología, la estrategia y mantienen comunicación ocasional con el núcleo, pero operan sin órdenes ni control del liderazgo de aquella.
    - Redes y células independientes pero “influidas” por la ideología y los llamamientos de la matriz. Es decir, están dispuestas a colaborar con la causa yihadista.
    - Células totalmente independientes de las grandes organizaciones terroristas de corte yihadista.
  - En atención al tipo de actividad que desarrollan:
    - Células dedicadas exclusivamente a la preparación de atentados.
    - Células dedicadas a cualquier tipo de actividad logística en apoyo de las anteriores.
    - Células dedicadas a funciones de reclutamiento para “zonas de conflicto”.
    - Células dedicadas a la captación, adoctrinamiento y radicalización para integración en una organización.
- “**Lobos solitarios**”: sujetos que actúan por su cuenta, al margen de un grupo y que han tenido o tienen algún tipo de vinculación con alguna organización

matriz o no. Expertos antiterroristas opinan que, a pesar de esta denominación, en la que parece que no hubiera ninguna relación con la organización, en la mayoría de los casos se ha detectado algún tipo de relación con alguna, en forma de algún contacto, sobre todo en la red, que haya proporcionado como mínimo cierta “inspiración”.

En la actualidad, una de las mayores preocupaciones para las autoridades competentes en la represión del terrorismo *yihadista* es el fenómeno de los “retornados”, es decir, el regreso de excombatientes de Siria e Irak o de cualquier otra zona de conflicto que podrían “pasar a la acción” en cualquiera de las formas recién expuestas.

Para algunos, de hecho, fue una sorpresa la constatación de la cantidad de individuos nacionales de Estados miembros de la UE que estaban dispuestos a unirse a las filas del autodenominado Estado Islámico. Este hecho ha puesto encima de la mesa un verdadero problema en términos de seguridad europea, en la medida en que esos individuos que han decidido combatir a favor de una organización terrorista en tierras lejanas podrían hacerlo también “en casa”; es decir, en cualquier Estado miembro de la UE.

Actualmente, en general, la comisión de atentados de carácter yihadista tiene tres características fundamentales: a) una larga planificación, b) corta preparación y c) rápida ejecución.

Respecto del perfil del terrorista yihadista, como expone Fernando Reinares en el estudio que hemos mencionado anteriormente sobre condenados o muertos por este fenómeno en España, la adscripción a estas organizaciones o su vinculación al yihadismo en general no está relacionada con la falta de integración, ni con niveles bajos de educación<sup>95</sup>.

Aunque distintas entre sí, lo que ambas organizaciones (AQ y DAESH) comparten es haber aportado a los radicales *yihadistas* (en especial a los que pretenden actuar como “lobos solitarios”) de todo el mundo una estructura visible y un “honroso objetivo” basado en la capacidad de estas en mantener una “guerra”, no solo defensiva, sino ofensiva, contra las grandes potencias mundiales. Este contexto,

---

<sup>95</sup> REINARES, F. y GARCÍA-CALVO, C.: “Los yihadistas en España: perfil socio demográfico de condenados por actividades terroristas...”, *óp. cit.*, en nota 79.

el de una guerra en favor de la expansión y de la grandeza del Islam o a favor de una supuesta defensa de los derechos de los musulmanes de todo el mundo, otorga a cualquier acción terrorista una significación trascendental y un reconocimiento de la acción por parte de la organización que reconocerá esa “gloriosa” acción.

Javier Jordán, para el caso español, pero extrapolable a la realidad de otros países miembros de la UE, concluye que la intensidad de la actividad terrorista está relacionada con la fortaleza o debilidad de las organizaciones matrices:

“Por tanto, es de prever que la actividad yihadista en nuestro país seguirá viéndose afectada, para bien o para mal, por el grado de fortaleza o debilidad de las grandes organizaciones y, estrechamente asociado a ello, por la estabilidad política en los países de mayoría islámica con una mención especial a Pakistán, Egipto, Yemen, Argelia, Siria, Malí, Irak y Libia<sup>96</sup>”.

Como se ha expuesto el *yihad global* está protagonizado por las dos organizaciones terroristas referidas, por tanto, para los Estados miembros de la Unión Europea las amenazas más cercanas son las organizaciones Al Qaeda en el Magreb Islámico y el Estado Islámico de Irak y Siria. A continuación, y por separado, se detallan los aspectos que caracterizan a ambas organizaciones.

### 3.1. Al Qaeda en el Magreb Islámico

En unas recientes declaraciones a la prensa Michel Dominique Reveyrand-de-Menthon (enviado especial de la UE para el Sahel) ha recalcado la dificultad de combatir a los grupos terroristas que operan en el Sahel porque son “más locales” de lo que se cree y por ende “especialmente difíciles de perseguir<sup>97</sup>”.

A pesar del creciente protagonismo del *Estado Islámico de Irak y Siria* no se debe subestimar la relevancia de este grupo. Para aproximarse al origen de esta filial de *Al Qaeda en el Magreb Islámico* (AQMI), indefectiblemente hay que recurrir a conocer el de la organización terrorista argelina *Grupo Salafista para la predicación y el Combate* (GSPC), para lo cual es necesario situarse en el contexto histórico de la Guerra Civil argelina (1992-2001).

---

<sup>96</sup> JORDÁN, J.: “Evolución organizativa de la militancia yihadista en España”, *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 12/2014, 05.03.2014, disponible en (fecha de consulta 09.02.2015): <http://www.realinstitutoelcano.org>

<sup>97</sup> *Europa Press*: “El coordinador antiterrorista europeo vincula a Estado Islámico con tráfico de inmigrantes”, publicado el 15/06/2015, disponible en (fecha de consulta 23.08.2015): <http://www.europapress.es/internacional>

En el año 1991, el partido “Frente Islámico Salvación” (FIS) ganó las elecciones a la Asamblea Nacional argelina pero, por diferentes motivos<sup>98</sup>, la cúpula del ejército consideró este resultado inaceptable. El 11 de enero de 1992 se canceló el resultado electoral y se produjeron numerosos arrestos de miembros del FIS. Muchos de los activistas del FIS que quedaron en libertad, junto con algunos islamistas demasiado radicales para el FIS, comenzaron una “guerra de guerrillas”, localizada, casi exclusivamente, en el norte de Argelia, como había ocurrido en otras guerras precedentes desarrolladas en la zona.

Algo habitual en este tipo de organizaciones es que pronto comenzaron a surgir facciones entre los combatientes. Al parecer, los combates iniciales fueron liderados por el pequeño grupo extremista *Takfir wal Hijra*, asociado con antiguos combatientes afganos, lo que supone un vestigio de conexión entre grupos terroristas argelinos y Al Qaeda (como organización de origen *afgano*)<sup>99</sup>. Sin embargo, el primer movimiento organizado y armado, que apareció inmediatamente tras el estallido de la guerra, fue el *Movimiento Islámico Armado* (MIA). Paulatinamente, se fue produciendo una atomización de los grupos islamistas guerrilleros, en diversas facciones más o menos cercanas a las reivindicaciones oficiales del FIS. Una rama significativa, liderada por los *afganos*, consideraba la actividad política de los partidos, naturalmente alejada del Islam, y, por tanto, rechazaban lo que el FIS significaba. Esa idea motriz dió lugar a que, en enero de 1993 surgiera una nueva facción que recibió el nombre de *Grupo Islámico Armado* (GIA)<sup>100</sup>, cuyos partidarios eran más numerosos en la capital, Argel, en sus suburbios y en otros entornos urbanos, oponiéndose tanto al gobierno como al FIS. Este grupo armado llevó a cabo numerosas acciones contra todo aquél que apoyara al Estado en Argelia, realizando

---

<sup>98</sup> El FIS había amenazado abiertamente al gobierno argelino, acusándolo de antipatriótico, pro francés y corrupto, además, los líderes del FIS discrepaban sobre el sistema democrático.

<sup>99</sup> Es comúnmente aceptado que el movimiento de Al Qaeda tiene su origen en el transcurso de la guerra entre la URSS y su gobierno satélite comunista afgano, y la resistencia islámica de Afganistán, en el contexto de la “Guerra Fría”.

<sup>100</sup> Su fecha de nacimiento es discutida. Se le vincula, en mayor o menor medida, a la organización política islámica más importante de Argelia, el Frente Islámico de Salvación (FIS), aunque algunos autores sostienen que el GIA nunca tuvo como referente al FIS y que antes de la ilegalización de éste, inició la lucha armada contra objetivos militares, mostrando su total desacuerdo con la línea institucional del partido islamista. Surgió en los alrededores de la ciudad de Argel, extendiéndose, rápidamente, por casi todo el país. Actualmente, se le considera debilitado, sucedido por el Grupo Salafista, vinculado con Al Qaeda, vinculación que el GIA nunca tuvo o no se conoció.

numerosas acciones contra intereses franceses<sup>101</sup> y proclamando el “Califato de Argelia”.

Pero la política del GIA de cometer matanzas indiscriminadas contra la población civil provocó una división entre sus comandantes. En 1998, este desacuerdo se formalizó con la creación del *Grupo Salafista para la Predicación y el Combate* (GSPC), con base en las montañas al oeste de La Cabilia<sup>102</sup>. Como consecuencia de la decadencia del GIA, ya en el año 2003, el GSPC se quedó con el protagonismo de entre los grupos terroristas de la región. Continuó asesinando a policías y militares en su zona de influencia y consiguió expandirse hacia el Sáhara, en cuyo sector sur secuestraron en 2003 a varios turistas alemanes. Esta expansión es muy significativa, ya que se considera ayuda a entender la actual proyección de AQMI hacia el sur de Argelia, llegando hasta los territorios del Sahel, en especial, el norte de Malí, Níger y Mauritania<sup>103</sup>. También, la comisión de esos secuestros sistemáticos enlaza con el *modus operandi* demostrado por la filial de AQ en el Magreb.

A finales del año 2003, con la llegada a la cúpula del grupo de Nabil Sahrui, se anunció su expreso apoyo a Al Qaeda, acompañado de una serie de comunicados de amenaza contra diversos países de Europa, principalmente a Francia, emitidos por Al Qaeda. En el año 2006, coincidiendo con el quinto aniversario de los atentados del 11-S (2001), el número dos de Al Qaeda, Aiman Al-Zawahiri, en un vídeo, advirtió que Bin Laden había solicitado al GSPC unirse a Al Qaeda y les instaba a convertirse en “un hueso atravesado en la garganta de los cruzados norteamericanos y franceses<sup>104</sup>”. En enero del año 2007, el GSPC anunciaba, oficialmente, el cambio de nombre a Al Qaeda en el Magreb Islámico. Ciertas informaciones apuntan a que

---

<sup>101</sup> Bajo la dirección de Djamel Zitouni como líder del GIA, se llevaron hasta suelo francés los ataques a civiles, siendo el de más repercusión el secuestro del vuelo “8969 de Air France”, a finales de diciembre de 1994 y que continuó con atentados terroristas durante 1995.

<sup>102</sup> Región histórica y montañosa del norte de Argelia, concretamente al este de su capital Argel. Forma parte de los montes Atlas y está a orillas del Mediterráneo. El área está habitada por los *cabilios*, el segundo grupo bereber en importancia tras los *chleuhs* de Marruecos.

<sup>103</sup> ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “¿Proyección limitada de Al Qaeda en las tierras del Magreb islámico (AQMI)?”, *Revista Atenea Seguridad y Defensa*, 13.10.2010, disponible en (fecha de consulta 11.03.2013): <http://www.revistatenea.es>

<sup>104</sup> Periódico *El País*: “La espada de Al Qaeda en el Magreb”, Ignacio Cembrero, 11.03.2007, disponible en (fecha de consulta 11.03.2013): <http://elpais.com/>

en junio de 2015, Abdelmalek Droukdel, “emir de AQMI”, ha renovado su alianza con Al Qaeda<sup>105</sup>.

Desde que AQMI se presentó como tal, las autoridades de los países europeos, sobre todo los más cercanos, han tenido muy presente la gravedad de esta amenaza. Tanto es así, que hasta la irrupción del DAESH, los servicios policiales europeos consideraban a esta organización como la principal amenaza, en cuanto a terrorismo yihadista se refiere, en especial, para España y Francia.

En la actualidad, se constata que la actividad terrorista directamente desarrollada por AQMI, no se restringe a su ámbito de actuación “natural”, sino que ha sobrepasado los límites territoriales de Argelia y, por extensión, del Magreb, para actuar en zonas del área geográfica del Sahel. En suma, pueden distinguirse, básicamente, dos zonas de influencia de AQMI: Argelia y el Sahel. Tras dar los “primeros pasos” en su lugar de nacimiento, AQMI encontró en este vasto territorio el lugar ideal en el que desenvolverse libremente y desde el que lanzar sus operaciones, ya que está fuera del control de los Estados de la zona y es una región históricamente habitada por pueblos nómadas dedicados en algunos casos al contrabando de mercancías ilícitas, bandidaje y otros menesteres criminales. Por tanto, se unen dos factores importantes para que esa organización permanezca en el tiempo: la clandestinidad y la posibilidad de obtener financiación.

Al mismo tiempo, entre los años 2009 y 2010, se produjo un cambio de dirección en la actividad terrorista de AQMI; menos atentados y más secuestros de ciudadanos europeos en el territorio del Sahel. En los últimos tiempos, la organización ha saltado a la palestra a raíz del conflicto en el norte de Mali (2012-2013), en el que, al parecer, tuvieron un enorme protagonismo, junto a otras organizaciones yihadistas de la región (MUJAO<sup>106</sup> y *Ansar al Din*), lo que acabó provocando la oportuna intervención militar gala (“operación Serval”).

---

<sup>105</sup> Entrada en Internet (sin autor) en el “Observatorio sobre la actividad yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental”, junio 2015, *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional* (GESI, Universidad de Granada), 02.07.2015, disponible en (fecha de consulta 11.09.2015): <http://www.seguridadinternacional.es/>

<sup>106</sup> “Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental”, grupo disidente de AQMI que se atribuyó, entre otros, el secuestro de los cooperantes españoles Ainhoa Fernández de Rincón, Enric Gonyalons y la italiana Rossella Urru, cerca de los campamentos de refugiados saharauis, el 10.12.2011.



Además, de esta actividad desestabilizadora en el Magreb y en el Sahel, y puesto que AQMI proviene del antiguo GSPC, a su vez heredero del GIA, un grupo terrorista en cuyo historial figuran atentados y envío de células a Europa, se puede esperar que entre sus objetivos se encuentre actuar en el continente europeo.

En definitiva, esta filial de AQ supone una amenaza no solo para la región, como factor desestabilizador de la zona, sino como organización que pueda atentar en Europa, aunque hasta el momento no se le hayan atribuido acciones terroristas directas.

### 3.2. Estado Islámico de Irak y Siria

Por otro lado, recientemente, ha irrumpido otra organización terrorista que ha dado un paso más en la concepción del terrorismo yihadista, constituyendo un nuevo hito en la evolución del mismo. Esta organización conocida como *Estado Islámico* (EI) o *Estado Islámico de Irak y el Levante* (EIL) o *Estado Islámico de Irak y Siria* (EIS)<sup>107</sup>, en la actualidad, está marcando la agenda del terrorismo internacional.

La propia denominación es una auténtica “declaración de intenciones”; el grupo terrorista, como un elemento más de su “estrategia publicitaria” trata de ser conocido como Estado Islámico con lo que ello comporta, mientras que por parte de las autoridades tanto de los países de la zona afectada, como de los países occidentales se intenta extender el uso de su denominación restringida al territorio de Irak y Siria, bajo su acrónimo en árabe DAESH o DAECH (*al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham*), con el fin de marcar una frontera entre los terroristas y el Islam. A efectos de esta Tesis se utilizará en la mayoría de ocasiones la denominación Estado Islámico de Irak y Siria (DAESH) por ser el nombre más preciso, sin perjuicio de que a veces también se incluya la de Estado Islámico.

Su origen se retrotrae al año 2003, momento en el que se organizó una milicia islamista, de inspiración *takfiri*, denominada *Organización para el monoteísmo y el Yihad* (*Jama'at al-Tawhid wal-Jihad*) con ocasión de la invasión de Irak por parte del ejército de los Estados Unidos de Norteamérica. Posteriormente, se acepta que en el año 2004, esta milicia islamista se unió oficialmente a *Al Qaeda en Irak* (AQI) y

<sup>107</sup> Al respecto, se puede consultar: COCKBURN, P.: *ISIS. El Retorno de la yihad*, Ariel, Barcelona, 2015 y VAN VEEN, E. y GRINSTEAD, N.: “Iraqi imbroglio: The Islamic State and beyond. A brief analysis of the 2014 political-security terrorism yihadista crisis”, *Clingendael Report*, noviembre 2014, disponible en (fecha de consulta 05.02.2015): <http://www.clingendael.nl/>

liderada por el jordano Abu Musab al-Zarqawi. Ya, en el 2013, y en el contexto de la “Guerra civil Siria<sup>108</sup>”, se originó la actual organización, el Estado Islámico en Irak y Siria (DAESH) que rompió sus lazos con la organización AQ<sup>109</sup> y estos, a su vez, con ellos. El mes de junio de 2014, se contempla como la fecha en la que este grupo empieza a operar bajo la denominación DAESH.

Si atendemos a la pertenencia de sus miembros a una de las dos ramas principales del Islam –sunitas o chiítas- se considera que el DAESH es una amalgama de sunitas de origen nacional diverso. Por nacionalidades, se han contabilizado iraquíes, sirios y, lo más llamativo desde el punto de vista occidental, una gran cantidad de “extranjeros<sup>110</sup>”; entre los que se encuentra un importante contingente de ciudadanos nacionales de los Estados miembros de la UE o que residen en ella. A la conclusión de la presente Tesis, se estima que entre 3.000 y 5.000 personas salieron desde la Unión Europea con destino a la zona de conflicto comprendida entre Siria e Irak<sup>111</sup>.

¿Qué supone de novedoso esta organización con respecto a Al Qaeda? La diferencia principal con respecto al grupo que actualmente lidera *Ayman al Zawahiri* es que el Estado Islámico tiene poder *de facto* sobre un vasto territorio. El ánimo de constituir un “Estado” permanente entre Siria e Irak y otros territorios se ha unido a una interpretación y aplicación muy estricta de la *Sharía*, que incluye, entre otras cosas, ejecuciones públicas, latigazos, mutilaciones, matrimonios forzosos y crucifixiones, según los datos de la “Comisión Internacional Independiente que investiga las violaciones de las garantías básicas en Siria”, ligada a la ONU<sup>112</sup>. En esa aplicación extremadamente radical de la ley islámica, también están siendo víctimas, no sólo los seguidores de otras religiones, sino los propios musulmanes que

---

<sup>108</sup> Se fija el inicio de la “Guerra Civil de Siria” a comienzos del año 2011, momento en el que empezaron a producirse las primeras protestas contra el régimen de Bashar al Asad, coincidiendo con la denominada “Primavera Árabe”.

<sup>109</sup> El líder de la organización *Abu Bakhar al Baghdadi*, disolvió los lazos con AQ. Enfrentamientos con el Frente al Nusra (AQ Siria). *Ayman al Zawahiri* de AQ, dijo que la organización que lidera “no tiene relación con ellos y no es responsable de sus acciones”.

<sup>110</sup> “Según la CIA, entre los 15.000 combatientes extranjeros contabilizados, figuran al menos 2.000 occidentales” en *El Mundo*: “La CIA cifra en más de 30.000 los combatientes del Estado Islámico”, Francisco Carrión, 12.09.2014, disponible en (fecha de consulta 05.02.2015): <http://www.elmundo.es/>

<sup>111</sup> EUROPOL: “Informe de situación y tendencias del terrorismo en la UE (TE-SAT) del año 2015”, 09.06.2015, p. 22, disponible en (fecha de consulta 01.09.2015): <https://www.europol.europa.eu>

<sup>112</sup> *El Periódico*: “Un informe de la ONU detalla el terror diario del Estado Islámico”, 16.11.2014, disponible en (fecha de consulta 10.12.2014): <http://www.elperiodico.com/>

no siguen sus dictados o que pertenecen a otras corrientes del Islam diferentes a la de los sunitas, fundamentalmente chiítas.

Con respecto a la financiación de la organización terrorista, según la revista “Forbes Israel”, el Estado Islámico sería la banda terrorista más rica en la actualidad y de la historia con ingresos anuales de 2.000 millones de dólares, provenientes de la venta de petróleo en el mercado negro, los secuestros y otras actividades criminales<sup>113</sup>.

Es también habitual que las organizaciones terroristas se financien a través de la red *hawala*<sup>114</sup>, que es un sistema informal de transferencia de fondos usado por comerciantes y particulares de zonas del Oriente y Asia al margen del tráfico financiero internacional y, por tanto, del control de las instituciones.

Al igual que en el caso de AQ, el corresponsal de prensa Patrick Cockburn apunta la existencia de otros canales de financiación para el terrorismo yihadista en general y aclara que a través de donaciones procedentes de países como Arabia Saudí, Qatar o Kuwait se está financiando la expansión del DAESH. En el caso de AQ, este periodista cita un informe de la *Central de Inteligencia Americana* (CIA) de 2002, sobre los atentados del “11-S”, en el que se afirma que:

“[...] el financiamiento de Al Qaeda dependía de una serie de donadores y recaudadores de fondos, primordialmente de los países del Golfo y, en especial de Arabia Saudita. A los investigadores del informe se les limitó repetidamente el acceso o se les negó cuando buscaron información en Arabia Saudita<sup>115</sup>”.

Por otra parte, la expansión del Estado Islámico es continua y en muy poco tiempo, han surgido filiales en otros países musulmanes como Egipto (un grupo que opera en la Provincia del Sinaí) y en Libia, donde, al parecer, están tomando el control de amplias zonas llevando a cabo ejecuciones masivas de cristianos que han grabado y difundido en los medios. Por otra parte, y muy próximo al continente

---

<sup>113</sup> Periódico *ABC* (noticia de la agencia EFE): “Hamás y el Estado Islámico son los grupos terroristas más ricos, según Forbes Israel”, 12.11.2014, disponible en (fecha de consulta 10.11.2014): <http://www.abc.es/internacional>.

<sup>114</sup> Sobre la Hawala se puede consultar: EL-QORCHI, M.: “Hawala. ¿Cómo funciona este sistema de transferencia informal de fondos? ¿Debe ser regulado?”, *Revista Finanzas y Desarrollo*, vol. 39, núm. 4, diciembre 2002, disponible en (fecha de consulta 01.09.2015): <https://www.imf.org/>

<sup>115</sup> COCKBURN, P.: *ISIS. El Retorno de la yihad*, Ariel, Barcelona, 2015, p. 62.

européico, en Túnez, han tenido lugar atentados en zonas de gran valor turístico<sup>116</sup>. En este punto también hay que destacar cómo el DAESH ha entrado en competencia directa con AQ en el Magreb y, por tanto, se acerca al continente europeo.

El pretendido Estado Islámico está sobresaliendo respecto de otros grupos, sobre todo en lo relativo al desarrollo de una “estrategia propia de comunicación del terror”. En esta se incluye la grabación sistemática de las acciones de extrema violencia que llevan a cabo, como decapitaciones y ejecuciones masivas. Posteriormente, el material audiovisual es cuidadosamente editado dándole un “sello artístico” propio caracterizado por el salvajismo de sus contenidos y lo macabro de sus formas y distribuido por canales de máxima difusión (redes sociales y grandes cadenas televisivas). Así mismo, se publican de forma continua noticias sobre sus logros militares y su forma de organizar la vida en los territorios que van ocupando. Todo ello, implica la voluntad de influir en sus adversarios, en sus potenciales integrantes y en la sociedad en general.

Al margen de las acciones armadas llevadas a cabo desde septiembre de 2014 por la “coalición internacional” (liderada por Estados Unidos) y por Rusia (en solitario) en varios Estados (fundamentalmente Siria e Irak), el avance del DAESH está provocando consecuencias en otros ámbitos, como migraciones masivas de refugiados hacia Europa. En clave europea, este hecho ha provocado que algunos Estados miembros –Alemania, Austria, Hungría y República Checa- reestablezcan temporalmente los controles en sus fronteras como medida de seguridad, lo que ha sido aprovechado por otros para volver a poner en duda la vigencia del espacio Schengen, que será analizado más adelante (*vid. infra* capítulo IV, apartado 1).

En unas recientes alocuciones, el líder de Al Qaeda *Ayman al Zawahiri*, ha declarado respecto del DAESH que no reconoce su califato, ni a su líder, pero ha dejado la puerta abierta a un futuro entendimiento:

“Pese a los graves errores (cometidos por el IS), si estuviera en Irak o Siria yo cooperaría con ellos en el asesinato de cruzados, suníes seculares y chífes incluso cuando no reconozco la legitimidad de su Estado. Lo haría porque el objetivo es mucho mayor que todo eso<sup>117</sup>”.

---

<sup>116</sup> En el museo Bardo de la capital en el que algunas informaciones vinculan la autoría del atentado al a un grupo afín al EI y contra los turistas de dos hoteles ubicados en la playa que esta organización se atribuyó a través de *Twitter*.

Entonces, ¿qué similitudes y diferencias hay entre las dos organizaciones que luchan por ostentar la hegemonía del yihadismo global?

En relación con la base ideológica de AQ y el DAESH, se puede aseverar que comparten la misma ideología, el salafismo yihadista, pero a la vez están enfrentadas por matices de interpretación del mismo.

Respecto de su estrategia, se considera que ambas tienen vocación internacional. De una parte, AQ mantiene una estructura terrorista global que pone el punto de mira sobre Occidente (especialmente sobre el “Gran Satán”, refiriéndose a Estados Unidos), haciéndoles responsables de las penurias que sufren las naciones musulmanas, y por ello buscando la aniquilación de los *kuffar* (infieles o no creyentes). Por otra parte, es conocido que el DAESH tiene como prioridad la limpieza en “Dar al Islam” (conjunto de las tierras controladas por gobiernos musulmanes) de lo que considera “herejías”, para ello comenzó por Irak y Siria aplicando la *Sharía* en su expresión más extrema. A pesar de esto, el DAESH ha secundado esa vocación de su competidor y ha abierto sus *wilayat* (Provincias del Califato) fuera de las zonas de conflicto en Siria e Irak, operando con las mismas tácticas que utiliza AQ. En las dos organizaciones está perdiendo peso la recluta de combatientes en favor de que los *muyahidines* de origen extranjero (entre ellos los europeos) que combaten en sus filas, atenten en sus países de residencia.

En suma, la diferencia fundamental, en cuanto a los objetivos teóricos declarados de ambas organizaciones, estriba en que Al Qaeda se centraba en desalojar al infiel de los lugares sagrados y el Estado Islámico lo que pretende es el califato universal. Sin embargo, en esencia, ambas anhelan la expansión de su interpretación del Islam por lo que se estima están abocadas a cruzarse en el camino, en términos de acuerdo o confrontación. En este último caso, no sería descabellado aventurar que pudiera tener lugar en la convulsa y extensa región del Magreb-Sahel, con lo que el riesgo para Europa es evidente.

---

<sup>117</sup> Diario *El Mundo*: “El líder de Al Qaeda Al Zawahiri carga contra el 'califato ilegítimo' pero deja la puerta abierta a la cooperación con el IS”, Francisco Carrión, 09.09.2015, disponible en (fecha de consulta 16.09.2015): <http://www.elmundo.es/>



*...la unidad de Europa no es una fantasía, sino que Europa es la realidad misma y la fantasía es precisamente lo otro, la creencia de que Francia, Alemania, Italia o España son realidades sustantivas e independientes.*

(Ortega y Gasset)

### **III. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A ESA AMENAZA**

Una vez descrita en qué consiste la amenaza del terrorismo yihadista, es el momento de iniciar el análisis de la legislación europea promovida, dentro de las competencias de la Unión, en orden a hacer frente a la misma.

Abraham Maslow, en su “pirámide de jerarquía de las necesidades humanas”, situó la seguridad como la “primera necesidad no material” que el hombre anhela conseguir (la segunda tras las necesidades fisiológicas)<sup>118</sup>. A lo largo de la historia, todas las formas de sociedad han ejercido funciones de seguridad. En las sociedades democráticas actuales la seguridad es el sustrato necesario para el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas; lo que implica el desarrollo de la labor policial conforme a Derecho, de forma eficiente, para hacer frente a un amplio rango de retos criminales, entre los que se encuentra, de forma destacada, el terrorismo<sup>119</sup>.

Fruto de ese complejo y difuso proceso de “globalización”, entre otros efectos, han surgido diversas amenazas de dimensión internacional que han generado, a su vez el concepto de “sociedad del riesgo global” en la que “...aparecen nuevas opciones y peligros para la vida en sociedad que demandan una nueva estructura para gestionar el conflicto...<sup>120</sup>”. En este punto, la Unión Europea, como organización internacional que aglutina a numerosos Estados, tiene el deber de

---

<sup>118</sup> MASLOW A. H.: *Motivación y personalidad*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1991, pp. 25 y 26.

<sup>119</sup> Sobre el origen de la función policial y su lugar en la sociedad democrática: JAR COUSELO, G.: “El papel de la Policía en una Sociedad Democrática”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS), núm. 85, 1999, pp. 199-220.

<sup>120</sup> CABELLO, A. M. y HORMIGOS RUIZ, J.: “La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad”, *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales* (Asociación Castellano Manchega de Sociología), núm. 7, 2005, pp. 27-40; en concreto, p. 28, disponible en (fecha de consulta 08.09.2015): <http://www.redalyc.org/>

contribuir junto a estos en su gestión, en aquellos aspectos en los que la actividad estatal no puede alcanzar sus objetivos de forma suficiente.

Antes de iniciar el análisis, hay que volver a insistir en la idea de que la respuesta al reto terrorista sigue siendo eminentemente nacional: cada Estado miembro diseña, establece y desarrolla una política antiterrorista propia, de manera que, en lo que interesa al objeto de la presente Tesis Doctoral, la investigación policial es también iniciada, controlada y culminada de forma íntegra por los Estados europeos de forma individual. Aunque este hecho constituya el punto de partida, debe asimismo constatarse la existencia de una legislación europea en materia de interior y de justicia penal e incluso de una legislación específicamente antiterrorista, al modo de la UE. Por tanto, la cuestión que inmediatamente surge es la de si esa legislación europea ha contribuido de alguna forma, en el concreto ámbito de la investigación policial, a las distintas respuestas nacionales al terrorismo, en especial el yihadista, y en qué grado lo ha hecho.

En este capítulo III, como paso previo al análisis de las concretas herramientas jurídicas implementadas por la Unión Europea, se examina, primeramente, el marco en el que se promueven y desarrollan, el denominado “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, posteriormente, el marco más restringido de la “cooperación judicial en materia penal” y de la “cooperación policial” y, finalmente, el planteamiento general de la concreta actividad antiterrorista de la Unión, lo que pudiera considerarse, como la “política y legislación antiterrorista europea”.

## **1. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**

En este apartado se va a analizar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ); su origen y desarrollo, la actual regulación en el Tratado de Lisboa (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009) y las prioridades políticas que se han ido estableciendo.

Este espacio supone un objetivo de primer orden para la Unión Europea, siendo una de las materias en la que más empeño se está poniendo por parte, tanto de las instituciones de la Unión, como de los Estados miembros en sus diferentes iniciativas. Como se ha adelantado, engloba ámbitos competenciales muy amplios que en algunos casos inciden en el “corazón” de la soberanía estatal. En este sentido,



el ELSJ abarca, entre otros, el orden penal, la jurisdicción de jueces y tribunales, la actividad de los servicios de policía o las políticas de asilo o de inmigración.

Algunos autores han destacado ciertos defectos en este sector de actividad normativa, como es el caso de Amoedo Souto que señala la “falta la seguridad jurídica, la claridad de regímenes y la racionalidad normativa; es decir, el conjunto de valores que constituyen el horizonte de la dogmática jurídica moderna” además de “claridad, garantismo, sistematización y codificación propios del Derecho moderno<sup>121</sup>”.

A pesar de lo anterior, si bien es cierto que esta regulación adolece, como veremos, de ciertos defectos, también es cierto que hay que valorar su contribución al inicio del establecimiento de un necesario marco de seguridad común, cuyo contrapeso son las medidas tomadas en el ámbito de la garantía de los derechos fundamentales, sobre todo en materia de protección de los datos personales que tienen un peso fundamental en la regulación concreta de las diversas herramientas

Se adelanta ya que la Unión Europea legisla en el ámbito del ELSJ de forma compartida con los Estados miembros, tal y como consta en el artículo 4.2 del TFUE, letra j y su regulación se encuentra en el Título V del TFUE<sup>122</sup>. Fue el Tratado de Ámsterdam (1997) el que introdujo la denominación de ELSJ, pero supone la resultante de un proceso complejo que ha superado diferentes fases y cuyo contenido se analiza en los apartados siguientes.

### 1.1. Origen y evolución

Naturalmente, la cooperación en asuntos de justicia e interior ha ido de la mano de la evolución de la idea de una organización de Estados europeos<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> AMOEDO SOUTO, C. A.: “La cooperación policial en la Unión Europea: su repercusión en el modelo español de seguridad pública”, *Revista Catalana de Seguretat Pública* (Instituto de Seguridad Pública de Cataluña), núm. 17, diciembre de 2006, pp. 43-60; en concreto, p. 44, disponible en (fecha de consulta 07.06.2013): <http://www.raco.cat/>

<sup>122</sup> Título V (arts. 67 y ss.) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), DOUE núm. C 326 de 26/10/2012 p. 0001 - 0390.

<sup>123</sup> Sobre cuestiones generales acerca del proceso de construcción europeo puede consultarse: ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2002; DE FARAMIÑÁN GILBERT, J. M.: “Sobre los orígenes y la idea de Europa (en el cincuenta aniversario de la UE)”, *Revista de Electrónica Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007, disponible en (fecha de consulta 09/06/2015): <http://www.reei.org>; CRESPO MACLENNAN, J.: “Del ocaso de las potencias europeas al auge de la Europa global: el proceso de integración europea, 1950-2007”, en BENEYTO

El antecedente más remoto de cooperación en los ámbitos de justicia e interior en Europa fue el *Club de Berna*, constituido en 1971, con el objetivo de la lucha antiterrorista, si bien no era una institución puramente europea, en tanto en cuanto participaban también los Estados Unidos de Norte América.

Paralelamente, y en el marco general de la denominada “Cooperación Política Europea<sup>124</sup>” (CPE), los Estados miembros comenzaron a celebrar reuniones y a coordinar acciones. Asimismo, en 1971, surgió el *Grupo Pompidou*, para la lucha contra el tráfico de estupefacientes desde una perspectiva multidisciplinar y no sólo jurídica. El carácter intergubernamental, escogido por los Estados miembros para el desarrollo de la cooperación en asuntos de justicia e interior, perdurará hasta el Tratado de Maastricht.

Posteriormente, el *Consejo Europeo de Roma*, en diciembre de 1975, decidió que los Ministros del Interior de los Estados miembros de la Comunidad se reunirían para discutir cuestiones de su competencia, especialmente las de orden público, estableciendo con este fin el *Grupo de Trevi*<sup>125</sup>, concebido como una estructura destinada a la cooperación fuera del marco comunitario, pero al servicio del proceso de integración europea. Supuso la reunión de los Ministros de Interior y/o Justicia de los Estados miembros, hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, aprovechando el marco expuesto de la Cooperación Política Europea.

El establecimiento del *Acta Única Europea* (AUE) –firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986- y la firma de los *Acuerdos de Schengen* el 14 de junio de 1985 influyó de forma muy positiva en el desarrollo de la cooperación en asuntos de

---

PÉREZ, J. B. (dir.), MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords.): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

<sup>124</sup> Como es sabido, se trataba de un sistema de cooperación de carácter intergubernamental fuera del contexto de los Tratados comunitarios, sencillo y modesto, pero que funcionó relativamente bien. Según la CPE, antes de que cada Estado miembro tomara decisiones nacionales en temas de política exterior susceptibles de influir en el funcionamiento de las Comunidades Europeas debía consultar con los demás Estados miembros. Si era posible, se fraguaba en el tema en cuestión una posición común, si no cada Estado actuaba según su criterio. El sistema de la CPE tal y como se desarrolló en la práctica fue institucionalizado por el Acta Única Europea (1986), en GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M. J. y PIERNAS LÓPEZ, J. J.: *La Unión Europea y su Derecho*, Trotta, Madrid, 2015, p. 28.

<sup>125</sup> *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*, el contenido de sus encuentros no ha trascendido al público, por ello, es difícil analizar la estructura del Grupo, ni el trabajo desarrollado. Sí se conoce que sus competencias fueron ampliadas progresivamente, y que los acuerdos internacionales firmados, en su seno, son casi inexistentes.

justicia e interior, pero es preciso advertir, con todo, que en ningún caso modificaron la naturaleza intergubernamental de la cooperación.

El AUE tenía el objetivo de reactivar el proceso de construcción europea, con el fin de completar la realización del mercado interior, pero, a la misma vez, supuso una aceleración en el desarrollo de la cooperación en todas las materias relativas a los asuntos de justicia e interior, cuyas consecuencias son evidentes en la actualidad. La realización de un “espacio sin fronteras interiores”, conllevaba la creación de una zona dónde las personas, las mercancías y los capitales, pudieran circular libremente, sin obstáculos, y, consecuentemente, la adopción de normas comunes relativas al cruce de las fronteras exteriores y unos principios básicos en materia de inmigración, asilo y visados. El hecho de tener que eliminar los controles fronterizos fue el motivo por el cual los países europeos se vieron abocados a reforzar y progresar en la cooperación; sin embargo, esa apuesta por crear un mercado interior no fue acompañada de una atribución de competencias a la Comunidad Europea, por lo que se articularon estructuras de cooperación, otra vez, de carácter intergubernamental.

Esa ausencia de competencias comunitarias motivó que los países tuvieran que profundizar en la vía intergubernamental, con vistas a alcanzar el referido objetivo del mercado interior, dando lugar al *Grupo Schengen*, formado, en origen, por cinco Estados -Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y Alemania- que tenían experiencias anteriores en la flexibilización o eliminación de controles fronterizos. Como resultado del trabajo de este Grupo, se firmó el *Acuerdo de Schengen* relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes y que es analizado en el próximo capítulo. Este acuerdo no era de aplicación inmediata, sino que necesitaba de un desarrollo en todas las materias que contemplaba, motivo por el que se firmó un segundo acuerdo, el *Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS)*, de diecinueve de junio de 1990, mucho más detallado y preciso, en el que se contienen, entre otras, disposiciones específicas y figuras jurídicas sobre cooperación policial y seguridad (*Vid. infra* capítulo IV, apartado 1, subapartado 1.1, letra A).

La década de los noventa se caracterizó por la definitiva incorporación de los asuntos de justicia e interior a los Tratados, incluida la cooperación desplegada al amparo de los Acuerdos de Schengen. Dos grandes impulsos hicieron efectiva esta

incorporación: el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam.

Como es sabido, con la firma del *Tratado de Maastricht* (1992), por primera vez, se superó el objetivo económico inicial de la Comunidad Europea hacia la integración en otros ámbitos y prueba de ello fue el cambio de denominación; de “Comunidad Europea” a “Unión Europea”, sustentada en tres pilares. La cooperación JAI o CAJI (el tercer pilar) de carácter intergubernamental fue introducida en el proceso de integración europeo con ocasión de la reforma de Maastricht, pero esas materias seguían sin impregnarse de los caracteres propios del Derecho Comunitario y, en general, del nuevo “pilar comunitario”, de manera que se convirtieron en políticas o ámbitos de cooperación de la UE, pero conservando las estructuras anteriores. La acción de la UE en las materias del Título VI TUE, artículos K, se desarrollaba en una “pantanososa” zona limítrofe entre las competencias europeas y las estatales. El Tratado de Maastricht también introdujo la idea de una “Europa a la carta”, embrión de lo que sería la *cooperación reforzada*, institucionalizada posteriormente con el Tratado de Ámsterdam.

El hecho de estar al margen de “lo comunitario”, provocó que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Parlamento Europeo no pudieran ejercer un control, además de que la transparencia del trabajo, de cara a la opinión pública, fue muy escasa, como han subrayado Curtin y Meijers<sup>126</sup>. El antiguo Título VI del TUE se convirtió, en palabras de Carrera Hernández, en un “cajón de sastre<sup>127</sup>” al que fueron conducidos todos los asuntos de justicia e interior y, por tanto, también la cooperación policial. Esta configuración jurídica provocó un mal funcionamiento de la cooperación en cuestiones tan sensibles como estas, aunque se produjeron logros como la celebración del Convenio relativo a la Oficina Europea de Policía y varias acciones comunes destinadas a la lucha contra determinados actos delictivos.

---

<sup>126</sup> CURTIN, D. y MEIJERS, H.: “The principle of open government in Schengen and the EU: democratic retrogression?”, *Common Market Law Review*, vol. 32, 1995, pp. 391-442; en concreto, p. 395.

<sup>127</sup> CARRERA HERNÁNDEZ, F. J.: *La cooperación policial en la UE: acervo Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003, p. 25.

El *Tratado de Ámsterdam* (1997)<sup>128</sup> reformuló la CAJI de Maastricht mediante tres modificaciones: 1) la *comunitarización* parcial de esta materia, 2) la reconfiguración del tercer pilar (intergubernamental) reubicando la mayor parte de sus contenidos en el pilar comunitario –“comunitarizó” el asilo, la inmigración y la cooperación judicial civil- y 3) la incorporación del exitoso “acervo Schengen” como Derecho de la UE. Estas modificaciones consolidaron la ausencia de un régimen jurídico único, en favor de la existencia de excesivas normas transitorias y excepciones. Se mantuvo el tercer pilar, pero ya únicamente, para la cooperación policial y judicial en materia penal. Las materias relacionadas con la JAI -tanto las pertenecientes al primer pilar como al tercero- seguían unidas, no obstante, por un proyecto común, el denominado “objetivo transpilar<sup>129</sup>” del “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” (ELSJ).

Por ende, aunque el objetivo de lograr tal espacio ya se encontraba recogido en el Tratado de Maastricht, el término “espacio de libertad, seguridad y justicia” aparece expresamente por primera vez, en el Tratado de Ámsterdam<sup>130</sup> que tuvo una finalidad más amplia que la de los anteriores al establecer ese objetivo (artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea):

“[...] un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente, con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.

A partir de ese momento, la cooperación policial se puso al servicio de ese fin; sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión, sería procurar un alto grado de seguridad a la ciudadanía. La cooperación policial, por tanto, quedó configurada como un medio para combatir la delincuencia organizada, específicamente los fenómenos criminales que enumera el TUE:

---

<sup>128</sup> Sobre el Tratado de Ámsterdam y la cooperación en asuntos de justicia e interior: LEJUENE, Y. (dir.): *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruselas, 1998.

<sup>129</sup> Objetivo cuya consecución estaba sujeto a un doble régimen jurídico: comunitario e intergubernamental, con matices.

<sup>130</sup> El espacio de libertad, seguridad y justicia se introdujo como objetivo específico, con la aspiración de que ese mercado sin fronteras interiores “resulte adecuadamente acompañado por medidas compensatorias del déficit de seguridad que de ello deriva, sin que las mismas acaben afectando a los estándares de derechos y garantías proclamados como valores esenciales de la filosofía política sobre la que se sienta la UE”, en SÁNCHEZ LEGIDO, A.: “La Euro-orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007, p. 3.

“[...] el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude”.

Como se estudiará en este apartado la concreción del espacio de libertad, seguridad y justicia, se hizo reposar en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2015).

El Tratado de Ámsterdam también introdujo formalmente un mecanismo de cooperación para “avanzar” en la construcción europea. Se elimina la “Europa a la carta” del Tratado de Maastricht y se instaura la *cooperación reforzada*<sup>131</sup> para el campo de la cooperación en materia penal. La introducción de este mecanismo de flexibilidad se convirtió por aquel entonces en un tema destacado de debate, en este sentido J. Martín y Pérez de Nanclares exponía sobre el mismo:

“En definitiva, aun reconociendo lo prematuro de la valoración, la cooperación o, mejor, la integración reforzada no será, ciertamente, el elixir milagroso que vaya a lograr el siempre buscado equilibrio entre unidad y pluralidad. Si con ocasión de la regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht considerábamos que el tiempo diría si iba a ser el caballo de Troya que entrara en la fortaleza comunitaria o la primera piedra de un sólido edificio federal, a propósito de la cooperación reforzada bien podemos atribuirle igualmente la posibilidad de que se convierta en fermento de una integración cada vez más estrecha o en cuña de su dilución<sup>132</sup>”.

En suma, el Tratado de Ámsterdam fue el marco bajo el cual se desarrolló la actividad de la UE en el ámbito de justicia e interior hasta la llegada del Tratado de Lisboa, tanto los grandes contenidos como las opciones de política legislativa más importantes.

Por su parte, el *Tratado de Niza*, de 26 de febrero del 2001, no cambió esencialmente el marco diseñado por el Tratado de Ámsterdam para el desarrollo de

---

<sup>131</sup> Sobre la “cooperación reforzada” puede consultarse: DE AREILZA, J. M. y DASTIS, A.: “Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿Nuevos métodos para una Europa nueva?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1, Enero-junio 1997, p. 24; MANGAS MARTÍN, A.: “La cooperación reforzada en el Tratado de Ámsterdam”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, vol. XXV, núm. 10, octubre 1998, p. 27; URREA CORRES, M.: *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, pp. 42-53; ORTEGA, A.: *Las cooperaciones reforzadas como método de integración en El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 181-186; ALCOCEBA, M. A.: *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 26-71.

<sup>132</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La flexibilidad en el Tratado de Ámsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, Enero/Junio 1998, pp. 205-232; en concreto, p. 232.

las materias de cooperación policial y judicial penal<sup>133</sup>. Con la firma de este Tratado se introdujeron modificaciones que afectaban, en especial, a la cooperación judicial en materia penal –EUROJUST- y a la *cooperación reforzada*<sup>134</sup> que permitiría a la UE llegar a ser de la forma más veloz posible un “espacio de libertad, seguridad y justicia”. En relación con las “cooperaciones reforzadas” hay que hacer constar que han sido bien escasas y de fecha relativamente reciente (Patente Única Europea y en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación legal<sup>135</sup>) y se ha debatido si sería posible desarrollarla en el ámbito de la unión monetaria<sup>136</sup>. En el ámbito de la cooperación policial y judicial penal, hasta el momento, no existe ningún ejemplo de uso de este mecanismo.

### 1.2. Articulación jurídica en el Tratado de Lisboa

La enmarañada regulación jurídica del Tratado de Ámsterdam en asuntos de interior arrojó problemas en cuanto a su operatividad. El ELSJ se encontraba dividido en dos pilares; como se ha dicho, proliferaban excepciones y regímenes especiales dispersos en tratados y protocolos, y las instituciones europeas se desviaban con frecuencia de su funcionamiento normal en estos ámbitos.

El *Tratado de Lisboa* (2007), aunque no supone un cambio radical en la configuración del ELSJ, ya que prevé un régimen transitorio pero de efectos sustanciales, lo ha rediseñado aportando mayor claridad y sistematización<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> Sobre la cooperación judicial y policial tras Niza: DÍAZ BARRRADO, C. M.: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea. Nuevas perspectivas”, *Noticias de La Unión Europea*, núm. 218, 2003, pp.35-48.

<sup>134</sup> Al respecto puede consultarse, entre otros, MARTÍNEZ SIERRA, J. M.: “La cooperación reforzada tras Niza”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, 2000, pp. 31-82, disponible en (fecha de consulta 09/02/2015):<http://repositori.uji.es>.

<sup>135</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M. J. y PIERNAS LÓPEZ, J. J.: *La Unión Europea y su Derecho...*, *óp. cit.*, pp. 93 y 94 en nota 124.

<sup>136</sup> MARÍN, M. y URREA CORRES, M.: “Una aclaración necesaria”, *El País*, 01.12.2011, disponible en (fecha de consulta 09/06/2015): <http://internacional.elpais.com>

<sup>137</sup> Sobre el Tratado de Lisboa y el ELSJ: DÍAZ BARRRADO, C. M.: “El Espacio de libertad, seguridad y justicia”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dir.), DÍAZ BARRRADO, C. M. (dir.), ALCOCEBA GALLEGU, M. A. (coord.) y MANERO SALVADOR, A. (coord.): *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96; DEL VALLE GÁLVEZ, A.: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435 y DA SILVA OCHOA, J. C.: “El Tratado de Lisboa: Tres consideraciones sobre un espacio común de libertad, seguridad y justicia”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 10, octubre 2009, p. 5, disponible en (fecha de consulta 09/06/2015): <http://www.legaltoday.com>

Este “espacio” se incluye, tempranamente y de forma casi idéntica a la recogida en el Tratado de Ámsterdam, entre los objetivos de la UE (párrafo 2º del artículo 3 TUE):

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

En lo que se refiere a la estructura general de este espacio público europeo (Título V del TFUE), se identifican tres componentes básicos, descritos en los párrafos 2 a 4 del artículo 67 TFUE:

- 1) Respecto del componente *libertad*: el ELSJ garantizará la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre Estados miembros y la equidad respecto de los nacionales de terceros países (capítulo 2, del Título V del TFUE).
- 2) La *seguridad*: el ELSJ pretende la consecución de un nivel de seguridad elevado a través de medidas de prevención y lucha contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales de los Estados miembros. Los capítulos 4 y 5 del Título V del TFUE, recogen todo lo relativo a la “Cooperación Judicial en materia Penal” y “Cooperación Policial”, respectivamente.
- 3) El elemento de *justicia*, se asocia con la garantía de la tutela judicial bajo el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil (capítulo 3, Título V del TFUE).

Como se puede comprobar, dentro de cada uno de estos tres componentes básicos de la estructura normativa del ELSJ se incluyen una serie de objetivos políticos relacionados. Del análisis de esa estructura se extrae que el elemento que mayor peso tiene en la arquitectura del mismo es el de la *seguridad*; no sólo por la cantidad de objetivos contenidos en él, sino por la voluntad de los Estados miembros



de la UE por continuar desarrollándolo. El componente *libertad* podría considerarse como el más consolidado de todos con la efectiva supresión de los controles fronterizos interiores desde hace años y el establecimiento y buen funcionamiento del “Sistema de Información Schengen” (SIS), base de datos europea que sustenta esa medida. El elemento *justicia* es el menos desarrollado hasta la fecha, aunque se considera que la “Orden Europea de Detención y Entrega” es un mecanismo de cooperación ejemplar.

Esta mejor estructuración se debe, en gran parte, a su total *comunitarización* que con matices lleva a la unificación de su régimen jurídico, y acaba con su caracterización como objetivo *transpilar*. La consecuencia evidente es la plena aplicación del arsenal jurídico comunitario, esto es, la aplicación de los principios del Derecho de la UE en sus relaciones con los ordenamientos internos: primacía, eficacia directa y responsabilidad del Estado por violación del Derecho de la Unión, además de los de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>138</sup>.

Asimismo, la referida *comunitarización* del ELSJ ha traído la unificación de los actos jurídicos utilizados, la aplicación mayoritaria del procedimiento legislativo ordinario y el “normal” desenvolvimiento de las competencias jurisdiccionales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El rango de materias que cubre el ELSJ es muy amplio y, consiguientemente ha dado lugar una ingente producción normativa. El Título V TFUE enuncia cuatro ámbitos esenciales en el marco del ELSJ, cuya modificación no conlleva una sustancial ampliación de competencias pero su mejor sistematización puede dar lugar a progresos más coherentes:

- a) Control de fronteras, asilo e inmigración.
- b) Cooperación judicial civil.
- c) Cooperación judicial penal.
- d) Cooperación policial.

---

<sup>138</sup> Principios aplicables al ejercicio de las competencias compartidas por parte de la UE, puesto que el ELSJ está conceptualizado como competencia compartida y por tanto está bajo el funcionamiento del principio de *preemption* u ocupación del terreno. En concreto, el principio de subsidiariedad, supone un límite infranqueable para la acción de la UE, como resulta repetidamente mencionado a lo largo del Título V TFUE, hasta el punto de que el primer artículo lo recoge expresamente “...respeto de los distintos sistemas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros”.

Debido a que la presente Tesis está centrada en lo policial, el análisis se centrará en el contenido de esa cooperación dentro del ELSJ (*Vid. infra* apartado 3 de este capítulo III), con referencia, también, a los instrumentos más destacados de la cooperación judicial en materia penal (*Vid. infra* apartado 2 de este capítulo III).

Por la relevancia que tiene para esta investigación, se debe señalar la vigencia respecto de todo el Título V, de dos ideas: 1) la subsistencia del límite tradicional referente a las potestades de los Estados respecto del “mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad interior” (art. 72 TFUE) y en especial de la seguridad nacional, que “seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro” (art. 4.2 TUE) y 2) la atribución a la Unión de una competencia refleja para establecer una “cooperación administrativa” en todos los ámbitos que recaen dentro del ELSJ (art. 74 TFUE).

Como ya se ha afirmado, el ELSJ ha dado lugar a una ingente producción legislativa. La anterior dispersión de las bases jurídicas en pilares y dentro del antiguo Título IV Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas (TCE) provocó una fragmentación normativa que el Tratado de Lisboa ha intentado esclarecer agrupando materias que poseen manifiesta unidad<sup>139</sup>. Así, el procedimiento legislativo previsto para las materias contenidas en el ELSJ en la nueva regulación simplifica algunos aspectos con relación a la anterior, debido a su inclusión en el “procedimiento legislativo ordinario” (art. 294 del TFUE). No obstante, dada la alta sensibilidad de las materias que se incluyen en el mismo se siguen manteniendo numerosas especificidades, excepciones y casuística procedimental.

Hay, de hecho, tres particularidades que alteran la plena observancia de ese régimen general:

1. El ámbito del ELSJ es ciertamente propicio para el uso de procedimientos especiales en los que se requiere sólo la consulta o aprobación del Parlamento Europeo y/o la unanimidad del Consejo. Así, está previsto, entre otros, para las medidas de cooperación policial operativa (art. 87.3

---

<sup>139</sup> El Consejo Europeo ha insistido en esa dirección, como se hizo constar en el Programa de Estocolmo en el que considera que: “el desarrollo de la legislación en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia es impresionante, pero presenta fallos de superposición y cierta falta de coherencia. Además, podría mejorarse la calidad de la legislación, incluido el lenguaje utilizado en algunos de los actos jurídicos”.

TFUE) o la fijación de las condiciones en las que las fuerzas policiales pueden actuar en otros Estados miembros (art. 89 TFUE).

2. La introducción de lo que en el *argot* europeo se ha denominado *frenacelarador*. Este mecanismo está contemplado en relación con las normas de aproximación de las legislaciones procesales o sustantivas (arts. 82.3 y 83.3 TFUE) para aquellos casos en los que un Estado considera que la directiva propuesta afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal. En tal caso, se suspendería el procedimiento legislativo ordinario y la cuestión sería elevada al Consejo Europeo – “freno de emergencia”-; si este lograra el consenso en el plazo de cuatro meses se pondría fin a la suspensión devolviendo el asunto al Consejo. En ausencia de consenso, si al menos nueve Estados miembros desean establecer una *cooperación reforzada* en base al proyecto de directiva, lo comunicarían a las instituciones –Comisión, PE y Consejo- y la autorización para ello se entenderá concedida, siendo de aplicación las normas del Tratado para este tipo de cooperaciones –“acelerador o vía rápida de cooperación reforzada”-. Un mecanismo análogo que también prevé, de aceptarse, una *cooperación reforzada*, es el previsto para el establecimiento de medidas de cooperación policial operativa (art. 87.3 TFUE), cuando, a causa de la unanimidad requerida no se puedan adoptar tales decisiones y al menos nueve Estados miembros quieran progresar.
3. El reconocimiento de la iniciativa normativa de los Estados miembros en los ámbitos de cooperación policial y judicial penal (y su competencia refleja de cooperación administrativa). Esta capacidad es considerada como una reminiscencia de la anterior regulación del tercer pilar.

Debido a la naturaleza de sus contenidos, una característica que acompaña al ELSJ y a la cooperación en asuntos de justicia e interior desde el principio de su puesta en marcha es la flexibilidad en la aplicación del entramado de sus disposiciones. Una y otra vez la edificación del mismo se ha ido consiguiendo recurriendo a la diversificación del régimen de obligaciones, admitiendo las demandas formuladas por los distintos Estados miembros. Por tanto, nos

encontramos ante un sistema flexible en detrimento de la sistematización y sencillez jurídica que debiera ser consustancial a materias tan sensibles como esta.

El Tratado de Lisboa establece, como es sabido, un régimen jurídico transitorio de las normas del tercer pilar, permaneciendo en vigor los efectos jurídicos de ese régimen transitorio hasta que no sean modificados o derogados (art. 9 del Protocolo 36 al Tratado de Lisboa), momento en el cual empezará a aplicarse el régimen general. A tal fin, la Declaración número 50 al Tratado de Lisboa invita a las instituciones a realizar en la medida de lo posible la adaptación de toda esta normativa dentro del período transitorio, pero como afirma Diego Javier Liñán Nogueras:

“[...] hay signos que apuntan a una pervivencia mayor, pues los nuevos actos adoptados, en lugar de derogar, expresamente preservan el mantenimiento en vigor parcial de los anteriores (las directivas sobre decomiso u orden europea de investigación son un claro ejemplo)<sup>140</sup>”.

Por tanto, el mencionado artículo 9 prorroga la vigencia de los actos jurídicos previstos en el Tratado de Ámsterdam –posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y convenios y acuerdos internacionales de la UE con terceros- para el desarrollo de los asuntos de Cooperación Policial y Judicial en materia penal<sup>141</sup>.

En el ámbito institucional<sup>142</sup>, la regulación del ELSJ presenta rasgos particulares que son la resultante de la suma de la anterior regulación con su práctica y las novedades que ha traído consigo el Tratado de Lisboa.

En primer lugar, el Consejo Europeo confirma su papel central en la definición de las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa

---

<sup>140</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 112.

<sup>141</sup> Las posiciones comunes delimitan el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto, mientras que las decisiones marco fueron utilizadas para la aproximación de legislaciones, con un funcionamiento parecido a las directivas pero sin eficacia directa. A su vez, las decisiones regulaban el espacio que no cubrían las decisiones marco, también sin efecto directo. Debe destacarse en este punto que se recurrió a las decisiones para la creación de órganos, redes, agencias o programas y para facilitar la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros de la Unión. Los Convenios entre Estados miembros desaparecen con el Tratado de Lisboa aunque podrán ser modificados o derogados por actos de Derecho derivado.

<sup>142</sup> Sobre el dibujo institucional del ELSJ, tras el Tratado de Lisboa: GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J.: “El Tratado de Lisboa y las instituciones (no jurisdiccionales) de la Unión”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dir.), DÍAZ BARRRADO, C. M. (dir.), ALCOCEBA GALLEGU, M. A. (coord.) y MANERO SALVADOR, A. (coord.): *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 165-190; MELLADO PRADO, P.: “El funcionamiento de las instituciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 2006, pp. 35-49.

del ELSJ. Ya en la práctica anterior al Tratado de Lisboa se había configurado esta posición al adoptarse esas orientaciones en los denominados Programa de Tampere (2000-2005), de La Haya (2005-2010) y de Estocolmo (2010-2015), pero ahora se refuerza (art. 68 TFUE). Esas prioridades políticas son analizadas en el siguiente subapartado, pero ya se puede adelantar que se ha ido poniendo el foco en diversos puntos, desde la intensificación de los instrumentos de cooperación penal hasta la posición del ciudadano europeo respecto del ELSJ como sujeto titular de derechos: acceso a la justicia, protección de datos, etc.

En segundo lugar, el artículo 71 TFUE habilitaba al Consejo para el establecimiento del *Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior* (COSI), que se creó mediante la *Decisión 2010/131/UE del Consejo, de 25 de febrero de 2010*<sup>143</sup>. En el marco del COSI las autoridades competentes de los Estados miembros pueden coordinar sus actuaciones en los campos de la cooperación policial y aduanera, la protección de las fronteras exteriores y la cooperación judicial en materia penal, entre otros, y si la situación lo requiere podrían participar representantes de las agencias y organismos de la Unión afectados. No tiene este Comité competencias operativas, ni legislativas y su función primordial es la “elaboración”, “supervisión” y “aplicación” de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea<sup>144</sup>. Está compuesto por miembros de los ministerios nacionales competentes, asistidos por representaciones permanentes de los Estados miembros frente a la Unión Europea, y por la secretaría del Consejo. De interés para la presente Tesis representa el hecho de que el Comité tiene también el mandato, junto con el “Comité Político y de Seguridad” (CPS), de asistir al Consejo con arreglo a la llamada *cláusula de solidaridad* (art. 222 TFUE) que establece que la Unión “movilizará todos los instrumentos de que disponga”, para ayudar a un Estado miembro que haya sido objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

---

<sup>143</sup> Decisión 2010/131/UE del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior (COSI) [DO L 52 de 03.03.2010].

<sup>144</sup> 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].

Las primeras evaluaciones de las instituciones de la Unión sobre su actuación revelaron un “discreto protagonismo<sup>145</sup>”, aunque en las últimas se afirma que representa cada vez más “el centro de gravedad del enfoque integrado y operativo a nivel de varias agencias de la seguridad interna de la UE”, admitiendo que “debería ser más operativo en cuanto a la coordinación del trabajo de los Estados miembros, la Comisión y las agencias de la UE<sup>146</sup>”.

Continuando con el ámbito institucional del ELSJ, en tercer lugar, y aunque las competencias jurisdiccionales del TJUE<sup>147</sup> han sido ampliadas hasta alcanzar este ámbito, pervive la limitación de su jurisdicción en lo que respecta a la comprobación de la validez o proporcionalidad de las operaciones desarrolladas por la policía u otros servicios represivos y para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que recaen sobre los Estados miembros en relación con el mantenimiento del orden público y de la salvaguarda de la seguridad interior (art. 276 TFUE).

En cuarto lugar, hay que mencionar las repercusiones que sobre el ELSJ pueda tener el hecho de la participación de los Parlamentos Nacionales en la Unión, novedad introducida por el Tratado de Lisboa. (art. 12 del TUE y Protocolos núm. 1 y núm. 2 anejos al Tratado de Lisboa)<sup>148</sup>, y la posibilidad de una intervención más directa de aquéllos en las propuestas normativas, que también afectan a las surgidas en el ámbito del ELSJ, y que podría provocar que el proyecto legislativo presentado tuviera que revisarse si contraviniera el principio de subsidiariedad (artículo 7, apartado 2, del Protocolo núm. 2). Asimismo, los Parlamentos nacionales participan en la evaluación de las actividades de EUROJUST y EUROPOL (artículos 85 y 88

---

<sup>145</sup> Véase el “Primer informe anual sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE”, Bruselas, 25 de noviembre de 2011, [COM (2011) 790 final].

<sup>146</sup> Véase el “Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, 2010-2014” Bruselas, 20 de junio de 2014, [COM (2014) 365 final], p. 4.

<sup>147</sup> Sobre el TJUE y el ELSJ: IGLESIAS SÁNCHEZ, S.: “La Jurisprudencia del TJUE en el ámbito del espacio de la libertad, seguridad y justicia y las competencias de los Estados miembros”, en DONAIRE VILLA, F. J. (coord.) y OLESTI RAYO, A. (coord.): *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 47-64.

<sup>148</sup> En general, como es sabido, tienen los Parlamentos Nacionales la posibilidad de analizar cualquier proyecto de acto legislativo con respecto al principio de subsidiariedad en un plazo de ocho semanas, sin que sea posible adoptar ninguna decisión relativa a ese acto en la Unión hasta que no expire dicho plazo. Al respecto puede consultarse: STORINI, C.: *Parlamentos Naciones y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005 y CERVELL HORTAL, M. J.: “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, 17-18 de diciembre de 2007, Iustel, Madrid, 2008.

del TFUE), aunque lo cierto es que hasta el momento la práctica en este sentido no está totalmente consolidada.

Por último, otro rasgo particular de la nueva regulación introducida por el Tratado de Lisboa, que afecta no sólo al ELSJ sino en general a otras materias de la UE, hace referencia a un fenómeno al que se ha dado por llamar *agencificación*, para llamar la atención sobre el hecho de la creación y multiplicación de diversas agencias en la Unión, lo que para algunos plantea dudas desde el punto de vista del equilibrio institucional, la atribución de competencias y el control democrático.

En lo que se refiere a las competencias de las instituciones europeas sobre los actos jurídicos dictados en el ámbito del ELSJ, el artículo 10 del Protocolo 36 sobre las disposiciones transitorias (anejo al Tratado de Lisboa) había congelado durante los primeros cinco años de vigencia del Tratado de Lisboa, es decir hasta el 1 de diciembre de 2014, las competencias de la Comisión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a lo previsto en el antiguo artículo 35 TUE<sup>149</sup>. Las principales consecuencias de este hecho –la Comisión no podía interponer un recurso de incumplimiento y la competencia del Tribunal de Justicia era facultativa y graduable– dieron como resultado la falta de eficacia y homogeneidad en el cumplimiento de estas normas, tomando protagonismo el mecanismo del artículo 70 TFUE sobre evaluación objetiva e imparcial de la aplicación de las políticas del ELSJ:

“Sin perjuicio de los artículos 258, 259 y 260, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión contempladas en el presente título, en particular con objeto de favorecer la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo. Se informará al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales del contenido y los resultados de esta evaluación”.

---

<sup>149</sup> En el que se otorgaba a este Tribunal la competencia para: pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez e interpretación de las decisiones marco y de las decisiones, sobre la interpretación de convenios celebrados de conformidad con el título VII y sobre la validez e interpretación de sus medidas de aplicación; controlar la legalidad de las decisiones marco y de las decisiones en relación con los recursos interpuestos por un Estado miembro o la Comisión por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder; pronunciarse sobre cualquier litigio entre Estados miembros relativo a la interpretación o aplicación de actos adoptados de conformidad con el apartado 2 del artículo 34 siempre que dicho litigio no pueda ser resuelto por el Consejo en el plazo de seis meses a partir de su remisión al Consejo por uno de sus miembros; pronunciarse sobre cualquier litigio entre los Estados miembros y la Comisión relativo a la interpretación o la aplicación de convenios celebrados con arreglo a la letra d) del apartado 2 del artículo 34.

Por tanto, superada esa fecha, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha recuperado sus competencias jurisdiccionales generales sobre los actos subsistentes, es decir los no modificados, derogados o anulados del tercer pilar, cuyos efectos jurídicos continuarán siendo los que dispone el TUE con anterioridad al Tratado de Lisboa.

Por otro lado, y abundando en la flexibilidad como característica en la aplicación del ELSJ, existen, esencialmente, dos regímenes especiales: para el Reino Unido e Irlanda y para Dinamarca.

El régimen particular para el Reino Unido<sup>150</sup> arranca con su negativa permanente a suprimir los controles en las fronteras interiores de la UE, lo que se recoge en el Protocolo 20 al Tratado de Lisboa y que encuentra como respuesta por parte de los Estados miembros un tratamiento recíproco para sus nacionales. Este protocolo vincula también a Irlanda por la existencia entre estos dos países de acuerdos que establecen una “Zona de Viaje Común” entre ellos.

Puesto que, como se ha dicho, el Tratado de Lisboa *comunitariza* completamente el ELSJ, la exclusión se extiende también sobre los asuntos policiales y de justicia penal del antiguo tercer pilar. El Protocolo 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del ELSJ establece que ambos Estados están exceptuados del Título V TFUE; esto es, no participan en estas medidas y como consecuencia no se derivan obligaciones de ninguna clase para ellos. Este mecanismo de exclusión conocido en la terminología europea como *opt out* se equilibra con la opción de participar en las medidas que se adopten desde el principio del procedimiento o con posterioridad (en cuyo caso se aplicarían las normas de las cooperaciones reforzadas, art. 331 TFUE), lo que se conoce como *opt in*. De hecho,

---

<sup>150</sup> “La elaboración de políticas europeas del Reino Unido está modelada por un abanico de factores institucionales: la naturaleza unitaria del Estado británico, el principio constitucional de soberanía parlamentaria, el sistema mayoritario de gobierno (asegurado en gran parte por reglas electorales), los poderosos recursos potenciales del primer ministro, fuerte coordinación administrativa a través de la oficina del gabinete, la inexistencia de gobiernos regionales y un gobierno local muy débil, la continuidad constitucional inglesa desde el siglo XVII y una herencia institucional colonial. E inmersos en estos rasgos institucionales se encuentran importantes atributos culturales: un estilo político adversarial, una preferencia por el pragmatismo (cambio «político-decisional») sobre constitucionalización supranacional, una fuerte cultura administrativa de eficiencia y una visión global (más que meramente europea). Estos factores pueden explicar en buena medida la línea de conducta y la sustancia del problemático papel británico en el proceso de integración” en BULMER, S.: “El análisis de la Unión Europea como un sistema de gobernación”, *Revista de Estudios Políticos* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia), núm. 90, Octubre-Diciembre 1995, pp. 85-112; en concreto, p.11.



estos Estados han ejercido su Derecho al *opt in* con respecto a muchas medidas adoptadas en el ámbito de la cooperación policial y judicial. Por tanto, si dichos Estados decidieran participar en alguna medida del Título V TFUE, ésta se les aplicará como a cualquier otro Estado miembro, esto es, sin ninguna particularidad.

El régimen especial acordado para Dinamarca, contemplado en el Protocolo 22, supone el rechazo a la *comunitarización* de los asuntos CAJI, con lo que Dinamarca ha quedado excluida de todas las medidas adoptadas en relación al ELSJ. Respecto de los actos adoptados en el marco del antiguo tercer pilar, aun si son modificados con posterioridad por otros actos normativos europeos, seguirán siendo vinculantes para Dinamarca sin que le afecten esas modificaciones.

### 1.3. Prioridades del ELSJ

Lo que se trata de poner de relieve en este subapartado son los diferentes impulsos estratégicos que ha recibido el ELSJ por parte de las instituciones europeas. Hasta el año 2015, esos impulsos se han ido fijando en forma de Programas plurianuales en los que se establecían los objetivos dentro de este espacio europeo, siendo aplicados mediante sus correspondientes planes de acción.

Estos Programas han promovido además ciertas herramientas de cooperación policial, muchas en forma de principios, que han supuesto grandes avances, como el *principio de disponibilidad* que aparece en el Programa de la Haya, incluido en respuesta a los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004. En este momento, hay que destacar como una vez más los acontecimientos marcan el devenir del Derecho en general, y en mayor medida el de un Derecho como el de la UE, en plena expansión.

Los guiones que han ido configurando y concretando el ELSJ son el Programa de Tampere, el Programa de La Haya y el Programa de Estocolmo, y más recientemente se han establecido unas orientaciones estratégicas, ya no en forma de Programa. El examen de su contenido permite apreciar la evolución del ELSJ y su configuración actual.

#### A) Programa de Tampere

El Consejo Europeo celebrado en esta ciudad del interior de Finlandia, el 15 y 16 de octubre de 1999, definió las prioridades del ELSJ para el periodo 2000-

2005<sup>151</sup>. Con su aprobación se pusieron las bases de posteriores desarrollos, ya que se idearon estructuras de cooperación hoy en día vigentes.

Los cuatro puntos esenciales desarrollados por este programa fueron el desarrollo de una Política de Asilo e Inmigración Común de la UE, la consecución de un auténtico “Espacio Europeo de Justicia”, la lucha contra la delincuencia a escala de la UE y una acción exterior más firme<sup>152</sup>.

Respecto del desarrollo de una Política de Asilo e Inmigración Común, en aquel momento la UE trataba de conseguir un enfoque global de la inmigración y para ello se diseñaron estrategias concretas que consistían en lo siguiente:

- Colaboración con los países de origen.
- Creación de un espacio europeo común de asilo.
- Garantía de un trato justo a los nacionales de terceros países.
- Gestión de los flujos migratorios hacia Europa<sup>153</sup>.

En segundo lugar, la consecución de un espacio europeo de justicia era otra de las prioridades contenidas en el Programa de Tampere, marcando líneas estratégicas para ello. En primer lugar, se fijó como objetivo la mejora del acceso a la justicia en Europa, y en segundo lugar y más relacionado con esta Tesis, la necesidad del “reconocimiento mutuo” de resoluciones y sentencias judiciales, y la aproximación de las legislaciones nacionales. Este *principio de reconocimiento mutuo* debe ser aplicable, también a las pruebas obtenidas legalmente por las autoridades de un Estado miembro, que se admitirán ante los tribunales de otros Estados miembros, teniendo en cuenta, como es obvio, el Derecho interno de estos.

---

<sup>151</sup> Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia; Consejo Europeo de Tampere, 15-16 octubre 1999: “Hacia una Unión de libertad, seguridad y justicia: los hitos de Tampere”, 16 de octubre de 1999.

<sup>152</sup> Sobre el Programa de Tampere puede consultarse: CASAS MÍNGUEZ, F.: “Política de inmigración en la UE”, *Ponencia presentada al III Congreso de la Red Española de Política Social* (celebrado en la Universidad pública de Navarra), 24-26 de noviembre de 2011, disponible en (fecha de consulta 23.06.2015): <http://www.uclm.es>

<sup>153</sup> Este último punto sobre la gestión de los flujos migratorios, exigía medidas específicas en relación con campañas de información sobre como inmigrar legalmente y evitar así la trata de seres humanos, establecimiento de una política común en materia de visados y control de documentos falsos y una cooperación más estrecha entre los consulados de Estados miembros de la UE.

El Consejo Europeo establece, por consiguiente, que la “piedra angular” de la cooperación judicial en materia penal (y civil) debe ser dicho principio.

Pero la prioridad más significativa que contemplaba el Programa de Tampere, a efectos de esta Tesis, es “la lucha contra la delincuencia a escala de la UE” (recogida en el apartado C) para la cual se proponían diversas estrategias:

- El desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia a escala de la Unión (capítulo VIII, puntos 41 y 42 del Programa).
- El incremento de la cooperación contra la delincuencia (capítulo IX, puntos del 43 al 50 del Programa).
- La necesidad de una acción especial contra el blanqueo de capitales (capítulo X, puntos del 51 al 58 del Programa).

Respecto de la prevención de la delincuencia, el Consejo Europeo hacía un llamamiento para que se integraran los aspectos de prevención en las acciones contra la misma, y se desarrollaran en profundidad los programas nacionales en este sentido. Se concretaba que debían elaborarse e identificarse prioridades comunes en materia de prevención del delito, tanto en el marco de la política exterior como de la política interior de la Unión, y tenerse en cuenta a la hora de preparar nueva legislación y, de hecho, este fue, entre otros, uno de los objetivos conseguidos por este Programa. Se establecía además en esta esfera la necesidad del desarrollo del intercambio de buenas prácticas y se hacía un llamamiento para reforzar la red de autoridades nacionales competentes en la prevención del delito y la cooperación entre los diferentes organismos nacionales.

Como segundo eje de esta prioridad se fomentaba el incremento de la cooperación; en concreto, el Consejo Europeo determinaba que debía sacarse el máximo rendimiento a la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros al investigar la delincuencia de carácter transfronterizo. En esta dirección se conminaba a los Estados miembros a la creación de Equipos Conjuntos de Investigación (*Vid. infra* capítulo IV, apartado 1, subapartado 1.2, letra B) en la lucha contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el terrorismo, con el apoyo, si así procedía, de representantes de la agencia europea de policía, EUROPOL. Por tanto, vemos como esos Equipos Conjuntos de Investigación eran considerados ya en

aquel momento una herramienta de sumo interés en la lucha contra el terrorismo. En el momento del alumbramiento del Programa de Tampere no había explotado el fenómeno del terrorismo yihadista de carácter global por lo que se estaba pensando en un terrorismo de corte autóctono como el de la organización terrorista ETA.

El Consejo Europeo también exhortaba al establecimiento de una unidad operativa europea de jefes de policía al objeto de intercambiar, en colaboración con EUROPOL, información sobre las tendencias de la delincuencia transfronteriza, experiencias y mejores prácticas, así como la planificación de acciones operativas. Ya en aquel momento se empezaba a identificar a EUROPOL como el elemento que iba a desempeñar un papel central en el apoyo a la prevención, el análisis y la investigación de la delincuencia a escala de la Unión.

Con el objeto de reforzar la lucha contra la delincuencia organizada el Consejo Europeo acordaba, también, crear una unidad de cooperación judicial, EUROJUST, con la misión de facilitar la adecuada coordinación de las Fiscalías nacionales y apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada y cooperar con la red judicial europea para simplificar la ejecución de las comisiones rogatorias. Como es sabido, este organismo europeo fue creado en el año 2005 como consecuencia de este llamamiento.

En el Programa de Tampere se advertía, Asimismo, sobre la necesidad de la armonización de la formación policial en la UE, embrión de lo que sería años más tarde CEPOL<sup>154</sup>.

La tercera línea estratégica en el ámbito de la lucha contra la delincuencia era la necesidad de iniciar una acción especial contra el blanqueo de capitales que está, en palabras del Consejo, en el núcleo mismo de la delincuencia organizada.

---

<sup>154</sup> CEPOL es la Escuela Europea de Policía, creada en 2005 como agencia de la Unión Europea (Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005). Agrupa a funcionarios policiales de rango superior de toda Europa y su objetivo es promover la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento del orden y la seguridad públicos, desde el ámbito académico policial, operando como una red cuyas actividades (cursos, seminarios, conferencias y reuniones) son organizadas en y por los Estados miembros, principalmente en los centros nacionales de formación de funcionarios policiales de rango superior. Para conocer más sobre la misma se puede visitar su página web oficial: <https://www.cepola.europa.eu/es>

Finalmente, de forma un tanto residual, dicho Programa marcaba una última prioridad en la que se apuntaba a una acción exterior más firme que completara la implementación del ELSJ europeo.

#### B) Programa de La Haya

Como relevo del Programa de Tampere, y sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea, en el año 2004 el Consejo Europeo refrendó el Programa de La Haya, para el periodo comprendido entre los años 2005-2010 y en el que se recogieron diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar el ELSJ. Como hoja de ruta de su aplicación se adoptó un Plan de Acción<sup>155</sup> que serviría como marco de referencia para los trabajos de esta y del Consejo, en el que se detallaban las medidas específicas y el calendario para su aprobación. Si el programa anterior sentó las bases del desarrollo del ELSJ<sup>156</sup>, este nuevo guión sentó las bases de la respuesta antiterrorista de la Unión, dentro de este espacio<sup>157</sup>.

Analizando el contenido de dicho Programa, en su apartado 2, subapartado 2.1 (página 3) se reafirmaba que la consecución del ELSJ continuaba entre los objetivos prioritarios de la UE:

“[...] ratifica la importancia que la Unión Europea concede al espacio de libertad, seguridad y justicia al situarlo como alta prioridad en la agenda de la Unión, no solamente porque figura entre los objetivos fundamentales de esta, sino concretamente porque es uno de los intereses fundamentales de los ciudadanos”.

La Comisión planteaba en su Comunicación la necesidad de trabajar en distintas áreas con el fin de reforzar el ELSJ:

1. Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía.
2. La lucha contra el terrorismo.
3. La definición de un enfoque equilibrado de la inmigración.

---

<sup>155</sup> Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea [DOUE C 198 de 12.08.2005].

<sup>156</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, “Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia” [COM (2005) 184 final – DOUE C 236 de 24.09.2005].

<sup>157</sup> Sobre el Programa de La Haya: BONN, M.: “El programa de La Haya. El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea” en ARROYO ZAPATERO, L. A. (coord.), NIETO MARTÍN, A. y MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M.: *El derecho penal de la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Universidad Castilla La Mancha, 2007, pp. 29-36.

4. La elaboración de una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión.
5. El establecimiento de un procedimiento armonizado y eficaz en materia de asilo.
6. La maximización de las repercusiones positivas de la inmigración
7. Encontrar un equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información.
8. Elaboración de un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada.
9. La garantía de un auténtico espacio europeo de justicia.
10. Compartir las responsabilidades financieras y velar por la solidaridad.

Como se puede observar, la lucha contra el terrorismo aparece como segunda prioridad en el Programa de La Haya, preocupación que no se incluía en el Programa de Tampere. Este hecho refleja la enorme preocupación existente en la UE surgida tras los atentados terroristas perpetrados en Estados Unidos, en el año 2001 y en Madrid, el 11 de marzo del año 2004. A partir de este momento el terrorismo yihadista de alcance global va a recibir toda la atención en el ámbito de la seguridad de la UE, como reflejo de la preocupación de los propios Estados miembros, de manera individual.

En la Comunicación de la Comisión Europea de 2005 se refleja, literalmente, como prioridad “la lucha contra el terrorismo y trabajar en pos de una respuesta global”. Como forma de alcanzar esta prioridad se trazaron las líneas maestras de la arquitectura de lo que es, actualmente, la legislación antiterrorista de la UE que inmediatamente después se vería reflejada en la “Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo (2005)” que será analizada más adelante. En la comunicación se aconsejaba poner atención en los aspectos de la “prevención”, la “preparación” y la “respuesta” con el objeto de “optimizar, y en caso necesario complementar”, las capacidades de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. Además, se destacaban algunos campos de actuación sobre los que trabajar, tales como: la contratación de personal, la financiación, el análisis de

riesgos, la protección de infraestructuras básicas y la gestión de las consecuencias de los atentados terroristas.

Como se ha explicado en el capítulo destinado a la descripción del fenómeno del terrorismo yihadista, una de las características que lo definen es su alcance global. En vista de esto, las instituciones de la UE, a través del Programa de La Haya, quisieron hacer hincapié en que la respuesta también debía ser global y no individual por parte de cada Estado miembro, o al menos no tan separada del resto de los países europeos, por lo que la UE tenía mucho que decir.

El texto refrendado en La Haya declara que la lucha contra el terrorismo demanda un planteamiento “integrado” y “coherente”. Es muy significativo que el documento resalte, de entre las distintas formas de cooperación, la importancia del intercambio de información “...especialmente...para la investigación de actividades terroristas”. Esta idea da cuenta de que tanto las instituciones de la UE, como los Estados miembros fueron conscientes de la importancia de conseguir un alto grado de eficacia en las investigaciones que sobre terrorismo yihadista desarrollaban las autoridades competentes de cada Estado miembro, y puesto que la UE puede ofrecer esa perspectiva común, identificó en este documento que la mejor contribución que esta podía hacer en este sentido era articular cauces o mejorar los existentes para favorecer el intercambio de información entre los diferentes países. Esta es, precisamente, la idea defendida en esta Tesis Doctoral.

También se consideró de vital importancia a la hora de entender la dinámica en Europa del terrorismo de inspiración religiosa y por tanto neutralizarlo, poner la atención en los procesos de adoctrinamiento y captación y la identificación del entorno que permite que las ideas y movimientos terroristas arraiguen. Se apunta, además, como otro de los factores decisivos en la lucha contra este terrorismo la financiación del mismo.

Finalmente, en la idea de buscar las raíces de este terrorismo global se valoró la necesidad de la cooperación exterior de la UE con terceros países en los que están asentados las matrices de las organizaciones terroristas que puedan actuar en Europa, principalmente auxiliándolos en la financiación de esta lucha.

Otro dato a destacar surgido del planteamiento del Programa de la Haya sobre la seguridad en Europa es que se empieza a tratar el terrorismo como un fenómeno

distinto al de la criminalidad organizada. Anteriormente, el tratamiento había ido en la línea de, prácticamente, “meter en el mismo saco” a los dos fenómenos; a partir de ese momento, la legislación de la Unión relativa a la lucha contra el terrorismo será objeto de un gran desarrollo y sistematización, todo ello nuevamente fruto de las circunstancias, es decir del incremento de los focos yihadistas en todo el mundo y su proyección sobre los países occidentales.

Pero una de las novedades de más calado que el Programa de La Haya introdujo se encuentra en el punto siete de las prioridades: “el Derecho a la intimidad y seguridad en el intercambio de información: lograr el equilibrio adecuado” con la que se pretendía contrarrestar el considerable aumento de intercambio de información personal en la Unión.

En la página 4, el programa contempla unas orientaciones específicas centradas en cuatro áreas: la consolidación de la libertad, consolidación de la seguridad, reforzamiento de la justicia y desarrollo de las relaciones exteriores. Respecto de la seguridad, se exponía la necesaria mejora del intercambio de información, y en este sentido, se introdujo, por vez primera, la enunciación del principio de disponibilidad, como instrumento novedoso del intercambio transfronterizo de información policial. El *principio de disponibilidad* se definió en el Programa de La Haya como el que permite que un funcionario de policía de un Estado miembro que necesite información para el desarrollo de sus funciones pueda obtenerla de otro Estado miembro y que el organismo policial de ese Estado miembro la facilite con tal fin, teniendo en cuenta el requisito de las investigaciones en curso en dicho Estado. El propio Programa contemplaba determinadas “condiciones mínimas” para la aplicación del principio:

- El intercambio solamente puede tener lugar para el cumplimiento de tareas legales.
- Debe garantizarse la integridad de los datos que deban intercambiarse.
- Las fuentes de información han de ser protegidas y la confidencialidad de los datos, en todas las etapas del intercambio, garantizada.
- Ulteriormente, deben aplicarse normas comunes para el acceso a los datos y normas técnicas comunes.



- Debe supervisarse el respeto de la protección de los datos y garantizarse un adecuado control previo y posterior al intercambio de información.
- Debe garantizarse la protección contra el uso indebido de los datos personales y el derecho a la corrección de los datos personales incorrectos.

La Unión Europea siguió de cerca el grado de ejecución del programa, puesto que es habitual que se apliquen métodos de evaluación de sus medidas<sup>158</sup>. Es destacable en este sentido la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 3 de julio de 2007, en la cual se valoraba el grado de ejecución del Programa. Aunque en el ámbito que nos ocupa (la lucha contra el terrorismo), se reconoce un “progreso”, en el ámbito más genérico de la cooperación policial y judicial en materia penal, y que afecta también a la misma, en la medida que hay instrumentos que pueden ser efectivos, se advierte un “retraso”. Acaba reseñando la Comisión la falta de ejecución en la esfera nacional, ya que algunos de los Estados miembros “no respetan” los plazos establecidos para la transposición de los instrumentos jurídicos en sus legislaciones.

Asimismo, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2 de julio de 2008, se confirma esta evaluación de la ejecución que, en términos generales, se califica como “insatisfactoria”, aunque en la esfera de la lucha contra el terrorismo continúa admitiéndose un “progreso”. Esto es debido a que la lucha contra el terrorismo se había colocado entre las prioridades políticas no sólo de la UE, sino de los diferentes gobiernos de los Estados miembros.

---

<sup>158</sup> Al respecto: Comunicación de la 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 (cuadro de indicadores)* [COM (2006) 333 final – DO C 184 de 08.08.2006]; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 28 de junio de 2006 – *Evaluación de las políticas de la Unión Europea en materia de libertad, seguridad y justicia* [COM (2006) 332 final – DO C 184 de 08.08.2006]; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 28 de junio de 2006 – *Ejecución del Programa de La Haya: el camino a seguir* [COM (2006) 331 final – DO C 184 de 08.08.2006]; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 3 de julio de 2007 *Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2006* [COM (2007) 373 final – DO C 191 de 17.08.2007]; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo 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]; Comunicación de la Comisión al Consejo, al 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].

La evaluación realizada en el año 2009, mediante una Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10 de junio, concluía que, en términos generales, se habían adoptado la mayoría de las medidas específicas recogidas en el Programa de la Haya, aunque admitía que muchas de ellas sólo serían plenamente efectivas a largo plazo y que debido a la propia naturaleza del ámbito político de la justicia, la libertad y la seguridad, “los progresos” no habían sido uniformes. Se ponía la esperanza en que el Tratado de Lisboa, una vez entrara en vigor, debería agilizar la toma de decisiones y hacía la recomendación de que las acciones en este ámbito deberían orientarse a la “consolidación” y el refuerzo del marco jurídico existente.

### C) Programa de Estocolmo

El siguiente paso en el desarrollo del ELSJ vino de la mano del Programa de Estocolmo<sup>159</sup>, para el periodo 2010-2015, aprobado, finalmente, el 11 de diciembre de 2009<sup>160</sup>. Los trabajos de elaboración del borrador del Programa se iniciaron con un documento de reflexión perfilado por un grupo de Estados miembros y que fue presentado al Consejo durante la presidencia francesa en el segundo semestre de 2008. Como aspecto destacado relacionado con la Tesis, en base a la necesidad de coherencia entre los diversos instrumentos de intercambio de información adoptados se planteó la necesidad del establecimiento de un “Modelo europeo para el intercambio de información”, dentro de una más amplia “Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE”. Dicho Programa llevó aparejado un “Plan de Acción<sup>161</sup>” con medidas concretas y un calendario para su adopción y aplicación.

---

<sup>159</sup> Sobre el Programa de Estocolmo: FAJARDO DEL CASTILLO, T.: “El Programa de Estocolmo: últimos desarrollos de la política europea de libertad, seguridad y justicia”, en ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. (coord.), REMI NJIKI, M. (coord.) y DEL VALLE GÁLVEZ, J. A. (dir.): *Inmigración, seguridad y fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 153-174; CHICHARRO LÁZARO, A.: “El Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo: los nuevos retos de la cooperación judicial en materia civil”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 20, 2010; ARIAS RODRÍGUEZ, J. M.: “El Programa de La Haya: un nuevo programa en el área de libertad, seguridad y justicia”, *La Ley*, núm. 1, 2007, pp. 1642-1657.

<sup>160</sup> Programa de Estocolmo – *Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano* [DO C 115 de 04.05.2010].

<sup>161</sup> 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*,

El Consejo Europeo, en este nuevo Programa, volvió a “insistir” en el desarrollo de un Espacio de libertad, seguridad y justicia para la Unión, como contestación a la “preocupación central” de los ciudadanos de los Estados de la Unión. También se hacía balance de los logros obtenidos en esta materia durante los periodos anteriores, destacando la supresión de las fronteras interiores en el espacio Schengen, la “mejora” en la coherencia de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, el desarrollo de un “Enfoque Global de la Migración” -en la que se tenían en cuenta la dimensión exterior de la política de migración de la Unión y la incipiente creación de un sistema europeo de asilo- y la “madurez operativa” de organismos europeos como EUROPOL, EUROJUST, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y FRONTEX.

Pero también se reconocía que a pesar de estos avances era necesario continuar mejorando en lo que respecta a la “coherencia” entre los diferentes ámbitos de acción, además, de dar entrada a la cada vez más pretendida dimensión exterior de la Unión Europea.

El programa definía las “orientaciones estratégicas” de la programación legislativa y operativa en el ELSJ (art. 68 del TFUE), ya bajo el imperio de la reforma operada por el Tratado de Lisboa que, como hemos reseñado, finalmente, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. En el epígrafe de las “Prioridades Políticas”, (páginas 4 y 5) el Consejo Europeo establecía que la Unión Europea debía orientar su actividad sobre la base de las prioridades que se muestran a continuación:

- “Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales”. Se hacía hincapié en la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), la protección de los datos de carácter personal y las necesidades particulares de las personas vulnerables.
- “Una Europa de la ley y la justicia”. Es decir, la consolidación de una zona europea de la justicia, de un espacio judicial europeo.

- “Una Europa que protege”. Con la prioridad de la elaboración de una estrategia de seguridad interior para la UE, con vistas a hacer frente a la delincuencia organizada, al terrorismo y demás amenazas. La estrategia debería tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial, de gestión de las fronteras, de protección civil, gestión de catástrofes y cooperación judicial en materia penal. Asimismo, se reseñaba que la Unión debía tener en cuenta el “principio de solidaridad” entre los Estados miembros (art. 222 del TFUE).
- “Acceso a Europa en un mundo globalizado”. Referencia a la gestión de las fronteras y la política de visados.
- “Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo”. Es decir, el desarrollo de una política de migración de la Unión.
- “El papel de Europa en un mundo globalizado. La dimensión exterior”. Con el establecimiento de esta prioridad lo que se pretendía era continuar dibujando la acción exterior de la UE en relación al ELSJ.

Una vez más, el Consejo Europeo delimitaba la finalidad de la actividad de la Unión en el ámbito del ELSJ: “impulsará la labor que llevan a cabo las autoridades competentes de los Estados miembros y permitirá obtener mejores resultados”; es decir, la actividad de la Unión en esta esfera supone una contribución, importante, pero contribución a la labor principal que desempeñan los Estados miembros que son los actores que “llevan el peso” de la actividad en asuntos de interior.

De entre todas estas prioridades se destaca por contener todo lo relacionado con los asuntos de interior y por ende con la cooperación policial, la que aparece bajo el título: “una Europa que protege” (punto cuarto del Programa de Estocolmo).

En el primer epígrafe de este punto cuarto, el Consejo Europeo planteó ya la necesidad de tener una “detallada estrategia propia de seguridad interior”. Se definían como los principales retos para la seguridad a escala europea: el terrorismo (mencionado de forma individual, y ya en primer lugar), la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas y el tráfico de armas. Se hacía mención al término

“delincuencia transfronteriza”, con cuya alusión lo que se pretendía era apuntar hacia la característica transnacional que los fenómenos mencionados y otros no señalados poseen en la actualidad, es decir, que proyectan su actividad criminal en un radio de acción que comprende varios Estados miembros de la UE.

Continuando con la definición de una Estrategia de seguridad interior para la Unión, en las páginas 17 y 18 se aludía a unos principios en los que esta debía basarse<sup>162</sup>.

Esa petición al Consejo de la UE y a la Comisión referente a la elaboración de una Estrategia de seguridad interior fue acogida por el Consejo en febrero de 2010, bajo la presidencia española<sup>163</sup>, y, posteriormente, aprobada por el Consejo Europeo en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010<sup>164</sup>.

En relación con el “desarrollo”, la “supervisión” y la “aplicación” de la Estrategia, el Consejo subrayaba que debería convertirse en una de las tareas prioritarias del COSI creado en virtud del artículo 71 del TFUE.

Bajo el epígrafe 4.2, dentro del punto cuarto del Programa de Estocolmo, titulado “modernización de los instrumentos de trabajo” se quisieron incluir, esencialmente, dos necesidades: 1) una auténtica cultura policial europea y 2) contar con una información común, como es lógico, apoyada por la infraestructura tecnológica adecuada.

En cuanto al desarrollo de una “auténtica cultura policial europea”, se indicaba la necesidad de aumentar la “confianza mutua” entre los profesionales involucrados en estas materias y que debía alcanzarse a través del intercambio de

---

<sup>162</sup> La claridad en el reparto de tareas entre la Unión 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; la solidaridad entre los Estados miembros; la reflexión sobre un planteamiento anticipatorio y basado en inteligencia. La necesidad de un planteamiento horizontal y transversal para poder abordar crisis complejas o desastres naturales o causados por el hombre; una cooperación rigurosa entre los organismos de la Unión, que incluya una mejora en sus sistemas de intercambio de información; una atención centrada en la ejecución y la integración en 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.

<sup>163</sup> Documento del Consejo 5842/2/2010, *Estrategia de Seguridad Interior para la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad*.

<sup>164</sup> La Comisión presentó una Comunicación al respecto: 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].

“experiencia” y “buenas prácticas”, de formación y ejercicios conjuntos. Aunque pudiera considerarse un asunto baladí la realización de cursos, participación en foros y demás formas de encuentro de los distintos servicios policiales, se estima un medio eficaz para ampliar la confianza entre los mismos, sobre la base de esas relaciones personales.

Respecto de la necesidad de contar con una “información común” se estaba incidiendo en el establecimiento de un modelo de intercambio de información europeo, o más bien en la inexistencia del mismo. El Consejo Europeo calificaba con “satisfacción” los progresos de los últimos años, acentuando que habían aportado “múltiples opciones” con la creación de una “diversidad de instrumentos” para recoger, tratar y explotar la información entre autoridades nacionales y otros actores europeos. Se recalca la importancia del *principio de disponibilidad* para continuar en esta línea. Una vez más, y como contrapunto a la “satisfactoria” calificación del Consejo Europeo, este reconocía la necesidad de “coherencia” y de “consolidación” en la gestión y el intercambio de la información, necesidad que como hemos resaltado ya, es una característica consustancial a la legislación emanada de la Unión, especialmente en el ámbito de los asuntos de cooperación policial y judicial en materia penal.

El Consejo Europeo invitaba, en consecuencia, al Consejo de la UE y a la Comisión a ejecutar una “Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE<sup>165</sup>”, que debía incluir un sistema de protección de datos, siendo esto último una preocupación creciente en la Unión, como contrapeso al establecimiento de herramientas de intercambio de la información. Se recalca que el desarrollo de esta estrategia de gestión debía ser conforme a las prioridades establecidas para el ELSJ y la Estrategia de seguridad interior, apuntalando la perspectiva “operativa” de la cooperación policial y judicial. En este punto hay que destacar la incipiente voluntad de las instituciones en dotar de una “dimensión operativa” a las herramientas de cooperación policial de la Unión; es un proceso que algún día podría concretarse con, por ejemplo, la creación de unidades policiales europeas con competencias para investigar “sobre el terreno” en todos, o casi todos, los Estados miembros.

---

<sup>165</sup> Documento 16.637/09 JAI 873 del Consejo.

El Consejo iba más allá e invitaba a evaluar la necesidad de la creación de un “Modelo europeo para el intercambio de información” en el marco de esa Estrategia de gestión de la información, modelo que debería estar fundado en la evaluación de los instrumentos existentes, con mención expresa a que se incluyeran: la 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*, 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* (marco de Prüm) y la Decisión marco 2006/960/JAI, de 18 de diciembre de 2006, sobre la *simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea* (“Decisión marco sueca”). Dichos instrumentos son analizados en el capítulo IV.

A continuación, el Consejo listaba una serie de ideas en las que debería estar basada la Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE: un “desarrollo operativo” dependiente de las necesidades en materia de seguridad, un “sistema sólido de protección de datos”, una “recopilación de datos bien orientada”, unos “principios rectores” de una política de intercambio de información con terceros países, la “interoperatividad” de los sistemas de tecnologías de la información, una “racionalización” de los distintos instrumentos, y una “coordinación”, “convergencia” y “coherencia” globales.

El Consejo Europeo pedía, asimismo, la creación de un órgano de gestión con el fin de desarrollar técnicamente y gestionar sistemas de tecnologías de la información de gran complejidad en el ámbito del ELSJ.

En relación con la creación de un sistema de registro de nombres de los pasajeros (PNR)<sup>166</sup> de la Unión en materia de registro de filiaciones de pasajeros de aerolíneas para la “prevención, detección, investigación y enjuiciamiento” de los delitos terroristas y otros delitos graves, la preocupación del Consejo Europeo era

---

<sup>166</sup> El *Passenger Name Record* (PNR), en español “Registro de Nombre de Pasajero”, se refiere a la información no verificada que proporcionan los pasajeros y que recogen y conservan las compañías aéreas. Incluye datos como nombres, fechas de vuelos, itinerarios, asientos, equipaje, información de contacto y medios de pago. En el Programa de Estocolmo, el Consejo instaba a la Comisión a presentar una propuesta para usar estos datos con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves.

que se debía presentar una medida que garantizase un nivel alto para la protección de datos. Este instrumento estuvo bloqueado hasta la finalización del Programa, pero con ocasión de los atentados terroristas de París (2015) se ha retomado su adopción, parece que de forma definitiva. El análisis detallado de este instrumento se realiza más adelante (*Vid. infra* capítulo IV, apartado 2, epígrafe 2.1, letra E).

Otro aspecto digno también de mención es la referencia que se hacía de la aplicación en cuanto fuera posible del sistema de intercambio de información entre registros de antecedentes penales (ECRIS) y el estudio sobre la creación de un “Sistema Europeo de Fichero Policial” (EPRIS)<sup>167</sup>, al hilo de lo cual se instaba a reflexionar sobre la forma de extender el uso de las bases de datos de uso policial existentes.

El epígrafe 4.3 (dentro del punto cuarto del Programa de Estocolmo: “Una Europa que protege”), titulado “políticas eficaces”, recoge diversos mandatos del Consejo Europeo que van en diversas direcciones en el desarrollo del ámbito de la seguridad interior europea: “reforzar la eficacia de la cooperación policial europea, reforzar la eficacia de la prevención de la delincuencia” y el uso de estadísticas en la toma de decisiones. Respecto del apartado sobre la política de refuerzo de la eficacia de la cooperación policial europea, se reconocía como el primer objetivo la lucha contra los fenómenos delictivos con dimensión transfronteriza. Se hacía, asimismo, la reflexión en el sentido de que “no habría que centrarse únicamente en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada”, sino también en otros fenómenos de delincuencia transfronteriza y se remarcaba el “papel central” de EUROPOL en el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, conceptuándolo como un “prestador de servicios” y una “plataforma” para los servicios policiales de los Estados miembros de la Unión.

El Consejo Europeo alentaba a las autoridades de los Estados miembros a recurrir a los “Equipos Conjuntos de Investigación” (ECI) como herramienta de investigación. EUROPOL y EUROJUST “deberían tener conocimiento” de la creación de estos equipos y participar en las operaciones transfronterizas más

---

<sup>167</sup> Para el intercambio de los informes sobre antecedentes policiales entre los Estados miembros estableciendo un “Sistema Europeo de Índice de Ficheros Policiales” (EPRIS). Estudio de la UE sobre las posibles formas de mejorar la eficiencia en el intercambio de informes policiales entre los Estados miembros mediante el establecimiento de un Sistema Europeo de Índice de Ficheros Policiales - EPRIS, doc. ST 9949/13.



transcendentales. Al mismo tiempo, se reconocía la necesidad de la cooperación entre estas agencias europeas y la intensificación de la cooperación con INTERPOL, con el fin de crear “sinergias” y evitar “duplicaciones”.

El Consejo Europeo identificaba un problema endémico con respecto de la agencia europea de policía (EUROPOL), ya que instaba a “estudiar” el modo de asegurarse de que esta recibiera información de las autoridades policiales de los Estados miembros. Se apuntaba la necesidad de analizar la forma de “intensificar” la “cooperación policial operativa”, y se citaban como ejemplos la incompatibilidad de los sistemas de comunicaciones y otros equipos y el uso de agentes infiltrados (encubiertos en la terminología jurídica española).

Con el surgimiento de numerosas agencias en la UE se estimó necesaria la adopción de una decisión sobre las “modalidades de cooperación entre agencias de la Unión” -en particular EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX-, incluyendo el intercambio de información entre estas, de medidas sobre la celebración de “acuerdos operativos” entre las que trabajan en este ámbito y el incremento de su participación en las iniciativas regionales, a iniciativa de los Estados miembros, y en organismos regionales que promovieran la cooperación policial. En general, se estimaba que las instituciones de la Unión deberían promover “proyectos experimentales de cooperación regional transfronteriza” que abordaran las actividades operativas conjuntas o evaluaciones del riesgo transfronterizas, y se ponían como ejemplo los “Centros conjuntos policiales y aduaneros” (CCPA). Se mencionaba, asimismo, la posibilidad de elaboración de un “Código de cooperación policial” que consolidara los instrumentos existentes y, en caso necesario, los modificara y simplificara. La realización de esfuerzos de sistematización de las herramientas de cooperación para la obtención de un catálogo de los mismos es, en este sentido, ineludible, y además redundaría en mayores niveles de utilización por parte de los servicios policiales de los Estados miembros.

En el Programa plurianual de Estocolmo, además de fijar prioridades se exponían una serie de tareas necesarias que, a juicio del Consejo, debían ejecutarse (páginas 5 a 7): aumento de la confianza mutua, la aplicación de los instrumentos existentes, la adecuación a la realidad de las próximas iniciativas legislativas, el aumento de la coherencia entre los elementos externo e interno del trabajo en este

ámbito, la evaluación de la ejecución de las políticas en este ámbito, la formación, la comunicación a la ciudadanía, el diálogo con la sociedad civil, la financiación, adopción de un Plan de Acción y la revisión intermedia de la ejecución del Programa. En el contenido de las citadas tareas encontramos planteamientos que explican la dinámica de funcionamiento en el ámbito de la gestión de los asuntos de interior en la Unión Europea, en especial de aquellos relacionados con la materia de esta Tesis Doctoral.

El Consejo remarcaba, en primer lugar, la “confianza mutua” que debiera existir entre las autoridades y servicios de los distintos Estados miembros y los responsables de la toma de decisiones, como base para una cooperación eficaz. Lo que se quería poner de relevancia es que la falta de confianza entre los Estados miembros en relación con este tipo de cuestiones que afectan al “núcleo duro” de su soberanía era y es una de los aspectos claves a resolver. Esta situación acompaña al proceso de integración europea desde el inicio del mismo, sobre todo en este ámbito.

También hay que subrayar que el Consejo recomendaba garantizar la transposición jurídica utilizando, cuando sea necesario y en todo lo posible, los instrumentos institucionales preexistentes.

En cuanto a la adopción de nueva “legislación europea”, el Consejo conminaba a que las nuevas iniciativas legislativas debían respetar los “principios de proporcionalidad y subsidiariedad”, evaluando las consecuencias de esas iniciativas para las cuatro libertades del Tratado. A continuación, valoraba como “impresionante” el desarrollo de la legislación en el ámbito del ELSJ, a la vez que reconocía fallos de “superposición”, “cierta falta de coherencia” y una “mejorable calidad” de la legislación, incluido el uso del lenguaje en los actos jurídicos. En la misma línea continuaba incidiendo en la necesidad de plantear un “estudio horizontal” de los instrumentos adoptados, con el fin de mejorar la “coherencia jurídica” y la “consolidación” de la misma. Esta idea expuesta por el Consejo revela una de las típicas características de la legislación de la UE, al menos en este ámbito: la dispersión de los instrumentos jurídicos y la falta de sistematización entre los mismos. Ante los ojos de un jurista la legislación del ELSJ aparece como un conjunto de instrumentos, algunos de ellos duplicados y/o aislados unos de otros,

como piezas de un puzzle sin encajar que se han ido creando, no en todos los casos, pero sí en muchos, según la coyuntura del momento.

Igualmente, el Consejo europeo insistía al Consejo de la UE y a la Comisión a acrecentar la “coordinación interna”, esto es, la coherencia entre los elementos externo e interno del trabajo de las instituciones en este ámbito, destacando la necesidad de ensamblaje entre las diferentes agencias de la Unión que ya en aquel momento se habían creado: EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, CEPOL, OEDT<sup>168</sup>, OEAA<sup>169</sup> y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE.

Otro de los elementos destacados en el Programa de Estocolmo como medio para conseguir los objetivos-prioridades que marcaba el mismo era el de la “evaluación”. El Tratado de Lisboa había establecido la posibilidad de la adopción de medidas (art. 70 TFUE) para que los Estados miembros, en cooperación con la Comisión Europea pudieran iniciar una valoración “objetiva e imparcial” de la ejecución de las políticas en el ELSJ en general (Título V TFUE) y en especial de las que promovían la aplicación del “principio de reconocimiento mutuo” de las resoluciones y sentencias judiciales. El objetivo de dichas evaluaciones sería determinar las “prácticas idóneas” y los “obstáculos” a la cooperación en este campo. El principio de reconocimiento mutuo es cardinal en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y en consecuencia para la consecución de un verdadero “Espacio Judicial Europeo”. Aunque no es objeto de la presente Tesis, se cree que su efectiva aplicación es imprescindible para iniciar, dar continuidad y concluir con éxito al “trabajo policial” de investigación de las organizaciones yihadistas en Europa.

Para finalizar, se reincide en algo a lo que las instituciones de la UE, tradicionalmente, han sido muy sensibles, la necesidad de “formación” de los profesionales implicados en la realización del ELSJ –jueces, fiscales, funcionarios judiciales, agentes de policía, de aduanas y fronterizos- para incitar a la creación de una “auténtica cultura judicial y policial europea” y así motivar la comprensión por parte de los mismos de la dimensión exterior de su trabajo.

---

<sup>168</sup> El Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías.

<sup>169</sup> La Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Como se puede observar, este Programa es más extenso y detallado que los anteriores y esto es debido a que se habían adoptado (o se estaba proyectando hacerlo) una gran cantidad de herramientas de cooperación; la idea que subyace a todo el Programa es la intención de dotar de coherencia a los mismos, a la misma vez que la extensión de su uso.

La pregunta que surge tras analizar el Programa de Estocolmo es la de conocer las nuevas prioridades que, en el ámbito de la cooperación policial, especialmente en lo referente a la lucha contra el terrorismo, han sido establecidas tras la finalización del periodo de vigencia de este; es decir, a partir del año 2015.

#### D) Orientaciones estratégicas

Como se ha expuesto, el TFUE establece que “la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros” (art. 67). Más adelante, el Tratado encarga al Consejo Europeo la misión de definir las orientaciones estratégicas para la programación legislativa y operativa en el ELSJ (art. 61 A del Tratado de Lisboa/art. 68 TFUE). En base a tal mandato, el *Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014*<sup>170</sup> definió las orientaciones estratégicas en materia de libertad, seguridad y justicia para los próximos cinco años 2015-2020 (capítulo I: “Libertad, Seguridad y Justicia”, páginas 1-6).

Estas orientaciones están en consonancia con otras prioridades, más amplias, establecidas en la *Agenda Estratégica para la Unión en tiempos de cambio*<sup>171</sup> que, en el ámbito de los asuntos de justicia e interior, son las siguientes (Punto 4 “Una Unión de libertad, seguridad y justicia”):

---

<sup>170</sup> Conclusiones del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014, Bruselas (OR. en) EUCO 79/14. Estas conclusiones se basan en actos anteriores:

- Dictamen del Comité de las Regiones: *El futuro de las políticas de la UE en materia de justicia y asuntos de interior* [2014/C 271/06 - Diario Oficial C 271/30 de 19.8.2014].

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 11.3.2014, Estrasburgo: *La agenda de justicia de la UE para 2020 - Reforzar la confianza, la movilidad y el crecimiento en la Unión* [COM (2014) 144 final].

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 11.3.2014, Estrasburgo: *Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad* [COM (2014) 154 final].

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, 11.3.2014: *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho* [COM (2014) 158 final].

<sup>171</sup> Conclusiones del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014, Bruselas (OR. en) EUCO 79/14, Anexo I, p. 14: “Agenda Estratégica para la Unión en tiempos de cambio”.

- Mejora en la gestión de la migración en todos sus aspectos, poniendo el foco en las carencias de “competencias específicas”. En concreto, se propone mejorar la cooperación con terceros países (por ejemplo en materia de readmisión) en lo que se refiere a inmigración irregular, el desarrollo de una política de asilo y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión;
- Prevención y lucha contra la delincuencia y el terrorismo, reprimiendo a tal fin la delincuencia organizada (trata de seres humanos, el contrabando y la ciberdelincuencia), la corrupción, el terrorismo y la radicalización.
- Mejora de la cooperación judicial entre nuestros países, a través del acercamiento entre los distintos sistemas y tradiciones judiciales, fortaleciendo los instrumentos comunes de la Unión (como EUROJUST) y mediante el reconocimiento mutuo de las sentencias.

En las orientaciones estratégicas en materia de interior y justicia, propiamente dichas, hay que destacar en primer lugar que se basan en los progresos realizados por los Programas recién expuestos. Tras finalizar la vigencia del último Programa, el de Estocolmo, que estaba centrado, esencialmente, en desarrollar una legislación que conformara un marco jurídico sólido en materia de Justicia y Asuntos de Interior, las “orientaciones estratégicas” aprobadas, definitivamente, ponen el acento ahora en la verdadera “aplicación” y “consolidación” de los instrumentos jurídicos y las medidas políticas actualmente existentes. Por otro lado, en el año 2017 está previsto que se realice una revisión intermedia de estas orientaciones

Las conclusiones del Consejo confirman, en definitiva, que “uno de los objetivos clave de la Unión es la edificación de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y en el que se respeten plenamente los derechos fundamentales” (Apartado I, punto 1 del documento de las Conclusiones). Con la vista en tal fin, el documento sigue apuntando a que se deberían adoptar medidas políticas “coherentes” relativas, sobre todo, “al asilo, inmigración, fronteras y cooperación policial y judicial”.

En el punto número 2 del Apartado I, se hace mención a una pretendida y cada vez más sentida como necesaria, “dimensión exterior de la Unión<sup>172</sup>” como parte de la respuesta a los retos que existen en el contexto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, puesto que la misma no será completa sin atender a las relaciones con terceros países. Este reconocimiento supone el refuerzo del vínculo entre las políticas internas y externas de la UE. El Consejo Europeo resalta, y podríamos decir que admite, la dimensión internacional de ámbitos como la migración y la lucha contra el terrorismo que por ello, debieran afrontarse tanto dentro de la UE como en las relaciones con terceros países.

Como se ha reseñado, se pone especial énfasis en la “transposición sistemática, aplicación y consolidación de los instrumentos jurídicos y las medidas políticas existentes” (punto 3, Apartado I). Se marca, de hecho, como objetivo clave, “la intensificación de la cooperación operativa, aprovechando las innovaciones de las tecnologías de la información y la comunicación y el refuerzo del papel de las diferentes agencias de la UE”, lo que resulta especialmente destacable en tanto en cuanto una de las “asignaturas pendientes” de la Unión es la aportación operativa que esta podría ofrecer a la actividad de los servicios represivos de los diferentes Estados miembros (siempre dentro, claro está, de sus competencias complementarias y bajo los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

En el punto 10 del capítulo I de las Conclusiones del Consejo se vuelve a resaltar la importancia de la “cooperación policial operativa”, así como de la “prevención” y la “lucha contra la delincuencia organizada” (mención expresa a la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de personas y la corrupción) para alcanzar un “verdadero” espacio de seguridad. Igualmente, en ese mismo punto, se expresa la necesidad de una “política antiterrorista eficaz de la UE”, en la que “colaboren estrechamente todos los interesados y que integre los aspectos internos y externos de la lucha contra el terrorismo”. Se reafirma la función del “Coordinador de la lucha

---

<sup>172</sup> Sobre la dimensión exterior del ELSJ: LIÑAN NOGUERAS, D.: “La Política exterior de la Unión Europea en el Mediterráneo”, en FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. (coord.) y GUTIÉRREZ CASTILLO, V. (coord.): *La Conferencia de Algeciras y las Relaciones Internacionales*, Junta de Andalucía/Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, Sevilla, 2008, p. 234; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia: en busca de una acción de la Unión eficaz, coherente y coordinada” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 23-48.

contra el terrorismo”. Y, finalmente, se delimita, una vez más, el papel de la Unión Europea en esta materia, afirmando que la Unión debe “apoyar” a las autoridades nacionales poniendo a disposición de los Estados miembros todos los instrumentos de la cooperación judicial y policial en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, designando a EUROPOL y EUROJUST el desarrollo de la función de “coordinación reforzada”, mediante:

- “La mejora de los intercambios transfronterizos de información, en particular sobre los registros de antecedentes penales;
- El ulterior desarrollo de un planteamiento global sobre ciberseguridad y ciberdelincuencia;
- La prevención de la radicalización y del 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”.

Del análisis de las orientaciones se puede extraer que la UE pretende la consolidación y sistematización de la legislación emanada en los últimos años en el ámbito del ELSJ, una idea ya apuntada en el Programa de Estocolmo pero que ahora se constituye en “idea fuerza”. Por otra parte, y aunque la línea general sea la mencionada, no se puede olvidar que las “circunstancias obligan”; la amenaza yihadista contra Europa es cada vez más evidente y cercana, lo que va a obligar a realizar esfuerzos por parte tanto de los Estados miembros como de la UE para que se implementen o mejoren los mecanismos de cooperación europea, ya sea policial y/o judicial.

Por último, se hace necesario destacar que está en proceso de aprobación de la nueva Estrategia de seguridad interior de la UE. En este proceso, la *Agenda Europea de Seguridad de carácter global*<sup>173</sup> (2015-2020), junto con las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2014 y las aportaciones del Parlamento Europeo<sup>174</sup>, han constituido la base de trabajo para la elaboración de las “Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020<sup>175</sup>”, pendiente de aprobación. Es importante destacar que el Consejo Europeo

---

<sup>173</sup> 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].

<sup>174</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2014, sobre la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2014/2918-RSP).

tiene la propósito de consolidar y aplicar el marco jurídico en el área del ELSJ y también mejorar e incrementar la “cooperación operativa”.

En vista de lo anterior, se considera relevante el examen de esa Agenda de seguridad que, tras las últimas orientaciones del Consejo y marcada por las acciones terroristas ocurridas en París a principios del año 2015, presentó la Comisión en abril. En ella se establecen las herramientas y medidas concretas que en materia de seguridad van a ser tomadas en los próximos cinco años, siendo su contenido una reiteración de la trascendencia de la idea de dar una respuesta europea a las amenazas comunes, entre las que se incluyen el terrorismo, la delincuencia organizada y la cibercriminalidad.

En lo que respecta al fenómeno terrorista, se sigue poniendo el acento en “la prevención del terrorismo y la lucha contra la radicalización”, aunque se enumeran otras medidas concretas, bastantes interesantes, para alcanzar ese objetivo:

- La creación de un “centro de excelencia” que recoja y difunda los conocimientos especializados sobre la lucha contra la radicalización, obtenidos de las experiencias de la “Red para la Sensibilización frente a la Radicalización”<sup>176</sup>.
- La actualización de la Decisión marco sobre el terrorismo en aras a proporcionar un marco jurídico “más coherente” con el que abordar el “fenómeno de los combatientes extranjeros”.
- El estudio de más normativa para combatir la financiación del terrorismo.
- La intensificación del “diálogo” con el sector de las tecnologías de la información para luchar contra la propaganda terrorista en Internet y en los medios sociales.
- El refuerzo de las capacidades de EUROPOL, poniendo como ejemplo, la creación de un “Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo”, que ayudaría a la Agencia a reforzar el apoyo a la acción de los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales para hacer frente a los “combatientes

---

<sup>175</sup> Consejo de la UE: Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, Bruselas, 10 de junio de 2015, 9798/15.

<sup>176</sup> Una red integrada a escala de la UE que se puso en marcha en 2011.



terroristas extranjeros”, la financiación del terrorismo, el contenido extremista violento en Internet y el tráfico ilícito de armas de fuego.

La adopción de dicha Agenda ha sido presentada por las instituciones como un hecho trascendental en este campo, no tanto por su contenido, sino sobre todo porque se ha podido trazar, por vez primera, en esta materia, un planteamiento global de los asuntos de justicia e interior (como una política más de la UE, de la misma forma en que se elaboran el resto de políticas). Esto ha sido posible porque, tras finalizar el periodo de transición que se inició con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (el 1 de diciembre de 2009), desde el 1 de diciembre de 2014, la Comisión y el Tribunal de Justicia tienen las atribuciones legales, “normales”, sobre los actos en materia de cooperación policial y judicial en materia penal<sup>177</sup>, al igual que en cualquier otro campo legislativo de la UE. Es decir, la cooperación policial y judicial en materia penal ya forma parte, a todos los efectos, del ordenamiento jurídico de la UE, hecho que está siendo muy destacado por la propia Comisión Europea.

Este hecho se estima clave para la evolución de la cooperación policial y judicial en general y para la lucha antiterrorista en particular, así como para la consecución de un verdadero ELSJ, el hecho de que la Comisión fiscalice el pleno cumplimiento de la normativa en este ámbito y que pueda iniciar expedientes sancionadores sobre los Estados miembros que incumplan los mandatos de la UE. A pesar de las resistencias que en un primer momento puedan surgir derivadas de la exigencia del cumplimiento de la legislación de la UE en esta materia, bajo apercibimiento del inicio de un expediente sancionador, esta nueva potestad de la Comisión podría suponer un vuelco en la cooperación policial y judicial. En esta línea, el “Comisario Europeo de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía”, Dimitris Avramopoulos, quiso destacar que se abría un nuevo capítulo en este sector de actividad de la UE:

“El 1 de diciembre constituye el final del periodo de transición de las políticas de justicia e interior y abre un nuevo capítulo con mayores responsabilidades en el sector de las migraciones y los asuntos de interior. El cometido de la UE en las cuestiones relativas a las migraciones, el asilo y la seguridad es crucial para garantizar que Europa sea un lugar abierto, próspero y seguro en el que puedan vivir y trabajar todos sus ciudadanos. Siguen

---

<sup>177</sup> Con sujeción a las disposiciones específicas del Protocolo núm. 22 por lo que respecta a Dinamarca, y de los Protocolos núm. 21 y 36 por lo que respecta al Reino Unido y a Irlanda.

existiendo muchos desafíos, y sabemos que no hay soluciones fáciles, pero existe una fuerte voluntad política. Estoy convencido de que, juntos, podremos hacerles frente<sup>178</sup>”.

Las Instituciones de la UE están destacando que, desde ahora, se pone en igualdad de condiciones a las políticas de Justicia y Asuntos de Interior con otras políticas de la UE, permitiendo un planteamiento integral de estos asuntos por parte de las instituciones europeas. Es por esto, por lo que se considera que puede suponer un factor decisivo en el desarrollo de la lucha contra el terrorismo yihadista, a escala de la Unión. El vicepresidente primero de la Comisión europea, Frans Timmermans, también, destacó la importancia de este hecho:

“Europa no es solo un mercado único o una unión económica y monetaria; también ofrece a sus ciudadanos un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Hoy, las políticas de justicia e interior se tratan por fin en pie de igualdad con las demás políticas de la UE. Este es un paso más para hacerlas más transparentes y democráticas. De ahora en adelante, el control judicial del Tribunal de Justicia y los poderes de ejecución de la Comisión también se aplicarán a las medidas de cooperación policial y a las actuaciones en materia penal, reforzando así los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica<sup>179</sup>”.

## **2. COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL**

Como se adelantó al inicio de la presente Tesis, los mecanismos de cooperación judicial, en principio, no son objeto de la misma, pero eso no es óbice para reseñar algunos que por su importancia se ha creído necesario incluir, como es el caso la Orden Europea de Detención y Entrega (OEDE), EUROJUST, la Red Judicial Europea (RJE) y la reciente Orden Europea de Investigación (OEI).

Se puede afirmar que el desarrollo de la cooperación judicial en la UE ha ido “a remolque” de la policial, sobre todo en lo que respecta a los órganos europeos que en cada ámbito la lideran, EUROPOL y EUROJUST, a pesar de lo cual, destacan herramientas como la OEDE. Y es que, sin el paralelo establecimiento de mecanismos de cooperación judicial, el fin último de la cooperación policial, la condena de los culpables, no puede alcanzarse. Desde el punto de vista de la presente Tesis (la investigación policial), “junto a” o “a continuación” de la actividad policial

---

<sup>178</sup> Comisión Europea, *Press Release Database*, comunicado de prensa: “Una nueva era para las políticas de justicia e interior de la UE”, Bruselas, 01 diciembre 2014, disponible en (fecha de consulta 13-08-2015): <http://europa.eu/rapid>

<sup>179</sup> *Ibid.*, disponible en (fecha de consulta 13-08-2015): <http://europa.eu/rapid>

está la función judicial, como dos caras de una misma moneda que es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Dentro del Título V del TFUE que regula este espacio europeo, concretamente en el capítulo 4, se incluye todo lo relativo a la cooperación judicial en materia penal, como uno de sus cuatro ámbitos esenciales.

### 2.1. Orden Europea de Detención y Entrega

Se puede considerar que es el instrumento “estrella<sup>180</sup>” en la esfera de la cooperación judicial en materia penal. Ya, en el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, se llegó a la conclusión de la conveniencia de suprimir el procedimiento formal de extradición entre los Estados miembros de la UE, tomando como referencia el *principio de reconocimiento mutuo* de las decisiones judiciales de los órganos judiciales de los Estados miembros. Se partía del hecho de que la totalidad de los Estados miembros de la UE eran parte en diversos convenios relativos a la extradición<sup>181</sup> y compartían, por tanto, unos principios comunes. De hecho, el Consejo llegó a calificar la ejecución mutua de las órdenes de detención como la “piedra angular de la cooperación judicial en materia civil y penal en la Unión<sup>182</sup>”. El principio de reconocimiento mutuo, se fundamenta en un alto grado de confianza entre los Estados miembros y el respeto por parte de todos ellos de los derechos fundamentales, las garantías procesales y las normas de protección de los datos de carácter personal.

La OEDE<sup>183</sup> está regulada mediante una *Decisión marco del Consejo 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a*

---

<sup>180</sup> MORENO CATENA, V.: “La orden europea de detención en España”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 78, 2005, p. 11.

<sup>181</sup> El Convenio Europeo de Extradición de 13 de diciembre de 1957, el Convenio Europeo para la represión del terrorismo, de 27 de enero de 1977, las leyes de extradición de contenido similar entre los Países Nórdicos, etc. Asimismo, tres convenios relacionados con la extradición, forman parte del Acervo de la UE: el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990, el Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la UE de 1995 (Convenio de Bruselas), el Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la UE de 1996 (Convenio de Dublín).

<sup>182</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999), núm. 33, 35 y 36.

<sup>183</sup> Sobre la OEDE se puede consultar: GAVILÁN RUBIO, M.: “La cooperación judicial y policial europea. La orden europea de detención y entrega”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVII (2014), pp. 189-208; SERRANO AMADO, R. y VALLESPÍN PÉREZ, D.: “La Euroorden y el respeto de los derechos fundamentales” en DONAIRE VILLA, F. J. (coord.) y OLESTI RAYO, A. (coord.): *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 93-106 y GARCÍA GONZÁLEZ, J. M. y DE FRUTOS, J. L.: “La orden

los procedimientos de entrega entre Estados miembros<sup>184</sup>, impulsada bajo la Presidencia de España. En ella se recoge que esta “debe sustituir, en las relaciones entre Estados miembros, a todos los instrumentos anteriores”, de los cuales recoge todos los avances en materia de extradición, como proclama el artículo 31 de la Decisión Marco. En el año 2009 fue modificada por la *Decisión Marco 2009/299/JAI, de 26 de febrero de 2009*, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado<sup>185</sup>.

En España se realizó la transposición de la Decisión Marco a la legislación nacional mediante la *Ley 3/2003 de 14 de marzo sobre la OEDE* y la *Ley Orgánica 2/2003 de 14 de marzo complementaria de la anterior*<sup>186</sup>. La Ley 3/2003 sobre la OEDE ha sido, recientemente, derogada por la *Ley 23/2014, de 20 de noviembre sobre reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*<sup>187</sup> (vigente desde el 11 de diciembre de 2014) que se presenta como una recopilación de toda la normativa europea aprobada hasta el momento en materia de reconocimiento mutuo de resoluciones penales<sup>188</sup>, tanto las ya transpuestas al Derecho español como las que estaban pendientes.

---

européa de détention et de remise”, *Revista Ciencia policial* (Instituto de Estudios de Policía), núm. 72 (marzo/abril), 2004, pp. 19-47.

<sup>184</sup> DO L 190 de 18.7.2002, pp. 1-20.

<sup>185</sup> DO L 81 de 27.3.2009, pp. 24-36. La Decisión Marco 2009/299/JAI modifica a las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI.

<sup>186</sup> Ambas Leyes publicadas en el BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2003.

<sup>187</sup> BOE núm. 282, de 21 de noviembre de 2014, pp. 95437 a 95593 (157 pp.).

<sup>188</sup> Decisiones marco: 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados, 2003/577/JAI, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y aseguramiento de pruebas, 2005/214/JAI, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, 2006/783/JAI, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso, 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 Unión Europea, 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, 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, 2009/299/JAI, de 26 de febrero de 2009, por la que se modifican las Decisiones marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado, 2009/829/JAI, de 23 de octubre de 2009, relativa

En esta norma de Derecho español se reúnen y regulan todos los instrumentos basados en el principio de reconocimiento mutuo: 1) La orden europea de detención y entrega (Título II); 2) Resoluciones por la que se impone una pena o medida privativa de libertad (Título III); 3) Resoluciones de libertad vigilada (Título IV); 4) Resoluciones sobre medidas alternativas a la prisión provisional (Título V); 5) La orden europea de protección (Título VI); 6) Resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas (Título VII); 7) Resoluciones de decomiso (Título VIII); 8) Resoluciones por las que se imponen sanciones pecuniarias (Título IX) y 9) Exhorto europeo de obtención de pruebas (Título X).

Continuando con el examen de la OEDE, se considera que es un instrumento ciertamente “innovador”, con un funcionamiento sencillo: una resolución judicial dictada por un Estado miembro de la UE -en el *argot* técnico Estado de emisión-, con el fin de que otro Estado miembro –Estado de ejecución- detenga y entregue a una determinada persona reclamada por el Estado de emisión. Como se ha mencionado, el mecanismo se basa en el *principio de reconocimiento mutuo* y ha sustituido al proceso de extradición, que sigue estando vigente, claro está, para Estados ajenos a la UE. Entre sus ventajas, cabe citar la relación directa entre las autoridades judiciales, con mínima participación política de los ejecutivos y su doble efecto, en tanto en cuanto en el territorio de la UE es una Orden de Detención Nacional y fuera de ella, sirve como Orden Internacional de detención.

La Autoridad competente para la emisión es el Juez o Tribunal que conozca de la causa en la que proceda dictar la orden europea. La otra cara de la moneda es la Autoridad de ejecución, que en España serán los Juzgados Centrales de Instrucción para la tramitación inicial del procedimiento, la decisión sobre la entrega de la persona reclamada si esta lo consiente y si el Ministerio Fiscal no advierte causas de denegación o condicionamiento a la entrega. Cuando la persona reclamada no consintiera en su entrega o el Ministerio Fiscal advirtiera la existencia de causas de denegación o condicionamiento, es competente para resolver la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional. La Decisión Marco sobre la OEDE remite a EUROJUST, para dirimir conflictos en la aplicación de la Euro-orden.

---

a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional, y la Directiva 2011/99/UE, de 13 de diciembre de 2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la orden europea de protección.

Lo que verdaderamente ha conseguido que la Orden Europea tenga virtualidad práctica es la facilidad en la tramitación. Básicamente, consiste en cumplimentar un formulario modelo, igual para todas los Estados miembros y que no necesita ser acompañado de otros documentos. Una vez cumplimentado el formulario, se remite a las Oficinas SIRENE<sup>189</sup> (difusión en la UE) e INTERPOL (difusión fuera de la UE), que le dan la difusión oportuna o si se conoce el paradero del reclamado<sup>190</sup>, se envía directamente a la Autoridad judicial correspondiente, acompañándola de la traducción al idioma aceptado por el Estado de ejecución, conforme a la declaración depositada en la Secretaría General del Consejo.

La valoración de la aplicación práctica de este instrumento, entre los sujetos que intervienen en su aplicación, es muy positiva. En palabras de Carlos Bautista Samaniego, Fiscal de la Audiencia Nacional:

“[...] las órdenes de detención se han revelado como un instrumento utilísimo en el ámbito de la cooperación jurídica internacional<sup>191</sup>”.

La agilidad de la Orden Europea de detención y entrega, respecto del procedimiento de extradición, resulta incontestable, si atendemos al tiempo que requiere el procedimiento de extradición y el requerido por la OEDE. La media de tiempo en los procedimientos de extradición, es de un año, hasta que se entrega al reclamado, sin embargo, en el supuesto de que se consumieran todos los plazos previstos en la Orden Europea, si hubiere consentimiento, van a transcurrir como máximo sesenta y seis días. Si no lo hubiera, podrán transcurrir como máximo, 110 días.

## *2.2. EUROJUST y la Red Judicial Europea*

En este repaso a las figuras de cooperación judicial penal, no nos podemos olvidar de EUROJUST<sup>192</sup>, unidad de cooperación judicial que tiene su origen en la

---

<sup>189</sup> *Supplementary Information Request at the National Entry*, para que el SIS sea operativo, tienen que intervenir las Oficinas Sirene, que son complementarias del mismo. Al elaborarse el estudio de viabilidad del SIS, se advirtió la necesidad de instituir un servicio en cada Estado, como complemento del ordenador.

<sup>190</sup> En la mayoría de los casos, se desconoce el paradero del reclamado, por lo que se utiliza la vía policial, bien sea por el canal SIS-SIRENE o INTERPOL, se difunde la búsqueda para que conste en las bases de datos de los diferentes Servicios Policiales.

<sup>191</sup> BAUTISTA SAMANIEGO, C.: “La Orden Europea de Detención y Entrega”, *Revista Policía*, núm. 205, octubre 2007, p. 13.

mencionada reunión del Consejo Europeo en Tampere (Finlandia) en octubre de 1999, dedicado al establecimiento de una “zona de libertad, seguridad y justicia”, en cuyas conclusiones (punto núm. 46), se decidió su creación con el objetivo de coordinar las actividades realizadas por las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones judiciales<sup>193</sup>.

Con posterioridad, la Unión Europea aprobó la *Decisión 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002 por la que se crea EUROJUST para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*<sup>194</sup>, concibiéndolo como un órgano de la Unión dotado con personalidad jurídica propia y competente en investigaciones y actuaciones relativas a la delincuencia grave que afecte al menos a dos Estados miembros.

Se han llevado a cabo dos modificaciones, siendo la más profunda la acometida mediante la *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*<sup>195</sup>. Con esta reforma se trató de potenciar su “capacidad operativa<sup>196</sup>” incidiendo en las debilidades detectadas y a través del refuerzo de sus competencias, optimizando su actividad en la esfera del intercambio de información y el acceso a la misma, incrementando la cooperación con las autoridades nacionales y con los puntos de contacto de la Red Judicial Europea y estableciendo o incrementando las relaciones con socios privilegiados y con terceros países.

---

<sup>192</sup> Sobre EUROJUST puede consultarse: PÉREZ SOUTO, G.: “EUROJUST: ¿un instrumento eficaz en la lucha contra el crimen organizado?”, *Revista General de Derecho Europeo* (IUSTEL), núm. 30, mayo de 2013; WILLIAMS, A.: “Uno de los retos mayores de Europa es el carácter global del crimen organizado y su facilidad para cruzar fronteras”, *Revista Escritura Pública* (Consejo General del Notariado), núm. 73, 2012, pp.34-37; GUTIÉRREZ ZARZA, M. A.: “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas y el aún poco conocido papel de EUROJUST” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.): *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 72-84; SUOMINEN, A.: “The Past, Present and the Future of EUROJUST”, *Maastricht Journal of European and comparative law*, vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 217-234.

<sup>193</sup> En la *Comunicación de la Comisión sobre la creación de EUROJUST (COM 2000/746)*, se quería que no fuera solamente un centro de documentación e información que colabora con las autoridades nacionales de una manera abstracta. EUROJUST, debería asociarse a las investigaciones concretas, reconociéndole la capacidad de coordinar activamente los asuntos. Además deberá poder desarrollar un papel de intermediario entre las autoridades nacionales con el fin de poner de relieve las relaciones existentes entre los asuntos y las investigaciones realizadas por distintas autoridades.

<sup>194</sup> DOUE núm. L 63, de 06.03.2002.

<sup>195</sup> DOUE núm. L 138, de 04.06.2009.

<sup>196</sup> Al respecto: SERZYSKO, A.: “Eurojust and the European Judicial Network on a new legal basis”, *ERA-Forum* (Academy of European Law, Alemania), 2011, núm. 4, vol. 11, pp. 585 a 660.

Con el fin de realizar sus tareas, el órgano de coordinación judicial europeo debe mantener fluidas relaciones con otros órganos y agencias europeas. La Decisión 2009/426/JAI incidió de forma destacada en este aspecto. Así, deben relacionarse con la Red Judicial Europea, EUROPOL, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y el juez de enlace de los Estados miembros. En lo que se refiere a la Red Judicial Europea (RJE) está concebido como una estructura cualitativamente superior. Además, podrá celebrar acuerdos de cooperación con Estados terceros y con las organizaciones u organismos internacionales por medio del Consejo, acuerdos en los que estará previsto el intercambio de información o el traslado de funcionarios.

Del examen del articulado de la Decisión de EUROJUST, se extrae que el objetivo de la unidad de cooperación judicial es la mejora de la “coordinación” y “la cooperación” entre las autoridades competentes de los Estados miembros y el apoyo a las mismas en busca de ofrecerles la ayuda necesaria para potenciar su eficacia (artículo 3 Decisión EUROJUST).

En lo que respecta a sus competencias (art. 4 Decisión EUROJUST) cubre los tipos de delincuencia y las infracciones de las que es competente EUROPOL, siendo una de sus funciones más importantes, la de desempeñar un papel esencial en materia de lucha contra el terrorismo.

Lo que se pretende desde las instituciones de la Unión es que la coordinación se convierta en el eje central de la cooperación judicial en Europa, y para ello, EUROJUST puede tramitar solicitudes y ofrecer su asistencia a las autoridades nacionales de acuerdo con los artículos 5, 6 y 7 de la Decisión que lo regula. Dichas solicitudes se realizan, tal y como en ellos consta, para:

“[...] llevar a cabo investigaciones y actuaciones; establecer la coordinación entre autoridades nacionales; concentrar una investigación o actuación en un Estado miembro; crear equipos conjuntos de investigación; y solicitar información sobre delitos, delincuentes y procedimientos, asegurando que dicha información sea intercambiada entre autoridades nacionales”.

En la práctica, el ejercicio de las funciones de la unidad judicial se desarrolla de diferentes formas, siendo las principales el asesoramiento jurídico a los miembros nacionales, el establecimiento de contactos informales entre los miembros nacionales de diferentes Estados en el curso de los cuáles se puede producir intercambio de



información, o asesoramiento jurídico y también la creación, en su caso, de equipos conjuntos de investigación. Por último, con ocasión de los casos más complejos se están requiriendo convocatorias de “reuniones operativas” que se han convertido en la actividad más importante de las desarrolladas por la unidad.

Para concluir, señalar que EUROJUST adolece de un cierto complejo de inferioridad respecto del impulso europeo dado a EUROPOL. Los Estados miembros desde un principio han creído prioritario desarrollar la Oficina Europea de Policía, quizás sea porque es más sencillo desarrollar la cooperación en el ámbito administrativo/policial o porque la actividad policial puede proporcionar mayor rendimiento para la Unión en términos “publicitarios” que la cooperación judicial. Lo cierto es que existe mayor tradición en la cooperación policial tanto en el ámbito internacional como en el europeo, y que el traslado al entorno europeo de estructuras de cooperación policial, es menos costoso que implantar casi “desde cero” instrumentos de cooperación judicial que, además, requieren un mayor grado de armonización legislativa sustantiva y adjetiva. Con todo, se han producido avances muy significativos en la cooperación judicial, como es el cada vez más consagrado principio de reconocimiento mutuo.

Por otra parte, de la idea de desarrollar la cooperación judicial a través de contactos directos, surgió la Red Judicial Europea (RJE) en materia penal, otra herramienta destinada a facilitar el auxilio judicial en el marco de la lucha contra la delincuencia transnacional, “particularmente para combatir delitos graves”, tales como el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de drogas, el terrorismo u otros.

Tiene su origen en una *Acción Común 98/428/JAI, de 29 junio 1998*, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, *relativa a la creación de una Red Judicial Europea* que fue sustituida por la *Decisión 2008/976/JAI de 16 de diciembre de 2008, sobre la Red Judicial Europea*<sup>197</sup>.

La Red está formada por una serie de puntos de contacto judiciales entre los Estados miembros, cuya principal función es estar a disposición de las autoridades judiciales de su país y de las de los demás, con el fin de proporcionar la información jurídica y práctica necesaria en asuntos que requieran de cooperación judicial

---

<sup>197</sup> DOUE núm. L 348 de 24.12.2008, pp. 130-134.

penal<sup>198</sup>. Además de esa función principal para la asistencia en asuntos concretos que requieren de cooperación judicial europea, tiene la competencia de intermediación activa entre los Estados miembros para mejorar la cooperación, también la de coordinación en los supuestos que la requieran y la de proporcionar determinada información básica, de manera permanente y actualizada, por medio de una red de telecomunicaciones. Por otra parte, organiza reuniones periódicas de los representantes de los Estados miembros.

La Red se compone de autoridades centrales en cada Estado miembro responsables de la cooperación judicial internacional y de uno o varios puntos de contacto en cada Estado miembro, con conocimiento suficiente de otra lengua de la Unión Europea, distinta de la propia.

Merece la pena destacar dentro de la RJE las denominadas “fichas belgas”, que son 42 fichas técnicas referentes a múltiples medios de investigación -registros, audiencia de testigos, bloqueo de bienes, etc.- en las que se explica la manera de proceder al respecto en cada Estado Miembro, de modo que se tenga a disposición la información necesaria cuando se debe llevar a cabo alguna medida en cualquier otro.

¿Qué relación hay entre EUROJUST y la RJE? La Decisión 2002/187/JAI, dispone que EUROJUST debe mantener relaciones privilegiadas con la Red Judicial Europea, basadas en la “concertación y la complementariedad” (artículo 26.2). Por su parte, la Decisión 2008/976/JAI de 16 de diciembre de 2008, sobre la Red Judicial Europea, en el punto seis de las consideraciones, enuncia que “cinco años de coexistencia de EUROJUST y la Red Judicial Europea han demostrado tanto la necesidad de mantener ambas estructuras como la necesidad de aclarar la relación entre ellas”. Asimismo, el punto ocho de las consideraciones, menciona que “es necesario reforzar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea y permitir a tal efecto que los puntos de contacto de la Red Judicial Europea y EUROJUST se comuniquen, siempre que sea necesario, directamente y con más eficacia, a través de una conexión de telecomunicaciones segura”. El artículo 10 de la Decisión RJE, por su parte, concluye que “la Red Judicial Europea y Eurojust

---

<sup>198</sup> También existe una red judicial en materia civil y mercantil, basada en una *Decisión del Consejo de 28 de mayo del 2001*, inspirada en la de materia penal.

mantendrán entre sí relaciones privilegiadas basadas en la consulta y en la complementariedad”.

En palabras de José L. Da Mota, la relación entre la unidad europea de cooperación judicial y la red es “natural y complementaria...actúan al mismo nivel, directamente en cooperación judicial<sup>199</sup>” pero no especifica como se articula esa complementariedad.

### 2.3. Orden Europea de Investigación

Se finaliza esta exposición de las herramientas de cooperación judicial con la reciente creación de la “Orden Europea de Investigación” (OEI), también basada en el *principio de reconocimiento mutuo*, para la obtención de pruebas en países de la Unión Europea para causas penales en las que intervenga más de un país. Con esta herramienta, la UE muestra la voluntad de crear una suerte de “Derecho probatorio Europeo eficaz y flexible que permita investigar, perseguir y castigar<sup>200</sup>”.

Esta Orden se adoptó mediante la *Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal*<sup>201</sup> (el plazo de transposición en los Estados miembros se extiende hasta el veintidós de mayo de 2017).

La idea de la orden de investigación es simplificar y acelerar las investigaciones penales transfronterizas en el marco de la Unión Europea, permitiendo que las autoridades judiciales de un país de la UE (“Estado de emisión”) soliciten que se obtengan pruebas y se transfieran desde otro país de la UE (“Estado de ejecución”), sin requerir otra formalidad debido al principio de reconocimiento mutuo.

Esta Orden tomaría la forma de una resolución judicial emitida o validada por una autoridad judicial de un país de la Unión Europea para llevar a cabo una o varias medidas de investigación en otro país para la obtención de pruebas con arreglo a la

---

<sup>199</sup> DA MOTA, J. L.: “Espacio judicial Europeo y EUROJUST”, *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales* (Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla La Mancha), 2006, p. 2.

<sup>200</sup> DÍAZ PITA, M. P.: “La orden europea de investigación en materia penal (OEI9 y la lucha contra la criminalidad organizada transnacional en la UE”, *Observatorio de la Criminalidad Organizada Transnacional* (OCOT-Universidad de Salamanca y Universidad de Palermo), 13.05.2015, p. 2, disponible en (fecha de consulta 23.08.2015): <http://crimtrans.usal.es/>

<sup>201</sup> DOUE núm. L 130 de 01.05.2014.

Directiva. También existe la posibilidad de que se puedan emitir para la obtención de pruebas “que ya obren en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución” (artículo 3 Directiva OEI).

Según el artículo 11 de esta directiva OEI, se puede recurrir a la orden sólo para un catálogo cerrado de delitos que figuran en el “Anexo D”, entre los que se encuentra el terrorismo.

Es pronto aún para valorar su impacto, pero si los países son capaces de transponerla y cumplir con dicho principio puede ser una herramienta que impulse la cooperación judicial en materia penal en la UE y por tanto el ELSJ. La adopción de esta Orden es una larga reivindicación por parte de los servicios policiales encargados de las investigaciones, ya que se podrá solicitar a través de la autoridad judicial la práctica de un registro domiciliario o el interrogatorio de un sospechoso o testigo en otro país de la Unión, garantizando que las pruebas obtenidas puedan servir en un proceso judicial. En algunos aspectos, sobre todo, su sencilla tramitación y el principio sobre el que se asienta, recuerdan a la Orden Europea de Detención y Entrega

### **3. COOPERACIÓN POLICIAL**

Adentrándonos en el verdadero objeto de esta investigación, en el marco del Título V del TFUE que regula el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en su capítulo 5 (arts. 87, 88 y 89), se establece la regulación básica de la cooperación policial en la Unión Europea. Como se ha reseñado, la cooperación policial es uno de los cuatro ámbitos esenciales del ELSJ.

Aunque tras este apartado se examina lo relativo al diseño de la política y legislación antiterrorista de la Unión, desde aquí se enlaza con el capítulo IV en el que se exponen los concretos instrumentos de cooperación policial que contribuyen al buen progreso de las investigaciones policiales sobre terrorismo yihadista (*Vid. infra* capítulo IV).

La manifestación más tradicional de la cooperación policial internacional se ha producido en el ámbito de las relaciones bilaterales. Se trata de una cooperación directa de naturaleza intergubernamental, mediante acciones diversas, y con diferente alcance e intensidad entre los Estados miembros. No supone, por tanto, la creación

de una estructura centralizadora que merme las soberanías estatales, y son las propias autoridades estatales las que se ponen en contacto con sus equivalentes en otros Estados, generalmente para solicitar información sobre hechos o personas. Además, debido a las razones esgrimidas, la cooperación directa puede utilizarse en relación con cualquier modalidad delictiva.

La idea de cooperación policial internacional se impuso como necesidad política y social, a principios del siglo XX. Así, en 1914 se celebró en Mónaco el “I Congreso Internacional Europeo de Policía Judicial”; sin embargo, el estallido de la I Guerra Mundial no permitió continuar los esfuerzos hasta 1923. En 1923, se creó en Viena la “Comisión Internacional de Policía Criminal” que elaboró un Estatuto propio y realizó actividades de intercambio de información y ayuda policial. Tras la II Guerra Mundial, en 1956, se transformó en la actual “Organización Internacional de Policía Criminal” (INTERPOL), elaborándose un nuevo Estatuto que con pequeñas modificaciones ha llegado hasta nuestros días.

La oficina internacional de policía, pronto, dejó de ser una estructura adecuada para desarrollar una cooperación policial entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas, pues no respondía siempre a la problemática singular del contexto Europeo. La incapacidad operativa de esta, la escasa eficacia atribuida a sus servicios y, fundamentalmente, la negativa a incorporar la lucha antiterrorista entre sus cometidos, sugirieron mejorar e intensificar la cooperación policial entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

Con la progresiva consolidación del proyecto europeo se fueron estableciendo cauces de cooperación restringidos a Europa; primero de carácter intergubernamental (“cooperación bilateral”) y después auspiciados por la Unión (“cooperación multilateral”). Como refiere Anselmo Del Moral Torres, se ha superado una “fase esencial<sup>202</sup>” en la cooperación policial. Hace dos décadas, esta se limitaba a las relaciones directas entre Estados, sin embargo, en la actualidad existen, como veremos, multitud de herramientas comunes que tratan de instaurar la cooperación policial multilateral, lo que se ha denominado como “segunda fase” o “fase institucional”. Pero esa evolución no cesaría en este punto, sino que en relación al intercambio de información policial se estaría a las puertas de una “tercera fase” que

---

<sup>202</sup> DEL MORAL TORRES, A.: *Cooperación policial en la Unión Europea: la necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 484.

se va vislumbrando en el ámbito de la UE, en la que los Estados miembros tendrían la posibilidad de acceder a las bases de datos internas de otros Estados, como si fueran las propias, idea preconizada en el Programa de La Haya mediante la aplicación del *principio de disponibilidad*.

En cuanto a la regulación contenida en el Tratado de Lisboa, la cooperación policial no ha cambiado sustancialmente respecto de lo que los tratados anteriores recogían. El artículo 87.1 del TFUE recoge que:

“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”.

De hecho, este tipo de cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la persecución de infracciones penales sigue incluyendo (art. 87, apartados 2 y 3 TFUE):

- a) La recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información.
- b) El apoyo a la formación de personal y cooperación respecto de equipos, investigación científica policial o intercambio de personal.
- c) Las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.
- d) Medidas de cooperación operativa.

En suma, la cooperación policial se desarrolla en dos coordenadas fundamentales: a) el intercambio de información policial y b) las medidas de cooperación operativa. En función de lo anterior, en la presente Tesis se ha optado por clasificar los instrumentos en una u otra categoría.

Es importante resaltar en este punto que para la adopción de medidas relativas al intercambio de información se recurre al procedimiento legislativo ordinario, mientras que para las medidas de cooperación operativa se debe recurrir al procedimiento legislativo especial, que requiere unanimidad. Por tanto, también con el vigente Tratado de Lisboa la cooperación operativa policial sigue estando supeditada a la unanimidad del Consejo (consulta sólo al Parlamento Europeo). Sin

embargo, para salvar este “escollo” se dispone que se podría recurrir a la mencionada *cooperación reforzada*, entre al menos nueve Estados miembros (art. 87.3, párr. 3º). Esta diferenciación de procedimientos evidencia que la cooperación operativa en la UE es todavía una cuestión “tabú”, respecto del intercambio de información, más admitida por los Estados.

Como afirma el profesor Liñán Nogueras, la base de la eficacia de la cooperación policial entre los Estados miembros y de estos con terceros Estados “se encuentra en el intercambio de información, lo que explica la importancia de disponer de la infraestructura informática adecuada incluyendo bases de datos europeas (SIS, VIS, EURODAC, y Sistema de Información Aduanero) y nacionales, eventualmente interoperativas<sup>203</sup>”. Esta idea es la que se sostiene a lo largo de la Tesis, pero se va más lejos afirmando que se deberían desarrollar, también, instrumentos de cooperación operativa.

Ya se ha adelantado que, como contrapeso al establecimiento de medidas que facilitan el intercambio de información se sitúa la regulación de la protección de los datos personales (art. 16 TFUE). Es esta una cuestión muy presente en el debate de las instituciones europeas<sup>204</sup>, como lo demuestra el hecho de que las normas que regulan las distintas herramientas de intercambio destinan gran parte de su articulado a este menester, además de la existencia de un marco general europeo en la materia.

El marco general de la protección de datos personales tratados en el ámbito de la cooperación policial y judicial, para la prevención, la investigación, la detección o el enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales nos remite a la *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*<sup>205</sup>. Esta Decisión se aplica a los datos personales tratados, total o parcialmente, de forma automatizada, así como a aquellos datos personales que forman parte de un fichero y que son tratados de forma no

---

<sup>203</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho...*, *óp. cit.*, pp. 105 y 106, en nota 140.

<sup>204</sup> Sobre protección de datos en la UE: GOIZUETA VÉRTIZ, J. (dir.), GONZÁLEZ MURUA, A. R. (dir.) y PARIENTE DE PRADA, J. I. (dir.): *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Schengen y Protección de Datos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013 y RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Á.: “Derechos fundamentales, lucha antiterrorista y espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, *Revista Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 2006, pp. 219-234.

<sup>205</sup> DO núm. L 350 de 30.12.2008, pp. 60/71.

automatizada. La protección se extiende al momento del tratamiento y en la transmisión de los datos y se reconocen ciertos derechos de los interesados. Asimismo, se impone a los Estados miembros la obligación de aplicar las medidas de seguridad necesarias para proteger los datos personales.

En la actualidad, se encuentra en proceso de aprobación la actualización y modernización de esta normativa, existiendo una propuesta por parte de la Comisión de una *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las autoridades competentes a efectos de la prevención, investigación, detección y enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de estos datos*<sup>206</sup>.

Continuando con el intercambio de información policial en la Unión Europea, el *principio de disponibilidad* se constituye como el principio base en esta materia, al igual que lo es el *principio de reconocimiento mutuo* para la cooperación judicial. Conforme a este las autoridades competentes de un Estado miembro tendrán acceso automático a los datos de otros Estados miembros, en el cumplimiento de sus funciones. Aunque este principio, a diferencia del de reconocimiento mutuo, no se recoge expresamente en el TFUE, si ha sido incluido en diversos actos normativos de la Unión, fundamentalmente, en la Decisión Marco 2006/960/JAI o “Iniciativa Sueca” y en la Decisión 2008/615/JAI que integra el “Tratado de Prüm de 2005” las cuales son examinadas con detalle más adelante (*Vid. infra* capítulo IV, apartado 1, subapartado 1.1, letras C y D, respectivamente).

La cooperación policial cuenta en la UE con EUROPOL como actor principal. La agencia policial de la UE, según el artículo 88.1 TFUE, tiene la misión de apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, facilitar la colaboración mutua en la prevención y lucha contra 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 (*Vid. infra* capítulo IV, apartado 1, subapartado 1.1, letra B).

---

<sup>206</sup> COM (2012) 10 final.



El Parlamento Europeo y el Consejo son los que determinan mediante reglamentos aprobados conforme al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de la agencia. Respecto de las competencias en el articulado se dispone que podrán ser son las siguientes (art. 88.2 TFUE):

- 1) Recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias.
- 2) La coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades 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). Con la expresa mención de que la aplicación de medidas coercitivas corresponde exclusivamente a las autoridades nacionales competentes, por tanto la agencia europea de policía carece de la capacidad para aplicar medidas coercitivas en el territorio de los Estados miembros.

Se concluye de lo anterior que EUROPOL, igualmente, está orientada en los dos vertientes fundamentales: a) el intercambio de información y b) una, cada vez más, pretendida “capacidad operativa limitada”. Respecto de esta última, el artículo 88, en su apartado 3, la condiciona a que “deberá llevarse a cabo en contacto y de acuerdo con las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado”, añadiendo que, en todo caso, “la aplicación de medidas coercitivas corresponderá exclusivamente a las autoridades nacionales competentes”.

El último artículo del capítulo 5º sobre la cooperación policial (art. 89 del TFUE) deja en manos del Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el establecimiento de “las condiciones y límites” dentro de los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros mencionadas en los artículos 82 (“cooperación judicial en materia penal”) y 87 (“cooperación policial”) podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado.

Una vez analizado el régimen general de la cooperación policial en la Unión Europea, es el momento de realizar un primer “examen de conjunto” de las herramientas concretas de cooperación policial antiterrorista que se analizarán en el capítulo IV de esta Tesis. Una panorámica general revela la existencia de numerosas y dispersas herramientas de cooperación policial y una manifiesta ausencia de coherencia entre las mismas, lo que, como se ha expuesto, es reconocido por las instituciones de la Unión. Araceli Mangas, en esta dirección, afirma que “pocas materias están evolucionando tanto y tan deprisa como las relativas a la cooperación judicial penal y la cooperación policial” pero mediante una acción “enmarañada<sup>207</sup>”. A pesar de este panorama legislativo profuso y disperso, también es cierto que se perciben esfuerzos en la línea de una progresiva sistematización, como son los destinados a establecer principios y normas que agrupen los diversos instrumentos y la diferenciación en cuanto a la especialidad delictiva a la que se dirigen.

A continuación, se expone el “planteamiento general antiterrorista de la UE”, advirtiendo que la política y la legislación dictada con la única y directa finalidad de luchar contra el terrorismo es relativamente nueva respecto de los instrumentos de cooperación policial tradicionales establecidos con el fin de luchar contra la criminalidad organizada en general.

#### **4. ¿POLÍTICA Y LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA EUROPEA?**

La pregunta que da título a este apartado intenta responder a la cuestión de la existencia de una verdadera “Política Antiterrorista de la Unión Europea” (común) y, ligado a ello, de una verdadera legislación antiterrorista. Desde una perspectiva histórica, el mayor impulso a la cooperación política internacional y europea, contra el terrorismo internacional se remonta quince años atrás, con el “inicio” de lo que podríamos denominar el *yihad global*, es decir, la expansión de las actividades terroristas de los grupos yihadistas por todo el mundo.

El primer antecedente de cooperación antiterrorista europea se sitúa en 1979, cuando fue creado formalmente el *Grupo de Trabajo Policial en Terrorismo (Police Working Group on Terrorism –PWGT–)* en respuesta a la actividad de los grupos

---

<sup>207</sup> MANGAS MARTÍN, A.: “Prólogo” a CARRERA HERNÁNDEZ, F. J.: *La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003, pp. 11 y 12.

terroristas de “dimensión internacional” que operaban por aquel entonces: IRA (Irlanda), *Brigadas Rojas* (Italia) y *Baader Meinhof* (Alemania).

En el Acta Única Europea (1986) se establecía como objetivo el establecimiento de un “espacio sin fronteras interiores”, consecuencia de lo cual se implementaron una serie de medidas de seguridad que tratan de garantizarlo, pero sin que pudiera considerarse el inicio de una política común de seguridad y menos de una cooperación antiterrorista.

Con la firma del Tratado de Maastricht (1992), la necesidad de cooperación política en materia de seguridad tuvo su reflejo en un tratado constitutivo europeo. En este Tratado se comenzó a hablar de una “política de seguridad común”, y no solo monetaria, mencionando expresamente la cooperación policial en relación con la “prevención y la lucha contra el terrorismo” (art. K 1, apartado 9 del Tratado de Maastricht). En un movimiento típico del proceso de construcción europea se adelantaba la letra a los hechos, con la intención, quizás, de provocarlos.

Como es sabido, el Tratado organizó la Unión Europea en “tres pilares”, lo que originó la creación de diferentes grupos informales contra el terrorismo. En el segundo pilar, para cubrir la dimensión exterior del terrorismo se creó el “Grupo de trabajo sobre el Terrorismo” (COTER) y en el tercero se creó el *Terrorism Working Group* (TWG), que trataba de hacer evaluaciones de amenaza internas, cooperación operativa y la coordinación entre servicios policiales de la Unión Europea. Había un tercer grupo, llamado “CP931”, enfocado a gestionar un listado de personas, grupos y entidades vinculadas al terrorismo. Tras la aprobación del Tratado de Lisboa y la creación de la figura del Coordinador Antiterrorista, estas estructuras informales han dejado de tener sentido.

Es un hecho que los mayores impulsos políticos antiterroristas han venido tras la comisión de atentados terroristas. Los ocurridos en las dos últimas décadas, de manera destacada los de Estados Unidos (2001), Madrid (2004), Londres (2005) y, recientemente, París (2015) han supuesto avances de la legislación en materia antiterrorista y de la cooperación policial europea en general. Rik Coolhaet, denomina a esos impulsos contraterroristas “ondas de choque” producidas por los grandes atentados yihadistas, añadiendo que se van suavizando cuando la urgencia se desvanece:

“The dynamics behind EU counterterrorism can be compared to successive shock waves, propelled by major attacks, but gradually winding down once the sense of urgency had faded away<sup>208</sup>”.

Por lo tanto, el terrorismo yihadista en su versión actual, es decir, el orientado a una confrontación global, ha sido capaz de remover algunos obstáculos en la cooperación policial entre países europeos, bajo la forma de instrumentos jurídicos de cooperación policial y judicial. Esta forma de legislar *a posteriori* que no es exclusiva de la Unión Europea es calificada por José Enrique Díaz Díaz como “reactiva y no estratégica<sup>209</sup>”.

Los diversos atentados de corte yihadista acontecidos desde principio de siglo este siglo, han sido los detonantes, sin duda, de todo el proceso. De hecho, el Tratado de Lisboa (2007) recoge expresamente la preocupación ante la “necesidad de afrontar el terrorismo”, ya que aquellos atentados se produjeron cuando la Unión Europea estaba inmersa en ese proceso de reforma jurídica e institucional. Así, se incluye de manera expresa la posibilidad de que las *operaciones de paz* de la Unión puedan contribuir a la lucha contra el terrorismo (art. 43 del TUE) o la denominada *cláusula de solidaridad* si un Estado miembro es objeto de un ataque de esta naturaleza (art. 222 del TFUE).

Con los atentados del “11-S” (2001) en los EEUU se tuvo consciencia de la existencia de un tipo de amenaza global y muy destructiva, diferente a la que, hasta ese momento, había planteado el terrorismo. En el marco de la UE, abrieron una “ventana de oportunidad” para la ejecución de las disposiciones del Programa de Tampere (1999) en relación con la armonización de las leyes nacionales respecto del terrorismo. Como dato significativo, hay que destacar que antes del año 2001, tan solo seis Estados Miembros tenían una legislación específica antiterrorista<sup>210</sup>. La UE aprobó una definición común de los delitos de terrorismo, se adoptaron medidas para obstaculizar la financiación de los grupos terroristas, se aprobó el intercambio de

---

<sup>208</sup> COOLSAET, R.: “EU counterterrorism strategy: value added or chimera?”, *International Affairs* (Chatam House, The Royal Institute of International Affairs), Vol. 86, Issue 4, julio 2010, pp.857-873; en concreto, p. 869.

<sup>209</sup> DÍAZ DÍAZ, J. E.: “Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo”, *Real Instituto El Cano*, ARI núm. 29/2007, 05.03.2007, disponible en (fecha de consulta 15.07.2015): [www.realinstitutoelcano.org/](http://www.realinstitutoelcano.org/)

<sup>210</sup> Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido, disponían, en distinto grado, de una legislación específica.

datos sobre pasajeros de las líneas aéreas, los Equipos Conjuntos de Investigación y se acabó de impulsar EUROJUST. Se aprobó, asimismo, la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea (OEDE), piedra angular de la cooperación judicial en la UE (*vid. supra* apartado 2, subapartado 2.1 de este capítulo III) y con la que por primera vez se introdujo el *principio de reconocimiento mutuo* en la legislación de la UE, a pesar de que desde Tampere venía gestándose su inclusión, convirtiendo a la *Euroorden* en la “hija prematura”<sup>211</sup> del reconocimiento mutuo. Antonio Sánchez Legido lo expresa de forma gráfica:

“Una veintena de fanáticos suicidas, cuatro aviones comerciales repletos de inocentes, ciertos símbolos del poder económico y militar estadounidense como objetivos, alrededor de tres mil víctimas mortales y más de treinta mil heridos son datos bien conocidos de un acontecimiento que, junto a otras graves y no siempre justificadas consecuencias, trastocó los planes iniciales...La Comisión presentaba su propuesta apenas ocho días después del 11-S, el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Bruselas el 21 de septiembre situó la euroorden en la Hoja de Ruta sobre terrorismo y, bajo la presión de la consternación producida y del llamamiento a alcanzar una solución antes de concluir el año, el acuerdo se alcanzó en diciembre de 2001”<sup>212</sup>.

Entre el 11-S (2001) y el 11-M (2004) se abrió un periodo de puesta en práctica de los acuerdos tomados y de coordinación de las actividades en curso dentro del Consejo de la Unión Europea, aunque se constató el rechazo nacional para actuar conforme a lo adoptado y la preferencia por cauces bilaterales.

Esta inercia cambió tras los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid. De la misma forma que había sucedido con el 11-S y el reconocimiento mutuo, el *principio de disponibilidad*, del que se venía debatiendo su implantación también desde el Consejo de Tampere, con “el impulso” de los atentados fue reafirmado en el Programa de La Haya (2005-2010) y, finalmente reconocido en la Decisión Marco 2006/960/JAI de 18 de diciembre de 2006 (iniciativa sueca).

---

<sup>211</sup> La expresión es de MANACORDA, S. reproducida por SANZ MORÁN, A. J.: “La orden europea de detención y entrega: algunas consideraciones de carácter jurídico-material”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (coord.): *Cooperación Judicial Penal en la UE: la orden europea de detención y entrega*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 94.

<sup>212</sup> SÁNCHEZ LEGIDO, A.: “La Euro-Orden, el principio de doble incriminación...”, *óp. cit.*, p. 79 en nota 130.

Tras los atentados de Madrid se adoptó la *Declaración de lucha contra el terrorismo*<sup>213</sup> en una convocatoria especial del Consejo Europeo el 24 de marzo de 2004. Este documento señala diversas áreas en las que la UE ha de avanzar y subraya la necesidad de que los Estados miembros implementen de forma efectiva las medidas ya acordadas. Con esta declaración se sentaron las bases políticas de la respuesta antiterrorista de la UE. Los puntos principales de este documento son:

- “Cláusula de solidaridad”: se adopta el compromiso político de los Estados miembros y de los candidatos de actuar conjuntamente frente a los actos terroristas con el espíritu de solidaridad.
- “Estrategia de Seguridad”: desarrollar una estrategia europea a largo plazo para hacer frente a todos los factores que contribuyen con el terrorismo,
- “Asistencia y compensación a las víctimas”.
- “Afianzar la cooperación existente”. En relación con las medidas adoptadas tras el 11 de septiembre de 2001, el Consejo Europeo adoptó el Plan de Acción en la Lucha contra el Terrorismo. Se identificaron ciertas áreas: gestión de la información, el control del tráfico de datos, el intercambio de información en casos de condenas por actos terroristas, las investigaciones transfronterizas, un registro europeo de condenas, una base de datos de material forense y la simplificación de los sistemas de intercambio de información y de inteligencia entre las autoridades de los Estados miembros. Se establecieron como prioridad las propuestas vinculadas al control del tráfico de datos y al intercambio de información de condenas. Igualmente, se enfatizó el hecho de que los gobiernos nacionales fortalezcan y hagan una óptima utilización de las instituciones europeas existentes, en particular EUROPOL, EUROJUST y la Unidad Operativa de los Jefes de Policía de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, al mismo tiempo que se encargaron informes para evaluar las medidas nacionales implementadas en materia contraterrorista. Finalmente, se impulsó la adopción de medidas que permitan la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de

---

<sup>213</sup> Consejo de la Unión Europea, 29 de marzo de 2004, 7906/04, “Declaración de lucha contra el terrorismo.”

Schengen (SIS), y seguir avanzando en el Sistema de Información de Visados (VIS, siglas en inglés).

- “Reforzar los controles en las fronteras y el control de los documentos<sup>214</sup>”.
- “Directrices de la UE para un enfoque común en la lucha contra el terrorismo”.
- “Objetivos estratégicos para mejorar el Plan de acción de la UE en la lucha contra el terrorismo”. Bajo este título la UE pretendía contribuir a fortalecer el consenso internacional y los esfuerzos internacionales para luchar contra el terrorismo, para, entre otras cosas<sup>215</sup>, la maximización de la capacidad de los órganos de la UE para detectar e investigar terroristas.
- “Colaborar en materia de inteligencia”. El Consejo destacó, en este caso, la necesidad y la importancia de la cooperación en cuestiones de inteligencia y en la mejora de la evaluación de amenazas, y apeló a los Estados miembros a que mejoraran los mecanismos de cooperación y colaboración entre la policía, y los servicios de seguridad e inteligencia. Igualmente, la integración de un Centro de Situación (SITCEN)<sup>216</sup> reforzado en el seno de la Secretaría del Consejo que facilitaría

---

<sup>214</sup> Se propuso la creación de una Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX, que actualmente tiene su sede en Polonia y está operativa desde el 1 de mayo de 2005, siendo su objetivo facilitar la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de gestión de las fronteras exteriores y coordinar las acciones de los Estados miembros), el intercambio de datos de pasajeros, el desarrollo de una estrategia de cooperación en materia de aduanas y la incorporación de datos biométricos en pasaportes y visados. Asimismo, se propuso el desarrollo de una aproximación europea en la utilización de datos de pasajeros para incrementar la seguridad aérea y de fronteras.

<sup>215</sup> Restringir el acceso de los terroristas a recursos financieros y otros recursos económicos, maximizar la capacidad de los órganos de la UE y de los Estados miembros de procesar terroristas y prevenir ataques terroristas, proteger la seguridad de los transportes internacionales y garantizar sistemas eficaces de control fronterizo, reforzar la capacidad de Estados miembros para afrontar las consecuencias de un ataque terrorista, reflexionar sobre los factores que propician el apoyo al terrorismo y el reclutamiento de terroristas y 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 su compromiso en la lucha contra el terrorismo.

<sup>216</sup> El Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia (SITCEN) se incardina en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que se inscribe en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que es un ámbito de política intergubernamental. A pesar de esto, este Centro Conjunto de Situación realiza una serie de funciones de seguridad interna, en el ámbito del ELSJ. Se dice del mismo que es el “organismo de inteligencia europea” y se encarga de elaborar informes sobre riesgos y situación política en todas las regiones del mundo donde la UE puede tener intereses. Sus documentos de trabajo van dirigidos al Consejo Europeo, en este caso para la Alta Representante para la política exterior común, pero pueden ser accesibles también para los Estados miembros.

evaluaciones estratégicas de las amenazas, basadas en la información recibida por parte de los servicios nacionales.

- “Prevenir la financiación del terrorismo<sup>217</sup>”.
- “Medidas para proteger los sistemas de transporte y a la población”: propuestas para mejorar las medidas de seguridad en puertos y barcos, fortalecer la capacidad interna de los Estados de gestionar y paliar las consecuencias de ataques terroristas en la población.
- “Cooperación internacional<sup>218</sup>”.
- “Cooperación con EEUU y otros socios”.
- “Establecimiento del puesto de Coordinador de la lucha contra el terrorismo”. Ante el reconocimiento de que era necesaria una aproximación integral y coordinada en respuesta a la amenaza impuesta por el terrorismo, se acordó la creación del puesto del Coordinador de la lucha antiterrorista, dentro de la Secretaría del Consejo coordinando todas las actividades del Consejo en la lucha contra el terrorismo con una perspectiva general sobre todos los instrumentos de la Unión y con vistas a informar regularmente al Consejo sobre la aplicación de las decisiones tomadas.

Pero hacia 2010, perdido el sentido de urgencia, la cooperación en asuntos de terrorismo se estancó, una vez más. En noviembre de 2009, el nuevo Coordinador de Antiterrorista de la Unión Europea, Gilles de Kerchove, diagnosticó cierta “fatiga<sup>219</sup>” en este sector. Los motivos principales para esta relativa disminución de la actividad contraterrorista podrían ser atribuidos a la ausencia de grandes atentados, unido a la

---

<sup>217</sup> Se recalcó la necesidad de seguir trabajando en acciones que impidieran la financiación de organizaciones terroristas y sus entornos. “Debe incrementarse la cooperación entre las autoridades nacionales, las Unidades de Inteligencia financiera y las instituciones financieras de ámbito privado para facilitar el intercambio de información al respecto. La Comisión estudiará mejoras en la regulación y la transparencia legal de diversas entidades, tales como organizaciones no gubernamentales, sistemas alternativos de remesas, etc.”

<sup>218</sup> Apoyar el papel esencial de Naciones Unidas, a través de la adhesión e implementación total de las resoluciones del Consejo de Seguridad, las Convenciones sobre terrorismo y sus respectivos protocolos. Asimismo, la UE asegurará la cooperación efectiva y práctica con terceros Estados en materia de lucha contra el terrorismo.

<sup>219</sup> Informe del Coordinador Antiterrorista de la UE al Consejo 15359/09/REV 1, 26.11.2009.



satisfactoria implantación de los mecanismos de la Unión Europea, de modo que no se consideraba necesario el diseño y puesta en marcha de nuevos instrumentos.

El último impulso o fijación de las prioridades de la política antiterrorista de la UE se ha producido tras los atentados de París, en una *reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno en Bruselas, el 12 de febrero de 2015*. Las decisiones adoptadas en aquel Consejo Europeo fueron plasmadas en otra “Declaración sobre la lucha contra el terrorismo” cuyos postulados, se dijo, debían marcar la orientación del trabajo del mismo en los siguientes meses. Dicha Declaración está dividida en tres bloques: 1) “Garantizar la seguridad de los ciudadanos”, en el que se incluyen medidas para *perseguir* el terrorismo, 2) “prevenir la radicalización y defender los valores”, centrado en evitar la radicalización y 3) “cooperar con nuestros socios extranjeros”, que recalca la necesidad de las relaciones exteriores de la UE en la lucha contra la amenaza terrorista.

El primer bloque es el que incluye las medidas destinadas a favorecer la investigación policial del terrorismo yihadista por parte de los servicios policiales de los Estados miembros. La idea general continúa siendo la de aplicar mejor los instrumentos ya existentes y su desarrollo, pero ahora enfocada en el fenómeno de los desplazamientos relacionados con el terrorismo, en particular de “combatientes terroristas extranjeros<sup>220</sup>”. Concretamente, el Consejo solicitaba de las instituciones de la UE correspondientes y de los Estados miembros:

- La adopción con urgencia de una Directiva europea sobre registro de nombres de los pasajeros (PNR), con “sólidas garantías de protección de datos”.
- La utilización del marco existente de Schengen para “reforzar y modernizar” el control de las fronteras exteriores. En este sentido se ordenaba la realización en las bases de datos pertinentes para la lucha contra el terrorismo, controles sistemáticos y coordinados de personas que disfrutaran del derecho a la libre circulación, con arreglo a indicadores comunes de riesgo. En este sentido, la declaración continuaba diciendo

---

<sup>220</sup> Ciudadanos nacionales de Estados miembros de la UE que se unen a grupos terroristas en zonas de conflicto armado, que una vez allí pueden adquirir formación terrorista y constituir, a su regreso, una amenaza potencial para la seguridad interior europea.

que se estudiaría una modificación del Código de fronteras Schengen para establecer controles permanentes, cuando sea necesario.

- La intensificación del intercambio de información y la cooperación operativa, a través de EUROPOL y EUROJUST, por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad y las autoridades judiciales de los Estados miembros.
- El refuerzo de la cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego, en particular mediante la adaptación de la legislación pertinente.
- La intensificación de la cooperación en general de los servicios de seguridad de los Estados miembros.
- La aplicación de las normas reforzadas para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y la intensificación en el rastreo de los flujos financieros para inmovilizar los bienes utilizados para financiar el terrorismo.
- En relación con la ciberseguridad, trabajar para la adopción de una Directiva sobre seguridad de las redes y de la información.

Como puntos destacados, el Consejo apremia a la adopción del pretendido sistema PNR mediante una Directiva europea y a utilizar la “infraestructura Schengen”, básicamente sus bases de datos, para establecer controles con fines antiterroristas. Esos controles están destinados a fiscalizar el desplazamiento de ciertos individuos sospechosos de estar relacionados con actividades terroristas. Estos dos mecanismos de cooperación operan en el ámbito de la *protección*, según la terminología de la *Estrategia antiterrorista de la UE (2005)*, pero sería deseable que pudieran servir también para la *persecución* del terrorismo, es decir, en el ámbito de la investigación con el fin de controlar el desplazamiento por el interior de la UE de ciertas personas de interés en esta materia, respetando en todo momento los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión y la legislación sobre protección de datos. En esta dirección, EUROPOL se ha posicionado a favor de relacionar las bases de datos de intercambio de información y de datos penales con el sistema PNR europeo, estableciendo vínculos y obteniendo información transnacional adicional, para ayudar a las autoridades nacionales competentes a tener un panorama

informativo más completo, que el que los sistemas PNR meramente nacionales pueden ofrecer.

En lo que respecta a los mecanismos “puros” que favorecen la investigación no se aporta nada nuevo (excepto la implantación del sistema PNR); se conmina a la “cooperación en general”, el intercambio de información y la “cooperación operativa” entre los servicios de seguridad de los Estados, a través de las agencias de la Unión. Se considera destacable el uso del término cooperación operativa ya que parece que el Consejo observa la urgente necesidad de una asistencia/coordinación operativa entre los distintos servicios de seguridad de los Estados implicados en la lucha antiterrorista.

A pesar de los “impulsos” que hemos expuesto, los Estados han dado a la UE limitadas atribuciones y recursos. Prueba de esto son el débil mandato proporcionado al coordinador antiterrorista, el rechazo a la propuesta de una Agencia Europea de Inteligencia, el fracaso de la propuesta de la Comisión para el establecimiento de un “fiscal público europeo” o el rechazo del uso de la *passerelle*<sup>221</sup> en 2006, por parte de los gobiernos.

El *Coordinador de la lucha antiterrorista*, por su orientación a trabajar con el Consejo, se incluye en este apartado como un cargo que opera en el campo de la política antiterrorista de la Unión. La creación del cargo de Coordinador de la lucha contra el terrorismo fue otra consecuencia de los atentados terroristas de Madrid del 11 de marzo de 2004. El primero de ellos, Gilles de Kerchove, fue nombrado el 19 de septiembre de 2007 (en la actualidad continúa en el cargo) por el español Javier Solana, entonces alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC). Entre sus funciones se encuentran:

- Coordinar los trabajos del Consejo en la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>221</sup> “Cláusulas pasarela” introducidas por el Tratado de Lisboa. Este Tratado reformó el proceso de toma de decisiones de la UE, modificando los procedimientos legislativos en vigor. Tras la modificación el artículo 289 del Tratado de Funcionamiento de la UE, sólo hace referencia a dos tipos de procedimientos legislativos: el procedimiento legislativo ordinario y los procedimientos legislativos especiales. Estas cláusulas permiten aplicar el procedimiento legislativo ordinario a ámbitos en los que los tratados habían previsto, inicialmente, un procedimiento legislativo especial. Además, estas cláusulas permiten aplicar la votación por mayoría cualificada a actos que deben ser adoptados por unanimidad.

- 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 por EUROPOL.
- Supervisar atentamente la aplicación de la Estrategia antiterrorista de la UE;
- 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.
- Coordinar su labor con los órganos preparatorios correspondientes del Consejo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), e intercambiar información con ellos sobre sus actividades.
- Velar por que la UE participe activamente en la lucha contra el terrorismo;
- Mejorar la comunicación en este ámbito entre la UE y terceros países.

Respecto de los últimos acontecimientos en relación con el terrorismo yihadista y dentro de sus funciones de supervisión de los instrumentos de cooperación existentes, el 10 de junio de 2015 el coordinador antiterrorista emitió un informe sobre la aplicación de las medidas definidas por los dirigentes de la UE en su reunión del 12 de febrero de 2015<sup>222</sup>. En este documento se hace referencia a que el Consejo JAI (Asuntos Exteriores) había decidido centrarse, en su sesión de 12 de marzo, en cuatro ámbitos prioritarios para lograr avances concretos: 1) la aplicación reforzada del marco de Schengen, 2) aumento del intercambio de información y de la cooperación operativa, 3) lucha contra las armas de fuego ilegales y 4) refuerzo de las capacidades de notificación de contenidos de Internet, sobre todo en EUROPOL. En paralelo, se consideró prioritaria la finalización de una Directiva para la creación de un sistema europeo de registro de pasajeros (PNR).

---

<sup>222</sup> Informe 9422/1/15 REV 1 del Coordinador de la lucha antiterrorista de la UE para El Consejo, “actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: Informe sobre la aplicación de las medidas”, de fecha 10 de junio de 2015.

En dicho Informe se incluye también una referencia reseñable que supone el reconocimiento expreso de que la cooperación en el ámbito de la lucha contra el terrorismo discurre por “cauces clandestinos”, es decir bilaterales y secretos, y no por los multilaterales que propone la Unión. En el apartado titulado “intensificación de la cooperación de los servicios de seguridad de los Estados miembros” se menciona de forma escueta que “a iniciativa de la Presidencia letona, los servicios de seguridad de los Estados miembros informaron al COREPER el 16 de abril de 2015 sobre su cooperación, que se desarrolla fuera de las estructuras de la UE” (página 10).

En ese Informe ha reclamado la necesidad de que la agencia de control de fronteras externas FRONTEX y la agencia europea de cooperación policial EUROPOL concluyan “lo antes posible” un acuerdo operativo que permita a la primera compartir los datos con la segunda y, en este sentido, explicó que la Comisión Europea acababa de finalizar un documento con los “indicadores de riesgo comunes” para que los servicios encargados del control de las fronteras exteriores puedan realizar controles a los ciudadanos de la Unión.

Respecto de la legislación antiterrorista, traducción de esos impulsos políticos hay que reseñar que el *corpus* de legislación exclusivamente antiterrorista de la Unión Europea es extenso y trata de dar respuesta al fenómeno terrorista en sus diferentes estadios: la radicalización, el desarrollo de actividades terroristas y las consecuencias de las mismas. En terminología de la Unión se habla de *prevención, protección, persecución y respuesta* (Estrategia antiterrorista de la UE que se analiza en el siguiente subapartado).

La Unión Europea hace una contribución general en materia de gestión de crisis, protección de infraestructuras críticas, control de explosivos, armas y materiales sensibles, control de las causas de radicalización, protección de víctimas, etc. Existe otro bloque de normas que facilita de forma indirecta la investigación, armonizando los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y estableciendo una “Estrategia común” y, asimismo, las que apoyan la investigación del terrorismo yihadista por parte de los Estados miembros, que están en relación, fundamentalmente, con el intercambio de información (aprovechando en muchos casos las herramientas ya existentes): SIS, EUROPOL, VIS, EURODAC, etc. En materia de financiación del terrorismo, la Unión Europea está legislando en buena

medida consciente de la trascendencia de interrumpir la financiación del terrorismo apoyando la actividad de los Estados miembros.

Bajo este ámbito de actividad de la UE subyace una tensión que explica su configuración. Por un lado, los Estados Miembros están convencidos de la necesidad de que la UE esté implicada en la lucha contra el terrorismo, pero por otro muestran continuamente una firme resistencia a dotar de una capacidad operativa a las agencias de la organización. Si en otras materias resulta difícil la cooperación policial, la que se refiere a la lucha contra el terrorismo lo es aún más, con lo que, fundamentalmente por las implicaciones de esta materia sobre la soberanía nacional y por razones de efectividad, la amenaza del terrorismo yihadista se está afrontando desde el ámbito intergubernamental y no desde un punto de vista europeo común en el que se delegaran poderes en este sentido a las instituciones de la UE.

En conclusión, la respuesta a la pregunta que da título a este apartado (¿Política y Legislación antiterrorista europea?) es diferente según a quien se pregunte. Las Instituciones europeas, como no podría ser de otra manera, afirman la existencia de una política antiterrorista de la UE. En la Comunicación de 2010 bajo el título “La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros<sup>223</sup>” se presentan “los principales avances...a nivel legislativo y de políticas”, así como los objetivos futuros en ese campo. El contenido de dicho documento es un examen del nivel de ejecución de la Estrategia Antiterrorista de la UE, que se abordara más adelante.

Por otro lado, algunos autores ponen en duda que realmente podamos hablar de una verdadera política antiterrorista “común” de la Unión Europea, como así lo expresa Javier Argomaniz:

“[...] aunque en este artículo se defiende la postura de que las políticas antiterroristas se han convertido en un espacio de gobernanza a nivel europeo, esto no equivale a afirmar que suponen una política común o un ámbito supranacional. Las autoridades de los Estados Miembros continúan siendo los pilares de los esfuerzos antiterroristas europeos y son las agencias nacionales las que hacen en la práctica la casi totalidad de la actividad operativa en Europa. La acción de la UE se ha enfocado, en general, más hacia facilitar la cooperación y

---

<sup>223</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 – *La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros* [COM (2010) 386 final – no publicada en el Diario Oficial].

mejorar la coordinación multilateral que en promover procesos de integración europea o la armonización de estas políticas<sup>224</sup>”.

Y no es el único en abrazar esa percepción negativa. Myriam Rodríguez-Izquierdo Serrano analizando la evolución de una supuesta política antiterrorista común desde la acción desarrollada bajo el tercer pilar hasta el vigente Tratado de Lisboa, llega a similares conclusiones:

“La realidad del tercer pilar ha sido, por tanto, la de un marco normativo limitado que, si no ha llegado a configurar una política interior europea propiamente dicha, mucho menos una política antiterrorista [...]”<sup>225</sup>”

La misma autora continúa destacando que la “fragmentación” del marco jurídico de la Unión bajo el actual Tratado de Lisboa dificulta la construcción, no ya de una política antiterrorista, sino de una política de interior europea:

“[...] el Tratado de Lisboa mantiene el margen de fragmentación que viene siendo habitual y que dificulta la construcción de una política interior europea coherente y uniforme. Entre los factores de variabilidad figuran las cooperaciones reforzadas, el régimen excepcional de Irlanda, Reino Unido y Dinamarca, y determinados frenos sobre algunas de las posibilidades de avance en el ELSJ”<sup>226</sup>”.

El hecho constatable es que la actividad de la Unión en la lucha contra el terrorismo ha sido, efectivamente, bastante prolífica en los últimos quince años, pero es discutible que eso equivalga a afirmar que estemos ante una auténtica política común. Desde el punto de vista de lo que se entiende por una política “tradicional”, de corte estatal, lo que la Unión ha desarrollado en materia antiterrorista no se puede considerar una verdadera política, entre otros, por estos motivos: a) la ausencia de competencias de la UE para llegar a dar una respuesta integral al fenómeno, b) la falta de coherencia entre las medidas, c) la no traducción, en muchos casos, de las declaraciones políticas en medidas concretas obligatorias y d) la no aplicación, o ejecución dispar de estas por parte de los Estados miembros.

---

<sup>224</sup> ARGOMANIZ, J.: “El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (Barcelona Centre for International Affairs), septiembre-octubre 2010, núm. 91, pp. 125-145; en concreto, pp. 141-142.

<sup>225</sup> RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M.: “El terrorismo en la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36, Madrid, mayo/agosto 2010, pp. 531-559; en concreto, p. 539.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 554.

Respecto de la legislación antiterrorista europea derivada de esa política, se puede concluir que sufre de los mismos defectos. Con todo, posee una estructura que sería deseable para otros ámbitos delictivos y, es indudable que se han conseguido ciertos logros, impensables tiempo atrás, valgan como ejemplo, la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros y ciertos pasos en la cooperación operativa.

Pero a pesar de lo anterior, si tenemos en cuenta las singularidades de la Unión Europea en cuanto a desarrollo y funcionamiento institucional, sí se podría considerar que existe una “especie de política” (al modo de la Unión) creciente en este ámbito, cuyo *espacio vital* es aquel al que no puede llegar la actividad de los Estados miembros. En ese espacio propio de la UE, el grado de desarrollo en materia de políticas y legislación antiterrorista actual es todavía incipiente, y si bien se han puesto las bases para ello, todavía queda mucho en lo que avanzar; se podría decir, en definitiva, que se ha puesto una *cuña* en la construcción de la respuesta antiterrorista común europea.

Una vez planteadas las líneas maestras de la política y legislación antiterrorista de la Unión, en los siguientes epígrafes se presenta y analiza, separadamente, la estrategia común antiterrorista europea y, posteriormente, los esfuerzos para armonizar la legislación antiterrorista de los diversos Estados miembros.

#### 4.1. Estrategia Antiterrorista

La trascendencia de la estrategia antiterrorista de la UE radica en que organiza la respuesta antiterrorista de la UE, y por ende, la cooperación policial antiterrorista. Las líneas maestras de la lucha antiterrorista están marcadas en la *Estrategia antiterrorista de la Unión Europea del año 2005*<sup>227</sup> (instrumento, claro está, diferente de la mencionada “Estrategia de Seguridad Interior” y de la “Estrategia de Seguridad”)<sup>228</sup>, que fue una de las medidas que se plantearon en el

---

<sup>227</sup> Consejo de la Unión Europea, de 30 de noviembre de 2005, 14469/4/05 REV 4, “Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo”.

<sup>228</sup> La mencionada Estrategia interior está enfocada a lo que sucede dentro de la UE y la Estrategia de Seguridad “a secas” (“Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, no publicada en el Diario Oficial) está enfocada a la seguridad exterior, es decir a una especie de “posicionamiento geoestratégico” de la UE.



Consejo Europeo de marzo de 2004<sup>229</sup> tras los atentados de Madrid. En este documento se señala al terrorismo, y en particular al yihadista, como una amenaza para la seguridad, por lo que la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas establecen una Estrategia global con el objeto de contribuir a la seguridad mundial. En la Estrategia adoptada en el ámbito de la UE se expresa que para combatir de forma eficaz el terrorismo hay que organizar su acción en torno a los siguientes cuatro elementos: “prevenir, proteger, perseguir y responder”.

En el primero de ellos, la *prevención*, se incluyen diferentes medidas que van enfocadas a evitar la radicalización y la captación en grupos terroristas. Esta labor preventiva se centra en identificar y neutralizar las causas de la radicalización, los métodos y la propaganda usada para ello. A la luz de los últimos acontecimientos en torno al terrorismo yihadista, como son los terroristas solitarios o los combatientes europeos en el extranjero, o el potencial de Internet para la movilización y la comunicación, el Consejo aprobó una revisión de esta estrategia en junio de 2014. En diciembre de 2014, los ministros de Justicia y Asuntos de Interior aprobaron una serie de orientaciones que han de aplicar la UE y los Estados miembros respecto de la Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas.

Rik Coolsaet señala que este elemento de la prevención, dirigido a evitar la radicalización, es una característica propia de la Estrategia antiterrorista de la UE, especificando que su origen está en los atentados de Londres, donde se fue consciente de que el terrorismo yihadismo era un fenómeno también interno y no sólo una amenaza externa para la UE, como se había conceptualizado hasta el momento<sup>230</sup>.

El segundo elemento de la Estrategia es la *protección* de los ciudadanos y las infraestructuras, así como la reducción de la “vulnerabilidad” de los Estados miembros a los atentados. En este elemento, calificado como “clave” por el propio documento (punto 14, página 10), se incluyen la protección de las fronteras

---

<sup>229</sup> En una convocatoria especial del Consejo Europeo el 24 de marzo de 2004 se adoptó la Declaración de lucha contra el terrorismo. Este documento identifica diversas áreas en las que la UE debe avanzar, y destaca la necesidad de que los Estados miembros implementen efectivamente las medidas ya acordadas.

<sup>230</sup> COOLSAET, R.: “EU counterterrorism strategy: value added...”, *óp. cit.*, p. 869, en nota 208.

exteriores, la mejora de la seguridad de los transportes, la protección de los objetivos estratégicos y la reducción de la vulnerabilidad de las infraestructuras clave.

La *persecución*, tercer elemento de la Estrategia, incluye, entre otras cosas, todo lo relacionado con los mecanismos de cooperación que facilitan la investigación policial del terrorismo yihadista. Este objetivo está dirigido a reducir la capacidad de planificación, captación y, en general la organización de los terroristas y a facilitar su puesta a disposición de la justicia. Para ello, la UE trata de reforzar las capacidades nacionales, mejorar la cooperación práctica y el intercambio de información entre autoridades policiales y judiciales, en especial a través de EUROPOL y EUROJUST, desarrollando el *principio de disponibilidad*<sup>231</sup>. Igualmente, se trata de dificultar a los terroristas el acceso a los medios para comunicarse (Internet) y organizar atentados (armas, explosivos, documentación falsa de identidad). En el punto 29 del documento se expone la necesidad de abordar la financiación del terrorismo para entorpecer su actividad. En esta línea, en diciembre de 2014, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron nuevas normas destinadas a prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

En este tercer bloque se menciona el gran resultado de la *Euroorden*, de la posibilidad de establecer el “Exhorto Europeo para la Obtención de Pruebas<sup>232</sup>” (un instrumento de cooperación judicial, que se entiende podría ser esencial para procesar a posibles terroristas) y se vuelve a incidir en el uso de los “Equipos Conjuntos de Investigación” para las investigaciones transfronterizas.

Finalmente, la *respuesta*, cuarto elemento, se centra en la fase posterior a la comisión de un atentado, en concreto a las medidas que minimizan las consecuencias de un atentado terrorista. Las prioridades en este ámbito se dirigen al desarrollo del “Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la UE a las Crisis”, la revisión del mecanismo de protección civil, la puesta en práctica de la evaluación de riesgos o la puesta en común de buenas prácticas en la asistencia a las víctimas del terrorismo.

---

<sup>231</sup> Como hemos visto, el año siguiente (2006), se introdujo en la legislación europea el principio de disponibilidad mediante la Decisión Marco 2006/960/JAI, de 18 de diciembre del Consejo sobre la *simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea* (Iniciativa sueca).

<sup>232</sup> Permitiría a los Estados miembros obtener pruebas en cualquier parte de la UE para condenar a posibles terroristas.

Puesta en perspectiva, la adopción de la Estrategia antiterrorista de la Unión, - elaborada y propuesta bajo la presidencia rotativa británica del segundo semestre de 2005, a imagen y semejanza de la propia- sistematizó las diferentes herramientas antiterroristas adoptadas hasta ese momento y marcó el camino para las que llegarían, pero el desarrollo de los diferentes elementos que la componen ha sido dispar. Así, ha habido un gran desarrollo en los elementos de la protección y la persecución, pero no en los de la prevención y la respuesta<sup>233</sup>.

#### 4.2. Esfuerzos armonización legislativa

Aunque no sea objeto, *stricto sensu*, de la presente Tesis, es importante reseñar que la armonización de las legislaciones penales, tanto sustantivas como adjetivas de los Estados miembros constituye el “sustrato” imprescindible para que se desarrolle la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial en la UE. El establecimiento de un verdadero “espacio judicial europeo” puede verse afectado por las diferencias en el Derecho penal y procesal de los distintos Estados miembros. Por ejemplo, en el camino hacia la realización de ese espacio fue necesario adoptar, a través de las herramientas expuestas sobre cooperación judicial, el *principio de reconocimiento mutuo* de las resoluciones judiciales en materia penal (cuya consecuencia principal, a su vez, fue la supresión del principio de doble incriminación) que exige una aproximación o armonización de las legislaciones penales (art. 82 TFUE).

Debe tenerse en cuenta que la aproximación del Derecho penal en la Unión consiste en el establecimiento de una “norma común mínima” y no en una unificación completa, tal y como se contempla en el artículo 83 del TFUE (antiguo art. 31 TUE), en el que se prevé que el Parlamento y el Consejo establezcan, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario:

“[...] normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes”.

---

<sup>233</sup> COOLSAET, R.: “EU counterterrorism strategy: value added...”, *óp. cit.* p. 865, en nota 208.

En materia antiterrorista se adoptó la *Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo*<sup>234</sup> que introdujo por vez primera en la historia comunitaria una definición común, para todos los Estados miembros de “delito de terrorismo” y “grupo terrorista” y de los delitos ligados a “actividades de terrorismo” que les obligaba a adaptar sus Códigos Penales. Fue modificada por la *Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo, de 9 de diciembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo*<sup>235</sup> 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 ataques terroristas”; es decir, se trata, esencialmente, de armonizar las disposiciones nacionales tipificando delitos ligados al uso de Internet ligado a actividades terroristas<sup>236</sup>, en la medida en que se ha observado que las actividades de provocación para la comisión de delitos de terrorismo, la captación y el adiestramiento de terroristas se han multiplicado por esa vía en los últimos tiempos. La propia Decisión Marco de 2008, en el considerando número 4 califica Internet como un “campo de entrenamiento virtual”.

En estas Decisiones se definen los conceptos básicos que sobre esta materia deberán ser comunes en todos los Estados miembros:

- El concepto de delito de terrorismo como la suma de un: a) *elemento objetivo* (asesinato, lesiones corporales, toma de rehenes, extorsión, comisión de atentados, amenaza de cometer cualquiera de los hechos anteriores, etc.) y b) un *elemento subjetivo* (actos cometidos con el objetivo de intimidar gravemente a una población, desestabilizar o destruir las estructuras de un país o una organización internacional u obligar a los poderes públicos a abstenerse de realizar un acto).
- El concepto de *grupo terrorista* como toda organización estructurada de dos o más personas, establecida durante cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo.

---

<sup>234</sup> DOUE, núm. L 164 de 22.06.2002.

<sup>235</sup> DOUE, núm. L 330 de 09.12.2008.

<sup>236</sup> Se afirma en el preámbulo de la Decisión que Internet se utiliza para “inspirar y movilizar” a grupos y terroristas individuales en Europa y también sirve como “fuente de información sobre medios y métodos terroristas”, conformando un “campo de entrenamiento virtual”.

El uso masivo de las Decisiones Marco, no solo en la esfera del terrorismo, sino en otros espacios objeto de armonización se justifica, en buena medida, en que se dejaba a elección de los Estados la técnica de transposición al ordenamiento jurídico interno. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa los instrumentos legislativos útiles a estos efectos son la Directiva y el Reglamento, que poseen efectos vinculantes más directos que las Decisiones Marco.

Respecto del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, y con el fin de que los Estados tipifiquen como delito el viajar a una zona de conflicto con fines terroristas, la Comisión ha sostenido que en el año 2015 iniciaría una “evaluación de impacto” con las miras puestas en actualizar esta Decisión marco de 2008 sobre el terrorismo en el año 2016 (como lo exige la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). Este nuevo marco legislativo común debería facilitar la cooperación con terceros países de interés, por su situación geoestratégica, para el asunto de los combatientes terroristas extranjeros.



*El Derecho sirve para la vida o no sirve para nada.*

(Luis Legaz Lacambra)

#### **IV. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN POLICIAL DE LA UE PARA LA INVESTIGACIÓN DEL TERRORISMO YIHADISTA**

En este capítulo se examinan los concretos instrumentos y su utilidad práctica, por ello, es necesario advertir de la problemática particular de las investigaciones de terrorismo, y en concreto del yihadista. Como hemos visto, el terrorismo yihadista es un fenómeno complejo con características propias y eso se refleja en una serie de dificultades para la investigación policial del mismo:

- Dificultades para la penetración policial en estas organizaciones: herméticas, fuertemente cohesionadas por la ideología religiosa, e integradas, en su gran mayoría, por individuos de otras culturas, con otro idioma y otras costumbres.
- Dificultades probatorias: a) es necesario probar la existencia de una organización terrorista de referencia, b) aún siendo evidente la existencia de una célula terrorista es necesario que exterioricen de alguna forma la intención terrorista, c) a la hora de la obtención de pruebas incriminatorias; excepcionalidad en la intervención de armas, explosivos y documentos y d) uso problemático de la inteligencia, tanto la extranjera como la interna, como prueba en sede judicial.
- Vínculos con redes de delincuencia común: que dificultan el seguimiento de la actividad terrorista, oculta bajo otras actividades criminales.
- Vínculos internacionales: hacen necesaria la cooperación policial internacional, ya sea con países de la Unión Europea (factible) y/o con terceros países (poco factible).

Es, fundamentalmente, a ésta última (necesidad de cooperación policial) a la que la Unión trata de dar respuesta, contribuyendo a establecer cauces ágiles para la misma. En este capítulo se trata de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿ha

cubierto la UE las necesidades de cooperación policial en la investigación del terrorismo?; ¿qué concretos instrumentos ha aportado a los servicios de los Estados miembros para el trabajo diario en su investigación? Y, finalmente, ¿son esos instrumentos realmente prácticos?

En respuesta a esa necesidad, siempre que el natural desarrollo de la Unión Europea como organización internacional lo ha permitido, se han ido creando diversos instrumentos jurídicos de cooperación policial en el seno de la misma, dibujando un panorama ciertamente complejo de sistematizar. Esta situación es debida a que, aunque con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el ELSJ se ha convertido en un objetivo autónomo y en una competencia más de la Unión Europea, se considera que continúa sin existir una verdadera “política interior” o de “seguridad interior europea” que hubiera estructurado este sector, prueba de ello, es que el lenguaje utilizado en la descripción de este espacio europeo continúe siendo diferente del habitual en otras políticas comunitarias.

Pero aunque los instrumentos de cooperación implementados por la Unión todavía no ofrecen lo mejor que se podría esperar, se considera que su desarrollo es imprescindible en la búsqueda de soluciones globales y que suponen un avance respecto de las formas de cooperación policial bilateral, que históricamente han sido la manera habitual de proceder en Europa e internacionalmente.

Todas estas herramientas han sido tradicionalmente incluidas bajo la denominación general de “cooperación policial”, pero su crecimiento cuantitativo en los últimos años, permite, también, su clasificación en atención a los distintos fenómenos delictivos complejos contra los que hacen frente (lucha contra el terrorismo, lucha contra la delincuencia organizada, lucha contra la trata de seres humanos, lucha contra la droga y la lucha contra el fraude y la corrupción).

En materia de la “lucha contra el terrorismo” se constata la existencia de instrumentos, no solo policiales, sino de diversa índole, -prevención, financiación, protección, persecución, respuesta, acceso e intercambio de información y planes de acción-, en la “lucha contra la delincuencia organizada” -prevención de la delincuencia, tráfico de armas de fuego, delincuencia informática, blanqueo de capitales, protección del medio ambiente, delincuencia económica y financiera-, la “lucha contra la trata de seres humanos” -grupo de expertos en la trata de seres



humanos, protección de los niños, protección de las mujeres-, la “lucha contra la droga” -estrategia contra la droga, tráfico de estupefacientes, producción de drogas- y la “lucha contra el fraude y la corrupción” -órganos para luchar contra el fraude, protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, prácticas fraudulentas en la utilización de financiación europea, lucha contra la falsificación, corrupción-.

Por tanto, en base al objeto de esta investigación y en la creencia de que la Unión, para una lucha más eficaz, debería adoptar instrumentos específicos en base a la especialidad delictiva, se ha optado en esta Tesis por partir de su sistematización entre herramientas creadas con la finalidad *específica* de luchar contra el terrorismo y las creadas con una finalidad *genérica* destinadas a la lucha contra las formas de criminalidad grave en general, incluido el terrorismo.

La finalidad del presente apartado es exponer los elementos esenciales de los diferentes instrumentos de cooperación policial, tanto *específicos* como *genéricos* que la Unión Europea pone a disposición de los servicios policiales de los Estados miembros para contribuir al buen progreso de las investigaciones policiales sobre terrorismo yihadista, con el objetivo de proporcionar una visión panorámica del catálogo de los mismos. Esa exposición descriptiva, va acompañada de un juicio crítico del autor en términos de utilidad y eficacia para el buen fin de las pesquisas policiales.

Esencialmente, en el proceso de investigación policial se desarrollan dos actividades encaminadas a obtener “datos de interés” (se entiende por datos de interés aquellos que sirven para demostrar la comisión de un hecho criminal y la culpabilidad de sus autores), a través de:

- Bases de datos; ya sean bases nacionales, europeas o internacionales. Mediante las bases de datos se hace avanzar la investigación, sobre todo, pero no de forma exclusiva, en la primera fase de la misma (“obtención de información policial”).
- Vigilancia, seguimientos de las personas que están desarrollando la actividad ilícita y cualquier otra gestión policial “sobre el terreno” que vaya encaminada a la obtención de elementos probatorios con el fin de incluirlos en el atestado o informe policial (“actividad operativa”).

En base a lo anterior, y una vez clasificados los instrumentos de cooperación policial en *genéricos* y *específicos*, se subclasifican entre los que están destinados: a) al intercambio de información policial para la obtención de datos de bases europeas o de otros Estados miembros (subapartado “intercambio de información policial”) y b) los operativos, es decir, los que facilitan la realización de actividades operativas de investigación en el territorio de otro Estado, ya sea por parte de los servicios de un Estado miembro o de las agencias europeas (subapartado “dimensión operativa”).

Hay que volver a recalcar que la presente Tesis se refiere a herramientas de cooperación policial que la UE pone a disposición de los Estados miembros para ayudar a sus servicios policiales en la fase de investigación; por tanto, quedan fuera las que se refieren a mantenimiento de orden y la seguridad pública, protección de infraestructuras críticas, etc., lo que no obsta para su necesaria mención en algunos casos.

## **1. INSTRUMENTOS GENÉRICOS DE COOPERACIÓN POLICIAL**

En este epígrafe se exponen los instrumentos de cooperación policial empleados para combatir todos los fenómenos criminales graves que afectan a la Unión, entre ellos el terrorismo, clasificados en cuanto a su finalidad en dos bloques; los dirigidos al intercambio de información y los operativos. Finalmente, se hace una valoración práctica del conjunto.

### *1.1. Intercambio de información policial en la UE*

Desde el inicio de cualquier investigación policial está presente la necesidad de obtener datos que la hagan avanzar, con la finalidad última de incriminar o exculpar a los investigados. Habitualmente, en el curso de una investigación de cualquier grupo organizado surgen conexiones internacionales, por lo que resulta esencial poder saber si otros países poseen información al respecto y cuáles son los cauces para proceder a su intercambio.

Pero este intercambio de información no sólo es necesario para combatir la delincuencia organizada o el terrorismo, sino que también es clave en la lucha contra los delitos menos graves cometidos por grupos itinerantes o delincuentes individuales que actúan en distintos Estados miembros. Las propias instituciones

europas lo consideran como un elemento fundamental<sup>237</sup> para garantizar un alto nivel de seguridad en la misma y en el “espacio Schengen”, y por ello ha implementado numerosas herramientas de intercambio de información policial<sup>238</sup>. Se considera que es aquí donde la UE, tal y como está configurada en la actualidad, puede aportar más a la investigación del terrorismo yihadista en forma de cooperación policial.

En la práctica el intercambio de información policial se ha llevado a cabo bajo formas de cooperación bilateral o directa, materializándose, fundamentalmente, a través de la creación de cauces y mecanismos de intercambio de información de intensidad variable. En el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS) ya se recogía el *contacto directo* entre las autoridades de los Estados (modalidad recogida en el art. 39.1 CAAAS).

Además de estos contactos directos, la Unión ha adoptado por herramientas de cooperación multilateral a través de instrumentos y sistemas, como, por ejemplo, el Sistema de Información de Schengen (SIS) y el Sistema de Información de EUROPOL (SIE), los cuáles tienen su límite en la protección de la vida privada y los datos personales de los ciudadanos tal como exige la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

En este apartado se analizan los instrumentos que la UE ofrece a los Estados miembros sobre intercambio de información policial. En general, los fines para los que los servicios con funciones coercitivas intercambian información son,

---

<sup>237</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 – *Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia* [COM\_(2010) 385 final – no publicada en el Diario Oficial]. En esta Comunicación en lo que se refiere a los intercambios transfronterizos se daba cuenta de las respuestas de los organismos nacionales de los Estados miembros según las cuales en alrededor de una cuarta parte de sus investigaciones y operaciones de inteligencia criminal habían solicitado la intervención de otros Estados miembros de la UE o del espacio Schengen.

<sup>238</sup> Sobre el intercambio de información policial en la UE se puede consultar: NIEMEIER, M.: “The Exchange of Information between Police Organisations in the EU under the Treaty of Lisbon - Routine and Difficulties from a Practical Perspective”, en ADEN, H. (ed.): *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon: Opportunities and Limitations*, Nomos, Alemania, 2015, pp. 235-244; BOEHM, F.: “Information Sharing in the Area of Freedom, Security and Justice-towards a Common Standard for Data Exchange between Agencies and EU Information Systems”, en GUTWIRTH, S., LEENES, R., DE HERT, P. y POULLET, J. (eds.): *European Data Protection: In Good Health?*, Springer, Dordrecht (Holanda), 2012, pp. 143-183 y COLOMBO, E., “EU Databases and the Exchange of Information to combat Illegal Immigration”, en *European Criminal Law Review*; vol. 4, afl. 3, pp. 236-247.

esencialmente: llevar a cabo investigaciones, detectar y prevenir la delincuencia (por ejemplo, a través de operaciones de inteligencia criminal) o garantizar la seguridad y el orden público. Esta Tesis se centra, como ya se ha señalado en varias ocasiones, en los que favorecen el desarrollo de las investigaciones policiales en los diferentes Estados miembros.

Resulta trascendente comprobar en este análisis si los diferentes instrumentos aportados por la UE componen un verdadero “Sistema Europeo de intercambio de información” o, por el contrario, no es más que un conjunto de instrumentos independientes. Tanto la cooperación policial en general, como especialmente el intercambio de información es, básicamente, una cuestión de confianza, y la cooperación multilateral que en el ámbito policial trata de establecer la UE requiere muchas más dosis de aquella que la bilateral. Si a lo anterior le sumamos que la lucha antiterrorista es una materia extremadamente sensible se entiende que la cooperación en este ámbito resulte una tarea difícil, aunque también esencial<sup>239</sup>.

La base jurídica en la que se asienta la competencia de la Unión para el establecimiento de instrumentos de cooperación policial en el ámbito del intercambio de información policial en la UE la encontramos en el artículo 87, apartado 2, letra a) del TFUE:

“A los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a: a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente [...]”

El intercambio de información tal y como ha quedado configurado tras el desarrollo que ha tenido en los últimos años ha sido evaluado por la UE en diferentes documentos que dan una visión completa del mismo:

a) *Estrategia de la UE para la gestión de la información para la seguridad interior* acordada en 2009 (IMS)<sup>240</sup> y su actualización, bajo presidencia italiana en el 2014<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> El ya mencionado Programa de Estocolmo reconocía que “el intercambio efectivo de información a lo largo de la Unión Europea es esencial para las autoridades judiciales y policiales en sus esfuerzos por prevenir, detectar e investigar actividades delictivas transfronterizas para poder garantizar la seguridad de los ciudadanos de la UE a través de cooperación entre las autoridades judiciales y policiales y los Estados miembros”.

<sup>240</sup> Conclusiones del Consejo de 30 noviembre de 2009, 16637/09.

<sup>241</sup> Conclusiones del Consejo de 24 noviembre de 2014, 15701/1/14.

b) *Comunicación de la Comisión de 20 de julio de 2010*, titulada *panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia* (en lo sucesivo, “la Comunicación de 2010”)<sup>242</sup>.

c) *Comunicación del año 2012 sobre refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)* (en lo sucesivo, “la Comunicación de 2012”)<sup>243</sup>.

La idea que subyace en todos estos documentos es la necesidad de sistematizar lo adoptado y valorar seriamente la creación de nuevas herramientas. En la Estrategia IMS de 2009, actualizada en 2014, respecto del desarrollo del intercambio de información se establece que como condición previa debe existir una “verdadera necesidad” que aporte valor añadido, también, que se tenga en cuenta el “trabajo real” de los servicios policiales y los modelos de inteligencia criminal existentes en los Estados y que respete las exigencias de la normativa de protección de datos. Se incide también en la “interoperabilidad” de las bases de datos y la “eficacia” real de las mismas, estableciendo la “regla general” de no crear nuevos instrumentos, sino de mejorar el uso de los existentes. Y, finalmente, implicar más a los Estados miembros en la definición del intercambio de información en la UE.

En la misma línea, en la “Comunicación de 2010” se propusieron unos principios -sustantivos y orientados hacia el proceso de desarrollo de nuevas iniciativas y evaluación de los instrumentos actuales- que debían inspirar el intercambio de información. Esta serie de principios bien podrían servir como “**principios generales**” de un verdadero sistema europeo de intercambio de información. Los principios sustantivos que se enumeran son:

1. “Salvaguardar los derechos fundamentales de las personas”. En particular, su derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales. Son derechos consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y en el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
2. “Necesidad”. Las restricciones del derecho a la intimidad solo pueden justificarse si son lícitas, persiguen una finalidad legítima y son necesarias

---

<sup>242</sup> COM (2010) 385 final – no publicada en el Diario Oficial.

<sup>243</sup> COM (2012) 735 final – no publicada en el Diario Oficial.

en una sociedad democrática (la lucha contra el terrorismo se considera una “necesidad social<sup>244</sup>”).

3. “Subsidiariedad”.
4. “Gestión precisa del riesgo”. Las pruebas de necesidad y la limitación de las finalidades son esenciales.

Por su parte, los “principios orientados al proceso de desarrollo de nuevas iniciativas y evaluación de los instrumentos existentes” que propone la Comisión son:

1. “Rentabilidad”, teniendo en cuenta las soluciones ya existentes y una mejor utilización de los instrumentos existentes.
2. “Diseño de la política desde la base”, con la participación de expertos policiales de “primera línea”.
3. “Asignación clara de responsabilidades”. La Comisión asumía en la “Comunicación de 2010” que los Estados miembros no disponían de un jefe de proyecto al cuál dirigirse para asesorarse en la aplicación de la “Decisión Prüm”, lo que al parecer quedó subsanado, en parte, gracias al apoyo de EUROPOL. En cuanto al asesoramiento técnico se proponía que lo proporcionase la Agencia de Sistemas Informáticos aunque las prioridades actuales de la Agencia parecen ir por otros derroteros. Asimismo, se afirmaba que la evaluación trienal deberá estar finalizada antes de que acabe el año 2015, momento que puede ser óptimo para reconsiderar esta posición.
4. “Cláusulas de revisión y extinción”, que tuvieran en cuenta la Iniciativa Sueca y la Decisión Prüm.

La aportación fundamental de la Comunicación de 2012 es la propuesta de un “modelo europeo para el intercambio de información”. Se concluía que “en general, el intercambio de información funciona correctamente”, con lo que “no había necesidad de crear ni nuevas bases de datos de los servicios con funciones coercitivas ni nuevos instrumentos de intercambio de información a escala de la UE”. Por tanto,

---

<sup>244</sup> Se considera necesaria si responde a una necesidad social acuciante, si guarda proporción con el objetivo perseguido y si las razones expuestas por la autoridad pública para justificarla son pertinentes y suficientes en caso *Marper/Reino Unido*, sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Estrasburgo, 4.12.2008.

el trabajo que queda por delante debía centrarse en que los instrumentos existentes se apliquen y organicen de manera más “coherente”. Esta valoración sigue lo dicho en el Programa de Estocolmo y en las posteriores Orientaciones estratégicas del Consejo: búsqueda de “coherencia” en y entre los instrumentos y “consolidación” de los ya existentes, evitando la creación de nuevos.

A continuación, se acomete por separado el estudio de los diferentes instrumentos de intercambio de información *genéricos* que son, entre otros, el “Acuerdo de Schengen y Convenio de Aplicación”, la “Agencia Europea de Policía”-EUROPOL, el “Tratado de Prüm” y la “Iniciativa Sueca”. Estos a su vez, establecen, en terminología de la Unión, unos “canales de comunicación” que básicamente son las Oficinas SIRENE y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (marco Schengen) y las Oficinas Nacionales (EUROPOL).

#### A) Acuerdo Schengen y Convenio de Aplicación

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 77, establece que la Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores, para lo cual el Parlamento Europeo y el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, una serie de medidas.

Como se adelantó en el capítulo anterior, en el año 1985, cinco Estados miembros de las por aquel entonces denominadas Comunidades Europeas –Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos-, al margen de las mismas, firmaron el Acuerdo de Schengen por el cuál se suprimían las fronteras interiores entre ellos, creando un espacio común denominado “Espacio Schengen”. Con el fin de lograr su efectiva aplicación, en 1990, este Acuerdo fue complementado con la firma del “Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen” (CAAS). El “modelo Schengen”, después de un largo y difícil camino, entró en vigor el 26 de marzo de

1995<sup>245</sup>. Asimismo, se completaba dicha regulación con la creación del “Sistema de Información Schengen” (SIS); una base de datos imprescindible para llevar a cabo un control efectivo y común de las fronteras exteriores de dicho espacio.

Progresivamente, se fueron sumando la mayoría de los Estados miembros, Italia (1990); España y Portugal (1991)<sup>246</sup>; Grecia (1992); Austria (1995); Dinamarca, Finlandia, Suecia, Islandia, Noruega (1996); República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia (2004); y recientemente Croacia (1 de julio de 2015). Además de países miembros de la UE se han unido algunos no miembros como Noruega, Islandia<sup>247</sup>, Suiza y Liechtenstein. Por el contrario, dos Estados miembros decidieron no sumarse, Reino Unido e Irlanda. Por su parte, Bulgaria, Chipre y Rumania, entraron a formar parte de la UE con posterioridad al Tratado de Ámsterdam por lo que están obligados integrarse en el espacio de Schengen cuando el Consejo de la UE determine que se cumplen las condiciones para ello<sup>248</sup>.

Para alcanzar la supresión de los controles en las “fronteras interiores” y la consiguiente transformación de las “fronteras exteriores” (con respecto a terceros Estados) en fronteras comunes fue necesaria la adopción de toda una serie de normas, reglamentaciones, prácticas administrativas y mecanismos operativos que dieron lugar al denominado “acervo Schengen”. Con ocasión de la reforma realizada por el Tratado de Ámsterdam (1997) se integró ese acervo en el marco de la UE, mediante un Protocolo que mantenía las particularidades relativas al Reino Unido,

---

<sup>245</sup> Sobre los orígenes de Schengen: VAN OUIRIVE, L.: “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”, *Revista d'Afers Internacionals* (Fundación Barcelona Centre for International Affairs-CIDOB), 2001, núm. 53, pp. 43-61.

<sup>246</sup> Protocolo de adhesión de 25 de junio de 1991 (aplicación provisional publicada en BOE núm. 181, de 30 de julio de 1991, siendo el Instrumento de Ratificación del Protocolo publicado en BOE núm. 62, de 13 de marzo de 1997, pp. 8.070 a 8.070). El Instrumento de ratificación español del Convenio de aplicación fue depositado el 30 de julio de 1993 (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994, cuya grave errata fue corregida en el BOE núm. 85, de 9 de abril de 1994).

<sup>247</sup> La inclusión de Islandia y Noruega, Estados no miembros de la UE, se explica porque junto a Dinamarca, Suecia y Finlandia componen la Unión nórdica de Pasaportes desde 1958 que también es un espacio de libre circulación de personas.

<sup>248</sup> Mientras tanto se aplica la libre circulación de personas establecida por la UE, por la cual los nacionales y sus familias de cualquier país de la UE o del espacio de Schengen, pueden viajar a estos países con el Documento nacional de identidad o pasaporte en vigor, con los controles fronterizos correspondientes. En fecha reciente ha entrado en vigor (de forma provisional desde el 6 de mayo de 2015) un acuerdo de exención de visado para los nacionales de Emiratos Árabes Unidos que permite a sus nacionales entrar a los países que componen el Espacio Schengen para estancias cortas sin necesidad de visado. Está previsto que próximamente los ciudadanos peruanos y colombianos también podrán acceder a la zona Schengen sin solicitud previa de visado para periodos cortos.



Irlanda, Dinamarca, Islandia y Noruega. Es importante recalcar que con este Protocolo no se llevó a cabo una *comunitarización* de todo el acervo sino que se incorporó como Derecho de la UE, pues parte de sus contenidos se integraron en el Título VI UE (antiguo tercer pilar intergubernamental), y las restantes materias en el Tratado de la Comunidad Europea (*comunitarización*).

La incorporación del “acervo Schengen” no estuvo ausente de dificultades. La primera de ellas consistía en salvar la asimetría de los diferentes niveles de participación de los Estados en el Acuerdo; la forma por la que se optó fue autorizar a los entonces trece Estados parte a establecer una *cooperación reforzada en el ámbito Schengen*<sup>249</sup> (art. 1 del Protocolo). Como excepción al régimen general de las cooperaciones reforzadas, a efectos de futuras ampliaciones el acervo de Schengen debía considerarse en su totalidad acervo de la Unión y debía ser aceptado por los nuevos Estados.

La *cooperación reforzada de Schengen* prevé un régimen especial de *opt-in/opt-out* para aquellos Estados que rechazan total o parcialmente la *comunitarización* de estas materias que son el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Respecto del Reino Unido e Irlanda, su posición es muy clara; con carácter general, ambos Estados no están vinculados por el acervo Schengen, ni firmaron el Acuerdo Schengen original, ni tampoco aceptaron quedar vinculados tras el Tratado de Ámsterdam (es evidente, que Irlanda se ha visto arrastrada por la posición del Reino Unido, debido a la existencia de acuerdos de viaje especiales entre ambos). En cualquier caso, la exclusión no es definitiva y el Protocolo de integración del acervo Schengen ha previsto que estos podrán solicitar en cualquier momento participar (*opt-in*) en algunas o en todas las disposiciones de dicho acervo (art. 4 del Protocolo).

Dinamarca tiene un *status* propio en cuanto a la integración del acervo. Aunque era signataria del Convenio de Schengen, rechazaba la *comunitarización* de la CAJI. El Tratado de Lisboa ha supuesto la extensión a todo el Título V TFUE del régimen particular que el Protocolo 22 (sobre la posición de Dinamarca) concedía al

---

<sup>249</sup> No confundir la “cooperación reforzada en el ámbito Schengen”, con la cooperación reforzada como instrumento específico contemplado en la legislación de la UE. Como ya hemos comentado existen dos ejemplos de uso de este mecanismo específico (*vid. supra* capítulo III, apartado 1, subapartado 1.1) pero hasta el momento no existe ningún ejemplo de uso en el ámbito del ELSJ.

antiguo Título IV TCE. Por tanto, Dinamarca queda excluida de todas las medidas adoptadas en el marco del ELSJ.

Hay que diferenciar, en definitiva, entre “cooperación Schengen” y “espacio Schengen”. Todos los países que participan en la cooperación Schengen no son miembros del espacio Schengen, bien porque no deseaban suprimir los controles en sus fronteras con los otros países de dicho espacio, bien porque no reúnen todavía las condiciones requeridas para ello. Por tanto, las disposiciones sobre cooperación policial son aplicables a todos los Estados miembros; sin embargo, el espacio Schengen lo integran casi todos los países miembros de la UE y algunos que no son miembros de la Unión Europea.

Se considera que el hecho de que la cooperación policial quede fuera de las controversias en cuanto a la aplicación de ciertas materias del acervo de Schengen es un claro indicador de que los países miembros de la UE conciben como imprescindible la cooperación en este asunto. El Sistema de Información de Schengen, previsto en el Convenio, es una de las herramientas más eficaces en la lucha contra la delincuencia europea ya que el trabajo policial, tiene su origen y apoyo, en unas bases de datos extensas, actualizadas e integrales, sin las cuáles no es posible luchar eficazmente contra la delincuencia del tipo que sea.

El 15 de marzo de 2006 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el *Reglamento 562/2006 por el que se estableció un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, denominado Código de Fronteras Schengen*<sup>250</sup> (art. 40 del Reglamento), mediante el que se completaron y derogaron (art. 39 del Reglamento, se dispone la derogación de los artículos 2 a 8 del CAAS) preceptos del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

Tras las tenues modificaciones del Tratado de Lisboa (2007), el entramado Schengen se rige, en la actualidad, por las reglas del Protocolo número 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea<sup>251</sup>.

En el año 2013 fue aprobado el *Reglamento (UE) 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas*

---

<sup>250</sup> DOUE núm. L 105, de 13.04.2006.

<sup>251</sup> DOUE núm. C 306, de 17.12.2007.

*al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales*<sup>252</sup>. En caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior podrán los Estados miembros restringir la libre circulación por sus fronteras de acuerdo con determinados procedimientos, dependiendo de las razones aducidas y con diferentes plazos<sup>253</sup>. La aprobación de este reglamento es fruto de una creciente presión por parte de algunos Estados miembros sobre la ausencia de controles en las fronteras interiores (como por ejemplo Dinamarca). Esta presión tiene su origen en la preocupación de muchos Estados que afirman un aumento de la criminalidad en su territorio y de los flujos migratorios internos que podrían repercutir en su seguridad interior.

Con la integración del acervo Schengen, y las modificaciones posteriores, el “régimen de circulación de personas” en el seno de la Unión Europea quedó como sigue:

- En lo que respecta a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión, estos pueden viajar por el territorio del resto de Estados presentando simplemente su carta de identidad y con la posibilidad de establecer limitaciones a esa libre circulación por causas tasadas, orden público y salud o seguridad pública.
- En cuanto a los ciudadanos de terceros países, la regulación es diferente. Los nacionales de terceros países incluidos en la lista común de países no miembros cuyos ciudadanos necesitan un visado de entrada en la Unión (anexo II del Reglamento [CE] núm. 539/2001 del Consejo) pueden obtener un único visado válido para todo el Espacio Schengen. Por el contrario, para nacionales de terceros países no incluidos en esa lista los Estados miembros de la Unión podrán exigir un visado para entrar en su territorio, aunque hubieren obtenido uno en otro Estado del Espacio Schengen.

---

<sup>252</sup> DOUE núm. L 295, de 06.11.2013, pp. 1 a 10.

<sup>253</sup> Al respecto: OLESTI RAYO, A.: “El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales* (Generalidad de Cataluña), núm. 15, abril 2012, pp. 44-84.

El futuro del Espacio Schengen pasa por lo que la UE ha denominado “Frontera inteligente” (*smart borders*)<sup>254</sup> para la frontera exterior. Para ello, está trabajando en un programa para aumentar la eficacia de los controles fronterizos y por otro lado, facilitar el cruce de las fronteras a los viajeros frecuentes o previamente controlados.

En el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de octubre 2011, la Comisión presentó una Comunicación<sup>255</sup> que incluía, entre otras cuestiones, el desarrollo de dos sistemas de fronteras inteligentes: el Sistema de Entrada y Salida (SES/EES) y el Programa de Pasajeros Registrados (PPR/RTP). A finales de la Presidencia lituana (2013), la Comisión presentó una nueva programación para todo el paquete legislativo; conforme a la misma, no se contempla disponer de las disposiciones legislativas adoptadas hasta mediados de 2016.

Los dos sistemas que se incluyen en el Programa sobre “fronteras inteligentes” son:

- Un sistema automatizado y centralizado, a nivel Schengen, de entradas y salidas (SES/EES), registraría datos personales de aquellos nacionales de terceros Estados que realizan estancias de corta duración. Consiste en una base de datos central para todos los Estados Schengen que registra las entradas y salidas en el espacio Schengen de los nacionales de terceros países no residentes. En la base de datos central se incluyen datos biométricos para impedir la suplantación de identidad. Este sistema permitirá calcular la duración de la estancia de manera automática, de modo que ya no será necesario el sellado de los documentos de viaje. Adicionalmente, podrá generar alertas sobre quienes se encuentren en el espacio Schengen y superen la estancia autorizada, y contribuirá a la identificación de personas indocumentadas.
- Un Programa de Pasajeros Registrados (PPR/RTP) serviría para comprobar, con anterioridad al viaje, el cumplimiento de las condiciones de entrada, por parte de nacionales de terceros países que vayan a viajar frecuentemente al

---

<sup>254</sup> Al respecto: ARIAS FERNÁNDEZ, G.: “Las fronteras inteligentes de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 32, 2014.

<sup>255</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Fronteras inteligentes: opciones y camino a seguir, COM (2011) 680 final.

Espacio Schengen. Estos últimos podrán solicitar su inscripción en este programa mediante la aportación de documentación justificativa de los motivos y condiciones de la estancia. Tal solicitud se podrá presentar en los Consulados y en los puestos fronterizos y deberá ser resuelta en plazo mediante resolución motivada, con posibilidad de recurso. Una vez realizada la inscripción en el programa, el beneficiario quedará registrado en la base de datos correspondiente. La inscripción en el RTP permitirá cruzar las fronteras exteriores mediante la simple acreditación de la identidad, como ocurre con los ciudadanos de la UE, y no será necesario justificar, en cada ocasión, los motivos y condiciones de la estancia.

Para la adopción del SES y del PPR se modificará el Reglamento 562/2006 sobre el “Código de Fronteras Schengen” para adaptar su contenido a estos dos nuevos sistemas. Un aspecto a resaltar es que la posición de la mayoría del Consejo, entre la que se encuentra España, considera que las actuales propuestas de la Comisión debieran ser completadas y mejoradas, entre otras cosas para autorizar a que las fuerzas policiales, desde un principio, tengan acceso a las nuevas bases de datos para la prevención e investigación de la delincuencia grave y el terrorismo.

Una vez planteado el origen y fundamento de la “cooperación Schengen”, la cuestión debe centrarse en su utilidad para la investigación del terrorismo yihadista; concretamente, su virtualidad en el ámbito del intercambio de información.

#### a) Sistema de Información Schengen

Si la *cooperación Schengen* se considera un ejemplo de colaboración asentada y eficaz, el Sistema de Información Schengen (SIS) es su herramienta principal; es la base de datos europea con más tradición, con un funcionamiento ejemplar, de lo que las autoridades de la Unión son conscientes.

Como se ha expuesto, la función original del SIS era y sigue siendo el control sobre las personas que quieren entrar en el “Espacio Schengen”. Inicialmente, fue concebido como un sistema de recopilación de información para llevar a cabo la labor de control fronterizo, posteriormente se le añadieron otras funciones relacionadas con la investigación. Junto a las dos versiones del sistema, SIS I y SIS II, se ha desarrollado el Sistema de Información de Visados (VIS).

Conscientes de los retos que en cuanto a seguridad se planteaban con la abolición de los controles en las fronteras interiores, se vislumbró la necesidad de “salvaguardar la seguridad...e impedir la inmigración ilegal de ciudadanos de terceros Estados no miembros de las Comunidades Europeas”. Es decir, había que adoptar algunas medidas, llamadas “compensatorias”. Alemania sugirió la idea de crear un sistema de información para intercambiar datos e informaciones, asistido por un ordenador, lo que fue acogido por el resto de los Estados, llegándose a convertir en un requisito imprescindible para la supresión de los controles en las fronteras interiores. El SIS se configuró como un instrumento de primer orden, para contrarrestar los posibles efectos adversos de la supresión de los controles y, a la misma vez, con su consolidación, se ha puesto al servicio de la cooperación penal en Europa, no sólo en orden a los objetivos del Acuerdo Schengen, sino, también, como instrumento de investigación.

El Sistema de Información de Schengen, se puso en funcionamiento el día 26 de marzo de 1995, fecha en la que se suprimieron los controles en las fronteras interiores para los Estados participantes en la cooperación Schengen.

La base jurídica del SIS está en el Título IV del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS), en cuyas disposiciones se recogen diferentes aspectos del sistema como: su creación, la explotación y uso, la protección y seguridad de datos y el reparto de los costes.

El artículo 92, apartado 1 del CAAS obliga a las partes contratantes a participar en la creación y mantenimiento del mismo. Así mismo, describe el objetivo del sistema, que las autoridades dispongan de un procedimiento de consulta automatizada “al efectuar controles en la frontera y comprobaciones y otros controles de policía y de aduanas realizados dentro del país de conformidad con el derecho nacional”.

También, en el artículo 92 se recoge la arquitectura y finalidades técnicas. La arquitectura técnica del sistema, responde a los fines esenciales de este, adoptando la forma de “estrella”, con un sistema central (C-SIS) y unos sistemas nacionales (N-SIS). El C-SIS, o “unidad de apoyo técnico”, es el elemento central del sistema y su cometido principal es la de soporte técnico. Una característica reseñable, es que no se pueden limitar los países destinatarios de la información, sino que los datos son de

difusión general. Tampoco se pueden enviar señalamientos directamente entre Estados, sino sólo a través del C-SIS. Estas características, se corresponden con la filosofía general del Convenio, que es la cooperación y colaboración directa entre los Estados de forma que todos tengan el mismo nivel de información.

Los N-SIS son los componentes nacionales del Sistema de Información, mediante los cuáles los usuarios finales de cada Estado –servicios policiales y aduaneros-, tienen acceso al mismo. El CAAS, en su artículo 108.1, obliga a las partes contratantes a designar a una institución titular de la N-SIS; lo que obligó a los países a reorganizar sus ficheros policiales y a mantener una colaboración especial entre diferentes Servicios policiales de un mismo Estado. En algunos Estados, España lo hizo así, para salvar las diferencias que pudieran existir entre las bases de datos de diferentes cuerpos policiales, se creó la Base de Datos de Señalamientos Nacionales (BDSN), con el fin de compartir ciertos tipos de señalamientos.

Las funciones de control que precisa toda base de datos de carácter personal, son ejercidas por una “Autoridad de Control Nacional” -en España es la Agencia de Protección de Datos- y la “Autoridad de Control Común”. Todos los países miembros han tenido que dotarse de una legislación de protección de datos que reúna al menos las garantías básicas requeridas a nivel europeo (*Vid. supra* capítulo III, apartado 3).

El artículo 94 del CAAS dispone la clase de información que puede contener el sistema y los datos de sus señalamientos. Los artículos 95, 96, 97, 98 y 99, por su parte, describen con detalle las personas objeto de señalamiento en el SIS y el artículo 100 describe los objetos a incluir en este, aunque se deja a las partes la facultad de comprobar cuando un caso reviste la suficiente importancia para que su señalamiento sea introducido en el sistema. A pesar de este carácter facultativo, un rendimiento óptimo de la base de datos, reclama la necesidad de introducir todos los señalamientos nacionales que cumplan los requisitos para ser introducidos en el SIS. Como recurso para respetar la soberanía o la legislación nacional, se admite que ciertos señalamientos efectuados sobre la base de los artículos 95, 97 y 99, puedan ir acompañados de un indicador de validez (*flag*) en la parte nacional, con el fin de que la ejecución de la medida no se lleve a cabo en el territorio nacional del Estado que así lo considere.

En suma, el SIS contenía información sobre personas que pudieran haber estado implicadas en delitos graves o que pudieran no tener derecho a entrar o permanecer en la Unión Europea. Además, recogía descripciones de personas desaparecidas (especialmente niños) así como información sobre vehículos, armas de fuego, billetes de banco y documentos de identidad que hubieran podido ser robados, sustraídos o extraviados.

Pero, la ampliación de la Unión Europea, las nuevas amenazas y los avances tecnológicos, provocaron que se planteara “dar un salto” en la concepción de esta base de datos. El 9 de abril de 2013, el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) sustituyó a la anterior versión (SIS I).

Puesto que en el momento en el que se estaba gestando el sistema de segunda generación, su regulación afectaba a materias de dos pilares; el primero y el tercero, se optó, como solución, por la adopción de dos actos. Es por esto, que la base legislativa del SIS II está compuesta por, un Reglamento (“Reglamento del SIS II”) y una Decisión (“Decisión del SIS II”), ambos comparten unas disposiciones comunes y se diferencian en las disposiciones específicas.

El *Reglamento (CE) número 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)*<sup>256</sup>, sus disposiciones específicas rigen el sistema en lo que respecta a los procedimientos de descripción previstos en el Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguo primer pilar). Este acto determinó la arquitectura técnica de SIS II, su método de funcionamiento, las modalidades de descripción de nacionales de terceros países a efectos de denegación de entrada o de estancia, y el tratamiento de los datos relativos a las descripciones, así como las condiciones de acceso a los datos y su protección.

En la *Decisión 2007/533/JAI, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)*<sup>257</sup>, las disposiciones específicas de este acto rigen su uso con los fines previstos en el Título VI del Tratado de la Unión

---

<sup>256</sup> DO núm. L 381 de 28.12.2006, pp. 4–23.

<sup>257</sup> DO núm. L 205 de 07.08.2007, pp. 63–84.



Europea (antiguo tercer pilar). Específicamente, la Decisión define las categorías de datos (descripciones de personas y objetos) que se introducirán en el sistema como apoyo de la cooperación operativa entre autoridades policiales y entre autoridades judiciales en materia penal, los fines para los que se introducirán, los criterios de introducción y tratamiento, y las autoridades con derecho de acceso a ellos. La Decisión también incluye disposiciones específicas sobre el tratamiento y protección de estas categorías de datos.

La 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<sup>258</sup> dispone de medidas de ejecución que cubren los aspectos del SIS II que, debido a su naturaleza técnica, nivel de detalle y necesidad de actualización regular, no están cubiertos exhaustivamente por la Decisión 2007/533/JAI.

Las nuevas funciones del SIS II son múltiples, pudiendo ser clasificadas en tres categorías: 1) aquellas que se refieren a la posibilidad de dar acceso a determinados tipos de datos introducidos en el SIS a ciertas autoridades para facilitarles el correcto cumplimiento de sus cometidos: EUROPOL, los miembros nacionales de EUROJUST, las autoridades judiciales y las encargadas de la matriculación de vehículos<sup>259</sup> (a determinar por las autoridades nacionales; en España la DGT); 2) las relativas a la ampliación de las categorías de objetos, de nuevos datos en los señalamientos o descripciones, la posibilidad de crear conexiones entre diferentes descripciones (por ejemplo, la descripción de una persona y de un vehículo) y 3) aquellas referidas a la protección de datos de carácter personal (registro de las consultas al SIS, a efectos de control de su licitud). Así mismo, el nuevo sistema permite el uso de la “biométrica<sup>260</sup>”, en relación con las impresiones dactilares y fotografías digitales.

---

<sup>258</sup> DO núm. L 123 de 08.05.2008, pp. 1–38.

<sup>259</sup> Reglamento (CE) núm. 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006 relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por los servicios de los Estados miembros competentes para la expedición de los certificados de matriculación de vehículos [Diario Oficial L 381 de 28.12.2006].

<sup>260</sup> Proviene de las palabras “bio” (vida) y “metría” (medida), es una tecnología de la seguridad basada en el reconocimiento de una característica física e intransferible de las personas, como por ejemplo la huella digital. Los sistemas biométricos incluyen un dispositivo de captación y un software biométrico que interpreta la muestra física y la transforma en una secuencia numérica.

El aspecto que despierta más interés desde el punto de vista de la investigación es el que se refiere a las nuevas categorías de descripciones introducidas de conformidad con la Decisión, como apoyo a la cooperación operativa entre autoridades policiales y entre autoridades judiciales en materia penal, que son las siguientes:

1. Descripciones relativas a personas buscadas para su detención a efectos de entrega al amparo de una orden de detención europea y a efectos de extradición.
2. Datos relativos a personas desaparecidas que deban ser puestas bajo protección, o cuyo paradero sea preciso determinar.
3. Descripciones relativas a personas buscadas para que presten asistencia en un procedimiento judicial.
4. Descripciones relativas a personas o vehículos, embarcaciones, aeronaves y contenedores a efectos de controles discretos o de controles específicos para la represión de infracciones penales y para la prevención de amenazas para la seguridad pública.
5. Datos sobre objetos buscados para su incautación o utilización como pruebas en un procedimiento penal.

En conclusión, el SIS II se diseñó con el espíritu de simplificar el intercambio de información entre las autoridades de control de las fronteras nacionales (las autoridades policiales y las autoridades aduaneras) sobre las personas que podrían haber participado en un delito grave. Es uno de los mayores sistemas de este tipo que existen el mundo y exigió un plazo de puesta en funcionamiento más largo del inicialmente previsto (debido al fluctuante contexto jurídico, técnico y político). Aunque sigue estando destinado al control de fronteras y el mantenimiento del orden público, con la ampliación de las categorías se hace también más amplia la virtualidad que, como consulta básica, tiene esta base de datos que incluye datos sobre billetes de banco, medios de pago, automóviles, camionetas, armas de fuego, documentos de identidad robados, sustraídos o extraviados. Esa consulta puede ser un punto de partida de una investigación compleja, y más si cabe teniendo en cuenta los vínculos demostrados del terrorismo con la delincuencia organizada y también en

ocasiones con la común. Debe destacarse que al sistema se le añadieron nuevas funciones en materia de lucha contra el terrorismo que serán expuestas y analizadas en el siguiente bloque de los instrumentos específicos antiterrorista.

#### b) Oficinas SIRENE

El fundamento de las Oficinas SIRENE es el intercambio de toda la información adicional, a través de las autoridades designadas con ese fin, en todos los Estados miembros. La nueva regulación establecida de la mano del SIS II ha supuesto un gran avance, puesto que se ha facilitado a las autoridades de los Estados una base jurídica común, dentro de lo dispuesto en el Convenio de Schengen, y se han establecido normas en lo relativo a la eliminación de datos conservados por dichas autoridades.

Para que el SIS sea verdaderamente operativo, tienen que intervenir estas oficinas, que son complementarias del mismo. Al elaborarse el estudio de viabilidad del SIS, se advirtió la necesidad de instituir un servicio en cada Estado, como complemento del *ordenador*. SIRENE, proviene del acrónimo inglés *Supplementary Information Request at the National Entry*, que significa, literalmente, solicitud de información complementaria a la entrada nacional, es decir, información complementaria relativa a la introducción en el SIS de señalamientos.

Existe en todos los Estados miembros, un punto único y de acceso permanente –Oficina SIRENE- que hace de nexo con el resto de los Estados, especialmente, con el fin de comunicar el descubrimiento de un señalamiento y simultáneamente solicitar información sobre los motivos de la inclusión de tal señalamiento en el SIS.

Se pueden distinguir dos clases de competencias en la Oficina SIRENE: la competencia original o propia y la competencia derivada o concedida. La primera que le confiere el ser el único punto de contacto para el intercambio de información complementaria relativa a los señalamientos en el SIS, y la segunda conferida por las autoridades nacionales para intercambiar información en base a los artículos 39, 40, 41, 46 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen y desarrollada en el “Vademécum o Manual de la cooperación policial transfronteriza”.

El correcto funcionamiento de las Oficinas SIRENE reclama una serie de normas que armonice el ejercicio de todas y con los usuarios finales del Sistema, recogidas en el “Manual SIRENE común”; en todo lo no regulado por el citado Manual, se rigen por normas internas, dictadas por cada Estado miembro. Dicho Manual, es considerado por el artículo 108 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen como el fundamento jurídico de la existencia y desempeño de las Oficinas SIRENE<sup>261</sup>.

c) Centros de Cooperación Policial y Aduanera

La “cooperación Schengen” incluye las Comisarías Conjuntas y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) una figura muy interesante, de gran utilidad práctica en las investigaciones policiales que requieren la colaboración de otro país. Las CCPAs se incluyen, tradicionalmente, y en el Convenio así se establece dentro del concepto de “cooperación policial transfronteriza”, el cual se refiere a una serie de figuras de cooperación que se encuentra en el marco general del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS, art. 39 y ss.) y que tienen como objeto el que los Estados miembros de la UE con fronteras comunes, interiores, tengan respuestas operativas concretas ante problemas comunes. Es una forma de cooperación directa bilateral entre Estados miembros que comparten fronteras y que por tanto podrán ayudarse mutuamente en muchas materias.

Estas Comisarías conjuntas, son unidades puestas a disposición de las autoridades fronterizas de ambos países limítrofes, destinadas a la cooperación y operatividad de los servicios, intercambio de información y desarrollo de acciones permanentes o puntuales. Su fundamento jurídico, está en el art. 7 y 39 del CAAS, en Convenios bilaterales, Acuerdos relativos a readmisión de personas y Acuerdos bilaterales sobre controles móviles.

A las Comisarías Conjuntas que España tiene con Francia y Portugal, se les han unido los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA). Estos Centros de Cooperación, tienen como misión reforzar y ampliar las misiones policiales y aduaneras en las zonas transfronterizas. Han asumido las funciones relativas a la

---

<sup>261</sup> Como ya se ha apuntado, mediante Decisión (2008/334/JAI) de la Comisión de 4 de marzo de 2008, entre otras cosas, se adoptó un Manual Sirene conforme al Sistema de Información Schengen II.

coordinación operativa entre los diferentes servicios policiales y aduaneros de ambos países, fomentando la cooperación directa que permite intercambiar agentes y funcionarios entre ambos países, desarrollar investigaciones conjuntas y crear patrullas mixtas con capacidad para establecer controles móviles en un área de 50 kilómetros a partir de la línea fronteriza. España ha suscrito sendos acuerdos con Francia y Portugal<sup>262</sup>, para el establecimiento de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera en las Comisarías conjuntas que ya existían a lo largo de las respectivas fronteras comunes.

Una ventaja interesante y muy útil de las Comisarías Conjuntas y los CCPA que España tiene con Francia es que se puede establecer una “cadena rápida de información”, al tener Francia comisarías conjuntas con otros países como Italia y Alemania. El artículo 44 del CAAS, prevé la creación de “redes directas de comunicación”, sin limitarlas, en exclusiva, a la cooperación policial en fronteras comunes (establecimiento de contactos directos de teléfono, fax, radio, etc.). Es por esta virtualidad práctica por la cual se ha incluido como herramienta de intercambio de información, ya que en la práctica resulta muy eficaz e inmediato para obtener algún dato, podríamos decir accesorio, pero necesario en una investigación.

El Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen recoge otras figuras de cooperación policial, como la prevista en el artículo 45 que se refiere a las “fichas de hotel”. Los Estados miembros, deben adoptar disposiciones dirigidas a obligar al director o encargado de un establecimiento de hospedería, en sentido amplio, a que los extranjeros cumplimenten y firmen fichas de declaración, justificando su identidad, mediante la presentación de un documento de identidad vigente. También el artículo 71 del citado Convenio de aplicación, recoge una serie de responsabilidades en la lucha contra el narcotráfico, como el refuerzo de los controles sobre las personas en las fronteras exteriores.

---

<sup>262</sup> Con Francia se firmó el “Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa”, hecho *ad referendum* en Blois el 7 de julio de 1998 [BOE núm. 224 de 18 de Septiembre de 2003] y con Portugal se suscribieron los “Acuerdos de Évora” de 19 de noviembre de 2005 [BOE núm. 67 de 18 de Marzo de 2008] se establecieron la creación de los denominados Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) en las cuatro comisarías conjuntas existentes a lo largo de la frontera hispano-portuguesa. Además, España y Marruecos han manifestado la intención de crear dos comisarías conjuntas, en Algeciras y en Tánger, para luchar contra las mafias de la inmigración ilegal y combatir el narcotráfico. Intención que obedece más a una estrategia publicitaria que a una intención real por parte de ambos Estados.

## B) EUROPOL

Como se exponía en el capítulo III, la Unión Europea ha configurado la cooperación policial en torno a EUROPOL, definiendo su papel como el “actor principal” de la misma. La agencia europea de Policía está orientada en dos direcciones fundamentales: 1) el intercambio de información y 2) actividades operativas de apoyo a los Estados miembros.

El “Programa de Estocolmo” instaba a EUROPOL a convertirse en “el eje para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, un prestador de servicios y una plataforma para los servicios policiales”. Por tanto, queda claro que la actividad central de la Agencia de Policía Europea es el intercambio de información entre los Estados miembros, quedando en segundo plano otras actividades accesorias, además de algunos planteamientos en relación con una operatividad real.

En cuanto a su **origen**, EUROPOL fue creada, como otros mecanismos, en respuesta a la configuración de la Unión Europea como un “espacio sin fronteras interiores” tras la entrada en vigor del Acta Única Europea (1986). Surgió, por tanto, en el contexto del establecimiento de medidas complementarias de cooperación entre los gobiernos, en orden a reforzar y mejorar la cooperación entre autoridades nacionales para hacer frente al terrorismo y la delincuencia organizada. La disparidad de normativas legales existentes, las barreras culturales y lingüísticas y el hecho de que los Estados miembros afrontaran el fenómeno de la criminalidad organizada desde un ámbito estrictamente nacional y no con visión común europea, hacía imprescindible abordar la cooperación policial en el marco de la Unión Europea de forma global.

Por este motivo, los Estados decidieron superar los simples contactos directos entre autoridades policiales nacionales con la creación de un órgano central permanente. El TUE o Tratado de Maastricht (1992), preveía la creación de la Oficina Europea de Policía –EUROPOL- en aplicación del Título VI. Con carácter de unidad precursora se creó la *Unidad de Drogas de EUROPOL* (UDE) hasta que finalmente, el veintiséis de julio de 1995, se firmó el acuerdo por el que se establecía

el *Convenio de EUROPOL*<sup>263</sup> que se basaba en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea en el ámbito del III Pilar y que reguló toda su actividad. La Oficina de Policía Europea comenzó a desarrollar plenamente sus actividades a partir del uno de julio de 1999, fijando su sede central desde entonces en La Haya (Holanda).

En diciembre de 2006, el Consejo decidió que el Convenio de EUROPOL debía sustituirse por una **Decisión** e invitaba a la Comisión a presentar una propuesta de texto. Finalmente, en el año 2009, se adoptó la *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 (UE) responsable de la cooperación entre Estados miembros para la aplicación de la ley*<sup>264</sup>, que sustituyó a las disposiciones del Convenio EUROPOL que convirtió a la oficina en una agencia más de la UE como “responsable de la cooperación entre Estados miembros para la aplicación de la ley”.

Las Decisión establece que la nueva agencia es la sucesora legal de la anterior EUROPOL (art. 1.2 Decisión EUROPOL); una de las principales consecuencias que trajo el establecimiento de la Oficina como una agencia de la UE, es decir, como un ente propio de la Unión, fue el que comenzara a financiarse con cargo al presupuesto general de esta y no como antes en base a las aportaciones de los diferentes Estados miembros. Esto a su vez, reforzó el papel de control del Parlamento Europeo sobre la Agencia en diferentes áreas como el presupuesto y el personal que la compone. Por otro lado, esta simplificación administrativa ha sido beneficiosa para la agencia en términos de agilidad y dedicación a las tareas fundamentales de la misma.

El objetivo de la agencia de policía europea continúa siendo el mismo. Según lo establecido en el derogado artículo 2.1 del Convenio de EUROPOL, la Oficina se configuraba como “un centro de apoyo al servicio de las policías nacionales, a las que no sustituye en ningún caso”; la Decisión vuelve a incidir en la misma idea de apoyo, refuerzo de la actividad policial de los Estados miembros (art. 3 Decisión EUROPOL):

---

<sup>263</sup> Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al *establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía* (Convenio EUROPOL) [DO núm. C 316 de 27.11.1995] y Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la UE, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) [DO núm. C 316 de 27.11.1995].

<sup>264</sup> DO núm. L 121 de 15.05.2009, pp. 37–66.

“El objetivo de EUROPOL será apoyar y reforzar la acción de las autoridades competentes de los Estados miembros y su cooperación mutua en materia de prevención y lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros”.

Una de las mejoras introducidas por la Decisión es la eliminación de la restricción que establecía el Convenio para posibilitar la actuación de la Oficina en apoyo a los Estados miembros en la lucha contra formas específicas de delincuencia grave, en cuanto a que debían existir “indicios concretos de una estructura delictiva organizada”.

En cuanto a las competencias de EUROPOL, el artículo 4.1 de la Decisión establece que:

“Las competencias de EUROPOL abarcarán la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que figuran en el anexo, en la medida en 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 actuación común de los Estados miembros”.

Tanto en el antiguo Convenio como en la Decisión vigente, ese apoyo y refuerzo de la acción policial de los Estados miembros se hace en relación con “la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros”. Cabe destacar, que en ambos documentos se menciona expresamente el “terrorismo” como un fenómeno distinto a la delincuencia organizada, lo que revela, entre otras cosas, su percepción por parte de los Estados y las instituciones europeas como un fenómeno criminal diferente al resto y la preocupación por esta materia. Respecto de la cláusula “otras formas de delitos graves” se refiere a los delitos señalados en el Anexo<sup>265</sup> a la Decisión. Además de lo mencionado, en el punto tercero del artículo 4 se establece que las competencias de

---

<sup>265</sup> Tráfico ilícito de estupefacientes, actividades ilícitas de blanqueo de capitales, delitos relacionados con materiales nucleares o sustancias radiactivas, tráfico de inmigrantes clandestinos, trata de seres humanos, delincuencia relacionada con el tráfico de vehículos robados, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, retención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robo organizado, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y obras de arte, fraude y estafa, chantaje y extorsión, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos administrativos falsos, falsificación de moneda, falsificación de medios de pago, delito informático, corrupción, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de especies animales protegidas, tráfico ilícito de especies y variedades vegetales protegidas, delitos contra el medio ambiente, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento.



la agencia también abarcarán los “delitos penales conexos<sup>266</sup>”. Todo lo anterior, siempre que dos o más Estados miembros se vean afectados de tal modo que, debido “al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos” sea necesaria una “actuación común” de los Estados miembros, es decir, en aplicación del *principio de subsidiariedad* (consagrado en el artículo 5, apartado 3, del TUE)<sup>267</sup>.

Para alcanzar los objetivos designados, la agencia desempeña una serie de funciones, recogidas en el artículo 5 de la Decisión. Estas funciones, según el articulado, se clasifican en a) principales, b) otras funciones que se describen a continuación de las principales, relacionadas con la asistencia a los Estados miembros en diversas áreas y c) una función concreta en relación con la falsificación del euro.

En el artículo 5.1 de la Decisión se establece que las funciones principales serán las siguientes:

- a) Recoger, almacenar, tratar, analizar e intercambiar información y datos.
- b) 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.
- c) Facilitar las investigaciones en los Estados miembros, en concreto transmitiendo a las unidades nacionales toda la información pertinente al respecto.
- d) Solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados que inicien, realicen o coordinen investigaciones, y sugerir la creación de un equipo conjunto de investigación en casos específicos.

---

<sup>266</sup> Se considerarán delitos penales conexos los siguientes: a) los delitos 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 actos para los que EUROPOL sea competente.

<sup>267</sup> Se recuerda que el *principio de subsidiariedad*, en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión, persigue proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y legitima la intervención de la Unión cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción, sino que estos pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida.

- e) Proporcionar apoyo en materia de análisis e información a los Estados miembros en relación con un acontecimiento internacional importante.
- f) 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 el artículo 5.3 se recogen otras funciones relacionadas con a) la “profundización en los conocimientos especializados” en el marco de sus investigaciones que siguen los Estados miembros y asesoramiento para las mismas; y b) la facilitación de datos estratégicos para la optimización de los recursos disponibles a nivel nacional y de la Unión para las actividades operativas y el apoyo para tales actividades.

Además en el apartado 4 del artículo 5 se recogen más funciones de asistencia a los Estados miembros, mediante apoyo, asesoramiento e investigaciones, en los ámbitos siguientes: a) formación de los miembros de las autoridades competentes, en su caso en cooperación con la Escuela Europea de Policía; b) organización y equipamiento de dichas autoridades, facilitando la prestación de ayuda técnica entre los Estados miembros; c) métodos de prevención de la delincuencia; d) métodos y análisis técnicos y científicos, así como procedimientos de investigación.

En virtud de la *Decisión 2005/511/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005*, relativa a la *protección del euro contra la falsificación mediante la designación de EUROPOL como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro*<sup>268</sup> se estableció que la Agencia actuaría también como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro. Además, se le confiere la posibilidad de “fomentar la coordinación de las medidas tomadas para luchar contra la falsificación del euro por las autoridades competentes de los Estados miembros o en el contexto de equipos conjuntos de investigación, en su caso en contacto con organismos de la Unión o de terceros Estados”, así como conceder “apoyo financiero” para llevar a cabo investigaciones contra la falsificación de la moneda europea (artículo 5.5 de la Decisión EUROPOL).

---

<sup>268</sup> DO núm. L 185 de 16.7.2005, p. 35.

La estructura básica de EUROPOL está formada por la “unidad central” de La Haya, a la que la normativa europea se refiere *sensu stricto* como “EUROPOL” y por las “Unidades Nacionales” (UNE) establecidas en cada país. Las Unidades Nacionales y los funcionarios de enlace son las dos piezas fundamentales que permiten desarrollar las relaciones prácticas entre la “sede central” y los Servicios competentes de los Estados miembros.

Las Unidades Nacionales están reguladas en el artículo 8 de la Decisión EUROPOL, y son los elementos básicos, que canalizan toda la cooperación policial en el ámbito de la agencia, siendo el órgano de enlace en exclusiva entre la organización central y los servicios competentes de los Estados miembros. Cada Estado debe disponer de una Unidad Nacional, encargada de ejecutar las funciones que le son encomendadas por la Decisión. Aunque, como se ha expuesto la Unidad Nacional es el “único órgano de enlace” entre la sede central y las autoridades competentes de los Estados miembros, no obstante, estos pueden autorizar “contactos directos” entre ambos pero en las “condiciones que determine el Estado miembro de que se trate”, incluyéndose la participación previa de la propia Unidad Nacional (art. 8.2 de la Decisión).

Las funciones de las “Unidades Nacionales” según el artículo 8.4 son: a) suministrar por iniciativa propia a la “sede central” (EUROPOL) las informaciones y datos necesarios para el desempeño de las funciones de este organismo; b) responder a las solicitudes de información, suministro de datos y asesoramiento formuladas por EUROPOL; c) mantener al día sus informaciones y datos; d) con arreglo a las disposiciones del Derecho nacional, aprovechar las informaciones y los datos de interés para las autoridades competentes y transmitirlos a las mismas; e) remitir a EUROPOL las solicitudes de asesoramiento, información, datos y análisis; f) transmitir a EUROPOL informaciones para su almacenamiento en sus bases de datos; g) velar por la legalidad de cada operación de intercambio de información con EUROPOL.

Para el intercambio de información operativa y estratégica sobre la delincuencia de los Estados miembros con EUROPOL y entre estos, la agencia

desarrolló un canal de “comunicación segura” denominado SIENA<sup>269</sup> que, además, se utiliza para la comunicación con terceros países con los que EUROPOL ha celebrado acuerdos de cooperación. Las instituciones de la Unión están tratando de privilegiar este canal de comunicación para centralizar y así ordenar la cooperación policial en Europa.

En España, como ya se ha expuesto, conforme a la *Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*<sup>270</sup>, la competencia exclusiva de colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países conforme a lo establecido en los Tratados o acuerdos internacionales es función del Cuerpo Nacional de Policía, ahora Policía Nacional (art. 12.1, párrafo A, letra f ) En virtud de ello, la Unidad Nacional está encuadrada dentro de dicho cuerpo policial, dentro de la “División de Cooperación Internacional”, según dispone la *Orden ministerial INT/28/2013*, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía<sup>271</sup>, en su artículo 11.4. Esto no obsta, para que *de facto* la Unidad Nacional esté integrada por agentes de diferentes cuerpos policiales como Guardia Civil, *Mossos d'Esquadra*, *Ertaintza* y del Servicio de Vigilancia Aduanera.

Ahora bien, tanto en la nueva regulación del 2009 (art. 8.5 Decisión EUROPOL) como en la anterior (artículo 4.5 Convenio EUROPOL) se dispone que entre las funciones de las unidades nacionales está suministrar a EUROPOL las informaciones y datos necesarios para el desempeño de sus competencias y responder a las solicitudes de información formuladas, pero se mantiene que no estarán obligadas a transmitir datos e informaciones si en un caso concreto la transmisión “perjudica intereses nacionales esenciales en materia de seguridad o compromete investigaciones en curso o la seguridad de personas o se refiere a datos de servicios o actividades específicas de información en materia de seguridad del Estado”.

---

<sup>269</sup> *Secure Information Exchange Network Application* (Aplicación Segura de la red de Intercambio de Información).

<sup>270</sup> Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

<sup>271</sup> Orden ministerial INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, BOE núm. 21, de 24 de enero de 2013, última modificación: 25 de marzo de 2015.

Esta cláusula trata de “cubrir” la actividad estatal en tres ámbitos esenciales: 1) respecto de los intereses nacionales 2) investigaciones en curso o la seguridad de las personas y 3) actividad de servicios de inteligencia. Se considera que limitar la transmisión en relación con investigaciones en curso, podría ser razonable, aunque en aras de una mejor coordinación se debiera confiar en la agencia, pero lo que se estima una auténtica “escapatoria legal” para los Estados es la referida a “intereses nacionales esenciales en materia de seguridad”, que supone una “cláusula abierta” en la que cabe cualquier excusa cuando se estime que no interesa transmitir ciertas informaciones.

En el artículo 9.1 de la Decisión se contempla la figura de los *funcionarios de enlace* en el ámbito de la agencia europea de policía. En dicho artículo se establece que cada Unidad Nacional enviará a la sede central, al menos, a un funcionario de enlace. De un modo gráfico, se podría decir que son una extensión de las Unidades Nacionales, ubicados en La Haya. Asimismo, hay “oficiales de enlace” de aquellos países no miembros pero que tienen acuerdos de cooperación con EUROPOL. Esta estructura confiere gran agilidad a la cooperación policial, debido a que en un mismo espacio físico se encuentran en contacto directo, un gran número de responsables de servicios policiales de varios Estados. La ocupación principal de los funcionarios de enlace, además de otras accesorias, es canalizar los intercambios de información entre las Unidades Nacionales y la sede central, coordinando y analizando. Estos oficiales están sujetos a su derecho nacional y defienden los intereses de sus Estados dentro de EUROPOL.

Respecto de los funcionarios de enlace, hay que distinguir entre aquellos funcionarios de enlace que cada país envía a “título particular”, en el contexto de las relaciones bilaterales<sup>272</sup> y los funcionarios de enlace en el ámbito multilateral de EUROPOL. Con anterioridad a la existencia del organismo policial europeo, al objeto de superar obstáculos en la cooperación intergubernamental la cooperación se desarrollaba, casi exclusivamente, mediante la figura del funcionario de enlace, lo que conllevaba la presencia permanente de un funcionario policial y judicial de un Estado miembro en el territorio de otro. Hoy en día se sigue recurriendo a esta figura,

---

<sup>272</sup> Respecto de la normativa de la Unión sobre funcionarios de enlace: la *Acción Común 96/002/JAI de catorce de octubre de 1996*, adoptada por el Consejo sobre la base del art. K.3 del Tratado de la UE, por la que se define un *marco de orientación común para las iniciativas de los Estados miembros sobre funcionarios de enlace*.

pero coexiste con otras herramientas multilaterales como la que supone EUROPOL. El resultado es que las comunicaciones se agilizan cuando el servicio policial, ante una necesidad urgente, tiene la posibilidad de contactar directamente con un funcionario de su propio país e incluso de su cuerpo policial, que va a entender mejor la necesidad que los servicios policiales del Estado requerido y que sabe como dar respuesta a la solicitud planteada, porque conoce la legislación e instituciones de este y que por supuesto habla su idioma. Los funcionarios de enlace no realizan funciones operativas por motivos evidentes.

La existencia de EUROPOL, por tanto, ha provocado la duplicación de los funcionarios de enlace, solapándose a los clásicos de “corte bilateral”, pero eso no debe hacer pensar que se ha dejado atrás la cooperación bilateral de los funcionarios de enlace, de hecho, se puede asegurar que, especialmente para asuntos sensibles suele ser la norma general. Además, y de una forma consentida, en la sede de la agencia es posible establecer contactos directos con otros países, por lo que los países han revisado su política respecto a la red de funcionarios de enlace, con el objeto de optimizar recursos, aunque estos siguen confiando a las relaciones directas y secretas los asuntos más trascendentes, como es el caso de la lucha antiterrorista. Por otra parte la Unión fomenta el uso compartido entre los Estados miembros de funcionarios de enlace destinados en terceros países<sup>273</sup>.

Para que EUROPOL se constituya en una herramienta eficaz en la lucha contra el crimen transnacional, es necesario que se proyecte más allá de su “circunscripción natural”, en busca de soluciones globales para una delincuencia global; para alcanzar este objetivo, en el capítulo IV “Relaciones con otras partes” (arts. 22 al 26 “Decisión EUROPOL”) se faculta a la agencia, siempre que resulte de utilidad, al establecimiento de relaciones con otras agencias de la UE –EUROJUST, OLAF, FRONTEX, CEPOL, BCE, OEDT-, instituciones y organismos de la UE, terceros países, otras organizaciones internacionales y entidades privadas.

---

<sup>273</sup> *Decisión 2006/560/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2006, por la que se modifica la Decisión 2003/170/JAI relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros* [DOUE núm. 219, 10.08.2006, pp. 31 a 32]. España comparte funcionarios de enlace en ciertos países y en ciertas materias con Francia y con Alemania, en base a sendos acuerdos.

Para finalizar con la exposición de la regulación de EUROPOL, hay que mencionar la posibilidad de que la agencia celebre acuerdos de cooperación estratégica o cooperación operativa (sólo estos acuerdos operativos permiten la transmisión de datos personales) con terceros países y con organizaciones internacionales.

Una vez expuesta la actual regulación de la agencia se hace necesario describir mediante que **cauces se realiza el intercambio de información** en el ámbito de EUROPOL. Más adelante, se aborda la visión práctica en cuanto a la investigación del terrorismo.

Para alcanzar el objetivo marcado en el artículo 3 de la Decisión EUROPOL, la oficina debe, entre otras cosas, colaborar con los Estados miembros facilitando el intercambio de información, desempeñando funciones de recogida, compilación y análisis de información y datos, y en consecuencia llevar a cabo los análisis operativos y estratégicos correspondientes; por tanto, las actividades básicas que desarrolla la agencia en relación con el intercambio son dos: 1) la facilitación del intercambio de datos entre Estados miembros y 2) la elaboración de productos de inteligencia con los datos recopilados.

Desde su origen, con el fin de llevar a cabo esas tareas, se dotó a la agencia de un sistema de información que ha ido evolucionando. El “sistema de tratamiento de la información o sistema informático de EUROPOL<sup>274</sup>” (TECS) consta de tres elementos interconectados: 1) el “Sistema de Información de EUROPOL” (SIE), 2) los “Ficheros de Trabajo de Análisis” (FTA) y 3) el “Sistema de Índices”.

El primero de ellos, el *Sistema de Información de EUROPOL* (SIE) es una base de datos alimentada con las aportaciones de los Estados miembros. Antes de la reforma del estatuto jurídico de la oficina, en el año 2009, el SIE tenía un contenido limitado y definido, en el cual se podían almacenar, modificar y utilizar sólo los datos necesarios para el cumplimiento de las funciones de EUROPOL. En la Decisión del Consejo de 6 de abril de 2009 se elimina esa limitación y se prevé expresamente la clase de datos que serán introducidos en el sistema (art. 12 Decisión EUROPOL):

---

<sup>274</sup> Al respecto: MARICA, A.: “El sistema de tratamiento de la Información en EUROPOL”, *Working Papers* (Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Barcelona), núm. 309, 2012.

“El sistema de información de EUROPOL solo se podrá utilizar para tratar los datos necesarios para el cumplimiento de las funciones de EUROPOL. Los datos introducidos se refieren a: 1) Las personas que sean sospechosas, de acuerdo con el derecho nacional del Estado miembro de que se trate, de haber cometido o de haber participado en un delito que sea competencia de EUROPOL, o que hayan sido condenadas por tal delito; 2) Las personas respecto de las cuales existan indicios concretos o motivos razonables, de acuerdo con el Derecho nacional de cada Estado miembro de que se trate, para presumir que cometerán delitos que son competencia de EUROPOL”.

Los datos propiamente dichos se refieren a la filiación completa, alias, lugar de residencia, profesión, número de la seguridad social, permisos de conducción, documentos oficiales de identidad y en la medida en que sea necesario, datos dactiloscópicos y perfil de ADN (art. 12.2 Decisión). En este punto hay que subrayar que estos datos deberán ser recogidos con fines “determinados, explícitos y legítimos, adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que se recaben y para los que se traten<sup>275</sup>”.

En el SIE, además de los datos especificados se pueden almacenar, tratar, modificar y utilizar ciertas “indicaciones” con respecto a las personas que hayan sido condenadas o que sean sospechosas de haber cometido o participado en algún delito competencia de EUROPOL (art. 12.3 Decisión EUROPOL):

“Además de los datos indicados en el apartado 2, el sistema de información de Europol podrá utilizarse también para tratar las siguientes indicaciones con respecto a las personas a que se refiere el apartado 1: a) delitos, hechos imputados, fecha, lugar y forma de comisión (presuntamente); b) medios utilizados o que puedan serlo para cometer los delitos, incluida la información relativa a personas jurídicas; c) servicios responsables del expediente y número de referencia de este; d) sospecha de pertenencia a una organización delictiva; e) condenas, siempre que se refieran a delitos que sean competencia de Europol; f) parte que haya introducido los datos”.

Estas “indicaciones” a las que se refiere la norma europea son los datos más relevantes, policialmente hablando, puesto que aportan información esencial para el progreso de las pesquisas iniciales; si los hubiere, los investigadores podrían acceder a conocer información decisiva sobre antecedentes delictivos y *modus operandi*.

---

<sup>275</sup> Art. 4.1. a), Reglamento (CE), núm. 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2000, *relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales para las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos* [DO núm. L 8/ 12.01.2001, pp. 1-22]; corrección de errores DO núm. L 164 de 26.06.2007, pp. 36-36.



Igualmente, se pueden almacenar datos de pertenencia a una organización delictiva, la posición que tiene el sujeto en el grupo, así como el ámbito geográfico en el cual realizan sus actividades delictivas. Como se puede comprobar, son datos que van más allá de los datos que se pueden obtener en una consulta básica de cualquier base de datos, lo que aporta un valor añadido.

Es interesante destacar que la anterior regulación exigía un procedimiento administrativo que se extendía demasiado en el tiempo si tenemos en cuenta la premura que exige cualquier investigación policial. Era necesaria una evaluación de la solicitud de acceso, así como una compleja evaluación de la necesidad de conocer y acceder a la información, finalizando con una resolución que en el caso de ser afirmativa era acompañada de un “certificado de seguridad” que permitía el acceso al sistema. Esto fue corregido anteriormente y consolidado con la Decisión del 2009, permitiendo el acceso directo al sistema de las Unidades Nacionales. Además, como novedad, la Decisión permite la consulta a las autoridades competentes designadas a tal efecto por los Estados miembros, aunque la respuesta se limita a dar a conocer si el dato solicitado se encuentra en el SIE, pudiéndose ampliar a través de la Unidad Nacional.

La otra actividad de EUROPOL relacionada y derivada del intercambio de información es la elaboración de productos de inteligencia. La agencia elabora, a través de los denominados *Ficheros de Trabajo de Análisis*<sup>276</sup> (FTA), informes de tipo estratégico y de tipo operativo que pueden aportar un valor añadido a una determinada investigación<sup>277</sup> (artículos 14 a 16 Decisión EUROPOL).

Estos ficheros de trabajo de análisis podrán contener datos sobre las siguientes categorías de personas: autores o sospechosos; posibles testigos; perjudicados o que puedan serlo por la comisión de hechos delictivos; personas intermediarias y acompañantes, personas que sean consideradas posibles testigos, así

---

<sup>276</sup> Decisión del Consejo 2009/936/JAI, de 30 de noviembre de 2009, por la que se adoptan las normas de desarrollo aplicables a los ficheros de trabajo de análisis de EUROPOL [DOUE núm. L 325/14; 11.12.2009].

<sup>277</sup> La Decisión del Consejo de 6 de abril de 2009 dispone expresamente que EUROPOL, en la medida en que sea necesario para desempeñar sus funciones, podrá almacenar, modificar y utilizar datos relativos a los delitos que sean de su competencia, incluido los delitos conexos. En su art. 4.3, establece que son delitos conexos: los delitos cometidos con objeto de procurarse los medios para perpetrar los actos para los que EUROPOL sea competente; los delitos cometidos para facilitar o consumir la ejecución de los actos para los que EUROPOL sea competente; los delitos cometidos para conseguir la impunidad de los actos para los que EUROPOL sea competente.

como personas que pueden facilitar información sobre los delitos que son competencia de la Oficina Europea de Policía (art. 14.1 Decisión EUROPOL).

Se pueden elaborar tanto a iniciativa de EUROPOL como a petición de los Estados miembros con fines de análisis y para facilitar las investigaciones penales, pudiendo ser de dos tipos: 1) estratégico o general y 2) operativo o para casos particulares.

La finalidad del *Sistema de Índices* es asegurar que ninguno de los datos almacenados en los ficheros de trabajo de análisis quede desaprovechado; permiten conocer si en los ficheros de trabajo existe alguna información que pueda interesar a un Estado miembro. Hay que resaltar que este sistema de índices no es una función al alcance de los “usuarios normales” del sistema de tratamiento de la información de EUROPOL, sino que es una vía de consulta reservada.

En general, la característica común de todos los datos que se almacenan en estos sistemas es su vigencia y actualidad, ya que de nada serviría que EUROPOL en su lucha contra el crimen organizado y el terrorismo almacenara datos históricos, sin relación alguna con investigaciones en marcha o recientemente realizadas en los Estados miembros.

Producto de ese intercambio de información la agencia realiza cuatro **informes estratégicos**, en función del ámbito delictivo analizado: 1) SOCTA: informe-evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada, puesto en marcha en 2006; 2) TE-SAT: informe sobre la situación y las tendencias del Terrorismo en la UE, puesto en marcha en 2007; 3) ROCTA: informe-evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada rusa, puesto en marcha en 2008; 4) OCTA-WA: informe-evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada en África Occidental, puesto en marcha en 2009.

¿Pero cuáles son las **dificultades prácticas** en cuánto a la cooperación policial en la UE, vía EUROPOL? En primer lugar, es necesario exponer la más importante, que no es otra que la derivada de la existencia de una pluralidad de códigos penales nacionales y, en consecuencia, de diferentes definiciones y tipificaciones de algunos delitos que son competencia de la agencia. Para remediar en parte este inconveniente, algunos fueron objeto de una definición común: tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, blanqueo de capitales, tráfico de material

nuclear y radiactivo, tráfico de vehículos robados, trata de seres humanos y la inmigración clandestina (Anexo de la Decisión EUROPOL). En un alarde de optimismo, pero siendo conscientes de su necesidad, quizás, estas definiciones comunes de algunos delitos podrían ser el embrión de un futuro “Código Penal Europeo<sup>278</sup>”, pero que en la actualidad se considera una quimera. Una vez más, en este caso en el ámbito de la agencia de policía, se plantea la necesidad de acercar las legislaciones nacionales como presupuesto para activar la cooperación (*Vid. supra* capítulo III, apartado 4, subapartado 4.2).

También hay que tener en cuenta la existencia de la *Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada*<sup>279</sup>, mediante la que se trata de armonizar la legislación de los países de la Unión con respecto a la participación en una organización delictiva y establecimiento de sanciones para estos delitos. El artículo 1 de la Decisión define como organización delictiva:

“[...] una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; [...]”

De forma adicional, hay que tener en cuenta que en el desarrollo de lo que en su día se denominaba tercer pilar comunitario se han elaborado otras definiciones comunes de algunos tipos delictivos, con el objeto de armonizar las legislaciones de los Estados miembros; se consiguió definir, al menos de forma parcial, los delitos de fraude, corrupción y falsificación de moneda y medios de pago. Al respecto del terrorismo, con objeto de aplicar la *Resolución 1373/2001, adoptada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas* tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, el Consejo adoptó la *Posición común 2001/931/PESC*<sup>280</sup> en la que se recogió la definición de “grupo y acto terrorista”, así como de “personas, grupos y entidades que intervienen en actos terroristas”. Partiendo de esa Posición Común, se produjo

---

<sup>278</sup> Al respecto: ARROYO ZAPATERO, L. y NIETO MARTÍN, A.: *Código de Derecho Penal Europeo e Internacional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008.

<sup>279</sup> DOUE núm. L 300 de 11.11.2008.

<sup>280</sup> Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la *aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo*.

una aproximación en la definición de los “delitos de terrorismo” en las legislaciones nacionales de los Estados pertenecientes a la UE<sup>281</sup>, cuestión que se tratará en el apartado relativo a los instrumentos específicamente antiterroristas.

**¿Cuál es la proyección de futuro de la agencia?** En la actualidad, se está gestando una normativa nueva para EUROPOL que se pretende sea un Reglamento<sup>282</sup> y que, por tanto, elevará su rango (derogando la actual Decisión del Consejo). A grandes rasgos, los principales cambios que se están barajando son los siguientes:

- Adaptar la agencia a las exigencias del Tratado de Lisboa, estableciendo un marco jurídico acorde e introduciendo un mecanismo de control de sus actividades por parte del Parlamento Europeo, junto con los Parlamentos nacionales.
- Convertir a la agencia, de una vez por todas, en lo que el Programa de Estocolmo contemplaba “el eje para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros”.
- Otorgarle cierta “capacidad ejecutiva”, hasta la posibilidad de poder obligar a un Estado miembro a iniciar una investigación sobre un asunto determinado y exigirle toda la información que tuviere al respecto.
- Ampliar su “ámbito competencial” hasta entender de todos los delitos.
- Integrar CEPOL en EUROPOL, potenciando la labor formativa sobre los cuerpos policiales europeos.
- Asegurar un sólido régimen de protección de datos para la Agencia.

---

<sup>281</sup> Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 *sobre la lucha contra el terrorismo*.

<sup>282</sup> Comunicación de la Comisión en la que se realiza una *propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI* [COM (2013) 173 final, de 27 de marzo de 2013].

- Mejorar su administración aumentando su “eficiencia” y su “conformidad” con los principios establecidos en el “enfoque común sobre las agencias descentralizadas de la Unión<sup>283</sup>”.

### C) Iniciativa sueca

Como se ha expuesto en el apartado específico sobre la cooperación policial en la UE, las instituciones comunitarias “no se conforman” con la regulación de herramientas multilaterales, comunes, como las bases de datos en las que los Estados miembros comparten cierta información referida a una materia concreta, en unos términos muy concretos. Lo que se persigue es el pleno acceso a las bases internas de otros Estados, en ciertas condiciones y siempre con el control por parte, tanto de las autoridades nacionales como de las europeas; mediante la aplicación del *principio de disponibilidad*.

El *principio de disponibilidad* se define como el que permite que un servicio policial de cualquier Estado miembro de la Unión Europea que necesite una información para llevar a cabo sus investigaciones pueda obtenerla de otro Estado miembro. Y, además, de acuerdo con unas condiciones que no pueden ser más estrictas que las aplicadas a nivel nacional; es decir, el *principio de disponibilidad* incluye el *derecho de acceso equivalente a datos* de los Estados miembros.

Introducido por primera vez en el Programa de La Haya (2005) en relación con la mejora del intercambio de la información, supone para la investigación policial, en general, un instrumento poderoso e innovador en el intercambio transfronterizo de información policial. La cadena de atentados en Madrid el 11 de marzo de 2004, atribuidos al terrorismo yihadista, fue el desencadenante de la introducción de este principio en la normativa europea. Por tanto, la justificación de su incardinación, a efectos de la presente Tesis, entre los instrumentos genéricos viene referida por su regulación que, esencialmente, se refiere al impulso del intercambio de información policial, en general, para cualquier especialidad delictiva, incluido el terrorismo. Aunque, en atención a su origen, podríamos considerarla una “norma específica”, es decir, adoptada en respuesta a un gran atentado yihadista.

---

<sup>283</sup> Informe de situación sobre la aplicación del enfoque común sobre las agencias descentralizadas de la UE, Bruselas 24.04.2015 [COM (2015) 179 final].

A instancias del Reino de Suecia (por ello se le conoce con ese nombre), se adoptó la *Decisión Marco 2006/960/JAI, de 18 de diciembre, del Consejo sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea*<sup>284</sup>, lo que se consideró como un “primer paso” para el establecimiento del principio. Esta Decisión Marco deroga el artículo 39 del CAAS (sobre cooperación policial) y en su “Exposición de Motivos”, introduce expresamente, entre otras cuestiones, el que será un objetivo recurrente en esta materia el equilibrio entre dos necesidades: el intercambio rápido y eficaz de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros y la protección de los datos personales. Además de esta “Iniciativa sueca”, el “Tratado de Prüm” (2005) que se analiza a continuación, también se considera una traducción normativa de este principio.

La idea clave que inspiró esta Decisión Marco es que la libre circulación de información e inteligencia entre las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley no se viera obstaculizada. Al respecto, Francisco Jiménez Villarejo considera que “constituye el instrumento legal de referencia en materia de transmisión de información al nivel policial”, y que fue aprobado con el propósito de establecer un “marco jurídico vinculante sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia”<sup>285</sup>.

El objetivo de la Iniciativa Sueca fue el establecimiento de un “marco jurídico” para el intercambio de información entre los servicios de seguridad de los Estados miembros en el marco de las investigaciones criminales u operaciones de inteligencia criminal, sin perjuicio de acuerdos bilaterales o multilaterales, ni obligación de facilitar información e inteligencia para ser utilizada como prueba ante una autoridad judicial o de obtenerla mediante medidas coercitivas y cuando lo permita su legislación nacional (art. 1 Decisión Marco).

Es una realidad que uno de los mayores obstáculos para el intercambio de información policial se refiere a las diferencias en la organización interna de los

---

<sup>284</sup> DO núm. L 386, de 29.12. 2006, pp. 89-100; con una rectificación en el DO núm. L 75 de 15.03.2007.

<sup>285</sup> JIMÉNEZ VILLAREJO, F.: “El intercambio de información policial. Breve comentario a la ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Jornadas Red de Cooperación Internacional*, Ponencia 13 de junio de 2013, p. 9, disponible en (fecha de consulta 06.07.2015): <https://www.fiscal.es>

Estados miembros, lo que identifica el sexto considerando de la Decisión Marco como “los procedimientos formales, las estructuras administrativas y los obstáculos jurídicos establecidos en la legislación” que limitan de forma grave el intercambio. Para salvar ese obstáculo, en el artículo 2, se incorporan unas definiciones comunes:

- “Servicio de seguridad competente”: es la autoridad nacional policial, aduanera u otra, autorizada según el Derecho interno a descubrir, prevenir e investigar delitos y actividades delictivas y a ejercer la autoridad y adoptar medidas coercitivas en el contexto de esas actividades (en España, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Autonómicas y Servicio de Vigilancia Aduanera). Las agencias o unidades que traten especialmente cuestiones de seguridad nacional (“servicios de inteligencia”) no quedan cubiertas por el concepto, que será aclarado, mediante declaración siempre modificable, por cada Estado miembro.
- “Investigación criminal”: es la fase del procedimiento dentro de la cual los servicios de seguridad o las autoridades judiciales competentes, incluido el Ministerio Fiscal, adoptan medidas para el establecimiento y averiguación de los hechos, los sospechosos y las circunstancias en relación con uno o varios actos delictivos concretos comprobados. La Decisión no se limita, por tanto, a las fases preprocesales de una investigación y su interés supera, en consecuencia, el ámbito de la cooperación policial.
- “Operación de inteligencia criminal”: es la fase del procedimiento que no ha alcanzado aún la fase de investigación criminal, dentro de la cual el Derecho interno autoriza a un servicio de seguridad competente a recoger, tratar y analizar información sobre delitos o actividades delictivas para establecer si se han cometido actos delictivos concretos o se pueden cometer en el futuro.
- “Información y/o inteligencia<sup>286</sup>”: es todo tipo de información o datos en poder de: a) los servicios de seguridad, ya definidos o b) de las Autoridades

---

<sup>286</sup> En relación con la distinción entre “información” e “inteligencia”, los tratadistas vienen entendiendo que la inteligencia criminal es el producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, análisis, evaluación e integración de la información disponible y su misión es establecer los patrones criminales propios de organizaciones o empresas dedicadas a la comisión de delitos; formas de operar, estructuras, miembros, recursos y causas, entre otros aspectos relevantes.

públicas o entes privados, de la que puedan disponer los servicios de seguridad sin tener que utilizar medidas coercitivas.

El núcleo de esta regulación se establece en el artículo 3 en el cuál se impone a los Estados miembros la obligación de: a) garantizar que la información y/o inteligencia pueda suministrarse a petición del servicio de seguridad competente que lleve a cabo una investigación criminal o una operación de inteligencia criminal, sin supeditarla a condiciones más estrictas que las aplicables a escala nacional y b) solicitar la oportuna autorización judicial a través de los servicios de seguridad del Estado requerido, cuando conforme al derecho interno sea exigible para acceder o para intercambiar la información de que se trate, autorización que habrá de otorgarse o denegarse en base a los mismos criterios que si fuera un asunto interno. Ambas obligaciones suponen una “manifestación expresa” del *principio de disponibilidad/derecho de acceso equivalente*.

Además de esa obligación de suministrar la información, la Decisión Marco va más allá con el establecimiento de unos plazos en el artículo 4. En el artículo 5 se establece la finalidad y los motivos para cursar una solicitud de información “a efectos de descubrimiento, prevención o investigación de un delito” cuando existan “razones de hecho para creer que otro Estado miembro dispone de información e inteligencia pertinente”. La petición debe exponer dichas razones de hecho y explicar para qué fin se solicita la información o inteligencia y la vinculación existente entre ese fin y la persona objeto de la información o inteligencia.

Respecto del cauce o canal de comunicación a usar en virtud de esta Decisión Marco, el artículo 6 establece que “se llevará a cabo a través de cualquiera de los cauces de cooperación policial internacional existentes”. Es decir, en el ámbito de la Unión, cualquier canal de cooperación, EUROPOL o SIRENE básicamente. También, se establece que la información intercambiada, debe comunicarse a EUROPOL y EUROJUST en la medida en que el intercambio haga referencia a delitos sobre los que tengan competencia.

En el artículo 7 se ofrece la posibilidad del “intercambio espontáneo de información e inteligencia”, sin necesidad de solicitud previa cuando haya razones de hecho para creer que esa información e inteligencia pueden ayudar al descubrimiento, la prevención o la investigación de los delitos enumerados en el



artículo 2, apartado 2, de la Decisión marco 2002/584/JAI sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, entre los que se incluye, en segundo lugar, el terrorismo

En el artículo 10 de la Decisión Marco se establece la “vía de escape” para los Estados miembros en lo que se refiere al intercambio de información, al igual que con respecto a la información transmitida a EUROPOL, cuando se refiere a los “motivos para no comunicar información o inteligencia”, consistentes en que haga suponer que la transmisión “perjudicaría intereses esenciales en materia de seguridad nacional del Estado miembro requerido, o comprometería el éxito de una investigación en curso o de una operación de inteligencia criminal o la seguridad de las personas, o sería claramente desproporcionado o irrelevante para el fin que persigue la solicitud”.

Para incorporar esta Decisión Marco al ordenamiento jurídico español el legislador aprobó la *Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea*<sup>287</sup>, complementada por la *Ley Orgánica 6/2010, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*<sup>288</sup>, para permitir a los servicios de seguridad españoles intercambiar información e inteligencia con otros Estados miembros en las distintas fases de la investigación, desde la fase de recogida de inteligencia criminal hasta la fase de investigación criminal. Dicha ley garantiza que una “información sensible” para los servicios de seguridad españoles y para los países de los Estados miembros sea intercambiada con rapidez en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Todo ello, sin perder de vista la debida protección de los datos personales.

Se entiende, pues, que la iniciativa sueca fue un importante primer paso en la concreción jurídica del principio de disponibilidad de la información. La plena aplicación del principio de disponibilidad es la base sobre la que hacer una realidad el intercambio de información policial en Europa, pero hasta llegar a ello queda todavía un largo camino que recorrer.

Por el momento, su aportación a la investigación policial, reside, además de en la concreta simplificación y rapidez del intercambio de información, en la

---

<sup>287</sup> BOE núm. 182, de 28 de julio de 2010, pp. 65772 a 65779 (8 pp.).

<sup>288</sup> BOE núm. 182, de 28 de julio de 2010, pp. 65770 a 65771 (2 pp.).

paulatina consolidación de un “clima de confianza” entre los Estados miembros a través de su aplicación, aunque sea parcial, en el “día a día” de las unidades policiales europeas.

#### D) Marco Prüm

El “marco Prüm” de la Unión Europea contiene diversas herramientas “genéricas”, es decir, que están destinadas a la cooperación transfronteriza en general (lucha contra la delincuencia organizada y terrorismo), aunque en su articulado se identifican, también, medidas “específicas” contraterroristas en el ámbito del intercambio de información pero con respecto a la prevención de atentados, no a la investigación en sentido estricto.

El origen del marco Prüm se sitúa en el “Tratado de Prüm” que fue adoptado como un Tratado de Derecho Internacional, fuera del marco de la UE, aunque estaba íntimamente relacionado con la UE en cuanto a sus objetivos. En 1997, la UE instó a los Estados miembros a crear ficheros nacionales de perfiles de ADN y a cooperar en su intercambio. En el Tratado de Prüm se recogía tal cuestión: los siete países inicialmente firmantes, se comprometieron a crear y mantener ficheros nacionales de análisis de ADN (exclusivamente para la persecución de delitos) y a designar los ficheros susceptibles de ser consultados automáticamente por el resto de las partes. Igualmente contempla la consulta automatizada de datos dactiloscópicos.

El 27 de mayo de 2005, dos días antes del referéndum francés y cuatro antes del referéndum holandés sobre el Tratado por el que se pretendía establecer una Constitución para Europa, Alemania, Austria, los tres países del Benelux, España y Francia, firmaron un tratado relativo “a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal”. Los trabajos de los expertos de los países firmantes se desarrollaron en las siguientes áreas: ADN, impresiones dactilares, datos de vehículos, grandes eventos e información terrorista, medidas de retorno en el ámbito de la inmigración y cooperación policial.

El Tratado otorgaba especial relevancia a la lucha contra la inmigración ilegal. Se prevé que los países que se habían adherido al convenio enviarían asesores en materia de documentos (pasaportes, visados, documentos falsos y manipulados) a los Estados considerados como origen o lugar de tránsito. Estos asesores trabajarán

con las representaciones en el extranjero de las Partes Contratantes, las empresas de transporte y las autoridades e instituciones del país anfitrión. Igualmente se contempla el apoyo en casos de repatriación de nacionales de terceros países sobre los que haya recaído resolución de expulsión, así como la organización de operaciones conjuntas de repatriación.

Finalmente, la iniciativa de la presidencia alemana de integrar Prüm en el marco jurídico de la UE, fue acogida con un amplio apoyo durante el Consejo informal JAI de Dresden, celebrado el 15 de enero de 2007. El Consejo de JAI del 5 de febrero de 2007, alcanzó un acuerdo para transponer “elementos esenciales” de Prüm, sobre la base de una decisión del tercer pilar. La iniciativa Prüm original incluía numerosas disposiciones que afectaban a competencias del primer pilar y, por consiguiente, se omitieron en la Decisión del Consejo que a continuación se analiza; se excluyeron la regulación del “cruce de fronteras”, los “escortas de seguridad de vuelo” y todo lo relativo a migración ilegal.

Su regulación es considerada como otra “traducción normativa” del *principio de disponibilidad*. El 23 de junio de 2008 se adoptó 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* (“Decisión Prüm”)<sup>289</sup>. La Decisión Prüm establece la transferencia automatizada de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos (DD) y de determinados datos de los registros nacionales de matriculación de vehículos (DMV) a efectos de la investigación de delitos (ADN, DD, DMV), de la prevención de delitos (DD, DMV) y del mantenimiento de la seguridad pública (DMV). Lo relacionado con la comparación de datos biométricos (ADN, DD) se lleva a cabo mediante un sistema de correspondencia/no concordancia (*hit/no-hit*)<sup>290</sup>; los datos relativos a la persona o al asunto en cuestión solo se facilitan si se recibe una nueva petición al efecto.

Para la ejecución de la “Decisión Prüm” fue necesario adoptar otra paralela, la *Decisión 2008/616/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008*<sup>291</sup>. Esta decisión recoge las disposiciones técnicas y administrativas necesarias para la ejecución de la

---

<sup>289</sup> DO núm. L 210 de 06.08.2008, pp. 1-11.

<sup>290</sup> Una comparación automatizada produce una correspondencia anónima (un *hit*) cuando los datos del ADN o los datos dactiloscópicos en poder del Estado miembro requirente coinciden con los datos en poder de otro Estado miembro.

<sup>291</sup> DO núm. L 210 de 06.08.2008, pp. 12-72.

propriadamente dicha “Decisión Prüm”; se hace hincapié sobre todo en el intercambio automatizado de información sobre ADN, datos dactiloscópicos y datos de los registros de matriculación de vehículos, además de en otras formas de cooperación. Las disposiciones técnicas se encuentran establecidas en un anexo a la decisión.

Como su propia denominación indica el objetivo de la “Decisión Prüm” es “intensificar y acelerar el intercambio de información entre las autoridades policiales” (art. 1). Esta declaración de intenciones se concreta mediante el acceso por parte de un Estado miembro a tres tipos de datos de otro Estado. Respecto de los datos ADN, el artículo 2 de la Decisión Prüm dispone que “los Estados miembros crearán y mantendrán ficheros nacionales de análisis del ADN para los fines de la persecución de delitos”, el artículo 3 se refiere a la consulta automatizada de índices de referencia de tales ficheros, los artículos 4 y 5 disponen la comparación automatizada de perfiles de ADN, la transmisión de otros datos de carácter personal y de otras informaciones, y, en último lugar, el artículo 6 dispone que esos intercambios se realicen a través de un “punto de contacto nacional”. Respecto de los datos dactiloscópicos (DD), el artículo 8 dispone que “los Estados miembros deben garantizar que se disponga de índices de referencia relativos a los datos contenidos en los sistemas automatizados nacionales de identificación dactiloscópica” y los artículos 9, 10 y 11 regulan la consulta y la transmisión a través de puntos de contacto nacionales. El artículo 12 regula la transmisión de datos sobre la matriculación de vehículos (DMV). Se significa que los puntos de contacto referidos están pendientes de creación, en muchos casos.

Es importante destacar, a efectos de la Tesis, que los fines de acceso a esas bases datos, en todo caso, incluyen la “persecución de los delitos”, es decir a los fines de investigación de los mismos, ya sea delincuencia organizada o terrorismo. En lo que respecta a los datos ADN y dactiloscópicos, la eficacia de este mecanismo para un grupo de investigación se centra en que se puede saber si el dato buscado está o no en la base consultada, y, ya, en una segunda etapa, acceder a los datos personales específicos correspondientes e información complementaria mediante los procedimientos de asistencia mutua, incluidos los adoptados en virtud de la Decisión marco 2006/960/JA (Iniciativa sueca).

Por tanto, este instrumento permite realizar peticiones referidas a aquellas clases de datos (“Peticiones Prüm”), a través de cualquier canal de comunicación multilateral (normalmente, SIENA o SIRENE, aunque por el momento cada Estado miembro decide por su cuenta) o de forma bilateral.

Además de las medidas expuestas se incluyen otras formas de cooperación multilateral, entre las que se encuentra la realización de “patrullas conjuntas” para prevenir amenazas a la seguridad y el orden público y para la prevención de delitos en el territorio de un Estado firmante (artículo 17). Asimismo, en el artículo 18 se prevé que las partes se asistan en “eventos masivos y accidentes graves” y que se presten asistencia recíproca previa petición en “determinados ámbitos” (información sobre permisos de conducción, averiguación de titulares de conexiones telefónicas, avisos urgentes relativos a armas o explosivos, etc.). Para los casos anteriores en los que se prevé la actuación policial de un Estado miembro en otro, se regula el empleo de armas de servicio, municiones y equipos permitidos a estos agentes (artículo 19).

El Tratado contiene igualmente una serie de disposiciones generales sobre protección de datos (Capítulo 6, artículos 24 a 32). Así, define el tratamiento de los datos de carácter personal, su nivel de protección, su necesaria utilización vinculada a los fines para los que se transmitieron, la exactitud y duración de su almacenamiento, y el derecho a la información del interesado.

El espíritu del “marco de cooperación de Prüm” puede recordar en muchos aspectos al Convenio de Schengen: 1) comparten la finalidad, que es el avance en la cooperación policial y penal judicial, 2) y también que, en su origen, ambos Tratados fueron una iniciativa de parte de unos pocos Estados miembros de la UE, fuera del ámbito institucional de la misma (2005), que finalmente acabaron formando parte del acervo comunitario (2008). Por todo ello, se ha ido popularizando la denominación “Schengen III” o “Schengen Plus”, aunque algunos autores califican esta denominación como impropia.

En referencia al Tratado de Prüm como un convenio al margen de la UE, Jacques Ziller opina que “el Tratado de Prüm, fue la manifestación de una “falsa” *cooperación reforzada* porque, en contra de lo previsto en el Tratado de la Unión Europea, sería necesario un mínimo de ocho Estados miembros para que se pudieran

utilizar los mecanismos de la cooperación reforzada<sup>292</sup>”. Este autor se pregunta si fue una casualidad que el proceso se detuviera en siete Estados miembros lo que permitió a los Estados signatarios librarse de la denominada *cláusula de último recurso*<sup>293</sup> y así, también, librarse de las modalidades institucionales establecidas para la creación de una *cooperación reforzada*, procedimientos lentos y pesados pese a la simplificación que operó el Tratado de Niza. Aún así, este autor destaca como aspectos positivos el fortalecimiento de la cooperación basada en el principio de confianza mutua y la aplicación del principio de disponibilidad.

Las instituciones europeas y la doctrina también expusieron dudas en relación con la incorporación de partes del Tratado de Prüm que establecía un sistema que implicaba dos pilares, a la legislación de la UE, con las dificultades operativas que se derivan de ello. En el momento de su adopción como norma de la Unión algunas medidas tuvieron que excluirse ya que entraban dentro del ámbito del extinto primer pilar o resultaban demasiado “controvertidas” y “polémicas” para algunos (como, por ejemplo, las disposiciones relativas a la persecución transfronteriza). El compromiso final no incluyó la persecución policial en caliente más allá de las fronteras del propio Estado, algo que sí que estaba previsto en el Tratado de Prüm original, pero que Reino Unido vetó para evitar que se trasladase a la legislación comunitaria (Prüm seguirá estando en vigor para los países que lo firmaron originalmente)

Otra cuestión que generó cierta alarma fue la posible merma de los derechos fundamentales, primordialmente el derecho a la intimidad, que puede verse afectado por la creación de las reseñadas bases de datos personales. Como contrapeso, la Unión Europea exige un riguroso control del cumplimiento de la normativa sobre protección de los datos personales contenidos en aquellas, lo que no ha conseguido que con ocasión de la implantación de este tipo de medidas en la Unión surja este debate en las instituciones europeas de naturaleza más política, como ha ocurrido recientemente con la implantación del mencionado sistema europeo que recoge la información relativa a los pasajeros de compañías aéreas (PNR) y que se analiza más adelante (*Vid. infra* apartado 2, subapartado 2.1, letra E de este capítulo IV). Es

---

<sup>292</sup> ZILLER, J.: “El Tratado de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (Universidad de Granada), año 4, núm. 7, enero-junio de 2007, pp. 21-30; en concreto p. 22.

<sup>293</sup> Según la cual para comprometerse por medio de una cooperación reforzada, primero es necesario que los Estados hayan realizado todos los esfuerzos posibles para encontrar una solución por la vía de las instituciones comunitarias.

sabido que la protección de los datos personales preocupa a la Unión Europea<sup>294</sup> por ello se ha establecido un marco general y otros más concretos, como contrapunto a todas las medidas adoptadas en cooperación policial (*Vid. supra* capítulo III, apartado 3) Por otra parte, la existencia de bases de datos policiales es parte consustancial a esta actividad en cualquier Estado moderno, con lo que sería, por tanto, deseable un debate riguroso sobre la materia que evite un posible mal uso de las mismas.

Desde el punto de vista de la investigación policial, la valoración del Tratado de Prüm es muy positiva, ya que se “institucionaliza” el acceso a tres tipos de datos esenciales para el desarrollo de cualquier tipo de investigación criminal. Para que ese cruce de información tenga la virtualidad práctica exigida, es decir, para que sea “operativo” e incida directamente en la lucha contra el crimen transnacional, sería necesario un acceso rápido, sin excesivas trabas burocráticas que le hagan perder efectividad.

El hecho de que las consultas, en un primer momento, arrojen el resultado de la existencia o no de la información y en un segundo momento, si procede, la obtención de los datos, supone una salvaguarda en el buen uso de los mismos. En este sentido, se dedica el capítulo VI a establecer unas disposiciones comunes en el ámbito de la protección de datos.

### *1.2. Dimensión operativa*

Como se adelantó al inicio de este capítulo, en este epígrafe se analizan aquellos instrumentos de cooperación policial *genéricos* que suponen una contribución en términos operativos, incluyendo en ese término los que dan cobertura a la realización de actividades operativas de investigación por parte de otro Estado o de una Agencia europea en otro Estado de la Unión.

Los instrumentos estrictamente operativos que pudieran favorecer la cooperación directa entre los servicios policiales de los distintos Estados miembros y con las agencias de la Unión (EUROPOL), en materia de investigación, son escasos

---

<sup>294</sup> Reglamento (CE) núm. 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos [DO L 8 de 12.1.2001].

y de alcance limitado en comparación con los referidos al intercambio de información, aunque, existe la intención de darle mayor protagonismo.

En un ejercicio de “futurismo policial” estaríamos hablando de “un paso más”, en relación, sobre todo, con EUROPOL, que pasaría a convertirse en una agencia, del tipo del “FBI<sup>295</sup>” americano que tendría capacidad para investigar en cualquier Estado miembro por sí misma, pero en cuanto que esta posibilidad se adivina aún lejana, hay que conformarse de momento con las escasas herramientas que apuntan a ese fin.

Antes de iniciar la exposición de los instrumentos operativos en materia de investigación, debe mencionarse que el Tratado de Prüm, cuya virtud fundamental, como se ha expuesto, es el intercambio de información entre los Estados miembros, también contiene ciertas disposiciones en materia operativa, aunque no para la investigación. Por ser una de sus novedades más importantes, se reseña brevemente aquí la posibilidad de “organizar patrullas comunes y otras operaciones conjuntas” en las que los Estados miembros puedan intervenir en el territorio de otro Estado miembro (art. 17 Decisión Prüm). Conforme a este mecanismo se han culminado las operaciones policiales conjuntas entre España y Francia contra la organización terrorista ETA en el país galo, permitiendo a los agentes españoles portar sus armas reglamentarias con todas las garantías legales, para detener a los presuntos culpables, situación que anteriormente generaba cierta confusión. Debe aclararse pues que, en principio, este mecanismo no está pensado para ser usado en la fase de investigación policial, sino en el momento último de proceder a las detenciones de los presuntos responsables de unos hechos, por ello no se recoge como instrumento operativo de investigación.

#### A) Schengen: vigilancia transfronteriza y persecución en caliente

Al margen del intercambio de información, se encuentran las figuras “más genuinas” de la cooperación transfronteriza que son el “Derecho de vigilancia u observación transfronteriza” y la “persecución transfronteriza” (*hot pursuit*), reguladas en los artículos 40 a 42 del Convenio de Aplicación del Acuerdo

---

<sup>295</sup> *Federal Bureau of Investigation*, organización policial de los EEUU dedicada a la represión de delitos federales.



Schengen, de naturaleza plenamente operativa. Estos derechos se extienden tanto para autoridades policiales como aduaneras.

El Derecho de vigilancia, implica la presencia de autoridades policiales de un Estado en el territorio de otro Estado miembro, con el objeto de continuar la vigilancia iniciada en el de origen. La vigilancia, para que sea autorizada, debe estar referida a un hecho delictivo que pueda dar lugar a la Orden Europea de Detención y Entrega y debe existir una previa investigación judicial. Al respecto, Juan de Miguel Zaragoza opina que se trata de una “figura de asistencia judicial”, aunque aparezca recogida en el capítulo del CAAS, relativo a la cooperación policial, ya que es necesaria una solicitud previa de asistencia judicial<sup>296</sup>.

Del análisis del texto del Convenio se pueden diferenciar dos tipos de vigilancia: “ordinaria” y “urgente”. La primera se realiza tras la obtención de la autorización; la segunda permite la vigilancia sin autorización previa, siempre que existan razones particularmente urgentes que impidan la solicitud de autorización previa (art. 40.2 CAAS). Si en el contexto de una investigación policial que esté judicializada, se estima conveniente continuar la misma en otro país del espacio Schengen, se podrá solicitar este hecho mediante el envío a la Oficina SIRENE de un “formulario de solicitud de vigilancia transfronteriza”. Esta solicitud debe ser autorizada por el país dónde se quiere realizar la vigilancia una vez comprobado que cumple con todos los requisitos establecidos en el CAAS.

La persecución en caliente (*hot pursuit*) es un resorte operativo que da cobertura a un hecho sobrevenido que constituye delito, por tanto, no es un mecanismo propio de la investigación, pero su larga tradición como mecanismo de cooperación policial de carácter operativo, aconseja su reseña.

Se trata de una figura de cooperación estrictamente policial, a diferencia de la vigilancia transfronteriza que exige una previa solicitud de asistencia judicial. Consiste en el cruce de las fronteras, sólo terrestres, por las autoridades policiales de un Estado miembro, con objeto de continuar la persecución de un delincuente evadido o hallado en flagrante delito en el Estado de origen (art. 41.1 del CAAS). La entrada en el Estado limítrofe se supedita exclusivamente a la autorización de las

---

<sup>296</sup> DE MIGUEL ZARAGOZA, J.: “La Cooperación judicial en los Pactos de Schengen”, *Noticias de la UE*, núm. 90, julio 1992, pp. 73-82, p.74.

autoridades competentes, que en casos de urgencia puede ser obviada. No todos los delitos dan lugar al ejercicio del derecho de la persecución en caliente, sino que el Convenio da la opción a las partes de elegir entre aplicar el régimen del artículo 41.4, letra b) del CAAS (el mismo que el de la vigilancia transfronteriza, delitos objeto de OEDE) o limitarlo a figuras delictivas enumeradas en el artículo 41.4, letra a) del CAAS<sup>297</sup>. España se decantó por limitar la persecución transfronteriza a los supuestos del artículo 41.4, letra a) del CAAS, tanto en relación con Portugal – *Acuerdo de Albufeira sobre persecución transfronteriza de 30 de noviembre de 1998*– como con Francia, a través de declaraciones unilaterales, realizadas tras la firma del acuerdo de adhesión de España.

El ejercicio de los derechos de “vigilancia” o “persecución” transfronteriza no se permite a cualquier autoridad policial, teniendo que ser concretadas por cada Estado miembro. En este sentido, el artículo 40 párrafos 4 y 5, y el artículo 41 párrafo 7 del CAAS, especifican cuáles son los cuerpos competentes en cada Estado. Sin embargo, en el caso de España, debido quizás a su incorporación posterior, no viene recogido en el Tratado sino que son los artículos 2.1 y 3.1 del Acuerdo de Adhesión de España a los Acuerdos de Schengen<sup>298</sup> los que dan esa información. En el caso español, si se atiende a la literalidad de la Ley, están autorizados exclusivamente los agentes de la Policía Nacional, de la Guardia Civil, ambos en su función de policía judicial y los de la Administración de Aduanas en las condiciones determinadas por los acuerdos bilaterales con Francia y Portugal.

Se han planteado aquí ciertos problemas con las Comunidades Autónomas que tienen servicios policiales. Urtizberea Sein, a la luz de un supuesto de persecución en caliente opina en favor de la competencia de la policía autónoma vasca argumentando que de acuerdo con el sistema de reparto de competencias de la Constitución Española y del Estatuto de Autonomía, la *Ertzaintza* tiene las competencias policiales en el País Vasco, que de hecho tiene acceso a la base de

---

<sup>297</sup> Asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones en materia de armas y explosivos, destrucción con explosivos, transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos y delito de fuga a raíz de accidente con resultado de muerte o heridas graves.

<sup>298</sup> BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994, pp. 10390 a 10422.

datos Schengen y que la urgencia de la actuación así lo exige<sup>299</sup>. Estos argumentos podrían ser extensibles a otras policías autónomas españolas, como la navarra y la catalana.

Para el caso concreto de la persecución en caliente se considera lógico pensar que cualquier policía que opera en España pueda estar habilitada para la persecución de un delincuente más allá de las fronteras interiores de su propio Estado. También se considera que en la lucha contra el terrorismo, una amenaza global, deben participar todos los actores de la comunidad policial española, incluidas las policías municipales. Ahora bien, en el uso de otros instrumentos de cooperación policial, menos inmediatos, lo sensato sería que esta cooperación se articule de forma coordinada para dar una respuesta común. En este sentido, la *Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*<sup>300</sup>, atribuye la competencia exclusiva de colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países conforme a lo establecido en los Tratados o acuerdos internacionales al “Cuerpo Nacional de Policía”, actualmente “Policía Nacional” (art. 12.1, subapartado A, letra f), es decir, en todo caso, se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo que resulta razonable en orden a que la cooperación internacional contra formas complejas de delincuencia transnacional, como es el terrorismo yihadista, se realice de forma organizada. Eso no obsta para que naturalmente se haya reconocido su acceso a las bases de datos europeas y cierta participación en la cooperación policial internacional.

Continuando con la descripción de la vigilancia y persecución transfronteriza, como no podía ser de otra manera, los agentes desplazados en el territorio de otro Estado están sometidos a las órdenes de las autoridades locales, debiendo estar en condiciones de justificar en cualquier momento su carácter oficial. En principio, los agentes tienen derecho a portar su arma reglamentaria, sólo utilizable en supuestos de legítima defensa.

En la vigilancia, los agentes desplazados no pueden detener ni interrogar a la persona vigilada, como menciona el artículo 40.3, letra f del CAAS. En el caso del derecho de persecución, su interpretación es muy confusa, aunque se puede concluir

---

<sup>299</sup> URTIZBEREA SEIN, I.: “Cooperación policial y derecho de persecución a la luz de un asunto en la frontera hispano-francesa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997-1, p. 297.

<sup>300</sup> BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1986, pp. 9604 a 9616 (13 pp.).

que en el caso de España ha optado por la modalidad prevista en el artículo 41.2, letra a del CAAS, evitándose mencionar el término “interrogar”, por lo que los agentes perseguidores españoles no tendrán derecho a interrogar ni retener a los perseguidos. Como se ha señalado y creo que oportunamente “un derecho de persecución, sin posibilidades de detención supone una entelequia que se acerca más al mundo de las ideas que a la realidad<sup>301</sup>”, reflexión que trasluce la idea de que muchas de las figuras de cooperación policial y judicial se quedan cortas, debido a la preocupación de los Estados respecto de su soberanía.

## B) Equipos Conjuntos de Investigación

Se podría considerar que estos equipos conjuntos son la herramienta más representativa de la “cooperación operativa” en la investigación penal. Este instrumento promueve la cooperación entre varios Estados miembros y/o entre agencias de la UE para investigar de forma conjunta.

El origen de los “Equipos Conjuntos de Investigación” (ECIs) lo encontramos en el año 1999, cuando los Estados miembros reunidos en Tampere se comprometieron en su creación, a la mayor brevedad posible, con el fin de luchar contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el terrorismo. Este instrumento aparece mencionado por vez primera en el artículo 13 del *Convenio de Asistencia Judicial Penal entre los Países Miembros de la UE de 29 de Mayo de 2000*<sup>302</sup>, pero debido al retraso en su ratificación y en vista de los acontecimientos sucedidos el 11 de septiembre, la Unión Europea quiso adelantar su regulación y adoptó la *Decisión marco 2002/465/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a los equipos conjuntos de investigación*<sup>303</sup>. El 8 de mayo de 2003, el Consejo aprobó una recomendación relativa a un modelo de acuerdo por el que se crea un equipo conjunto de investigación<sup>304</sup>. Por tanto, los equipos pueden ser creados en virtud del Convenio, o en virtud de la Decisión marco.

---

<sup>301</sup> YÉBENES GADEA, A.: “La cooperación policial transfronteriza”, *Revista de Ciencia Policial*, núm. 51, 1999 Noviembre-Diciembre, pp. 97-118; en concreto, p. 23.

<sup>302</sup> Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, que establece, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el *Convenio relativo a asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea* [DO C 197, 12.07.2000].

<sup>303</sup> DOUE núm. L 162, 20.06.2002, pp. 1-3.

<sup>304</sup> Recomendación del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa a un *modelo de acuerdo por el que se crea un equipo conjunto de investigación* (ECI) [DO C 121 de 23.05.2003, p. 1].

El Convenio por el que se creó la Oficina Europea de Policía (1995) ya preveía la participación de los agentes de EUROPOL en los equipos conjuntos de investigación y su responsabilidad en dichos equipos. Así, el máximo órgano policial en el ámbito de la UE, puede trabajar, coordinadamente, con los equipos conjuntos de investigación en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico ilegal de seres humanos, el narcotráfico o contra cualquier otro delito de grave incidencia en la legislación europea. Además, la Decisión que instituye EUROPOL prevé la posibilidad de que la agencia policial solicite la constitución de un ECI y la participación de agentes de la agencia a título de apoyo<sup>305</sup>.

La Decisión que regula EUROJUST (2009), también se refiere a la participación de los miembros nacionales en los equipos conjuntos de investigación (art. 9 septies Decisión EUROJUST), incluida su creación, de acuerdo con el Convenio de asistencia o con la Decisión Marco. Por otra parte, la Decisión dispone que los Estados miembros informarán a los miembros nacionales de la creación de un equipo conjunto de investigación, así como de los resultados de su trabajo (art. 13.5 Decisión EUROJUST).

Asimismo, en el artículo 3 de la Directiva de 2014 que regula la “Orden Europea de Investigación” (OEI), también se hace referencia a los equipos conjuntos cuando delimitando su ámbito de aplicación dispone que “...comprenderá todas las medidas de investigación con excepción de la creación de un equipo conjunto de investigación y la obtención de pruebas en dicho equipo, como queda establecido en el artículo 13 del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea y en la Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo...” Por tanto, los ECIs continúan siendo regulados por la Decisión marco específica mencionada (2002) y por el Convenio (2000).

Esto se debe a que a la OEI se le ha querido dotar de un enfoque horizontal, es decir, se debe aplicar a todas las medidas de investigación dirigidas a la obtención de pruebas; sin embargo, la creación de un equipo conjunto de investigación y la obtención de pruebas en dicho equipo requieren normas específicas que se atienden mejor por separado.

---

<sup>305</sup> Existe un *Manual para la Constitución de Equipos Conjuntos de Investigación aprobado por Europol y Eurojust* en su versión de 2011 que contiene diversas recomendaciones prácticas sobre los mismos (documento del Consejo 15790/1/11 Rev1).

En atención a la enorme utilidad que los ECIs podrían tener en relación con la investigación de la organización terrorista ETA, España se adelantó a la adopción de la mencionada Decisión Marco de 2002, adoptando la *Ley 11/2003, de 21 de mayo sobre Equipos Conjuntos de Investigación penal en el ámbito de la Unión Europea*<sup>306</sup>. Esta Ley faculta que su composición sea mixta entre miembros de la carrera judicial y fiscal con los servicios policiales, o por separado. Las Autoridades nacionales, competentes para su constitución, según esta Ley, son la Audiencia Nacional cuando la investigación recaiga sobre delitos competencia de la misma y participen en el equipo miembros de la carrera judicial o fiscal; el Ministerio de Justicia, cuando la investigación recaiga sobre delitos cuyo enjuiciamiento no sea competencia de la Audiencia Nacional y no participen en el equipo miembros de la carrera judicial o fiscal, y el Ministerio del Interior, cuando en la investigación no participen miembros de la carrera judicial o fiscal.

La Ley 11/2003, fue completada por la *Ley Orgánica 3/2003 reguladora del régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos Equipos*<sup>307</sup>, por la que se estableció el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España, abarcando “tanto las infracciones penales que puedan cometerse contra los miembros destinados en los equipos conjuntos de investigación, como los delitos que pudieran cometerse por ellos mismos”. La Ley establece que se atenderán a la ley penal española, igual que los funcionarios españoles.

La Fiscalía consideró que la urgencia con la que se transpuso la legislación europea de los ECI a la española ha generado problemas prácticos; en concreto, se hizo sin adaptar las previsiones de la norma europea al ordenamiento español y olvidando las particularidades del sistema de investigación judicial español<sup>308</sup>. Rubén Jiménez Fernández<sup>309</sup>, en esta línea, afirma que esta regulación presenta una serie de lagunas no resueltas que hacen surgir algunas preguntas:

---

<sup>306</sup> BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2003.

<sup>307</sup> BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2003.

<sup>308</sup> Fiscalía General del Estado, Consejo Fiscal: “Informe en relación con la problemática relativa a los equipos conjuntos de investigación”, de 23 de Julio de 2014, p. 4.

<sup>309</sup> JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R.: “Equipos Conjuntos de Investigación”, *Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales* (Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla La Mancha), 2006, p. 4, disponible en (fecha de consulta 02.04.2013): <http://portal.uclm.es/>

“[...] de existir una investigación fiscal o judicial, ¿sería factible que la autoridad competente decidiera no incluir en el equipo a un fiscal o a un juez?, existiendo una investigación de carácter policial, si del resultado ulterior de la investigación resulta la necesidad de iniciar una actuación judicial (por la necesidad de adopción de medidas que exigen autorización judicial, por resultar evidente la existencia de delito en España...), ¿cabe la ampliación ulterior de la composición del equipo, para incluir a la autoridad judicial?”

Aunque la Ley española contempla la posibilidad de que estos equipos conjuntos puedan ser autorizados por la Autoridad Judicial (Audiencia Nacional o Ministerio de Justicia) o bien por el Ministerio del Interior (Secretario de Estado de Seguridad), se estima conveniente, para el buen fin de la investigación, que la Autoridad Judicial competente, proporcione la cobertura judicial necesaria a la actuación del equipo conjunto de investigación.

### C) EUROPOL

La actividad operativa de esta agencia, se recoge en el artículo 88.2, letra b del TFUE, que en relación con sus competencias contempla la “coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades 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”.

La agencia europea de policía, además de su principal actividad en el intercambio de información policial, realiza otras funciones. Dentro de esas otras funciones se incluyen otras que podríamos denominar operativas. Unas son de coordinación; la agencia como elemento de coordinación operativa desempeña su función poniendo en contacto a los diversos Estados miembros implicados en una investigación y mediante la solicitud de colaboración de otras agencias europeas, destacadamente EUROJUST, lo que otorga la cobertura judicial necesaria a la investigación policial.

Y, luego, están las operativas propiamente dichas que, a efectos de la investigación serían las que se recogen en la Decisión EUROPOL, identificando dos tipos de “funciones operativas”: 1) en relación con los equipos conjuntos de investigación, en virtud del artículo 5, apartado 1, letra d, y del artículo 6 y 2) apoyo operativo en el curso de una investigación recogido de forma genérica en el artículo 5, apartado 1, letra c.

El apoyo respecto de los ECI consiste en sugerir la creación de un equipo conjunto de investigación en casos específicos, y, por supuesto, su participación en el mismo en calidad de apoyo.

Respecto del apoyo operativo, la agencia puede ser una herramienta para facilitar las investigaciones de los Estados miembros, pudiendo obtener varios tipos de asistencia operativa de la agencia de policía; análisis de la información operativa; la oficina móvil de apoyo *in situ*; y el apoyo forense y técnico en una investigación concreta.

La agencia dispone de numerosas herramientas de análisis de la información operativa que pueden servir para ordenar grandes cantidades de información, actividad no asumible por agentes de “primera línea” de un Estado miembro, por la premura de la investigación, ni por la formación necesaria para ello (imaginemos, por ejemplo, un volumen de datos respecto de tráficos de llamadas en la investigación de una célula terrorista internacional).

Respecto del apoyo *in situ*, supone una forma de permitir a EUROPOL, en ayuda de los Estados miembros, “pisar el terreno” y con sus medios aportar o cubrir las deficiencias que los servicios policiales puedan tener. En relación con el apoyo forense y técnico, es decir en el ámbito de la Policía Científica, la agencia proporciona la posibilidad de prestar apoyo en los siguientes ámbitos: fraude de tarjetas de pago, falsificación de euros y fabricación de artículos falsificados, ciberdelincuencia y desmantelamiento de centros de producción, almacenamiento y eliminación de drogas ilegales.

### *1.3. Valoración práctica*

Como se ha podido comprobar, existe un amplio abanico de instrumentos, canales y aplicaciones *genéricas* de intercambio de información, es decir, que pueden ser usadas para la delincuencia organizada y el terrorismo. La pregunta pertinente a realizar a continuación sería: ¿cuáles de ellos son los más utilizados y eficaces?

Respecto del **intercambio de información policial** en relación con una investigación policial sobre terrorismo, los instrumentos genéricos expuestos tratan de cubrir las necesidades de las unidades policiales en diferentes niveles. Algunos de ellos sirven para realizar una consulta básica de investigación y otros para una



consulta más compleja; unos ofrecen datos personales (desde los más simples de filiación hasta los más sofisticados como son los biométricos o de ADN) y otros sobre distintas clases de objetos.

Para realizar “consultas básicas” en una investigación, los datos sobre una persona o un objeto pueden ser cotejados tanto con los datos del Sistema de Información de EUROPOL (SIE) como con los del Sistema de Información Schengen (SIS), y en el supuesto de hallarse una correspondencia, las ulteriores peticiones pueden realizarse a través de EUROPOL o de SIRENE, respectivamente. La consulta de un dato biométrico puede ser objeto de un intercambio Prüm y posteriormente de una petición formulada de acuerdo con la Iniciativa Sueca utilizando la aplicación SIENA.

Sin entrar en las “funciones antiterroristas del SIS”, que se analizan en el apartado 2 de este capítulo IV, la virtualidad práctica general del SIS en la investigación policial del terrorismo yihadista, se despliega en dos ámbitos: a) el señalamiento en la base de datos, a escala de la UE, de un objeto de los reseñados y b) mediante el control específico de una persona de interés para una investigación.

Respecto del señalamiento de objetos, podría dar lugar al inicio o continuación de una investigación; por ejemplo, un pasaporte robado, un vehículo, sus placas o incluso un medio de pago. La creación de alertas sobre determinadas personas, mediante el “control específico” podría servir para localizar y determinar el paradero de una persona y sus movimientos. El Sistema de Información Schengen, pues, se configura, así, como una base de datos muy eficaz de consulta básica, es decir, para las primeras averiguaciones.

Por otra parte, hay que destacar la utilidad, quizás no esperada, que los Centros de Cooperación Policial y Aduanero (CCPAs) están teniendo en el intercambio de información en la UE. Esta herramienta está desplegando su utilidad en el trabajo diario de grupos de investigación policial de ámbito local o regional que han encontrado en ella una vía directa y ágil para conseguir ciertos datos básicos pero que pueden dar pie a averiguaciones trascendentales en el curso de cualquier tipo de investigación criminal. Aunque en principio no estaba destinada a la lucha antiterrorista, en la actualidad está fuera de toda duda que su inmediatez y ausencia

de burocracia la hace muy útil en consultas básicas policiales en cualquier tipo de investigación.

La realidad es que el mayor volumen de intercambio de información continúa teniendo lugar a través del SIS y su canal de comunicación, las Oficinas SIRENE. Esto puede tener que ver con su larga trayectoria que ha dado lugar a un sistema depurado al que los Estados miembros ven con “cercanía”, además de que canaliza peticiones de información “no muy sensibles”. Por medio de SIRENE, en España se tramitan la mayor parte de los intercambios de información en los que nuestro país forma parte como emisor o como receptor. En concreto, a través de estas oficinas, se tramitan los intercambios propios del SIS (el intercambio de información complementaria de los señalamientos introducidos en el SIS), los que se hacen en base a la Decisión Prüm, a la Iniciativa Sueca y las vigilancias (art. 40 CAAS) y persecución transfronterizas (art. 41 CAAS). El otro gran volumen de intercambio de información se realiza en el contexto de EUROPOL.

En lo que respecta a EUROPOL, los sistemas de almacenamientos de datos para cruce y análisis de la información con los que cuenta la agencia, son los siguientes:

- Sistema de Información de Europol (SIE)
- Ficheros de Análisis/Focal Points (AWF/FP)

El Sistema de Información EUROPOL (SIE) gestiona información organizada en diferentes “objetos”: personas, medios de transporte, medios de pago, documentos de identidad, organización, etc. Es un sistema cuya utilidad práctica es la rápida comprobación de las conexiones internacionales de una determinada investigación, comprobando si la información buscada se encuentra o no disponible en las bases de datos de otro Estado miembro o en la agencia, con el objetivo de sacar el máximo rendimiento a la información y abrir nuevas vías de investigación.

Un ejemplo del funcionamiento del intercambio de información policial en el marco de EUROPOL, ajustado al objeto de la presente Tesis, podría ser cuando alguna unidad operativa “de primera línea” está investigando y sospecha sobre la existencia de vínculos entre los investigados y otras personas establecidas en otros Estados miembros. En ese momento se dirige una solicitud de colaboración a su

Unidad Nacional, especificando los datos e informaciones que precise para avanzar en su investigación. Es en ese momento, en el que la Unidad Nacional transmite la petición a EUROPOL que hace la consulta en el SIE. En caso de resultar positiva, hay que destacar que esta información pertenece a un Estado miembro en concreto, EUROPOL contestara que dispone de la información sobre ese objetivo, para que se pongan en contacto entre los Estados interesados. A su vez, el Estado miembro propietario de la información es avisado de que otro país ha solicitado información sobre un objetivo “suyo”. De esta manera, se invita o facilita el contacto de los países involucrados.

Los Ficheros de Análisis (AWF) facilitan la detección de conexiones entre investigaciones en diferentes Estados miembros, abriendo a los investigadores amplias posibilidades de colaboración operativa con otros servicios policiales.

A la luz de una evaluación de 2012<sup>310</sup> que confirmó que los Estados miembros “no comparten adecuadamente su información con la agencia”, se está abordando, como hemos visto, la modificación de la base jurídica de la agencia policial mediante la adopción de un Reglamento.

El intercambio de datos en el marco de la Decisión Prüm aporta información transfronteriza sobre ciertos “datos de calidad”, como son los de ADN y los dactilares, además de otros, los cuáles por sí mismos pueden resolver una investigación:

- Para el intercambio de datos de perfiles de ADN y datos dactiloscópicos, son competentes las unidades especializadas correspondientes (Policía Científica) de los diferentes Cuerpos Policiales.
- Para el intercambio de datos de registro de matriculación de vehículos a través de la aplicación informática EUCARIS<sup>311</sup>, donde se puede consultar directamente dicha información. Esta aplicación, además de para cuestiones de seguridad ciudadana, puede ser muy práctica en el desarrollo de cualquier

---

<sup>310</sup> DISLEY, E., IRVING, B., HUGHES, W. y PATRUNI, B.: “Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol’s activities”, *Informe Técnico de RAND Europe*, 2012, disponible en (fecha de consulta 09.07.2014): <https://www.europol.europa.eu>

<sup>311</sup> Acrónimo en inglés de *European Car and Driving License* o Sistema Europeo de Información sobre Vehículos y Permisos de Conducción.

investigación policial ya que se puede consultar las matrículas y propietarios de cualquier vehículo matriculado en la UE.

Visto el potencial práctico que tiene este instrumento, se plantea la cuestión de cuál es el grado de desarrollo actual del marco Prüm. En la práctica, como consta en un Informe de la Comisión<sup>312</sup> “las formas más frecuentes de cooperación policial operativa son las patrullas conjuntas, los controles de tráfico conjuntos y la asistencia en grandes acontecimientos, seguidos de los controles de personas y documentos y la asistencia con equipos especiales. Son pocos los casos en los que se dan otras formas de cooperación”. Es decir, se recurre con frecuencia a las disposiciones en materia de orden público pero no tanto a las relativas al intercambio de información, pero pese a todo los Estados y sus servicios valoran de forma muy positiva este marco y las posibilidades que presenta, aunque “en la práctica, solo la utilicen ocasionalmente”.

La Comisión aportaba en la Comunicación de 2012 sobre el “Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)”, dos ejemplos prácticos de cooperación Prüm<sup>313</sup>:

“En un piso de un edificio de viviendas de una ciudad alemana se encontró el cadáver de un hombre apuñalado. En el marco de una puerta se descubrió una huella dactilar. A través de una búsqueda automatizada Prüm se comprobó que esa huella coincidía con otra de la base de datos búlgara. Al día siguiente, en menos de tres horas, Bulgaria solicitó información sobre el asunto, petición que se registró en el Sistema de Información de Schengen (SIS – véase más adelante). Al día siguiente se detuvo en Austria al individuo al que correspondía la huella”.

“En 2007, es decir, al comienzo de los intercambios Prüm, se robó diverso material de un coche de la policía en Viena. Un rastro de ADN hallado en el vehículo policial se cotejó con un rastro de la base de datos austriaca encontrado en un caso parecido, pero fue una correspondencia Prüm con un rastro incluido en la base de datos alemana la que condujo a la identificación de un delincuente de nacionalidad polaca autor de numerosos robos con efracción. Se emitió una ODE en Austria y el sospechoso fue detenido en Polonia (al encontrarse una correspondencia exacta con una descripción SIS), siendo condenado posteriormente en Austria”.

---

<sup>312</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 07.12.2012, relativo a la aplicación de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 (Decisión Prüm) [COM (2012) 732 final].

<sup>313</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 7 de diciembre de 2012, *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 – no publicada en el Diario Oficial], p. 4.

A pesar de lo anterior, la aplicación plena de la Decisión acumula un importante retraso. A pesar de que el plazo de transposición finalizó el 26 de agosto de 2011, algunos Estados miembros siguen sin intercambiar datos conforme a lo que en ella se especifica (España es uno de los países más comprometidos en lo que respecta a la cooperación policial, sobre todo en lucha antiterrorista, por lo que ha alcanzado un grado de desarrollo elevado). Este retraso podría deberse a “factores técnicos” y a la “carencia de recursos humanos y financieros” de los mismos, ya que la aplicación de las dos Decisiones Prüm plantea ese tipo de dificultades, pero la propia Comisión en su Informe de 7 de diciembre de 2012 sobre la aplicación de la Decisión Prüm admite que “sin embargo, habida cuenta de las posibilidades de apoyo ofrecidas por la UE (financiación, equipo de expertos móvil, servicio de asistencia), parece que lo que realmente se necesita es voluntad política para aplicar la Decisión”.

La “Agenda Europea de Seguridad de carácter global” (2015-2020) presentada en abril de 2015 y que también realiza una valoración práctica sobre su uso, refleja que la Comisión estima que “el sistema no está desarrollando todo su potencial” ya que sólo un “reducido” número de Estados miembros ha cumplido sus obligaciones legales e integrado la red en sus propios sistemas. Este hecho está obstaculizando la eficacia global del marco de Prüm para capturar y procesar a los delincuentes. La Comisión continúa quejándose de los Estados miembros, ya que han recibido apoyo financiero y técnico para la implantación que no ha visto resultados, advirtiendo que utilizará sus “poderes” para garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE<sup>314</sup>.

Por su parte, el objetivo de la Iniciativa Sueca es el establecimiento de las normas en virtud de las cuales los servicios de seguridad de los Estados miembros puedan intercambiar de forma “rápida” y “eficaz” la información e inteligencia disponibles para llevar a cabo investigaciones criminales u operaciones de inteligencia criminal, incluido el terrorismo (determina la forma, plazos, que información y su finalidad) pero, ¿cómo funciona en la práctica?

---

<sup>314</sup> 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], p. 7.

En relación con una solicitud sobre terrorismo se establecen unos plazos concretos en los que el estado receptor tiene que responder al emisor, diferenciando si se trata de una solicitud urgente o no:

- a. Solicitudes urgentes (relativas a delitos enumerados en el apartado primero del artículo 9 de la Ley 3/2003 sobre la OEDE y a las que se tenga acceso directo a través de las bases de datos): 8 horas
  - Si no se puede contestar en ese plazo hay que comunicar los motivos.
  - Si aportar la información en ese plazo supone carga desproporcionada de trabajo, se podrá aplazar el suministro de información: en ese caso hay que informar inmediatamente al requirente y contestar lo antes posible, en plazo máximo de 3 días.
- b. Solicitudes no urgentes (relativas a delitos enumerados en el apartado primero del artículo 9 de la Ley 3/2003 sobre la OEDE): 1 semana
- c. En los demás casos: 14 días. Si no se puede contestar en ese plazo hay que comunicar los motivos.

En la citada Comunicación sobre el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM) se citan otros dos casos reales en los que la Iniciativa sueca había sido eficaz en la resolución de una investigación sobre delincuencia organizada y que pueden resultar ilustrativos<sup>315</sup>:

“En 2012 un conocido estafador italiano engañó a una empresa sueca para que ingresara 65 000 EUR en una cuenta italiana. A través del canal SIRENE, Italia solicitó al punto de contacto único sueco que se pusiera en contacto con el director de la empresa con el fin de comprobar si se había realizado el pago, en cuyo caso Italia congelaría el dinero. Suecia intervino y respondió de acuerdo con la Iniciativa en menos de 24 horas. Gracias a esta rápida reacción, la policía sueca tuvo conocimiento de que una empresa había sido víctima de un fraude y las autoridades italianas obtuvieron la información que necesitaban para adoptar las medidas pertinentes, por lo que probablemente el dinero se recuperará”.

“En 2012 en el servicio de urgencias de un hospital cercano a París, un hombre nacido en Bélgica intentaba explicar de manera confusa el origen de una grave herida de bala. La

---

<sup>315</sup> COM (2012) 735 final, de 07.12.2012, pp. 3 y 4.

declaración de la persona que le acompañaba indujo a los investigadores a pensar que los hechos podían haberse producido en Bélgica. Las primeras investigaciones revelaron que se trataba de un individuo fichado por la policía belga por, entre otros delitos, homicidio. De acuerdo con la Iniciativa Sueca, las autoridades francesas decidieron informar inmediatamente a la policía belga, que rápidamente relacionó los hechos con el secuestro de un empleado de una joyería perpetrado por cuatro hombres armados en Bélgica dos días antes. La intervención policial había hecho que los hombres se dieran a la fuga; los secuestradores consiguieron escapar, pero uno de ellos resultó herido en un tiroteo con la policía. Esta información llevó a las autoridades francesas a poner bajo custodia al herido a la espera de que se emitiera una orden de detención europea (ODE), lo que se hizo ese mismo día en Bélgica. La orden se transmitió a Francia vía SIRENE”.

Al igual que sucede con la Decisión Prüm todavía quedan Estados miembros por transponerla a sus ordenamientos nacionales (menos que en el caso de Prüm) ya que se trata de aplicar el *principio de acceso equivalente* con unos plazos lo que también genera un desembolso económico Su uso todavía no está extendido; los Estados miembros exponen que existen alternativas al uso de este instrumento y que el formulario es complejo.

En relación con la trasposición de las herramientas se incide en el hecho de que desde diciembre de 2014, la Comisión ha recuperado la función de control de los Estados miembros en el cumplimiento de las obligaciones en virtud de los Tratados en asuntos de justicia e interior. Esto se debe a que finalizó la vigencia de la medida transitoria mencionada en el artículo 10, apartado 1 del Protocolo número 36 del TFUE (sobre las disposiciones transitorias)<sup>316</sup> en el que se decía que no eran aplicables en este ámbito las atribuciones de la Comisión Europea, conforme al artículo 258 del TFUE, ni las atribuciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del Título VI del Tratado de la Unión Europea, hasta que no transcurriesen cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (del artículo 10, apartado 3 del mencionado Protocolo).

Es importante destacar que una investigación penal podría requerir la utilización paralela o secuencial de más de un instrumento, pero cualquier combinación o secuencia en el uso de estos instrumentos debe respetar las normas aplicables a cada caso; las relativas a la protección de datos, a la seguridad y calidad

---

<sup>316</sup> DOUE núm. 306 de 17 de diciembre de 2007.

de los mismos, y a la finalidad con la que se pueden utilizar dichos instrumentos<sup>317</sup>. Debe también respetarse el *principio de proporcionalidad*; es decir, las solicitudes formuladas de conformidad con la Iniciativa sueca podrían rechazarse si la transmisión de información resulta claramente desproporcionada con el propósito de la solicitud.

A la luz de lo analizado, puede concluirse la existencia de un considerable número de instrumentos y sus correspondientes canales, cada uno de ellos diseñado, en teoría, para un objetivo específico. La elección del canal de intercambio de información sólo en parte ha sido regulada por la legislación de la Unión Europea, mientras que en el caso de de INTERPOL sí existen reglas específicas respecto del funcionamiento de los instrumentos y canales.

Ante esta proliferación de herramientas de intercambio de información en la UE, ¿cuál es el punto de vista que un grupo de investigación policial básico tiene acerca de estas posibilidades? ¿Su uso está al alcance de los mismos? Y más aún, ¿se conoce su existencia?

Lo cierto es que existe un importante grado de desconocimiento en cuanto a las posibilidades que ofrece la UE en relación a la obtención de datos de interés para una investigación de otros países. Así, cuando surge una necesidad concreta de cooperación policial, en muchas ocasiones los servicios policiales no tienen claro a qué instrumento acudir, lo que claramente minimiza las ventajas hasta ahora expuestas que su aprobación supuso (por ejemplo, en cuánto a la elección del canal – SIRENE, EUROPOL, etc.- respecto de una necesidad concreta de cooperación policial, se da el caso de que en muchas ocasiones los servicios policiales no tienen claro qué recurso emplear, ni mediante qué unidad de su propia organización policial se puede canalizar la petición).

En la esfera internacional, los Estados utilizan INTERPOL y los funcionarios de enlace bilaterales. Como se ha apuntado al principio en el ámbito de la UE, para el intercambio de información se utilizan principalmente dos canales: las oficinas SIRENE y las Unidades Nacionales de EUROPOL/SIENA

---

<sup>317</sup> Asimismo, el tratamiento nacional de los datos para el intercambio debe atenerse a la legislación de la Unión sobre protección de datos de carácter personal (Decisión Marco del Consejo 2008/977).



Lo único que consta en la normativa europea respecto de la elección del canal es que las solicitudes de información adicional respecto de la cooperación Schengen tras la detección de una concordancia con una descripción del sistema son cursadas a través de las oficinas SIRENE, y respecto del intercambio de información, en general, con EUROPOL, que este debe realizarse a través de las UNE. En el resto de los casos la elección recae en lo que libremente decida cada Estados miembros, lo que se traduce en el uso de los diferentes canales en distinta medida.

Lo que se pretende es que el SIS sea un sistema de *control*, mientras que la base de datos de EUROPOL esté orientada a la *investigación* (sistema de *investigación*, por tanto).

Algunos Estados miembros han ido cada vez más recurriendo a la vía que ofrece EUROPOL, en consonancia con lo que las instituciones europeas persiguen (“papel central de EUROPOL”), pero otros continúan utilizando primordialmente el canal INTERPOL, ya que parece que otorga cierta confianza derivada de su historia en la cooperación policial internacional y por su facilidad de uso.

Para atajar esta disparidad en la elección del canal, la Comisión ha expuesto que “con el fin de mejorar el intercambio de información en materia de medidas coercitivas en la UE, todos los Estados miembros deben establecer un “SPOC” (por sus siglas en inglés) que cumpla unas determinadas características mínimas<sup>318</sup>”. Es decir, un único punto de contacto, una “ventanilla única” que centralice las peticiones de cooperación policial europea y que su vez valide las peticiones y comprobara que son necesarias y apropiadas. En el caso español no se ha llevado a cabo todavía su creación, aunque la tendencia es la marcada por la Comisión.

En suma, la conclusión a la que se llega después de analizar los diversos instrumentos de intercambio de información<sup>319</sup> es que no existe un verdadero “sistema de intercambio de información de la UE”, por varios motivos:

---

<sup>318</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 7 de diciembre de 2012, *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 – no publicada en el Diario Oficial].

<sup>319</sup> Existe un Informe de la Comisión Europea, Dirección General de Inmigración e Interior de 26 de enero de 2015 al respecto de la implementación del “Modelo Europeo de Intercambio de Información (EIXM)” para el fortalecimiento de la cooperación policial en el que se detalla por separado el grado de aplicación de los instrumentos mencionados.

- Ausencia de unos principios básicos comunes aplicables a todas las herramientas.
- Sus componentes no encajan formando un todo. Se han ido creando en función de una coyuntura, tratando de cubrir huecos y de dar impulsos pero no hay una estructura definida.
- No existe un uso generalizado de los instrumentos por parte de todos los Estados miembros, en tanto en cuanto, cada uno elige en función de sus intereses e incluso algunos no han sido transpuestos a sus legislaciones.
- No existe una ventanilla única por la que tramitar todas las solicitudes y en la que se de respuesta completa de búsqueda en todas las bases de datos.
- Los datos suministrados no son datos globales puesto que no existe la confianza necesaria entre los Estados miembros y entre estos y la Unión.

En relación con las **herramientas operativas** destaca sobre el resto la utilidad práctica de los “equipos conjuntos de investigación”.

Desde el punto de vista español, una de las reservas de los organismos policiales a la hora de usar esta figura, es que la Ley española sobre la materia presenta lagunas legales, particularmente graves en el apartado de la capacidad jurídica que van a tener los funcionarios extranjeros, integrantes del equipo conjunto, cuando éste actúe en España, ya que no se define ni se determina en la Ley el tipo de actividades de investigación que éstos puedan llevar a cabo en nuestro territorio nacional, por lo que en un futuro enjuiciamiento puede dar lugar a la nulidad de la investigación, además de perjudicar la operatividad de la misma. La diversidad de las legislaciones nacionales, en cuánto a la regulación de los equipos conjuntos, provoca inseguridades en los estamentos que pueden hacer uso de este medio. La experiencia demuestra que los equipos conjuntos de investigación han funcionado bien en materia de tráfico de estupefacientes y de terrorismo (fase de la investigación), pero sus campos podrían ampliarse de forma útil a otros ámbitos de la criminalidad organizada transfronteriza como la trata de seres humanos.

Un ejemplo de ECI típico es el propiciado en los supuestos de investigación del tráfico de drogas, un ejemplo de ello, es el que se constituyó, hace unos años

entre España y Francia para la desarticulación de una organización delictiva integrada por individuos de nacionalidad francesa, argentina, suiza, argelina y española, afincados en la provincia de Alicante y dedicada al tráfico de estupefacientes y blanqueo de capitales. Fruto de esa operación, se incautaron tres mil quinientos kilogramos de cocaína, abordó de un velero de bandera inglesa. Las investigaciones se iniciaron, al comprobar que un sujeto francés, afincado en España, dirigía una organización de traficantes de cocaína, utilizando veleros para su transporte. Su pareja, controlaba las operaciones de blanqueo de dinero, utilizando varias empresas y locales comerciales; el matrimonio disponía, asimismo, de varias embarcaciones en el puerto deportivo de Greenwich. En este asunto, Francia aportó la información inicial, y puesto que los sujetos residían y operaban desde España, se procedió a establecer el Equipo Conjunto de Investigación con España que desarrolló la investigación.

En cualquier caso, este instrumento de cooperación europea, puede llegar a constituir un procedimiento operativo de extraordinaria utilidad en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, siempre y cuando se seleccionen correctamente los objetivos a investigar, reservando este instrumento sólo para aquellos casos que ofrezcan un verdadero interés policial o judicial, que ha de ser compartido o afectar a todos los países integrados en el equipo conjunto de investigación.

Aunque como hemos visto tanto las autoridades judiciales como las policiales están legitimadas para crear un equipo, hasta el momento, su constitución se ha realizado, en la mayoría de los casos, a impulso de los servicios policiales. Si atendemos a la especialidad delictiva, la mayor parte de los ECIs formados en el ámbito de la Audiencia Nacional lo han sido en materia antiterrorista y en tráfico de drogas.

Por último, se ha de destacar que estos equipos integrados por agentes y funcionarios de diversos países que tienen que desarrollar una investigación durante un tiempo más o menos largo, crean sólidos vínculos no sólo profesionales, sino personales que favorecen la confianza futura entre los servicios policiales y judiciales europeos.

Por otra parte, el recurso a los medios operativos que ofrece EUROPOL por parte de los Estados miembros no es todo lo habitual que sería deseable, y en ello intervienen diversos factores como la falta de conocimiento y su percepción como un recurso inalcanzable o poco práctico, además de un no desdeñable sentimiento de orgullo profesional que puede frenar su acceso.

Las solicitudes de apoyo a la agencia europea de policía por parte de los Estados dependen, también, en gran medida, del potencial económico y de la experiencia policial en el ámbito concreto del que se trate. No será lo mismo que países como España, Francia o Reino Unido afronten, por ejemplo, una investigación tras la comisión de un atentado que lo hagan otros que no están preparados para ello y que por tanto serán más susceptibles de reclamar su apoyo.

Finalmente, respecto de la vigilancia transfronteriza, los servicios policiales europeos recurren a esta herramienta con cierta frecuencia, sobre todo en las investigaciones de terrorismo y tráfico de drogas. En el caso del terrorismo es habitual que este tipo de organizaciones tengan ramificaciones en países limítrofes (conocida es en el caso de ETA, pero también puede resultar útil para el terrorismo yihadista), además de en otros países más lejanos, por lo que esta herramienta se hace imprescindible para proseguir las pesquisas en la averiguación del itinerario de la droga y la localización de los individuos que integran el grupo criminal.

En materia de tráfico de drogas, los servicios policiales de los Estados miembros se encuentran a menudo con la dificultad de que una vigilancia transfronteriza acaba convirtiéndose en una “entrega controlada”, dificultando operativa de la investigación y originando el riesgo de que se deriven posibles defectos procesales que perjudiquen la investigación. Imaginemos que Francia solicita a España una vigilancia transfronteriza por el motivo más usual, una investigación de un presunto delito de tráfico de drogas, siendo concedida por las autoridades españolas. La organización investigada en Francia va a mantener un encuentro con otra rama de la organización asentada en España, con el fin de perfilar la venta de una importante cantidad de droga, sin que, en ningún momento, los investigadores prevean que se vaya a efectuar la transacción en ese encuentro. El propósito concreto es la identificación plena de los integrantes de las dos ramas de la organización que están preparando la venta, así como los destinatarios de la

mercancía en Francia, para ello, es necesario observar un encuentro que va a tener lugar en España. Una vez que comienza la vigilancia autorizada, en un momento dado, se observa la entrega de una cantidad de droga, situación inesperada para los investigadores; lo que alteraría y convertiría la situación en un “delito flagrante” sobre el que hay que actuar, aunque perjudique al resto de la investigación, salvo que existiera la cobertura legal de una entrega controlada autorizada. Esta situación de difícil solución inmediata, se podría resolver dotando de más flexibilidad y operatividad a estos mecanismos de cooperación, sin que suponga una merma en el control judicial de las investigaciones.

## **2. INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE COOPERACIÓN POLICIAL**

En este segundo apartado, y dentro de los concretos instrumentos de cooperación policial de la Unión Europea se examinan los que se han implementando para hacer frente, de manera *específica*, al fenómeno del terrorismo durante la fase de investigación.

Como se explicó, los instrumentos *genéricos* son aquellos que pueden ser utilizados, además de para la delincuencia en general, para fines contraterroristas, sobre todo, en una fase preliminar de la investigación terrorista, es decir, en las primeras comprobaciones para determinar si estamos ante un caso de terrorismo o no (en este sentido, se destaca por su utilidad a los CCPAs).

Pero cuando *se separa el grano de la paja* y la investigación se centra en un supuesto de terrorismo deben existir “cauces exclusivos” e “instrumentos *ad hoc*” en los que los Estados miembros puedan confiar para establecer una cooperación segura y confidencial y por ello, más allá de los instrumentos genéricos están los que han sido creados, exclusivamente, para la lucha antiterrorista, dentro de los cuales interesan para esta Tesis los que apoyan la investigación policial del fenómeno. Desde el punto de vista de un Estado miembro, se incluirían todos aquellos instrumentos de cooperación policial con otros países de la Unión que apoyan la investigación del terrorismo, ya que a través de los mismos se puede obtener información de interés para su buen desarrollo a la que no podría accederse a título individual o, de ser posible, se haría de manera más lenta y menos fiable.

Siguiendo el mismo esquema que con los instrumentos *genéricos*, a continuación se analizan los *específicos* para el intercambio de información policial

en materia antiterrorista, los operativos a los que se puede recurrir en la investigación del terrorismo y en el último apartado se aporta una valoración práctica de ambos.

### *2.1. Intercambio de información policial en asuntos de terrorismo*

“Si las unidades de la Guardia Civil que estaban llevando a cabo investigaciones de tráfico ilícito de explosivos hubiesen compartido sus datos con las que investigaban sobre tráfico de drogas y si la Guardia Civil hubiera intercambiado información con el Cuerpo Nacional de Policía, que seguía investigando la *célula de Dahdah*<sup>320</sup>, habrían saltado todas las alarmas y podría haber permitido desbaratar los preparativos de los atentados. Hubo un déficit de coordinación interna y entre cuerpos que resultó fatal el 11-M<sup>321</sup>”.

Esta opinión de Fernando Reinares, aunque referida al intercambio de información entre servicios de un Estado miembro, se considera ilustrativa del valor decisivo del intercambio de información en el ámbito de la cooperación antiterrorista europea e internacional, entendiéndose que la Unión tiene mucho que decir al respecto. De ello, son conscientes sus instituciones que en los últimos años, están dando pasos para fomentar el intercambio de información policial de la UE y orientarlo al terreno de la lucha antiterrorista.

#### A) Yihad global: reacción de la Unión

Independientemente del posterior análisis, por separado, de las herramientas *específicas* en materia de intercambio de información antiterrorista es muy clarificador la exposición cronológica en la adopción de una serie de actos en relación con el intercambio en el ámbito antiterrorista, en respuesta al planteamiento de una amenaza terrorista global yihadista. Algunos actos (ya expuestos) supusieron verdaderos “impulsos” y otros trataron de “orientar” lo que ya existían hacia la lucha contra el terrorismo en “reacción” a esos grandes atentados.

Como se ha recalcado, antes de estos atentados perpetrados a principios de este milenio, los intercambios de información en materia antiterrorista se producían de forma bilateral y directa, y no multilateral.

---

<sup>320</sup> La *red de Abu Dahdah*, fue desarticulada por la Policía Nacional en el marco de la “operación Dátil”, este individuo mantenía relaciones con la célula de Hamburgo, directamente relacionada con los atentados del 11-S. Al respecto, se puede consultar: PONTE, M. y JORDÁN, J.: *Todo el peso de la ley. Apuntes jurisprudenciales sobre las operaciones contra el terrorismo yihadista en España*, Biblioteca GESI (Grupo Estudios Seguridad Internacional, Universidad de Granada), Granada, 2014.

<sup>321</sup> Periódico *La Voz de Galicia*: “Fernando Reinares: El atentado del 11-M se gestó en Pakistán más de dos años antes”, 02.03.2014, disponible en (fecha de consulta 02.05.2015): <http://www.lavozdeg Galicia.es/>

Con todo, el terrorismo yihadista se ha presentado, a diferencia de lo que sucedía con el terrorismo autóctono –ETA, IRA-, como un “enemigo común” que plantea una amenaza que por igual afecta a cualquiera de los Estados miembros de la Unión, por lo que quizás la cooperación policial y, por tanto, el intercambio de información en esta materia pudiera resultar, ahora, menos dificultoso.

La propia Comisión Europea insiste en que los atentados terroristas en Estados Unidos (2001), Madrid (2004) y Londres (2005) “impulsaron una dinámica diferente en el desarrollo de las políticas europeas de gestión de la información<sup>322</sup>”. A pesar de este avance hay que advertir, ya en este momento, que el intercambio de información en materia antiterrorista es mucho más limitado que con respecto al de la criminalidad organizada (delitos de tráfico de drogas, redes de inmigración, etc.).

Destaca en este sentido la *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*<sup>323</sup>, uno de los pocos actos en materia de intercambio de información antiterrorista que se puede considerar, a efectos de esta Tesis, un instrumento *específico* antiterrorista, como confirma su origen (espíritu de su creación en el 11-S), y, sobre todo, su contenido (regulación material exclusivamente dirigida a combatir el terrorismo).

En el párrafo tercero de su preámbulo se reconocía la necesidad del intercambio de información para poder hacer frente al terrorismo:

“Es esencial, en la lucha contra el terrorismo, que todos los servicios implicados puedan disponer de la información más completa y actualizada, según sus ámbitos de competencia. Los servicios nacionales especializados de los Estados miembros, las autoridades judiciales y los organismos competentes en la Unión Europea como Europol y Eurojust, tienen una necesidad imperiosa de información para llevar a cabo sus tareas”.

La conciencia de la dimensión de la amenaza terrorista materializada con la comisión de los atentados de Estados Unidos el 11-S de 2001, provocó la necesidad

---

<sup>322</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 – Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia [COM (2010) 385 final – no publicada en el Diario Oficial], p. 2.

<sup>323</sup> DO L 253 de 29.09.2005. Esta Decisión 2005/671/JAI derogó la *Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002 relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en materia de lucha contra el terrorismo* adoptada de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931/PESC a raíz de los atentados terroristas que tuvieron lugar en los Estados Unidos en 2001.

de actuar también en Europa. El 21 de septiembre a propuesta de Alemania tuvo lugar un Consejo Europeo extraordinario para expresar la solidaridad de la Unión Europea a los Estados Unidos, durante el que se aprobó el “Plan de acción contra el terrorismo” que fijó el compromiso de que “los Estados miembros compartan con la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), sistemáticamente, y sin retraso, toda la información útil relativa al terrorismo<sup>324</sup>”. Esta idea dio lugar a la aprobación de la Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002 relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en materia de lucha contra el terrorismo adoptada de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931/PESC<sup>325</sup>.

Esta Decisión de 2003 fue derogada por la actual Decisión de 2005, para ampliar el ámbito de aplicación del intercambio de información a todas las “etapas del procedimiento”, incluidas las condenas, y a todas las personas físicas y jurídicas, grupos y entidades que son objeto de investigación, procesamiento o condena por delitos de terrorismo (tal y como se definen en la Decisión 2002/475/JAI y la que la modifica 2008/919/JAI).

La Decisión de 20 de septiembre de 2005 opera en dos vertientes: la cooperación policial y judicial. Poniendo el foco en la policial, en el artículo 2.1, se dispone la designación por parte de los Estados miembros, entre sus servicios policiales, de un órgano que tenga acceso a las investigaciones criminales por delitos de terrorismo debiendo remitirla a EUROPOL (artículo 2.3, letra a). La información “policial” que se debe remitir figura en el artículo 2.4:

- “a) datos que permitan identificar a la persona física o jurídica, grupo o entidad en cuestión;
- b) actividades objeto de investigaciones o procedimientos judiciales, así como sus circunstancias específicas;
- c) la tipificación del delito imputado;
- d) los vínculos con otros asuntos conexos;
- e) la utilización de tecnologías de comunicación;
- f) la amenaza que representa la eventual posesión de armas de destrucción masiva”.

---

<sup>324</sup> Conclusiones y Plan de Acción para el Consejo Europeo Extraordinario, de 21 de septiembre de 2001, párrafo 3.

<sup>325</sup> Posición Común 2003/402/PESC del Consejo de 5 de junio de 2003 por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2002/976/PESC [DO L 16 de 22 de enero de 2003], p. 68.



Por tanto, el espíritu de esta Decisión, centrándonos en la esfera policial, atendió, esencialmente, a la necesidad de capacitar a EUROPOL para que empezara a tener conocimiento de lo que estaba sucediendo a nivel general con respecto a este fenómeno en la UE, mediante el suministro de información relativa al terrorismo que obrase en poder de los Estados miembros. Además, también favorece el intercambio de información antiterrorista en materia de investigación entre los Estados miembros. El artículo 2.6 dispone que estos tomarán las medidas necesarias para garantizar que otros tengan acceso, “lo antes posible”, a toda información pertinente contenida en cualquier “documento, expediente, dato, objeto u otro medio de prueba, intervenido o confiscado durante investigaciones o procesos penales” seguidos en relación con delitos de terrorismo y reunidos por otro país de la UE. Este precepto va dirigido a que toda información recogida por un Estado miembro en relación con el terrorismo, que pudiera servir en otro (porque “se estén llevando a cabo o pudieran iniciarse investigaciones o se incoen procesos en relación con el terrorismo”) le sea suministrada rápidamente.

En el sexto considerando de la Decisión se incluye una “vía de escape” para no llevar a cabo el intercambio de información de forma efectiva, estableciendo que:

“En la ejecución del intercambio de información, la presente Decisión se entiende sin perjuicio de los intereses esenciales en materia de seguridad nacional, del desarrollo de una investigación en curso o de la seguridad de personas o actividades de inteligencia en el ámbito de la seguridad del Estado<sup>326</sup>”.

Esta Decisión de 2005, “clave” pero a la misma vez “insuficiente”, abrió la vía del intercambio de información antiterrorista hasta donde pudo. En su origen supuso para el intercambio antiterrorista en el seno de la Unión Europea: a) un “primer hito” en la materia, b) la reorientación de los esfuerzos para que, de forma coordinada, las agencias europeas de cooperación policial y judicial y los servicios de seguridad de los Estados miembros se dirigieran hacia la lucha contra el terrorismo y c) fruto de ese intercambio, la consecución de una visión de conjunto de la situación del terrorismo en la UE.

---

<sup>326</sup> Al respecto, el Comisario Principal de la Policía Nacional José Enrique Díaz Díaz opina que esta Decisión aportó “una tendencia integradora de instrumentos y organismos europeos para la lucha contraterrorista” en DÍAZ DÍAZ, J. E.: “Cooperación y colaboración internacional...”, *óp. cit.*, en nota 209.

En la mencionada “Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo” del Consejo Europeo de Bruselas del 25 de marzo de 2004, tras los atentados de Madrid, fundamentalmente se instaba a las instituciones europeas correspondientes a “mejorar el intercambio de información e inteligencia entre las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley en los Estados miembros”. La *Comunicación de la Comisión, de 16 de junio de 2004, acerca de la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley*<sup>327</sup> fue la primera contribución a ese fin.

En este documento, la Comisión identificaba dos obstáculos para una fluida circulación de la información: 1) la tendencia a dividirse en compartimentos, tanto a nivel organizativo como a nivel jurídico (diferentes bases de datos entre distintos organismos públicos de un mismo Estado, y además, utilizada en el marco de distintos procedimientos, y 2) la ausencia de una política clara sobre los canales de información que trae como consecuencia el desacuerdo en la elección y la forma de tratar la información sensible y confidencial.

En base a la eliminación de esos obstáculos y para la consecución del objetivo general de la “mejora del acceso a la información” la Comisión planteó el establecimiento de una “política europea de información” destinada a las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley. Esta política europea de información debía facilitar la cooperación entre dichas autoridades y poner los cimientos para la creación de un “sistema represivo basado en la Inteligencia” todo ello, pensando en la lucha contra el terrorismo. A la misma vez, se admitía que era necesaria la existencia de un “clima de confianza” entre los servicios de los Estados miembros, siempre con el debido respeto de los derechos fundamentales.

Lo fundamental de esta comunicación es que plantea la necesidad de implantar un verdadero sistema común de intercambio de información con el consiguiente establecimiento de “normas comunes” que dispongan las condiciones expresas para el acceso a la información por parte de todas las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley en la UE, incluidas la protección y seguridad de datos.

---

<sup>327</sup> COM (2004) 429 final - no publicada en el Diario Oficial.

Una de las novedades en el concreto ámbito del intercambio de información, fue reflejar el *derecho de acceso equivalente a datos* para cualquier Estado miembro que consistiría en permitir que las autoridades y funcionarios encargados de garantizar el cumplimiento de la ley pudieran acceder a datos y bases de otros Estados miembros en condiciones comparables a las de las autoridades y funcionarios nacionales competentes. Este derecho fue introducido posteriormente mediante la ya expuesta “Iniciativa sueca” (Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo).

También se planteó la necesidad de mejorar la “compatibilidad” entre las bases de datos europeas, en especial SIS II, VIS y EURODAC, con el fin de aprovechar su valor añadido en la lucha contra el terrorismo como así se hizo (se expone a continuación). La Comisión continuaba explicando que el objetivo final respecto de las bases de datos sería el diseño de una “arquitectura informática” con interconexiones nacionales, europeas e internacionales, es decir la “integración” de todas las bases de datos.

En relación con el intercambio de datos con terceros países, la Unión Europea estableció un cauce con INTERPOL a través de la *Posición común 2005/69/JAI del Consejo, de 24 de enero de 2005 relativa al intercambio de determinados datos con dicha organización policial internacional*<sup>328</sup>. Esta posición común está orientada a prevenir y combatir la delincuencia organizada, incluido el terrorismo, a través de la cooperación entre los servicios policiales de los Estados miembros y entre estos servicios y sus homólogos de países terceros mediante el intercambio de datos sobre pasaportes con INTERPOL. El objetivo concreto, por tanto, es el control de los pasaportes expedidos y vírgenes robados, extraviados o desviados que se manejan para cometer delitos que puedan poner en peligro la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros.

En relación con esta Posición Común, es significativo el dato que aporta el Informe de la Comisión sobre su aplicación<sup>329</sup> el cuál indica que de los 25 Estados miembros, 18 participan en la base de datos “STD de Interpol” sobre documentos robados y transmiten a esta base los datos relativos a los documentos de viaje

---

<sup>328</sup> DO núm. L 27 de 29.01.2005.

<sup>329</sup> Informe de la Comisión sobre la aplicación de la posición común [COM (2006) 167 final- no publicada en el Diario Oficial].

perdidos o robados. Sin embargo, continúa revelando el Informe, las cifras del organismo policial internacional indican que aunque la Unión Europea es el proveedor más importante para la base de datos sobre documentos de viaje, sólo efectúa una pequeña parte de las investigaciones. Consecuentemente, el informe invita a los Estados miembros a tener una actitud “más activa”, fomentando la utilización de la base de datos de INTERPOL por parte de los servicios policiales.

Aunque ya se ha analizado, la *Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, del 18 de diciembre de 2006 o iniciativa sueca* es una herramienta en su origen específica (atentados 11-M en Madrid), pero en su contenido genérica<sup>330</sup>, ya que trata de mejorar el intercambio de información tanto en el ámbito de la delincuencia organizada, como en el del terrorismo. Supuso un avance muy destacado en materia de intercambio de información en general, y también antiterrorista, al establecer la “garantía” del suministro de la información, e incluso el establecimiento de unos plazos para ello.

Otra reacción contra el terrorismo, fuera del marco de la UE, fue la adopción del Tratado de Prüm (2005, fuera del marco de la UE). El espíritu de ese Tratado fue el de reforzar la cooperación de siete países europeos -Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria- específicamente frente al terrorismo, aunque como le sucedió a otras herramientas como la “Iniciativa sueca” acabó siendo adoptada para combatir todas las formas graves de criminalidad, incluido el terrorismo.

El hecho de que el espíritu de este Tratado fuera la lucha contra el terrorismo lo confirman medidas como la que se contemplaba en el Tratado original, respecto de la posible presencia de escolta de seguridad en los vuelos comerciales; cada país decidiría acerca del empleo de escoltas en las aeronaves matriculadas en su país y lo notificaría a la parte hacia la que se dirija el vuelo. Los siete Estados firmantes concederían una autorización general para llevar armas de servicio, municiones y otros equipos en los vuelos con origen o destino en aeropuertos de su territorio.

La finalidad de la adopción de la *Decisión Prüm* (2008) con la que se introdujo parte de ese Tratado en el Derecho de la Unión, fue la de ahondar en la

---

<sup>330</sup> Delitos del artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden europea de detención y entrega (OEDE).

cooperación policial y judicial en materia penal, intensificando y acelerando el intercambio de información transfronteriza entre autoridades encargadas de prevenir e investigar delitos, en general. Aunque, en el bloque de considerandos de la Decisión se reseña que "...en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal". Por tanto, en su espíritu es una herramienta antiterrorista, pero en su regulación material no se contiene ninguna medida específica, exclusiva, antiterrorista.

Como ya se expresó lo más útil para la investigación policial en terrorismo yihadista es lo que se recoge respecto de la transferencia automatizada de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos y de determinada información de los registros nacionales de matriculación de vehículos (arts. 2 a 12 Decisión Prüm)<sup>331</sup>. Es interesante destacar, asimismo, que en el texto de la Decisión se refleja de forma concreta su uso para la "persecución de delitos" con lo que valida su uso en la etapa de la investigación policial.

No relacionado directamente con la investigación del terrorismo, sino con la "prevención" existe un resorte *exclusivo* antiterrorista en el capítulo 4, artículo 16 de la Decisión Prüm. En este artículo se dispone que con "objeto de prevenir atentados terroristas" se prevé el suministro de información de un Estado miembro a otro, siempre que se den determinados requisitos: 1) para casos concretos y 2) siempre que existan determinados hechos que justifiquen la presunción de que se van a cometer atentados terroristas. En tal caso, los Estados miembros de la Unión estarían autorizados a proporcionarse datos referentes a nombres y apellidos, fecha y lugar de nacimiento y descripción de los hechos que hacen sospechar de la posible comisión de delitos. A tal efecto cada Estado debe designar un "punto de contacto nacional", pudiendo los Estados que proporcionen estos datos imponer ciertas condiciones sobre el uso de los mismos al país receptor de la información.

Por tanto, si bien, esta herramienta está pensada para el ámbito de la prevención, no para la investigación de atentados terroristas, bien pudiera servir para

---

<sup>331</sup> Tener acceso a los registros nacionales de matriculación de vehículos es de gran interés para un investigador. Como la Decisión recoge se podría acceder a los datos de los propietarios o usuarios, y a los de los propios vehículos; es muy habitual que al inicio de la investigación surjan vehículos de sospechosos a través de los cuáles poder identificar a sus ocupantes o como mínimo obtener indicios de cómo poder hacerlo. Con respecto a la petición de información de datos dactiloscópicos y de ADN es menos probable que surja una necesidad de este tipo en fase de investigación, aunque no se descarta por la naturaleza de esta clase de investigaciones, tan especializadas.

iniciarla o establecer ciertas vinculaciones que puedan establecer futuras investigaciones. Al respecto, el referido Informe de la Comisión sobre la “Decisión Prüm” expresa su sorpresa ante la “escasa utilidad percibida en las medidas de prevención del terrorismo del capítulo cuarto<sup>332</sup>”.

También, debe mencionarse la *Comunicación de la Comisión de 20 de julio de 2010 sobre el panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia*<sup>333</sup>, que planteó, por primera vez, tras el vasto desarrollo realizado, una visión completa de las medidas en vigor, en aplicación o en preparación en la Unión Europea en el intercambio transfronterizo de información personal con fines represivos, incluido el terrorismo o de gestión de la migración.

Aunque no se aprobó en reacción a ningún gran atentado, ni creó instrumentos nuevos de cooperación (al ser una comunicación de la Comisión) se considera importante citarla aquí porque tras la adopción de numerosas disposiciones europeas en la materia, fue el momento de hacer una evaluación global y poner orden en lo adoptado hasta el momento, con respecto al objetivo perseguido y a su estructura. Al mismo tiempo, como ya se expuso se propusieron un “conjunto de principios”.

Fue una primera respuesta a las peticiones generalizadas de los Estados miembros para el desarrollo de un enfoque más “coherente” en lo que respecta al intercambio de información con vistas al futuro desarrollo de un “modelo europeo de intercambio de la información”. Resulta este, un aspecto muy interesante, ya que se reflexiona sobre las ventajas que de cara a la seguridad europea acarrearía la existencia de un “modelo único de intercambio de información”, aseverándose a continuación que resultaría “una restricción grave e ilegítima del derecho de los individuos a su intimidad y a la protección de datos y plantearía enormes desafíos en términos de desarrollo y funcionamiento”, siendo la conclusión de este planteamiento que un estructura “compartimentada” resultaría más proteccionista.

Basada en esta Comunicación sobre el panorama general, en el año 2012 se presentó una *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo*

---

<sup>332</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 07.12.2012, relativo a la aplicación de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 (Decisión Prüm) [COM (2012) 732 final], p. 10.

<sup>333</sup> COM (2010) 385 final – no publicada en el Diario Oficial.

titulada *el refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)* mediante la que se trataba, otra vez, de poner orden entre los diferentes instrumentos, estableciendo unos principios y unas recomendaciones más concretas, en especial a lo que respecta a la elección del canal de comunicación, SIRENE, EUROPOL, etc.

Por último, aunque no es materia de la Tesis, no se puede obviar el gran avance que se ha producido en los últimos años respecto de la cooperación transfronteriza entre unidades de información financiera, organismos de recuperación de activos y plataformas contra la delincuencia informática, sobre todo en lo que respecta al intercambio de información en materia de financiación del terrorismo. Se destacan dos actos: la *Comunicación de 20 de octubre de 2004, sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras*<sup>334</sup> y, también, la *Decisión del Consejo 2010/412/UE, de 13 de julio de 2010, sobre a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera entre ambos Estados a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo*<sup>335</sup>.

A continuación, se exponen los concretos instrumentos para el intercambio de información policial antiterrorista, existentes en la Unión Europea.

## B) Acuerdo Schengen y Convenio de Aplicación

Con respecto al marco Schengen lo que las Instituciones de la UE pretenden en vista de la amenaza yihadista es que su infraestructura y recursos sean aprovechados también para la lucha antiterrorista, en lo que se ha denominado “aplicación reforzada del marco de Schengen”.

Como se ha expuesto, en el acervo Schengen existen distintas posibilidades de cooperación policial, que van desde el Sistema de Información, la asistencia mutua, la vigilancia transfronteriza, la persecución transfronteriza o “en caliente”, la comunicación incondicionada de información, los funcionarios de enlace, aspectos judiciales, etc. Herramientas todas ellas *genéricas* que pueden ser usadas, también,

---

<sup>334</sup> COM (2004) 700 final - Diario Oficial C 14 de 20.01.2005.

<sup>335</sup> DO L núm. 195, 27.07.2010.

para la lucha contraterrorista; por tanto, estaríamos ante lo que podríamos denominar *especificidades antiterroristas* de algunas herramientas Schengen, no de herramientas exclusivamente antiterroristas.

a) Funciones antiterroristas del SIS

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, y en concreto los puntos 17, sobre cooperación entre servicios especializados en la lucha contra el terrorismo y 43, en relación con Eurojust y la cooperación policial en el marco de EUROPOL, así como el plan de acción de 21 de septiembre de 2001 contra el terrorismo, hicieron referencia a la necesidad de ampliar el Sistema de Información Schengen (SIS) y mejorar sus capacidades en la materia.

De la misma forma que para la ya expuesta implantación de la segunda generación del SIS II, para modificar el Convenio de Schengen y poner en práctica las nuevas funciones antiterroristas se adoptaron dos actos, que afectaban a la aplicación de las disposiciones previstas tanto en materia de circulación de personas (Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) y a la cooperación judicial en materia penal y policial (Título VI del Tratado de la Unión Europea). Por tanto, se adoptaron un Reglamento y una Decisión; que fueron aprobados en el 2002, durante la presidencia española, siendo, de hecho, conocidas como las “iniciativas españolas”.

El *Reglamento (CE) 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo*<sup>336</sup> y la *Decisión 2005/211/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo*<sup>337</sup>. Es de interés para la Tesis Doctoral, incidir en que se recurrió a la adopción de dos instrumentos debido a que el SIS tiene como objeto dos finalidades fundamentales: 1) preservar el orden y la seguridad públicos, incluida la seguridad del Estado (aquí se incluye la investigación policial) y 2) la aplicación de las disposiciones de dicho Convenio sobre la circulación de personas por los territorios de las Partes contratantes, con la ayuda de la información transmitida por el SIS con

---

<sup>336</sup> DO núm. L 162 de 30.04.2004.

<sup>337</sup> DO núm. L 68 de 15.03.2005.



arreglo a lo dispuesto en dicho Convenio (art. 93 del Convenio de Schengen de 1990). Dado que algunas disposiciones del Convenio de Schengen de 1990 debían aplicarse para ambos propósitos, al mismo tiempo, se estimó conveniente modificar dichas disposiciones en términos idénticos mediante actos paralelos basados en cada uno de los Tratados.

En esencia, esta modificación en el SIS obedeció a la urgente necesidad de utilizar el sistema con vistas, también, a la lucha antiterrorista, adelantando ciertas modificaciones, sin perjuicio de las que traería la implantación del SIS de segunda generación (SIS II), en el año 2013. Las principales novedades de interés en la lucha contra el terrorismo, se resumen en estos puntos:

- El acceso de EUROPOL y de los miembros nacionales de EUROJUST a los datos introducidos en el Sistema de Información Schengen;
- La ampliación de la lista de categorías de objetos buscados que pueden ser objeto de descripción, añadiéndose: embarcaciones, aeronaves, contenedores, permisos de residencia y certificados de matriculación<sup>338</sup>, así como los medios de pago.
- Aprobación de disposiciones en relación con el intercambio de toda la información adicional a través de las autoridades designadas a tal fin en todos los Estados miembros (SIRENE).

Concretamente, para la investigación policial del terrorismo por parte de un servicio estatal, su interés reside en la ampliación de las categorías de objetos<sup>339</sup>, lo

---

<sup>338</sup> Esta virtualidad fue introducida por el Reglamento (CE) no 1160/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, por lo que se refiere al acceso al Sistema de Información de Schengen por parte de los servicios de los Estados miembros competentes para la expedición de los certificados de matriculación de vehículos [DOUE núm. L 191/18, 22.07.2005].

<sup>339</sup> La lista queda como sigue: a) los vehículos de motor de cilindrada superior a 50 CC., las embarcaciones y las aeronaves que hayan sido robados, sustraídos o extraviados; b) los remolques de un peso en vacío superior a 750 Kg., las caravanas, equipos industriales, motores fuera borda y contenedores que hayan sido robados, sustraídos o extraviados; c) las armas de fuego que hayan sido robadas, sustraídas o extraviadas; d) los documentos oficiales vírgenes que hayan sido robados, sustraídos o extraviados; e) los documentos de identidad expedidos como pasaportes, tarjetas de identidad, permisos de conducción, permisos de residencia y documentos de viaje expedidos que hayan sido robados, sustraídos, extraviados o invalidados; f) los certificados de matriculación de vehículos y placas de matrícula de vehículos que hayan sido robados, sustraídos, extraviados o invalidados; g) los billetes de banco (billetes registrados); h) los valores mobiliarios y medios de pago

que supone un valor añadido para las primeras consultas básicas de investigación. Y, lo que fue más importante, la regulación de la base jurídica para el intercambio de información complementaria, permitiendo a los servicios policiales la obtención de la información a efectos de investigación del terrorismo yihadista.

#### b) Sistema de Información de Visados

También dentro del marco Schengen, con motivo de los ataques del 11 de septiembre de 2001, y para frenar el uso desmedido y fraudulento de los regímenes de visados de los Estados miembros, se convino promover la adopción de una “política común de visados” y poner en marcha con ello el intercambio de información sobre visados de corta duración<sup>340</sup>. Por tanto, el Sistema de Información de Visados (*Visa Information System - VIS*) está concebido con la idea de dar respuesta a dos aspectos: 1) ayudar a aplicar una política de visados común facilitando el examen de las solicitudes de visado y los controles de las fronteras exteriores y 2) contribuir a prevenir las amenazas a la seguridad interior de los Estados miembros, lo que abre la puerta a su utilización para la investigación policial<sup>341</sup>.

Este segundo objetivo motivó la adopción de la *Decisión del Consejo 2008/633/JAI de 23 de junio de 2008 sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de 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*<sup>342</sup>. El VIS se aplica en todos los Estados miembros (excepto en el Reino Unido e Irlanda), así como en Suiza, Noruega e Islandia.

En el artículo 1 de la Decisión que define el objeto y ámbito de aplicación de la misma se recoge que “la presente Decisión establece 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

---

(tales como cheques, tarjetas de crédito, bonos, valores y acciones) que hayan sido robados, sustraídos o extraviados.

<sup>340</sup> Consejo Extraordinario de Justicia e Interior de 20 de septiembre de 2001.

<sup>341</sup> Decisión 2004/512/CE del Consejo [DO L 213 de 15.6.2004, p. 5]; Reglamento (CE) n° 767/2008, [DO L 218 de 13.08.2008, p. 60]; Decisión 2008/633/JAI del Consejo [DO L 218 de 13.08.2008, p. 129]. Véase también la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo, Consejo Europeo, 25.03.2004.

<sup>342</sup> DO L núm. 218 de 13.08.2008.

Visados (VIS) con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves”. Por tanto, queda claro, que puede ser utilizado, también, por las unidades de investigación policial antiterroristas de cualquier Estado miembro en orden a investigar el terrorismo, además de por las autoridades encargadas de los visados, el asilo, la inmigración y el control fronterizo.

De esta base informática se pueden obtener datos muy valiosos para el buen desarrollo de una investigación policial en terrorismo: filiación, nacionalidad actual y de origen, tipo y número de documento de viaje, autoridad que lo expidió, fechas de expedición y de expiración, destino principal y duración de la estancia prevista, motivo del viaje, fechas de llegada y de salida previstas, primera frontera de entrada o itinerario de tránsito previstos, residencia, impresiones dactilares, tipo de visado y número de la etiqueta adhesiva de visado, información detallada sobre la persona que ha cursado una invitación o que puede sufragar los gastos de mantenimiento del solicitante durante la estancia. Y, además, hay posibilidad de acceso a las solicitudes de visados, fotografías, impresiones dactilares, decisiones relacionadas de las autoridades responsables de los visados y enlaces entre aplicaciones relacionadas.

### C) EUROPOL

Como ya se ha remarcado, desde las Instituciones políticas de la Unión se está apostando por ubicar a la agencia policial europea como el “actor principal” de la cooperación policial en la Unión Europea. A grandes rasgos, se trata de posicionarla como: a) el “canal preferente” para el intercambio de información, b) el “centro de inteligencia criminal” en la UE y c) el “centro de referencia” para el intercambio de experiencias de las agencias policiales.

En lo que se refiere a las funciones antiterroristas de EUROPOL, su origen se remonta a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1 de noviembre de 1993). El Título VI identificó el ámbito material –“Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior”– y el artículo K.1 indicaba que para la realización de los objetivos de la Unión, en particular, el de la libre circulación de personas los Estados miembros consideraban de interés común los ámbitos siguientes:

“9) La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario,

determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol)”.

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1 de mayo de 1999), y a pesar de las reticencias británicas, se definió el papel antiterrorista de la Oficina Europea de Policía-EUROPOL, en términos de tener un enfoque “coherente y coordinado” para luchar contra el terrorismo y el crimen organizado. La principal novedad fue la de permitir que el Consejo pudiera fomentar la cooperación mediante la Oficina de Policía, que se encargaría de facilitar y apoyar distintas actividades, incluidas las operativas, mediante Equipos Conjuntos de Investigación.

Según el artículo 2.1 del derogado Convenio de EUROPOL, el objetivo era “mejorar la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros y la cooperación entre los mismos, con vistas a la prevención y lucha contra el terrorismo...” Por lo que a partir del 1 de julio de 1999 se iniciaron las actividades contraterroristas propiamente dichas de la Oficina de Policía Europea en cinco ámbitos concretos: 1) intercambio de información; 2) constituir los ficheros de trabajo analíticos precisos; 3) reunir un cuerpo de legislación antiterrorista de los distintos Estados miembros; 4) crear un glosario de grupos terroristas; y 5) asumir las responsabilidades para administrar el Directorio de competencias antiterroristas en la Unión Europea.

En el año 2000, el organismo policial empezó a trabajar el “terrorismo yihadista<sup>343</sup>”, aunque los Estados miembros se negaban a dotar a la Oficina de información realmente operativa<sup>344</sup>. Pero fue tras los atentados del 11-S de 2001 cuando el contraterrorismo, que no figuraba en sus orígenes entre sus prioridades, pasó a cobrar importancia en el organismo policial europeo. Tras los atentados de Madrid, se puso en marcha un grupo de trabajo específico para el Terrorismo, el *Grupo de Trabajo Contraterrorista (GTC)*<sup>345</sup>.

---

<sup>343</sup> GREGORY, F.: “The EU’s response to 9/11: a case study of institutional roles and policy processes with special reference to issues of accountability and human rights”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, Issue 1–2, 2005, pp. 105-123; en concreto, p. 114.

<sup>344</sup> BURES, O.: “Europol’s fledgling counterterrorism role”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 20, Issue 4, 2008, pp. 498-517; en concreto, p. 501.

<sup>345</sup> Se decidió establecer dentro de la oficina, y por un período inicial de seis meses, los Estados Miembros fueron invitados a designar a oficiales de enlace de la policía y de los servicios de inteligencia especializados en la lucha contra el terrorismo.

El *salto cualitativo* de la oficina de policía en este ámbito se dio con la mencionada *Decisión 2005/671/JHA* (que derogó la *Decisión 2003/48/JAI*), y esto se debe a que se “requirió” a los Estados miembros para que informaran a la Oficina de sus investigaciones en curso; a diferencia de lo que había sucedido hasta entonces en que la aportación de la información era de carácter voluntario. Otra cuestión sería la calidad y cantidad de la información suministrada por los Estados, pero, al menos, se estableció “negro sobre blanco” una “obligación”, a través de una norma europea.

La aprobación de la *Decisión EUROPOL (2009)* proporcionó un marco más coherente, conteniendo referencias expresas al terrorismo, entre los objetivos “...prevención y lucha contra el terrorismo...” (art. 3 *Decisión EUROPOL*) y entre sus competencias “...abarcarán la delincuencia organizada, el terrorismo...” (art. 4 *Decisión EUROPOL*).

En la actualidad, entre las actividades destacadas de la agencia europea respecto del contraterrorismo están el desarrollo del Sistema de Información de EUROPOL (SIE) y el sistema de oficiales de enlace de los países miembros en la agencia que juega un papel esencial en el intercambio de información, habiéndose constituido como una alternativa posible al uso masivo de Oficiales de Enlace bilaterales. En este sentido, el Coordinador antiterrorista destacó en su Informe de junio de 2015 que “los Estados miembros han comenzado a utilizar el sistema de Información de Europol (SIE) a efectos de la lucha contra el terrorismo<sup>346</sup>”.

El trabajo de análisis es decisivo en la lucha contra cualquier fenómeno criminal complejo, más aún en las investigaciones sobre terrorismo yihadista en las que, entre otras cosas, se tratan de establecer sus conexiones internacionales. Como ya se ha expuesto, en el seno de la agencia policial, se lleva a cabo mediante la elaboración de los ficheros específicos para contraterrorismo, el AWF CT (*Counter Terrorism*); a su vez, este fichero específico contiene un determinado número de *Focal Points* (FP) que abordan diferentes especialidades delictivas por lo que puede ser un instrumento útil de apoyo en una investigación.

---

<sup>346</sup> Informe 9422/1/15 REV 1 del Coordinador de la lucha antiterrorista de la UE para El Consejo, “actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: Informe sobre la aplicación de las medidas”, de fecha 10 de junio de 2015, p. 5.

Por último, hay que destacar la elaboración de los *Informes de EUROPOL sobre situación y tendencia del terrorismo (Terrorism situation and trend report, TE-SAT)*. La agencia como receptora de información procedente de todos los Estados miembros, de forma anual (desde el año 2007) y de difusión pública (disponible en la web oficial de EUROPOL), elabora este informe de situación y tendencia del fenómeno terrorista en la Unión Europea en el que, entre otras cosas, se dedica un apartado importante al terrorismo yihadista o de “inspiración religiosa” (así llamado en este documento)<sup>347</sup>.

Se justifica su inclusión entre los mecanismos de intercambio por ser un producto del mismo que puede contribuir en el ámbito operativo. Son documentos de difusión pública, que aportan una visión de conjunto e ideas a cualquier investigador sobre la situación del terrorismo en Europa por lo que no es una herramienta desdeñable. Cualquier investigador europeo puede acceder a una perspectiva global de la actividad terrorista en Europa; número de atentados, características, países de mayor incidencia, *modus operandi* utilizado en los diferentes atentados, tendencias, etc. Puesto que se trata de un fenómeno transnacional cuyo escenario es más amplio que el de un solo país, esta perspectiva se entiende crucial para conocer el contexto en el que se desarrollan las investigaciones en este campo.

Una de las novedades barajadas con respecto al refuerzo del papel de la agencia en el contraterrorismo, que se ha incluido recientemente en la *Agenda Europea de Seguridad de carácter global*, sería la creación en su seno de un *Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo* para acrecentar el apoyo proporcionado por la UE a los Estados miembros, lo que supondría, a su vez, un medio más seguro y confidencial para comunicarse con EUROPOL en esta materia, reivindicación que se viene repitiendo a lo largo de esta Tesis. El Centro, expone la Comisión en su comunicación sobre esta Agenda, incluiría: 1) el “equipo temático viajeros” sobre combatientes terroristas extranjeros y redes terroristas relacionadas; 2) el “Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo entre la UE y los EEUU”; 3) el denominado “FIU.NET”, es decir la red informática descentralizada que apoya a las unidades de información financiera, que se integrará en la agencia en 2016 y 4) las capacidades existentes sobre armas de fuego y artefactos explosivos.

---

<sup>347</sup> Como hemos visto, en el apartado de los instrumentos “genéricos”, además de para el terrorismo, la agencia elabora otros informes para otros fenómenos delictivos complejos.

Advierte también la Comisión que este Centro operaría en el marco del mandato legal de EUROPOL, sin poner en duda la “responsabilidad exclusiva de los Estados miembros de velar por su seguridad nacional”, lo que se traduce en que no haya una obligación en todo caso de que los Estados miembros intercambien información, ni investiguen de forma conjunta. Así mismo, este centro funcionaría sin entrometerse en el funcionamiento del *Centro de Análisis de Inteligencia de la UE* (INTCEN), cuyo ámbito es el de la evaluación de las amenazas terroristas basándose en la información, lo que quizás se podría asimilar a una especie de “Servicio de Inteligencia” europeo.

Por otro lado, la Comisión cree que EUROJUST, como continuación del trabajo policial debiera participar en las actividades del Centro, en orden a mejorar la “coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales”. La idea de que la agencia judicial trabaje “codo con codo” o participe del trabajo de la agencia policial, coincide con otra de las ideas que esta Tesis trata de transmitir: lo policial y lo judicial como “dos caras de la misma moneda”. El trabajo policial debiera estar, en todo momento, amparado por los órganos judiciales correspondientes con el objetivo de que se produzca el enjuiciamiento y, si procediese, la posterior condena de los investigados, garantizándose, a la misma vez, los derechos de los mismos a lo largo de toda la investigación.

Respecto de los obstáculos existentes en materia de intercambio de información en el ámbito antiterrorista de la agencia de policía, se considera que en ocasiones se identifican ciertos apremios jurídicos o administrativos internos que impiden a los diferentes servicios compartir información. Respecto de los canales para hacerlo, como se ha referido, en la agencia se está estudiando y preparando un sistema específico de comunicación sobre lucha contra el terrorismo basado en el sistema SIENA existente, que enlazaría directamente a las unidades de lucha contra el terrorismo de los Estados miembros con EUROPOL y entre sí mismas. Se estima que en este ámbito la creación de este “canal exclusivo” resultaría de enorme trascendencia porque aumentaría la confianza de los operadores nacionales involucrados en esta materia, factor esencial para activar e incrementar la cooperación policial en la Unión.

En realidad, el principal obstáculo para la cooperación mediante EUROPOL es la tenaz preferencia de los Estados miembros por las relaciones bilaterales y por las redes multilaterales pero de carácter informal como: el *Police Working Group on Terrorism* (PWGT)<sup>348</sup>, *Police Chiefs Task Force* (PCTF)<sup>349</sup>, *The counter-Terrorism Group* (CTG)<sup>350</sup>, o el *G-6*<sup>351</sup>. Estos han venido confiando más en este tipo de grupos y no en la agencia, por varios motivos: 1) en la creencia de que pueden ser más eficaces por su “informalidad”, 2) porque no requieren de un compromiso estable, basado en una norma que los pueda comprometer y 3) porque estos grupos multilaterales son una oportunidad para establecer relaciones bilaterales posteriores (aunque esto también se fomenta en EUROPOL).

En contra de esa dinámica, se estima que la relativa ausencia de estructura de la cooperación informal otorga cierta flexibilidad y puede ser eficaz en determinados momentos pero, por otra parte, también puede restar eficacia, a medio y largo plazo, por la falta de continuidad de su trabajo, así como dosis de “legitimidad”<sup>352</sup>, elemento que juega un papel importante en esta materia. También es cierto que si bien la tendencia a cooperar bilateralmente persiste con intensidad en este ámbito, la tendencia a la cooperación multilateral está cambiando gradualmente, apostando, cada vez más, por la agencia europea de policía por la trayectoria demostrada.

#### E) EURODAC

Otra herramienta para el investigador antiterrorista, disponible desde el 20 de julio de 2015, es la base de datos “EURODAC”. Esta base de datos contiene las solicitudes de asilo con las impresiones dactilares correspondientes que se reciben en cualquier punto de la UE. Esta base ha venido demostrando su utilidad desde 1993, año de su introducción.

---

<sup>348</sup> El PWGT fue creado en 1979, integrado por los servicios de seguridad internos de los Estados miembros de la CE y otros estados no de europeos, y fue creado para promover la confianza y así favorecer la cooperación en el terrorismo.

<sup>349</sup> El grupo de trabajo de Jefes de policía de más alto nivel El PCTF fue creado en abril de 2000 para facilitar a sus miembros la oportunidad de intercambiar información a alto nivel europeo.

<sup>350</sup> El Grupo de Contraterrorismo (CTG) fue creado dentro del Club de Berna después de los ataques de 11-S. Aunque creado con otros fines, acabó jugando el papel de intermediario entre los servicios de seguridad y el Consejo europeo, particularmente en la alimentación de SITCEN con información relacionada con el terrorismo.

<sup>351</sup> Creado en 2003 por los Ministros del Interior de Francia, Alemania, Italia, Polonia, España y el Reino Unido, pero inactivo, al menos, desde 2010.

<sup>352</sup> COOLSAET, R.: “EU counterterrorism strategy: value added...”, *óp. cit.*, p. 864, en nota 208.



Hasta fechas recientes, este sistema estaba regulado mediante el Reglamento (CE) 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema EURODAC para la comparación de las impresiones dactilares en la aplicación efectiva del Convenio de Dublín<sup>353</sup> y desarrollado por el Reglamento (CE) 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero del 2002. Pero desde julio de 2015 entró en vigor el *Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema EURODAC para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013*<sup>354</sup>, por lo que pasa a ser una herramienta más para la investigación de organizaciones e individuos terroristas.

La creación de esta base de datos se enmarca en la creación del “sistema europeo común de asilo”, que es uno de los elementos constitutivos en el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia “abierto” para quienes, obligados por las circunstancias, busquen protección internacional en la Unión.

Hasta fechas recientes, este sistema estaba facilitando a las autoridades responsables de gestionar las solicitudes de asilo de los Estados de la Unión Europea la identificación de los solicitantes y de las personas interceptadas en relación con el “cruce irregular” de las fronteras exteriores de la Unión, y ahora, también, permite a los servicios de seguridad, bajo condiciones estrictas, consultar la base de datos con fines de prevención, detección o investigación de los delitos de terrorismo o de delitos graves. En el octavo considerando de este nuevo Reglamento se contempla expresamente que:

“La información que contiene Eurodac es necesaria a efectos de prevención, detección o investigación de los delitos de terrorismo como se contempla en la Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo [...]”

---

<sup>353</sup> DO L 316 de 15.12.2000.

<sup>354</sup> Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de EURODAC presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y EUROPOL a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) [DO L 180 de 29.6.2013, aplicable desde el 20 de julio de 2015].

Con la comparación de los datos dactiloscópicos, los países de la UE pueden acreditar si un solicitante de asilo o un extranjero cuya presencia ilegal se ha detectado en su territorio ha solicitado ya el asilo en otro país de la UE, o si un solicitante de asilo ha entrado irregularmente en el territorio de la Unión y ahora; además, posibilita que las fuerzas policiales de cada país y la agencia europea de policía comparen impresiones dactilares vinculadas con investigaciones penales con las que contiene EURODAC<sup>355</sup>.

Tanto EURODAC como el VIS son herramientas que han sido creadas para otros fines distintos a la investigación policial del terrorismo, pero que en vista de su utilidad y de la importancia del objetivo que se persigue, la lucha contra el terrorismo, con buen criterio se les ha “abierto una puerta” para poder ser usadas, también, con ese otro fin (investigación contraterrorista).

F) PNR: pendiente y necesario

En unas recientes declaraciones, Gilles de Kerchove<sup>356</sup> en relación con el sistema europeo de registro de pasajeros (PNR) afirmaba que es “la única” manera de detectar a los combatientes extranjeros o terroristas sospechosos que “vuelan fuera del radar” de la policía o los servicios de seguridad de los Estados miembros, subrayando el caso concreto de los que se desplazan a Siria a través de Turquía.

Su inclusión entre los medios específicos antiterroristas está justificada en tanto en cuanto su implementación está directamente vinculada con la lucha contra el terrorismo, específicamente desde los atentados del 11-S en los que, como es sabido, se utilizaron aviones. Esto no obsta para que como cualquier medio de cooperación policial que la UE adopta pueda ser utilizado contra otras formas graves de delincuencia.

---

<sup>355</sup> Además de las impresiones dactilares, los datos transmitidos por los países de la UE contienen: el país de la UE de origen, el sexo de la persona, el lugar y fecha de la solicitud de asilo o la interceptación de la persona, el número de referencia, la fecha de toma de impresiones dactilares y la fecha de transmisión de datos a la unidad central.

<sup>356</sup> *Europa Press*: “El coordinador antiterrorista europeo vincula a Estado Islámico con tráfico de inmigrantes”, publicado el 15/06/2015, disponible en (fecha de consulta 23.08.2015): <http://www.europapress.es/internacional>

El “Registro de Nombres de Pasajeros”, conocido por su sigla inglesa PNR (*Passenger Name Records*)<sup>357</sup>, tal y como se pretende que sea instaurado contendría la información que cada viajero aporta en la tramitación, reserva y control de los billetes por medio de las compañías aéreas. Con esa aportación se elaboraría una base de datos con información personal, tales como el nombre, apellido, número de pasaporte o documento nacional de identidad, número de teléfono, dirección; información de carácter financiero, como la forma de pago y el número de tarjeta con la que se realizó la reserva; los datos propios del viaje: fechas, itinerario, datos del billete, número de asiento, equipaje. Complementariamente, puede contener información calificada como “suplementaria”, que incluye datos sobre billetes sólo de ida, situación de *stand by* y situación de “no presentados”; y otros servicios (*Other Service Information*), sobre servicios especiales solicitados (*Special Services Information*). Por último, la información recopilada debe contener todo el historial de cambios de los datos de PNR y también los datos recogidos en el sistema de información anticipada sobre los pasajeros (sistema API).

El sistema PNR no debe ser confundido con el sistema API (*Advance Passenger Information*)<sup>358</sup>. El sistema API pone a disposición de las autoridades competentes en materia migratoria de cada Estado europeo, también, los datos personales del pasajero recolectados por las propias compañías aéreas (el PNR contiene los aportados por el propio viajero) y enviado por adelantado a efectos de su control en destino. Por tanto, la diferencia fundamental es que los datos del sistema PNR se utilizan principalmente como instrumento para la prevención y represión de ilícitos terroristas y formas graves de delitos transnacionales (investigación policial del terrorismo yihadista) y los datos API se utilizan esencialmente para el control de identidad en los pasos fronterizos europeos y en el combate a la inmigración ilegal.

---

<sup>357</sup> Al respecto del sistema PNR: NINO, M.: “The protection of personal data in the fight against terrorism New perspectives of PNR European Union instruments in the light of the Treaty of Lisbon”, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, Issue 1 (January), 2010, pp. 62-85.

<sup>358</sup> Este sistema contiene, entre otros, información sobre “datos biográficos” del pasajero, como son el número y el tipo de documento de viaje utilizado, el nombre y apellidos, el lugar de residencia, el lugar y fecha de nacimiento y la nacionalidad de la persona. También contiene información sobre el paso fronterizo de entrada en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, el código de transporte, la hora de salida y de llegada del transporte, el número total de personas transportadas en ese medio y el lugar inicial de embarque. Se encuentra regulado por la Directiva del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas [DO núm. L 261 de 06.08.2004, pp. 0024 – 0027].

La adopción de un sistema PNR en la Unión Europea está siguiendo un camino “tortuoso”, lo que resulta paradójico si tenemos en cuenta que esta tiene firmados acuerdos de transmisión de datos de pasajeros con Estados Unidos, Canadá y Australia. Las reticencias en la adopción de este sistema están fundadas en la debida salvaguarda de la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas en relación con la protección de esos datos de carácter personal.

La propuesta relativa al sistema PNR de la UE se presentó por la Comisión Europea en febrero de 2010<sup>359</sup>, siendo aprobada la orientación general por el Consejo. Posteriormente, el 14 de febrero de 2012, el ponente del Parlamento Europeo presentó su informe, pero la votación en la Comisión LIBE<sup>360</sup> no se produjo hasta el 24 de abril de 2013 y tuvo como resultado el rechazo de la propuesta de la Comisión Europea por una mayoría de 30 votos en contra y 25 a favor, siendo devuelto el expediente a la Comisión LIBE, por el Pleno. El último debate ha tenido lugar en noviembre de 2014 en el que la Comisión LIBE del Parlamento Europeo continuaba dividida por lo que la normativa ha quedado pendiente de negociación con el Consejo Europeo.

Los atentados de París y también el fenómeno de los combatientes extranjeros han provocado que el debate acerca de su aprobación resurja con más fuerza. De hecho, el Parlamento Europeo, mediante resolución de 11 de febrero de 2015 sobre medidas antiterroristas se comprometía a trabajar de una vez por todas “en pro de la finalización de una directiva de la UE sobre los PNR antes de finales de año<sup>361</sup>”.

Pérez Francesch, Gil Márquez y Gacitúa Espósito evalúan de forma positiva el proyecto de sistema PNR ya que supone un “intento de armonizar la legislación de los Estados miembros de la UE relativa a la transferencia de datos PNR. Estos autores también destacan como positivo “la especificación de los fines para los

---

<sup>359</sup> Comunicación de la Comisión, de 21 de septiembre de 2010, sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países [COM (2010) 492 final – no publicada en el Diario Oficial].

<sup>360</sup> La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior es responsable de la protección, dentro del territorio de la Unión Europea, de los derechos de los ciudadanos, los derechos humanos y los derechos fundamentales, incluida la protección de las minorías, establecidos en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Se ocupa de las cuestiones relacionadas con la protección de datos de carácter personal. Asimismo, se ocupa de las normas relativas a la migración y el asilo, la gestión integrada de las fronteras exteriores, así como la cooperación policial y judicial en materia penal.

<sup>361</sup> Doc. 2015/2530/(RSP), apartado 13.

cuales se utilizarán los datos del PNR, limitándolos a la prevención y lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada”. Como aspectos negativos mencionan “la falta de proporcionalidad y necesidad de las medidas previstas; la cantidad excesiva de elementos de datos a tratar, enumerados en el Anexo I; la desproporción en el período de conservación de los datos (13 años); y la vulneración de ciertos derechos fundamentales, en particular el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>362</sup>”.

## *2.2. Dimensión operativa*

Si la cooperación operativa es limitada en el campo de la lucha contra la delincuencia organizada en general, respecto del terrorismo lo es en mayor medida. Las herramientas “operativas” más destacadas a disposición de los Estados miembros son las mismas que para la lucha contra la criminalidad organizada, pero con ciertas especificidades que obedecen a la especial naturaleza de este fenómeno.

No obstante, la tendencia, desde el Programa de Estocolmo se dirige hacia el incremento de la operatividad de las herramientas de la UE como se comprueba en las últimas orientaciones del Consejo que pretende “reforzar la cooperación operativa<sup>363</sup>”, no solo en este ámbito, sino en cualquier materia de interior.

### *A) Equipos Conjuntos de Investigación*

La Decisión marco que regula los “Equipos Conjuntos de Investigación” (*Decisión marco 2002/465/JAI, de 13 de junio de 2002 relativa a los ECIs*) en su preámbulo recoge que “...esos equipos deberían crearse prioritariamente para luchar contra los delitos cometidos por los terroristas” (séptimo considerando); se estima que la interpretación de esta “orientación” es que los equipos, en origen, fueron creados, sobre todo, para la lucha antiterrorista, como medio idóneo para su investigación. Pero, aunque en origen esta herramienta pudiera haber sido creada para ello, su regulación es de carácter “horizontal”, es decir su ámbito de aplicación

---

<sup>362</sup> PÉREZ FRANCESCH, J. LL., GIL MÁRQUEZ, T. y GACITÚA ESPÓSITO, A.: “Informe sobre el PNR. La utilización de datos personales contenidos en el registro de nombres de pasajeros: ¿fines represivos o preventivos?”, *Working Papers* (Instituto de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Autónoma de Barcelona), núm. 297, 2011, pp. 23 y 24, disponible en (fecha de consulta 09.08.2015): <http://www.icps.cat/>

<sup>363</sup> Consejo de la UE: Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, Bruselas, 10 de junio de 2015, 9798/15, p. 9.

se dirige a la investigación de cualquier forma de delito grave, mencionando expresamente “tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el terrorismo” (sexto considerando), de conformidad con la postura de las instituciones de la UE de implementar instrumentos “para toda forma de delincuencia grave”.

En el artículo 3 de la ya mencionada *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* se contempla la posibilidad de crear “equipos conjuntos de investigación” en esta materia (*Vid. supra* capítulo IV, apartado 1, subapartado 1.2, letra B). Su inserción aquí bien podría ser una especie de “llamamiento” a los Estados, tras los atentados de Estados Unidos (2001), Madrid (2004) y Londres (2005), para que se recurriera a este tipo de mecanismo de cooperación para la investigación del terrorismo (como hemos visto la regulación europea sobre los equipos conjuntos de investigación es del año 2002 y ya contemplaba su creación para investigar el terrorismo).

Más aún, la creación de Equipos Conjuntos de Investigación, por períodos de tiempo limitado y objetivos concretos para luchar contra el terrorismo transnacional, ya fue uno de los instrumentos recogidos en el Tratado de Ámsterdam y también en el artículo 13 del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea de 29 de mayo de 2000.

Desde el punto de vista meramente policial, se considera que puede ser un instrumento eficaz y enriquecedor para la cooperación internacional antiterrorista en varios sentidos: 1) para llevar acabo investigaciones complejas que impliquen a varios países, 2) por el hecho de compartir información, formas de hacer, objetivos y 3) por la consiguiente generación de confianza entre los países que den el paso de formarlo y para otros que observen el ejemplo. La Agencia Europea de Policía podría completar el equipo aportando una perspectiva global mediante el apoyo operativo y analítico.

## B) EUROPOL

De la misma forma, la contribución de EUROPOL en el ámbito operativo antiterrorista se queda aún más limitada que la que se produce con respecto a la delincuencia organizada. Se recurre con menos frecuencia o ninguna a los servicios de apoyo reseñados en el primer apartado con respecto a este tipo de investigaciones

contraterroristas. Los países más poderosos de la Unión y con mayor tradición en la lucha antiterrorista evitan recurrir a estos medios de apoyo ofrecidos por la agencia, quizás porque todavía no se sienten en la necesidad, ya que cuentan con los medios necesarios y/o no quieren sufrir interferencias en sus “propios asuntos”.

En lo que se refiere a la “coordinación operativa”, el anteriormente citado Informe del Coordinador antiterrorista<sup>364</sup> exponía un ejemplo de esta interesante actividad de la agencia; en este caso respecto de un fenómeno concreto con dimensión europea como es la creación de “redes de contacto nacionales para los combatientes terroristas extranjeros”:

“El 11 y 12 de mayo de 2015 se celebró en Roma una reunión del Grupo Dumas, facilitada una vez más por Europol en estrecha cooperación con el responsable italiano. La reunión sirvió para mantener el impulso con la Red de Puntos de Contacto Nacionales para los combatientes terroristas extranjeros, ya que en el orden del día se había dado prioridad al plan de actividades de la lista de personas no admisibles. En el ámbito de actividades exteriores, el Grupo Dumas decidió invitar a Noruega, Suiza, Australia, a las Aduanas y a la autoridad de control fronterizo de los EE.UU, así como a la Interpol a la próxima reunión del mes de octubre. La lista de indicadores del Grupo Dumas se combinó con el proyecto de indicadores comunes y se presentó a la Comisión Europea. Se decidió que el Grupo Dumas ayudaría a actualizar los indicadores comunes de riesgo cada cuatro meses”.

En relación con los Equipos Conjuntos de Investigación es habitual la formación de equipos para la investigación del terrorismo, impulsados o participados por la Agencia. En este caso, como en muchos otros la organización policial europea sirve como foro o punto de encuentro de las necesidades policiales de los Estados miembros.

Una forma de “apoyo operativo” específica para la lucha antiterrorista, ofrecida por EUROPOL es el apoyo de la investigación posterior a la comisión de un acto terrorista relevante con la denominada *Red de primera respuesta*. A través de la misma, se ofrece a los servicios que estén investigando la comisión de un atentado, diversos recursos: una plataforma internacional que incluiría el acceso a una base de datos internacional de presuntos terroristas, el rastreo de la financiación de

---

<sup>364</sup> Informe 9422/1/15 REV 1 del Coordinador de la lucha antiterrorista de la UE para El Consejo, “actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: Informe sobre la aplicación de las medidas”, de fecha 10 de junio de 2015.

actividades terroristas y una herramienta para la coordinación operativa de la investigación, para coordinar las líneas de investigación.

### *2.3. Valoración práctica*

De lo analizado se desprende que no existen instrumentos específicos antiterroristas de cooperación policial, sino, en todo caso, *especificidades* de los genéricos, por ejemplo, dentro de EUROPOL se establecen capacidades antiterroristas y algunas herramientas de la *cooperación Schengen* funciones antiterroristas.

Respecto de los **intercambios de información** en materia antiterrorista, en la práctica, por regla general, se producen de forma bilateral y no multilateral. Dicho lo anterior, el terrorismo yihadista se ha establecido como un enemigo común que plantea, por tanto, una amenaza común para los Estados miembros de la Unión, por lo que quizás la cooperación policial en general y más concretamente el intercambio de información en esta materia puedan resultar impulsados.

Desde el punto de vista de las unidades “de primera línea” encargadas de las investigaciones se concibe de forma positiva la creación o modificación de instrumentos que pongan en común ciertos datos o establezcan cauces rápidos de intercambio de información entre los países, siempre que se preserve un nivel alto de confidencialidad.

Como se ha analizado, las instituciones europeas han apuntado en la dirección del establecimiento de una “Política Europea de Información”, que se concreta en un “Modelo europeo para el intercambio de información (EIXM)”. Es decir, se ha optado por un modelo general, en vez de un modelo *específico* para la lucha antiterrorista. Pero, se estima que en esta materia, al menos, por el momento, al objeto de ir generando un clima de confianza sería necesario implantar cauces exclusivos, dentro de ese modelo o en paralelo.

La investigación del terrorismo, en especial el yihadista, en el ámbito de la obtención de información, requiere de una actuación policial “multidisciplinar”:

- Estableciendo flujos de información sobre delincuencia común, en particular sobre, al menos: robo de material electrónico, falsificación documental,



tráfico de armas y explosivos, tráfico de estupefacientes y otros delitos preparatorios o relacionados con el terrorismo.

- Integrando datos sobre la inmigración irregular clandestina.
- Obteniendo datos sobre el control de fronteras y uso de documentación falsificada.
- Obteniendo datos sobre circuitos financieros.

Parte de esos datos pueden ser obtenidos mediante el uso de bases de datos exclusivamente internas, pero otra parte solo podrán ser obtenidos o complementados mediante el intercambio de información con otros Estados.

El valor práctico de las funciones antiterroristas del SIS estriba en la a) la ampliación de las categorías de objetos que podrán señalarse, b) el acceso a la información complementaria para ser usada en el marco de una investigación y c) el acceso de EUROPOL y EUROJUST a estas bases de datos. La ampliación de las categorías de objetos ensancha el radio de acción policial en el control de ciertos objetos habitualmente presentes en investigaciones terroristas: documentación falsificada, armas, medios de transporte, etc.

La posibilidad de solicitar información complementaria a una consulta básica a través de SIRENE, para los fines de una investigación antiterrorista es lo que más interés tiene ya que amplía el conocimiento de los investigadores. Imaginemos que se interviene en España un arma de fuego por parte de alguna unidad dedicada al mantenimiento del orden público debido a un señalamiento en el SIS, porque aparece como robada en Francia. La posterior ampliación de la información puede dar lugar, como mínimo, al establecimiento de vínculos europeos entre células.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la amenaza del terrorismo yihadista, tiene su origen fuera de la Unión Europea, las bases de datos sobre la gestión de las fronteras exteriores, como son el VIS y EURODAC, pueden resultar cruciales para el seguimiento de ciertos individuos.

Respecto del “canal EUROPOL”, ¿ante que necesidades podría ser utilizado por parte de una unidad de investigación policial antiterrorista de un Estado miembro?:

- Si se está investigando un delito relacionado con el crimen organizado, o un delito grave que afecta a dos o más Estados miembros/terceros Estados con acuerdo operativo, o un delito de terrorismo y se necesita obtener información o inteligencia de esos Estados.
- Si se ha de completar la investigación con el “apoyo analítico”.
- Para contactar con los investigadores de otros Estados miembros donde los investigados, también, están llevando a cabo actividades delictivas.

Cuando un grupo de investigación antiterrorista recurre a una solicitud de información mediante el “canal EUROPOL”, de inmediato se remite a los destinatarios que la unidad propietaria de la información indica. Los datos se introducen y cotejan en el “Sistema de Análisis de Europol”, salvo que la unidad propietaria indique lo contrario con el fin de localizar posibles coincidencias con investigaciones de países no previstos de antemano. Para que las coincidencias que se generen en el futuro sean comunicadas al investigador la información consultada queda almacenada en dicho sistema siendo propiedad del grupo investigador que la ha aportado. En función de las necesidades o del grado de confidencialidad de los datos transmitidos, existen diversos niveles de manejo de la información; entre ellos, se puede prohibir que la información se utilice en otro país a nivel judicial sin consentimiento del proveedor o que ésta se difunda a otros Estados sin su consentimiento.

Realizada la consulta, los destinatarios remiten gradualmente sus respuestas aportando la información que poseen en función de lo requerido. En ocasiones, sucede que alguno de los países interpelados muestra interés en la investigación, bien porque existen datos coincidentes con alguna investigación activa en su territorio o bien porque consideran que la información facilitada tiene la relevancia suficiente como para abrirla. En estos casos, para mejorar la cooperación, la agencia ofrece colaboración a los investigadores de uno y otro país, ayudando a establecer contactos directos entre ellos, financiando reuniones de coordinación operativa, y poniendo a su servicio expertos analistas según la materia y en definitiva ofreciendo todos los recursos de los que dispone la Agencia.

Los “Ficheros de Análisis” (AWF) y dentro de ellos los dedicados a contraterrorismo “AWF CT” (*Counter Terrorism*), son un mecanismo interesante de

intercambio de información en el contexto de EUROPOL. En la práctica funcionan como bases de datos donde se almacena, cruza y, sobre todo, se analiza información procedente de investigaciones antiterroristas, preferentemente activas, suministrada por los Estados miembros. El valor añadido que para los investigadores de los Estados miembros puede aportar un Fichero de Análisis, está directamente relacionado con la “frescura” de los datos que contiene.

Se pueden introducir datos sobre personas implicadas, sospechosos, teléfono y otros medios de comunicación usados, vehículos, etc. Sus virtudes son que podrían: a) facilitar la detección de conexiones entre investigaciones en diferentes Estados miembros, por lo que puede abrir las puertas a la colaboración operativa, b) ayudar a completar lagunas de información, abrir o consolidar líneas de investigación y realizar informes de análisis que refuercen las acusaciones contra los detenidos, aportando así un valor añadido al atestado policial y c) posibilitar que EUROPOL pueda tener una visión más amplia, para poder realizar un apoyo analítico completo al tener datos de las investigaciones de los Estados miembros afectados.

Con la problemática de los desplazamientos de ciudadanos de la Unión a combatir al extranjero, no sólo a Siria y Turquía, sino a Ucrania, el Coordinador Antiterrorista en el mencionado informe, página 5, afirma que ha habido un considerable aumento de la cantidad y calidad de las contribuciones al fichero de análisis de antiterrorismo del equipo temático “Viajeros”, de hecho, “los Estados miembros registran ya los nombres de las personas etiquetadas específicamente como combatientes extranjeros”.

En el caso concreto de los combatientes extranjeros y desde el punto de vista de la investigación policial del terrorismo yihadista, la cooperación con terceros países de interés es un aspecto esencial aunque pudiera parecer que se escapa a su ámbito. En el curso de la mayoría de las investigaciones surgen conexiones con terceros países “sensibles” en la materia, entre los que se podrían enumerar, como los más frecuentes, Argelia, Marruecos, Egipto, Pakistán, y en la actualidad Siria, Libia e Irak. Y no sólo es importante la colaboración con las autoridades de esos Estados, sino que en muchas ocasiones también se hace imprescindible la cooperación con

terceros países limítrofes, como sucede en el caso de Turquía<sup>365</sup> con los combatientes extranjeros. De hecho, debido a que Turquía se ha convertido en el país desde el que, mayoritariamente, esos combatientes acceden a la zona de conflicto sirio-iraquí la Unión Europea ha estado colaborando para frenar ese flujo. Así, en los últimos meses los diferentes servicios de seguridad de algunos Estados miembros, como por ejemplo España, han dirigido operaciones contra individuos que se disponían a desplazarse a Turquía o ya estaban allí al objeto de cruzar la frontera y unirse al Estado Islámico o cualquier otro grupo terrorista que opere en la zona.

A corto plazo, se considera que el establecimiento de un sistema PNR podría suponer una pequeña ventaja a la hora de anticiparse a la acción, sobre todo, de los combatientes extranjeros en su regreso a “casa”. En esta dirección lo que se pretende es que los datos API se incluyan dentro del PNR con el fin de que ambos tipos de datos puedan ayudar a identificar a terroristas y delincuentes conocidos al contrastar si sus nombres aparecen como una alerta en los diferentes sistemas, en especial el SIS. Además de esta función de alerta, a medio y largo plazo el PNR puede aportar datos de interés en el desarrollo de las investigaciones policiales.

Por otro lado, la futura creación en EUROPOL de un foro exclusivo para el antiterrorismo, el “Centro de Lucha contra el terrorismo” puede ayudar a generar más confianza entre los servicios contraterroristas y, por tanto, incrementar el uso de las herramientas de cooperación policial en este ámbito. Ahora bien, se debe asegurar que la información sensible que se gestione no sea utilizada con ninguna otra finalidad, y no solo en el ámbito de la protección de los datos personales, sino en evitación de cualquier tentación en el uso de la misma.

Desde el punto de vista de los servicios policiales, se identifican ciertos obstáculos en el intercambio de información policial antiterrorista en Europa:

1. La complejidad burocrática.
2. La falta de confianza.
3. Desconocimiento de las herramientas disponibles.

---

<sup>365</sup> Aunque en el caso de Turquía no es un tercer país, sin más, sino que le vincula con la Unión Europea un Tratado de asociación desde 1963, denominado *Acuerdo de Ankara*, además de estar en proceso o discusión, según se mire su plena integración en la UE.

4. La ausencia de competencia, en el derecho interno, para poder acceder a ellos. Pugna entre los diversos cuerpos policiales de un Estado y dentro de ellos entre las unidades centrales y periféricas, debido a que esta información tan sensible es administrada desde arriba, aunque, cada vez más, la investigación policial es más descentralizada (así debe ser teniendo en cuenta que el terrorismo está por todas partes, el crimen organizado ya no solo se concentra en las grandes ciudades).
5. Las unidades periféricas no tienen acceso a estas herramientas.

La compartimentación de la información en los Estados miembros, puede ser considerada como el “problema de base” para el intercambio de información que podría ser solucionado como ha sugerido la Comisión con el establecimiento de “puntos de contacto únicos nacionales” que aglutinen a todos los organismos con funciones coercitivas (SPOC). Se entiende que una información tan sensible como la antiterrorista debe ser administrada con responsabilidad, por lo que es necesario establecer niveles de acceso. Es decir, las unidades centrales de los servicios policiales de los Estados miembros deben centralizar la información, pero, a la misma vez, deben de existir canales por los que se pueda obtener esa información de forma descentralizada, hasta cierto nivel.

Tal vez, la pista de la eficacia o no de una herramienta nos la puedan proporcionar los CCPAs. Aunque se vuelve a resaltar que no fue creada para la lucha antiterrorista, es innegable su virtualidad práctica para las primeras comprobaciones policiales, esencialmente por su inmediatez y simplicidad en la tramitación de las solicitudes y su uso descentralizado; es decir, por cualquier unidad básica de investigación contraterrorista europea. Esas podrían ser las claves para fomentar el uso de la cooperación policial en la UE.

En lo que respecta a la **dimensión operativa** de los instrumentos de cooperación en este ámbito, si respecto del crimen organizado se puede catalogar de tímida, respecto de la lucha antiterrorista es meramente testimonial. Es cierto que se detecta una voluntad creciente de los Estados miembros en la realización de investigaciones fronterizas antiterroristas con el empleo de equipos de investigación conjuntos que parece haberse consolidado, pero aún no se ha extendido como práctica habitual.

En el ámbito del apoyo operativo EUROPOL puede facilitar análisis y productos analíticos como informes, evaluaciones de amenazas, que, por ejemplo, podrían determinar los “cabos sueltos” de investigaciones complejas internacionales en curso.

...la aportación de las Universidades es y debe seguir siendo, sobre todo, muy tradicional, profundamente sospechosa y, también, porque no, un poco inútil.

(Francisco Tomás y Valiente)

## V. CONCLUSIONES

Esta Tesis Doctoral se iniciaba haciendo referencia a los atentados acaecidos en Francia el 7 de enero de 2015, para cuestionarse a partir de ellos cómo se desarrollaba la cooperación policial. El diario El País reflejaba al día siguiente cómo funcionaron ciertas estructuras europeas, como el “Centro de Cooperación Policial y Aduanera” (CCPA) franco español, de Melles-Pont du Roi (Francia)/Les (España), en este caso con el objetivo de detener a los presuntos autores de los atentados si decidían trasladarse a nuestro país:

“El Centro de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) hispano francés de la localidad francesa de Melles ha solicitado colaboración a los agentes de la Policía Nacional, Guardia Civil, *Mossos d’Esquadra* y el resto de cuerpos y fuerzas de seguridad españoles para detener a los tres terroristas que han acabado con la vida de doce personas en un asalto al semanario francés *Charlie Hebdo*. Según la documentación emitida por esa Unidad de Cooperación Transfronteriza, se ha identificado como sospechosos a dos hermanos llamados Saïd y Chérif Kouachi. El primero de ellos nació el 7 de septiembre de 1980 en París y es de nacionalidad francesa. Su hermano nació el 29 noviembre de 1982, también en París. El tercero de los sospechosos es Hamyd M., nacido 8 de julio del 1996. De este último se ignora la procedencia. Según los documentos emitidos por la Unidad de Cooperación Transfronteriza, los tres hombres armados huyeron del lugar de los hechos en un vehículo Renault Clio de color gris claro con matrícula 157NBZ75.

Aparte de la documentación policial, diversos agentes de cuerpos policiales de España y Francia se están intercambiando información para detener lo antes posible a los sospechosos alguno de los cuales no se descarta que hubieran combatido en Siria<sup>366</sup>”.

Paralelamente a esas primeras labores de los servicios policiales franceses para detener a los autores, se inició la investigación policial propiamente dicha con el

---

<sup>366</sup> Periódico *El País*: “La policía francesa envía a la española los datos de varios sospechosos”, Alfonso L. Congostrina/Agencias, 08.01.2015, disponible en (fecha de consulta 11.09.2015): <http://elpais.com>

objetivo de “comprender” de forma global aquellos hechos. La investigación pretendía saber si esas personas habían actuado por su cuenta o bajo el mandato de alguna organización internacional, si habían tenido ayuda de otros individuos en cuanto a infraestructura (armas, pisos, financiación, etc.), sus últimos movimientos, sus conexiones con otros individuos en Francia, en otros Estados miembros o en terceros países, su historial, etc.

Tanto para las detenciones, como para la investigación se hizo necesario recurrir a la cooperación policial entre países, en especial los limítrofes y esa es la razón por la que estas conclusiones han optado por reflejar ese caso concreto: son, acaso, la manera óptima de demostrar, con un ejemplo extraído de la realidad, el papel de la cooperación policial en la persecución de este tipo de delitos, cómo se articula y los resultados que arroja.

De la investigación desarrollada a lo largo de esta Tesis Doctoral se han extraído varias conclusiones que dividiremos, por razones de sistematización, en cuatro grandes títulos que a su vez incluyen valoraciones y resultados de carácter más concreto y que se centran en: a) la amenaza que supone el terrorismo yihadista, b) la características generales de la respuesta de la Unión Europea ante la misma, c) la concreta contribución de la Unión a la investigación policial del terrorismo yihadista y d) los obstáculos identificados y las consiguientes propuestas que se estima pudieran ser beneficiosas.

#### EL TERRORISMO YIHADISTA, UNA AMENAZA COMÚN

**1. El terrorismo yihadista en la actualidad supone una amenaza para cualquier Estado miembro de la Unión Europea.** Las organizaciones que protagonizan esa amenaza para Europa son “Al Qaeda en el Magreb Islámico” (AQMI) y el “Estado Islámico de Irak y Siria” (DAESH), sin que, obviamente, se puedan descartar otras. A diferencia del terrorismo de corte autóctono, el yihadista afecta a todos los países que integran la Unión.

Si bien no existe un perfil definido del terrorista yihadista, sí puede afirmarse que actúa principalmente bajo dos formas: en grupo (células) o de manera individual (*lobo solitario*). El modo de ejecución de los atentados de carácter yihadista tiene, además, tres características fundamentales, larga planificación, corta preparación y rápida ejecución.



Para responder de manera integral al fenómeno conviene tener presente la distinción entre el *yihadismo* como cuerpo teórico radical y el *terrorismo yihadista* como fenómeno criminal. Respecto del cuerpo ideológico que supone el yihadismo, se hace necesario desactivar el mensaje yihadista, neutralizando las causas de la radicalización con medidas de naturaleza diversa y, en atención al fenómeno criminal, en sentido estricto, se ha de implementar una legislación que tienda a la integración, en la medida en que sea posible, y a la eficacia de la cooperación policial y judicial de los Estados miembros en este ámbito. Y acaso lo más importante, para una cooperación antiterrorista más estrecha y eficaz, debería generarse un “clima de confianza” entre los Estados miembros.

**2. Las legislaciones nacionales contra terroristas son insuficientes y la cooperación penal en este ámbito, imprescindible.** Muchas legislaciones internas no responden todavía al fenómeno yihadista actual, pero aunque sea previsible que continúe su paulatina adaptación, sin la cooperación internacional seguirán siendo insuficientes para responder al mismo. Las organizaciones terroristas yihadistas han extendido su guerra a todo lo que diverja de su doctrina, en lo que se ha venido denominando como el *Yihad global* y como consecuencia han esparcido su infraestructura por los países considerados como objetivos estratégicos.

No es suficiente, para contrarrestar el problema, la adaptación paulatina de estas legislaciones nacionales, sino que se necesitan herramientas legales de ayuda mutua entre países que faciliten la persecución de estructuras terroristas que habitualmente tienen vínculos en varios de ellos.

LA UE, COMO ORGANIZACIÓN CON COMPETENCIAS EN LA MATERIA, HA INTENTADO DAR RESPUESTA A LA AMENAZA DEL TERRORISMO YIHADISTA

**3. Punto de partida: la Unión Europea como organización internacional singular.** La UE es un proyecto político con características propias y peculiares, responsables de la compleja y difusa arquitectura general de las medidas contraterroristas existentes en su seno: a) la superposición de diferentes niveles en la toma de decisiones b) la actividad cruzada de diferentes organismos, c) los diferentes ordenamientos nacionales y experiencias con respecto al terrorismo, hacen que no todos los Estados miembros lo perciban de la misma forma y d) los intereses nacionales con respecto al proceso de integración europeo tampoco son similares; no

todos se mueven en la misma dirección y a la misma velocidad como, por ejemplo, el Reino Unido que deja fuera Schengen, lo que afecta a la eficacia global de las medidas contraterroristas europeas.

**4. El “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, contexto en el que debe ser llevada a cabo esa cooperación.** Bien pudiera considerarse que es el “sustrato indispensable” para que crezca el proyecto europeo, existiendo muchas circunstancias a favor y en contra de este proceso. A su favor opera que ya no se puede sostener la lucha contra ningún tipo de fenómeno criminal complejo desde el prisma de un solo Estado, sino que es necesaria la colaboración de diversos países si se quiere tener éxito. En su contra juegan las tradicionales reticencias de los estados a compartir o ceder este tipo de competencias que forman parte de la esencia de su soberanía.

En contra, que la cooperación policial internacional antiterrorista tradicionalmente ha sido de carácter bilateral o directa de naturaleza intergubernamental, mediante acciones diversas, y con diferente alcance e intensidad entre los Estados miembros. No supone, la creación de una estructura centralizadora que merme las soberanías estatales, ya que son las propias autoridades estatales las que se ponen en contacto con sus equivalentes en otros Estados, generalmente para solicitar información sobre hechos o personas. Además, debido a las razones esgrimidas, la cooperación directa puede utilizarse en relación con cualquier modalidad delictiva.

A pesar de los avances, la *multilateralidad* sigue sin ser un rasgo que defina la cooperación policial en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.

**5. Los atentados terroristas más importantes han supuesto fuertes impulsos europeos en materia antiterrorista.** La cooperación policial y el proceso de integración en materias de seguridad y justicia en la UE han tenido un gran desarrollo en los últimos años, pero lo esencial es que a pesar de esos avances los países siguen siendo reticentes a compartir información relativa a esta materia. El origen del avance de la cooperación se encuentra en los atentados terroristas más relevantes, Nueva York, Madrid, Londres y París. Como consecuencia de esos grandes atentados, la Unión, en el ámbito de sus competencias, ha tratado de dar una respuesta integral al fenómeno, prevención, persecución, respuesta y protección.

Aunque adolece de ciertos defectos posee una estructura que sería deseable para otros ámbitos delictivos. El desarrollo vivido hasta ahora de la “política antiterrorista europea”, puede ser visto como una “cuña” para poder continuar avanzando en el mismo.

**6. Legislación antiterrorista de la Unión: profusa, reactiva y, relativamente, incoherente.** Las medidas contraterroristas en general son una de las áreas donde más ha crecido el papel de la UE en los últimos años. Al mismo, tiempo los esfuerzos contraterroristas han supuesto el desarrollo de las cooperación policial y judicial en general, más allá del propio terrorismo.

En la actualidad la mayor parte de Estados miembros consideran que las disposiciones existentes son adecuadas y suficientes, excepto algunas pendientes de aprobación como el PNR. Las instituciones europeas también han manifestado que su línea es la de continuar dando coherencia a todo este desarrollo, por lo que en el futuro próximo es previsible que salvo acontecimientos dramáticos la arquitectura del contraterrorismo europeo seguirá así durante algún tiempo.

No obstante, el fenómeno de los “terroristas extranjeros” y su posible regreso a la Unión Europea ha activado las alarmas, lo que debería hacer reflexionar tanto a la Unión Europea como a los Estados miembros para proyectar una solución meditada y no reactiva.

Por otra parte, se deberían controlar los vínculos entre instrumentos jurídicos, a fin de comprobar que las disposiciones de los actos normativos de la UE sean coherentes con los mismos y no estén en contradicción.

**7. La actividad de la Unión Europea en materia de contraterrorismo nunca ha pretendido sustituir los esfuerzos de los Estados miembros.** Al contrario, su contribución siempre ha sido presentada como un complemento a la actividad nacional, buscando aportarle un valor añadido. Son los Estados miembros los que investigan a las organizaciones y sujetos implicados en actividades terroristas y la Unión fomenta la cooperación entre estos.

Dado que ciertos objetivos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, ésta puede adoptar medidas de acuerdo con el *principio de subsidiariedad* y de

conformidad con el *principio de proporcionalidad* no debe excederse para lograr estos objetivos.

LOS RESULTADOS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE A LA INVESTIGACIÓN POLICIAL SON DISPARES

**8. No hay instrumentos de cooperación específicamente antiterroristas: los instrumentos son transversales o han sido orientados, también, al terrorismo.** De hecho, es esta la conclusión principal de la Tesis, tanto en el ámbito del intercambio de información como en el operativo los instrumentos que se podían considerar como específicos antiterroristas en función del motivo de su adopción (creados para la lucha antiterrorista con ocasión muchos de ellos de grandes atentados) se orientan a la lucha contra cualquier fenómeno grave criminal, delincuencia organizada en sus diferentes variantes y el terrorismo. El único acto normativo de cooperación policial exclusivamente antiterrorista en su origen y en su regulación material es la Decisión 2005/671/JAI sobre intercambio de información y cooperación sobre delitos de terrorismo.

Muchos de los más potentes instrumentos de cooperación policial, como son la Decisión Prüm, la Iniciativa sueca y los Equipos Conjuntos de Investigación, tienen su origen en la lucha contra el terrorismo, pero su articulado va dirigido a atajar cualquier fenómeno criminal complejo, incluido el terrorismo. Por tanto, son instrumentos *transversales* que *sirven para todo*, sin tener en cuenta la especialidad delictiva. Esta orientación de los instrumentos no concuerda con el punto de vista reflejado en la Tesis, en la que se han reclamado *instrumentos específicos* y *cauces exclusivos* para el terrorismo, un fenómeno criminal si, pero con características que lo individualizan de cualquier otro.

Otros de esos instrumentos fueron creados para otros fines, pero en un momento dado, sobre todo con ocasión de atentados de gran impacto, fueron vistos como herramientas que podrían servir contra el terrorismo también, por lo que se les “abrió una puerta” a su uso contraterrorista, para mero control o para investigación. Ejemplos de esta segunda finalidad son el Sistema de Información Schengen (SIS), la base de datos sobre visados (VIS) y la que recoge la información sobre las solicitudes de asilo en Europa (EURODAC) que prevén un acceso específico para investigar el terrorismo.

**9. La mayor contribución de la UE a la cooperación policial en materia de terrorismo yihadista se ha dado en el ámbito del intercambio de información.** Teniendo en cuenta lo anterior se han introducido numerosos instrumentos que han mejorado el intercambio de información, y que obedecen a dos motivos: a) supone una verdadera necesidad y b) ha sido el vector tradicional de cooperación policial, ya que, en principio, no requiere integración sino que se desarrolla en el ámbito de la cooperación en sentido estricto. Desde la Unión se quiere posicionar a EUROPOL como el actor principal de este intercambio.

Destaca en esta materia la progresiva adopción del *principio de disponibilidad* como el principio base sobre el que construir un verdadero modelo de intercambio de información policial eficaz. Para la efectiva aplicación se debiera propiciar y reforzar la confianza recíproca entre las autoridades policiales, ya que presupone una confianza total en el sistema jurídico y operativo del otro Estado miembro.

**10. La Unión Europea ha planteado un modelo de intercambio de información “horizontal” y no “vertical”.** Es decir, de forma intencionada no se ha tenido en cuenta la especialidad delictiva; sino que el camino a seguir es el establecimiento de un “sistema de intercambio de información único”, para cualquier delito y, no un sistema de intercambio de información en materia antiterrorista específico.

Este diseño choca, sin embargo, frontalmente con el planteamiento que en materia antiterrorista hacen la mayoría de los Estados miembros, en los que las unidades antiterroristas operan al margen del resto y tienen cauces exclusivos entre ellas, en vista de lo cual cabe preguntarse si es adecuado el planteamiento de la Unión y si es la opción más eficaz.

Para responder a esas preguntas, una vez más, hay que matizar que los paralelismos entre “lo nacional” y “la Unión” resultan en muchas ocasiones, engañosos, pero, en este caso, bien pudieran servir para identificar las reticencias de los Estados miembros a la hora de cooperar en esta materia. Lo cierto es que aun habiendo avanzado en este sentido, los Estados siguen prefiriendo en materia contraterrorista la cooperación bilateral a la multilateral, y cuando se deciden por la

multilateral no valoran de igual forma una solicitud de intercambio de información en materia antiterrorista que en materia de delincuencia en general.

Si atendemos al específico ámbito de la cooperación policial antiterrorista, existen cauces para el intercambio de información, pero se echan en falta instrumentos y/o canales exclusivos, cuya existencia se estima podría generar más confianza entre los Estados en esta materia. Esta iniciativa resultaría, a mi juicio, de enorme interés pero sobre todo para las unidades periféricas de cualquier servicio policial de un Estado miembro ya que pondría en conocimiento y fomentaría el uso de los instrumentos de cooperación policial.

Como también se ha reseñado, la mayor parte de los instrumentos existentes se configuran, en el mejor de los casos, como *especificidades antiterroristas* de una herramienta genérica, es decir, se ha abierto la puerta a su uso antiterrorista, mientras que el resto son instrumentos que pueden ser usadas tanto para otros fenómenos criminales complejos, como para el terrorismo.

**11. La dimensión operativa: anhelo de futuro.** Esa pretendida operatividad tiene que ver más con procesos de integración europea que por el momento no llegan más lejos. Para el desarrollo de una actividad policial operativa en el territorio de otro Estado miembro, ya sea por parte de las autoridades de un Estado miembro o de una agencia europea, se hace necesaria la existencia de “normas comunes mínimas”, que establezcan garantías para esa mayor injerencia en la soberanía.

Prueba evidente de que los Estados miembros son reticentes al establecimiento de instrumentos operativos, es que en el Tratado de Lisboa se reserva el procedimiento legislativo ordinario para el intercambio de información y el especial que requiere unanimidad para la cooperación operativa.

LA PRÁCTICA POLICIAL, OBSTÁCULOS Y PROPUESTAS PARA SALVARLA

**12. La disparidad de los sistemas jurídicos y constitucionales.** Ha sido, tradicionalmente, identificado como el principal escollo en cuánto a una cooperación fructífera. Las soluciones que se han planteado para salvarlo giran, básicamente, en torno a la armonización de legislaciones o la extensión del *principio del reconocimiento mutuo* y del *principio de disponibilidad*.

Una de las principales consecuencias derivadas de esta disparidad de sistemas jurídicos en la UE es la referida a la validez de las pruebas obtenidas en un hipotético supuesto de cooperación penal europea. Así, cuando un Estado solicita a otro la colaboración respecto de alguna prueba, la obtención de la misma de acuerdo con la ley del Estado requerido puede no resultar adecuada en atención a los estándares del estado requirente y ser por ello inadmisibles en el sistema jurídico de otro determinado Estado miembro. Normalmente, la inadmisibilidad consistirá en defectos de forma o procesales, y en mucha menor medida en problemas de contrariedad sustancial entre ordenamientos. Esta contrariedad se ha intentado solucionar por parte de los Estados miembros incluyendo en el formulario que se envía solicitando la ayuda de cooperación, unos requisitos formales sobre la obtención de pruebas en el país requirente.

Se debe incidir en varios frentes para salvar el problema de la disparidad de ordenamientos jurídicos en la UE. En primer lugar, la armonización de las legislaciones penales -en el ámbito adjetivo y sustantivo- de los Estados miembros, constituye un punto ineludible en el desarrollo de la cooperación penal, desactivando una de las excusas de los gobiernos para no cooperar. Además, y complementariamente, se debería fomentar el fortalecimiento de la confianza mutua entre Estados, para que el *principio de reconocimiento mutuo*, consagrado por el Tratado de Lisboa, se extendiera a otros momentos procesales de la cooperación penal (en el Tratado de Lisboa, art. 69.A apartado 1, se limitan sus efectos a las sentencias y las resoluciones judiciales).

El principio de reconocimiento mutuo contribuye a una cooperación judicial, directa, sin intervención ministerial intermedia y de alguna manera obliga a los Estados miembros a una armonización de sus normas de Derecho material, de tal manera que se revierten el orden de los factores; primero el fortalecimiento de la cooperación por medio del reconocimiento mutuo, y segundo la armonización de la legislación.

Otro de los principios que trata de salvar esa disparidad es el *principio de disponibilidad* que como se ha expuesto consiste en que “las autoridades de un Estado miembro pondrán a disposición de las autoridades de otro Estado miembro la información que necesiten a efectos represivos (antes de la iniciación de las

actuaciones)”. Está basado en la idea de la integración, a través del reconocimiento mutuo, en lugar de la armonización, que puede resultar problemático si no existen salvaguardias comunes que protejan los principios constitucionales y los derechos fundamentales. El principio sentó la idea de un acceso directo en línea, para los servicios policiales de los Estados miembros y para los agentes de EUROPOL, a la información disponible y a los datos que remitan a información no accesible en línea. La propuesta va más allá del intercambio de información previsto por el Convenio de Schengen y constituye una nueva forma de cooperación sin precedentes.

**13. La multiplicidad de actores y estructuras: la cuestión de la complementariedad, la coordinación y el riesgo de solapamiento.** Es importante, en este sentido, hacer referencia a las relaciones entre las dos agencias europeas más importantes dedicadas a la cooperación en asuntos de justicia e interior: EUROPOL y EUROJUST.

Para que ambas se conviertan en herramientas eficaces para la cooperación penal, necesitan información sobre delitos, delincuentes y procedimientos y también necesita trabajar estrechamente, sin recelos, con sus socios sobre la base de dicha información. La información es fundamental, pero presupone una estrecha interacción con el resto de “socios” implicados en las investigaciones y actuaciones en Europa: la RJE (Red Judicial Europea), la OLAF (Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude) y otras. Las instituciones de la UE deben estar atentas, para no duplicar las bases de datos de ambas agencias, y asegurar su complementariedad y coordinación. Para ello, se deben fijar exhaustivamente los contenidos en base a las funciones y competencias de cada una, sin dejar lagunas legales que provoquen fricciones.

En el ámbito de la coordinación policial, y con el fin de no poner en peligro investigaciones importantes, se haría necesario el establecimiento de una “especie de registro central”, con sede por ejemplo en EUROPOL, como el que existe en cualquier Estado miembro para coordinar las investigaciones de los diversos cuerpos y unidades policiales, en el que se reflejarían las distintas operaciones de los Estados miembros, al menos las que presenten implicaciones en varios países.

**14. La necesidad de una evaluación exhaustiva de la amenaza.** El concepto de una política de seguridad basada en la inteligencia va, de hecho,



encaminado a mejorar el conocimiento de las amenazas, puesto que sin conocer bien a los delincuentes y redes de delincuentes importantes es difícil luchar contra las amenazas existentes y establecer las necesarias prioridades en este ámbito ¿Tiene la evaluación de la Unión Europea la suficiente visión de futuro y el necesario carácter anticipativo o sigue siendo más bien reactiva?

Para establecer una evaluación de la amenaza yihadista lo más objetiva posible, es necesario que los Estados aporten datos fiables sobre los diferentes fenómenos criminales, con lo que EUROPOL puede acercarse, cada vez más, a la realidad europea. El uso anticipativo o reactivo de la misma, quizás depende más de la voluntad política de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros.

**15. Las dificultades en la definición de estrategias: necesidad de una definición clara de los objetivos y prioridades.** En el ámbito antiterrorista se ha fijado una Estrategia general que ha servido para estructurar en torno a sí los instrumentos creados, pero que en su contenido se puede considerar más una “declaración de intenciones” que no plantea acciones concretas.

Se propone por tanto que además de una Estrategia general más vinculante y precisa se planteen concretos planes de acción en materia de investigación terrorista. Por ejemplo, se trataría de agrupar regiones de Estados miembros en función de su problemática específica respecto del terrorismo para la coordinación de investigaciones que se desarrollen en la misma. El área sur del Mediterráneo occidental (implica a países como España, Francia e Italia) es de gran interés en la materia ya que por su cercanía al Magreb tiene una problemática singular y común respecto del terrorismo: organizaciones vinculadas a la delincuencia organizada, mayor número de sujetos de religión musulmana, agrupados en ciertas nacionalidades, mayor influencia de algunas organizaciones terroristas, etc. Significar, que en materia de delincuencia organizada, existen precedentes de este planteamiento, con la existencia de un “Grupo de trabajo sobre delincuencia organizada en la región del Mar Báltico”.

**16. La falta de cultura común y de confianza recíproca entre las autoridades policiales y el elevado sentimiento de propiedad de la información.**

Las autoridades de la mayoría de los Estados miembros, esgrimen, como uno de los argumentos a favor de esta postura, el temor de la difusión de detalles que puedan

afectar a la seguridad y estabilidad nacional, pero dejando a un lado esta excusa general, si se profundiza en la práctica diaria la falta de confianza entre los agentes “de primera línea” se estima que puede ser un factor más decisivo de lo que en un primer momento pudiera considerarse.

Se detectan una serie de dificultades en el intercambio de información entre las autoridades policiales y una cierta resistencia a trabajar con colegas extranjeros. Entre las malas prácticas se identifican la no cesión de datos sensibles o la cesión parcial de los mismos. En relación con el sentimiento de propiedad de la información, tampoco interesa que los servicios de otro país hagan el trabajo que debería haberse realizado en su propia jurisdicción. Si existen evidentes reticencias o competencias mal entendidas entre cuerpos de un mismo país (sucede en todos) que no se debe esperar en el ámbito de la cooperación nacional.

La mejor opción para salvar este obstáculo es sencilla; fomentar el contacto personal diario entre los servicios policiales, ya sea a través de formación, foros de trabajo, incluso convivencias o a través del trabajo diario, en unidades conjuntas o vía telemática, sostenido en el tiempo y que arroje éxitos policiales, lo que a buen seguro fomentará el clima de confianza entre los agentes.

Por todo ello, se propone que partiendo del estadio de desarrollo de la Unión y de los recelos de los Estados miembros en esta materia la UE se debe seguir ofreciendo a EUROPOL como “punto de encuentro” para, entre otras cosas, pero fundamentalmente, el establecimiento de relaciones bilaterales en la materia y, además la implementación de herramientas y cauces exclusivamente antiterroristas. Este diseño, entre otros, podría suponer el verdadero desarrollo de un “clima de confianza” que redunde en una cada vez más sincera cooperación policial antiterrorista en la Unión Europea.

Ciertas medidas redundarían en el correcto funcionamiento de la cooperación como la creación de órganos imparciales que coordinen y eviten conflictos en una investigación entre países miembros (EUROPOL), control por parte de los órganos ejecutivos de la UE en el cumplimiento de los preceptos legales de intercambio de información. Además, a nivel estatal se considera que se deberían reordenar las competencias de las policías de los países para luego establecer interlocutores válidos.

**17. Los problemas a escala operativa.** Estas herramientas no han llegado al nivel de desarrollo suficiente para que se pueda desarrollar con cierta eficacia, ya que tienen que ver más con procesos de integración europea. Los gobiernos siguen siendo reacios a dotar de operatividad real a los instrumentos de cooperación; el motivo, otra vez, consiste en la posible merma en el control de todo lo relacionado con los asuntos de interior. Como se ha expuesto, EUROPOL no tiene capacidad operativa real, ni parece que a medio plazo, se le dote de una verdadera capacidad operativa, menos para este tipo de asuntos.

**18. Protección de datos: ¿son satisfactorios los criterios actuales en materia de cooperación policial?** Es fundamental que los órganos policiales tengan la posibilidad de intercambiar información, pero también se requiere un control externo y un régimen de autorización. Por otra parte, las cuestiones relativas a la protección de datos se agudizan ante la idea de la interoperabilidad –capacidad de los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones para intercambiar datos y posibilitar la puesta en común- de las bases de datos que contienen información policial (SIS I y SIS II).

Esta es una cuestión muy presente en las instituciones europeas que como contrapeso al establecimiento de medidas que facilitan el intercambio de información han adoptado una regulación general sobre protección de los datos personales y una concreta en cada instrumento de cooperación.

**19. La cooperación entre la UE y Estados terceros.** Se entiende que la lucha contra el terrorismo yihadista no solo se desarrolla en suelo europeo, sino que obliga a poner la vista en sus orígenes remotos, es decir, en aquellos países en los que se originó, con lo que es habitual que en las investigaciones sobre terrorismo se descubran implicaciones en otros Estados.

La pretendida dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia debería asegurar mediante acuerdos bilaterales el suministro de datos importantes en una investigación de terrorismo. Por ejemplo, sería vital que países como Argelia, Marruecos o Túnez pudieran suministrar de forma ágil información respecto de objetivos terroristas investigados en Europa.

Otra posibilidad es que los Estados miembros mejor posicionados a nivel internacional o en una zona concreta, en el marco de la Unión, ayudaran a los demás

a conseguir datos de interés en una investigación antiterrorista (por ejemplo, Francia o Reino Unido, antiguas metrópolis que siguen teniendo influencia en aquellos países).

**20. ¿Sería interesante hacer extensivas algunas buenas prácticas a todos los Estados miembros?** Resulta muy positivo para la cooperación policial el establecimiento de un marco común que contenga unas “normas mínimas” para que los Estados miembros puedan continuar avanzando en la cooperación transfronteriza, en relación con el intercambio de información, la cooperación operativa (patrullas conjuntas, intervenciones y operaciones de vigilancia conjuntas), la compatibilidad e interoperabilidad de los equipos y la formación de funcionarios de policía.

En definitiva, todos estos obstáculos a la cooperación penal colisionan entre sí, interactuando como un todo que evita un avance más rápido en esta materia. Sin embargo, se estima que a pesar de ello a lo largo de la Tesis se ha descrito el avance de la Unión Europea, un caminar que quizás no es percibido por los ciudadanos europeos.

A modo de **breve epílogo** y a la luz de todo lo analizado puede concluirse que para comenzar a construir un sistema de cooperación internacional europeo hay que asumir y aceptar cierto grado de “vulnerabilidad” de las sociedades occidentales frente a este tipo de amenazas, que no entienden de Estados ni de normas jurídicas.

La lucha inteligente, desde el Estado de Derecho con respuestas coordinadas es sin duda la manera óptima de abordar el problema. Es este, de hecho, el camino por el que la Unión Europea ha optado, expresado mediante sus esfuerzos por ofrecer respuestas globales al fenómeno y poniendo más énfasis en la cooperación policial, judicial y de inteligencia que en la vía militar. En particular, y dentro de la policial, el ámbito donde actualmente la Unión puede ser más útil para frenar al terrorismo yihadista es, sin duda, el intercambio de información, que pese a haber recibido no poca atención, aún es susceptible de mejoras.

**BIBLIOGRAFÍA ELABORACIÓN TESIS**

ECO, U.: *Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*, Gedisa, Barcelona, 1992.

SIERRA BRAVO, R.: *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica*, Ediciones Paraninfo, Madrid, 2002.

**BIBLIOGRAFÍA DOCTRINAL**

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.: *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000.

ALCOCEBA, M. A.: *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 26-71.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2002.

ALONSO GARCÍA, R.: *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Editorial Civitas, Madrid, 2014.

ÁLVAREZ CONDE, E. y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, H.: “Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales”, *Real Instituto El Cano*, ARI núm. 7/2006, 19.01.2006, p. 2, disponible en (fecha de consulta 14/07/2015): <http://www.realinstitutoelcano.org>

AMOEDO SOUTO, C. A.: “La cooperación policial en la Unión Europea: su repercusión en el modelo español de seguridad pública”, *Revista Catalana de Seguretat Pública* (Instituto de Seguridad Pública de Cataluña), núm. 17, diciembre de 2006, pp. 43-60; en concreto, p. 44, disponible en (fecha de consulta 07.06.2013): <http://www.raco.cat/>

ANNAN, K. A.: *Memoria anual del Secretario General de ONU sobre la labor de la Organización*, ONU, 3 de septiembre, 1997, doc. A/52/1, párr. 16.

ANDRESS, A.: *The Terror: The merciless War for Freedom in Revolutionary France*, Farrar, Straus and Girox, Nueva York (EEUU), 2006, p. 36.

APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, L. A.: “Enfrentamientos asimétricos. La respuesta del estado español frente a la amenaza del terrorismo: asimetría y simetría en el conflicto”, *Revista Saberes* (Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid), vol. 10, 2012, p. 5, disponible en <http://www.uax.es/> (fecha de consulta 02.08.2015).

ARGOMANIZ, J.: “El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (Barcelona Centre for

International Affairs), septiembre-octubre 2010, núm. 91, pp. 125-145; en concreto, pp. 141-142.

ARIAS FERNÁNDEZ, G.: “Las fronteras inteligentes de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 32, 2014.

ARIAS RODRÍGUEZ, J. M.: “El Programa de La Haya: un nuevo programa en el área de libertad, seguridad y justicia”, *La Ley*, núm. 1, 2007, pp. 1642-1657.

ARROYO ZAPATERO, L. y NIETO MARTÍN, A.: *Código de Derecho Penal Europeo e Internacional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008.

AVILÉS FARRÉ, J.: “Terrorismo Anarquista y Terrorismo Yihadí: un análisis comparativo”, *Historia y Política: ideas, procesos y movimientos sociales* (Universidad Complutense de Madrid y UNED), núm. 27, enero-junio (2012), pp. 227-249; en concreto, p. 235.

BALLESTEROS, M. A.: “El papel de la OTAN en la lucha contra el terrorismo internacional”, *Análisis Real Instituto Elcano*, núm. 138/2005, 17.11.2005, disponible en (fecha de consulta 12.06.2014): <http://www.realinstitutoelcano.org>

BAUDRILLARD, J.: “Otage et terreur: l'échange impossible”, en RODRIGO ALSINA, M.: *Los medios de comunicación ante el terrorismo*, Icaria, Barcelona, 1991, p. 27.

BAUTISTA SAMANIEGO, C.: “La Orden Europea de Detención y Entrega”, *Revista Policía*, núm. 205, octubre 2007, p. 13.

BERNER, B.: *The World According to Al Qaeda*, BookSurge, Estados Unidos, 2005.

BIN LADEN, O., al ZAWAHIRI, A. y al ZARQAUI, A. M.: *Global Jihad*, Pavilion Press, Nueva York (EEUU), 2006.

BLANC ALTEMIR, A.: “La respuesta de la Organización de las Naciones Unidas al terrorismo internacional” en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.) y CERVELL HORTAL, M. J. (coord.): *Derecho Internacional, Alianza de Civilizaciones y terrorismo global*, Diego Marín, Murcia, 2011, pp. 49-90.

BOEHM, F.: “Information Sharing in the Area of Freedom, Security and Justice-towards a Common Standard for Data Exchange between Agencies and EU Information Systems”, en GUTWIRTH, S., LEENES, R., DE HERT, P. y POULLET, J. (eds.): *European Data Protection: In Good Health?*, Springer, Dordrecht (Holanda), 2012, pp. 143-183.

BONN, M.: “El programa de La Haya. El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea” en ARROYO ZAPATERO, L. A. (coord.), NIETO MARTÍN, A. y MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M.: *El derecho penal de la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Universidad Castilla La Mancha, 2007, pp. 29-36.

BRISARD, J.-C. y MARTÍNEZ, D.: *Zarkaoui. Le nouveau visage d'Al-Qaida*, Librairie Arthème Fayard, París, 2005.

BULMER, S.: “El análisis de la Unión Europea como un sistema de gobernación”, *Revista de Estudios Políticos* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia), núm. 90, Octubre-Diciembre 1995, pp. 85-112; en concreto, p.11.

BURES, O.: “Europol’s fledgling counterterrorism role”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 20, Issue 4, 2008, pp. 498-517; en concreto, p. 501.

BURLEIGH, M.: *Sangre y Rabia*, Taurus, Barcelona, 2008.

CABELLO, A. M.: “La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad”, y con Hormigos Ruíz, J., *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales* (Asociación Castellano Manchega de Sociología), núm. 7, 2005, pp. 27-40; en concreto, p. 28, disponible en (fecha de consulta 08.09.2015): <http://www.redalyc.org>

CÁCERES, S.: “Los Países Árabes y la Sociedad de la Información”, *Cuadernos de la Sociedad de la Información*, Fundación Auna, Madrid, 2003, p. 6, disponible en (fecha de consulta 25.04.2015): <http://fundacionorange.es>

CARBONELL MATEU, J. C.: “Terrorismo: Algunas reflexiones sobre el concepto y el tratamiento Penal”, en GÓMEZ COLOMER, J. L.: *Terrorismo y proceso penal acusatorio*, Tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 49.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. J.: *La Cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003.

CASAS MÍNGUEZ, F.: “Política de inmigración en la UE”, *Ponencia presentada al III Congreso de la Red Española de Política Social* (celebrado en la Universidad pública de Navarra), 24-26 de noviembre de 2011, disponible en (fecha de consulta 23.06.2015): <http://www.uclm.es>

CASTIEN MAESTRO, J. I.: “Las corrientes salafíes. Puritanismo religioso, proselitismo y militancia”, *Cuadernos de Estrategia Instituto de Estudios Estratégicos*, núm. 163, pp. 117-154, disponible en (fecha de consulta 03.04.2015): <http://www.ieee.es/>

CERVELL HORTAL, M. J.: “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, 17-18 de diciembre de 2007, Iustel, Madrid, 2008.

CHICHARRO LÁZARO, A.: “El Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo: los nuevos retos de la cooperación judicial en materia civil”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 20, 2010.

COCKBURN, Patrick: *ISIS el retorno de la Yihad*, Ariel, Barcelona, 2015.

COLLIN, B.: "The Future of CyberTerrorism", *Proceedings of 11th Annual International Symposium on Criminal Justice Issues* (Universidad de Illinois), Chicago, 1996.

COLOM PIELLA, G.: "Luces y sombras de la transformación militar aliada", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 23, 2012, disponible en (fecha de consulta 12.06.2014): [www.reei.org](http://www.reei.org)

COLOMBO, E., "EU Databases and the Exchange of Information to combat Illegal Immigration", en *European Criminal Law Review*; vol. 4, afl. 3, pp. 236-247.

COOLSAET, R.: "EU counterterrorism strategy: value added or chimera?", *International Affairs* (Chatam House, The Royal Institute of International Affairs), Vol. 86, Issue 4, julio 2010, pp.857-873; en concreto, p. 869.

CURTIN, D. y MEIJERS, H.: "The principle of open government in Schengen and the EU: democratic retrogression?", *Common Market Law Review*, vol. 32, 1995, pp. 391-442; en concreto, p. 395.

CRESPO MACLENNAN, J.: "Del ocaso de las potencias europeas al auge de la Europa global: el proceso de integración europea, 1950-2007", en BENEYTO PÉREZ J. B. (dir.), MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords.): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

DA MOTA, J. L.: "Espacio judicial Europeo y EUROJUST", *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales* (Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla La Mancha), 2006, p. 2.

DA SILVA OCHOA, J. C.: "El Tratado de Lisboa: Tres consideraciones sobre un espacio común de libertad, seguridad y justicia", *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 10, octubre 2009, p. 5, disponible en (fecha de consulta 09/06/2015): <http://www.legaltoday.com>

DE AREILZA, J. M. y DASTIS, A.: "Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿Nuevos métodos para una Europa nueva?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1, Enero-junio 1997, p. 24.

DE CASTRO RUANO, J. L.: "La Unión Europea frente al terrorismo global: respuesta multidimensional ante una amenaza cada vez más presente", en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.) y CERVELL HORTAL, M. J. (coord.): *Derecho Internacional, Alianza de Civilizaciones y Terrorismo Global*, Diego Marín, Murcia, 2011, pp. 91-126.

DE FARAMIÑÁN GILBERT, J. M.: "Sobre los orígenes y la idea de Europa (en el cincuenta aniversario de la UE)", *Revista de Electrónica Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007, disponible en (fecha de consulta 09/06/2015): <http://www.reei.org>



DE LA CORTE IBÁÑEZ, L.: *La lógica del Terrorismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2006.

- *La Yihad Terrorista*, Jordán, J., Síntesis, Madrid, 2007, p. 47.

DE MIGUEL ZARAGOZA, J.: “La Cooperación judicial en los Pactos de Schengen”, *Noticias de la UE*, núm. 90, julio 1992, pp. 73-82, p.74.

DEL MORAL TORRES, A.: *Cooperación policial en la Unión Europea: la necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 484.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435.

DENING, D. E.: “Testimony before the Special Oversight Panel on Terrorism Committee on Armed Services U.S. House of Representatives”, 23.05.2000, disponible en (fecha de consulta 31.08.2015): <http://commdocs.house.gov/>

DE VRIES, G. J.: “The fight against terrorism: five years after 9/11”, ponencia en el marco del “annual European Foreign Policy Conference”, London School of Economics and King’s College, Londres, 30.06.2006.

DÍAZ BARRRADO, C. M.: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea. Nuevas perspectivas”, *Noticias de La Unión Europea*, núm. 218, 2003, pp.35-48.

- “El Espacio de libertad, seguridad y justicia”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dir.), DÍAZ BARRRADO, C. M. (dir.), ALCOCEBA GALLEGO, M. A. (coord.) y MANERO SALVADOR, A. (coord.): *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96.

DÍAZ DÍAZ, J. E.: “Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo”, *Real Instituto El Cano*, ARI núm. 29/2007, 05.03.2007, disponible en (fecha de consulta 15.07.2015): [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

DÍAZ PITA, M. P.: “La orden europea de investigación en materia penal (OEI9 y la lucha contra la criminalidad organizada transnacional en la UE”, Observatorio de la Criminalidad Organizada Transnacional (OCOT-Universidad de Salamanca y Universidad de Palermo), 13.05.2015, p. 2, disponible en (fecha de consulta 23.08.2015): <http://crimtrans.usal.es>

DISLEY, E., IRVING, B., HUGHES, W. y PATRUNI, B.: “Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol’s activities”, *Informe Técnico de RAND Europe*, 2012, disponible en (fecha de consulta 09.07.2014): <https://www.europol.europa.eu>

ECO, U.: “El terrorismo sería inimaginable sin los medios de comunicación de masas”, *El País*, 14.11.1978, disponible en (fecha de consulta 19.06.2013): <http://elpais.com>

ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “Causas sociopolíticas del terrorismo islamista”, en JORDÁN, J. (ed.): *Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

- “¿Proyección limitada de Al Qaeda en las tierras del Magreb islámico (AQMI)?”, *Revista Atenea Seguridad y Defensa*, 13.10.2010, disponible en (fecha de consulta 11.03.2013): <http://www.revistatenea.es>

EL-QORCHI, M.: “Hawala. ¿Cómo funciona este sistema de transferencia informal de fondos? ¿Debe ser regulado?”, *Revista Finanzas y Desarrollo*, vol. 39, núm. 4, diciembre 2002, disponible en (fecha de consulta 01.09.2015): <https://www.imf.org/>

FAJARDO DEL CASTILLO, T.: “El Programa de Estocolmo: últimos desarrollos de la política europea de libertad, seguridad y justicia”, en ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. (coord.), REMI NJIKI, M. (coord.) y DEL VALLE GÁLVEZ, J. A. (dir.): *Inmigración, seguridad y fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 153-174.

FLETCHER, G. P.: “The indefinable concept of terrorism”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, 2006, pp. 894-911.

FLORES SÁNCHEZ, M. L.: “Internet como herramienta del integrismo yihadista”, *Boletín de Información del CESEDEN* (Ministerio de Defensa), núm. 303, 2008, pp. 23-56; en concreto, p. 40, disponible en (fecha de consulta 31.08.2015): <http://www.defensa.gob.es/>

FUKUYAMA, F.: “The End of History?”, *The National Interest*, Summer 1989, pp. 3-18 y “Seguimos en el Fin de la Historia”, publicado en *The Wall Street Journal*, septiembre 2001, disponible en (fecha de consulta 25.03.2015): <http://www.wsj.com/>

GARCÍA GONZÁLEZ, J. M. y DE FRUTOS, J. L.: “La orden europea de detención y entrega”, *Revista Ciencia policial* (Instituto de Estudios de Policía), núm. 72 (marzo/abril), 2004, pp. 19-47.

GAVILÁN RUBIO, M.: “La cooperación judicial y policial europea. La orden europea de detención y entrega”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVII (2014), pp. 189-208.

GIL CALVO, E.: *El miedo es el mensaje. Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 246.

GOIZUETA VÉRTIZ, J. (dir.), GONZÁLEZ MURUA, A. R. (dir.) y PARIENTE DE PRADA, J. I. (dir.): *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Schengen y Protección de Datos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013.

GONZÁLEZ CALLEJA, E.: “Las Ciencias Sociales ante el problema del terrorismo”, *Revista electrónica Vínculos de Historia*, núm. 3, 2014, pp. 122-143; en concreto, pp. 123 y 124, disponible en (fecha de consulta 07.05.2015): <http://vinculosdehistoria.com/>

GREGORY, F.: “The EU’s response to 9/11: a case study of institutional roles and policy processes with special reference to issues of accountability and human rights”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, Issue 1–2, 2005, pp. 105-123; en concreto, p. 114.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “¿Alianza de civilizaciones?”, *Carthaginensia* (Revista de Estudios e Investigación. Instituto Teológico de Murcia OFM. Universidad de Murcia), XXIV, núm. 46, julio-diciembre 2008, pp. 379-391.

- “El Tratado de Lisboa y las instituciones (no jurisdiccionales) de la Unión”, con Cervell Hortal, M. J. en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dir.), DÍAZ BARRRADO, C. M. (dir.), ALCOCEBA GALLEGO, M. A. (coord.) y MANERO SALVADOR, A. (coord.): *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 165-190.
- *El Yihad: concepto, evolución y actualidad*, Espigas, Murcia, 2009.
- “Radicales y reformistas en el Islam (sobre el uso de la violencia)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXI, 2009, núm. 1, pp. 13-37.
- “Sobre el concepto de Yihad”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 4, núm. 1, 2009, pp. 189-214; en concreto, p. 212.
- *Derecho Internacional, alianza de civilizaciones y terrorismo global*, Diego Marín, 2011, Murcia.
- *Nosotros y el Islam*, Cervell Hortal, M. J. (Coord.), Diego Marín, Murcia, 2012.
- “El terrorismo yihadista y la prohibición del uso de la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo”, en RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 171-247.
- “La concepción del uso de la fuerza en el Derecho Islámico y su compatibilidad con el Derecho Internacional”, en AZNAR GÓMEZ, M. J. coord.), CARDONA LLORENS, J. (coord.), PUEYO LOSA, J. A. (ed.), RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, J. L. (ed.) y SOBRINO HEREDIA, J. M. (ed.): *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 643-668.
- *Introducción al Sistema Jurídico Internacional y de la Unión Europea*, Cervell Hortal, M. J., Diego Marín, 2014 (3ª edición), Murcia.
- *La Unión Europea y su Derecho*, Cervell Hortal, M. J. y Piernas López, J. J., Editorial Trotta, Madrid, 2015 (2ª edición).

GUTIÉRREZ ZARZA, M. A.: “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas y el aún poco conocido papel de EUROJUST” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.): *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 72-84.

GRINSTEAD, N.: “Iraqi imbroglío: The Islamic State and beyond. A brief analysis of the 2014 political-securiterrorismo yihadista crisis”, con Van Veen, E., *Clingendael Report*, noviembre 2014, disponible en (fecha de consulta 05.02.2015): <http://www.clingendael.nl/>

HACKER, F.: *Terror: Mito, Realidad, Análisis*, Plaza & Janés, Barcelona, 1975, p. 19.

HERRERO SORIANO, R.: *Cooperación policial entre los países miembros del espacio Schengen: Sistema de Información Schengen II*, UNED, Madrid, 2012.

HOFFMAN, B.: *A mano armada. Historia del Terrorismo*. Espasa Calpe, Madrid, 1999, p. 63.

HORMIGOS RUIZ, J.: “La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad”, con Cabello, A. M., *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales* (Asociación Castellano Manchega de Sociología), núm. 7, 2005, pp. 27-40; en concreto, p. 28, disponible en (fecha de consulta 08.09.2015): <http://www.redalyc.org/>

HUNTINGTON, S. P.: “The Clash of Civilizations”, *Foreign Affairs* (Council on Foreign Relations), vol. 72, núm. 3, 1993.

IGLESIAS SÁNCHEZ, S.: “La Jurisprudencia del TJUE en el ámbito del espacio de la libertad, seguridad y justicia y las competencias de los Estados miembros”, en DONAIRE VILLA, F. J. (coord.) y OLESTI RAYO, A. (coord.): *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 47-64.

JAR COUSELO, G.: “El papel de la Policía en una Sociedad Democrática”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS), núm. 85, 1999, pp. 199-220.

JIMÉNEZ VILLAREJO, F.: “El intercambio de información policial. Breve comentario a la ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Jornadas Red de Cooperación Internacional*, Ponencia 13 de junio de 2013, p. 9, disponible en (fecha de consulta 06.07.2015): <https://www.fiscal.es>

JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R.: “Equipos Conjuntos de Investigación”, *Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales* (Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla La Mancha), 2006, p. 4, disponible en (fecha de consulta 02.04.2013): <http://portal.uclm.es>

JORDÁN, J.: “Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España”, *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 11/2005, pp. 1-25, disponible en (fecha de consulta 14.03.2014): <http://criminnet.ugr.es>

- “El Yihadismo en Europa: tendencias y evolución”, con Torres Soriano, M. R., *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, 21-23 de septiembre 2005, Madrid, p. 10.
- “Las raíces doctrinales del terrorismo yihadista”, *Safe Democracy Foundation*, 2006, disponible en (fecha de consulta 24.02.2015): <http://spanish.safe-democracy.org>

- *La Yihad Terrorista*, De La Corte, L., Síntesis, Madrid, 2007, p. 47.
- “Evolución organizativa de la militancia yihadista en España”, *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 12/2014, 05.03.2014, disponible en (fecha de consulta 09.02.2015): <http://www.realinstitutoelcano.org>
- “Incidencia del terrorismo de inspiración yihadista en Estados Unidos y Europa Occidental: un análisis comparado”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 37, marzo 2015, pp. 89-117; en concreto, p. 115, disponible en (fecha de consulta 04.09.2015): <http://www.ugr.es/>

JOWETT, G. S. y O'DONELL, V.: *Propaganda and persuasion*, Sage Publications, California (EEUU), 1992, p. 4.

KARIM CHAYA, G.: *El yihad Global: el terrorismo del Siglo XXI. Enfoques y proyecciones*, International Windmills Edition, California (EEUU), 2010, p. 17.

KEPEL, G.: *El yihad: expansión y declive del islamismo*, Península, Barcelona, 2001.

LAMARCA PÉREZ, C.: “Sobre el Concepto de Terrorismo (A propósito del caso Arnedo)”, *Anuario de de Derecho Penal y Ciencias Penales*, BOE-Publicaciones, p. 1, disponible en (fecha de consulta 12.03.2015): <http://www.boe.es/>

LAQUEUR, W.: *The Age of Terrorism*, Weidenfeld & Nicolson, Londres, 1987, p. 3.  
- *Una Historia del Terrorismo*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003.

LEITE, E.: “El Terrorismo yihadista, el nuevo terrorismo express”, *Iris Press magazine*, 04.02.2015.

LEJUENE, Y. (dir.): *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruselas, 1998.

LIA, B.: *The society of the Muslim Brothers in Egypt: The Rise of an Islamic Mass Movement, 1928-1942*, Ithaca Press (Reino Unido), 1998.

LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: “La Política exterior de la Unión Europea en el Mediterráneo”, en FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. (coord.) y GUTIÉRREZ CASTILLO, V. (coord.): *La Conferencia de Algeciras y las Relaciones Internacionales*, Junta de Andalucía/Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, Sevilla, 2008, p. 234.

MORENO CATENA, V.: “La orden europea de detención en España”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 78, 2005, p. 11.

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

- *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, con Liñán Nogueras, D. J., Tecnos, Madrid, 2014, pp. 105 y 106.

MARICA, A.: “El sistema de tratamiento de la Información en EUROPOL”, *Working Papers* (Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Barcelona), núm. 309, 2012.

MARÍN, M. y URREA CORRES, M.: “Una aclaración necesaria”, *El País*, 01.12.2011, disponible en (fecha de consulta 09/06/2015): <http://internacional.elpais.com>

MARTÍN, J.: *Los Hermanos Musulmanes*, La Catarata, Madrid, 2011.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La flexibilidad en el Tratado de Ámsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, Enero/Junio 1998, pp. 205-232; en concreto, p. 232.

- “La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia: en busca de una acción de la Unión eficaz, coherente y coordinada” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 23-48.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R. P.: “La denominada primavera árabe en el norte de África, con especial referencia a Marruecos, y sus repercusiones para la seguridad europea”, en GUTIERREZ ESPADA (dir.) y CERVELL HORTAL, M. J. (coord.): *Nosotros y el Islam*, Diego Marín, Murcia, 2012.

MARTÍNEZ SIERRA, J. M.: “La cooperación reforzada tras Niza”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, 2000, pp. 31-82, disponible en (fecha de consulta 09/02/2015): <http://repositori.uji.es>.

MASLOW A. H.: *Motivación y personalidad*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1991, pp. 25 y 26.

MAZZOLENI, G.: *La Comunicación Política*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p. 72. En este libro se recoge una entrevista a Omar Bakri en el periódico italiano *Il Corriere Della Sera*.

MELLADO PRADO, P.: “El funcionamiento de las instituciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 2006, pp. 35-49.

MITCHELL, R. P.: *The society of the Muslim Brothers*, Oxford University Press, Oxford (Reino Unido), 1993.

MORÁN BLANCO, S.: “La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia: visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 26, 2010, pp. 251-284; en concreto, p. 256.

NIEMEIER, M.: “The Exchange of Information between Police Organisations in the EU under the Treaty of Lisbon - Routine and Difficulties from a Practical

Perspective”, en ADEN, H. (ed.): *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon: Opportunities and Limitations*”, Nomos, Alemania, 2015, pp. 235-244.

NINO, M.: “The protection of personal data in the fight against terrorism New perspectives of PNR European Union instruments in the light of the Treaty of Lisbon”, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, Issue 1 (January), 2010, pp. 62-85.

OLESTI RAYO, A.: “El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales* (Generalidad de Cataluña), núm. 15, abril 2012, pp. 44-84.

ORTEGA, A.: *Las cooperaciones reforzadas como método de integración en El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 181-186.

PÉREZ FRANCESCH, J. LL., GIL MÁRQUEZ, T. y GACITÚA ESPÓSITO, A.: “Informe sobre el PNR. La utilización de datos personales contenidos en el registro de nombres de pasajeros: ¿fines represivos o preventivos?”, *Working Papers* (Instituto de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Autónoma de Bracelona), núm. 297, 2011, pp. 23 y 24, disponible en (fecha de consulta 09.08.2015): <http://www.icps.cat/>

PÉREZ MARÍN, M. A.: *La lucha contra la criminalidad en la Unión Europea: el camino hacia una jurisdicción penal común*, Atelier, Madrid, 2013.

PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La definición jurídico-internacional del terrorismo como cuestión previa en la lucha antiterrorista: ¿misión imposible?”, en HINOJO ROJAS, M. y PELÁEZ MARÓN, J. M.: (coords.): *Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea. Liber Amicorum profesor José Manuel Peláez Marón*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, p. 585-606.

PÉREZ SOUTO, G.: “EUROJUST:¿un instrumento eficaz en la lucha contra el crimen organizado?”, *Revista General de Derecho Europeo* (IUSTEL), núm. 30, mayo de 2013.

PÉREZ VENTURA, O.: “Takfir wal-Hijra, yihadismo extremo en España”, *Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos*, 03.09.2012, disponible en (fecha de consulta 12.01.2015): <http://www.gees.org/>

PERRY BARLOW, J.: “Declaración de Independencia del ciberespacio”, presentada en Davos (Suiza), el 8 de febrero de 1996, disponible en (fecha de consulta 31.08.2015): <http://www.uhu.es/>

PETER SCHMID, A.: *International terrorism: a new guide to actors*, Transaction Publishers, Nueva York, 2005.

PONTE, M.: “La reforma de los delitos de terrorismo mediante la Ley Orgánica 2/2015”, *Análisis GESI*, 11/2015, disponible en (fecha de consulta 08.02.2015): <http://www.seguridadinternacional.es/>

REINARES, F.: “Estado, democracia liberal y terrorismo político”, *Revista del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* (CEPC, Ministerio de la Presidencia), núm. 16, 1993, pp. 113-132; en concreto, pp. 116 y 118.

- “Conceptualizando el terrorismo internacional”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 82/2005, 01.07.2005, disponible en (fecha de consulta 02.12.2014): <http://www.realinstitutoelcano.org>
- “Los yihadistas en España: perfil socio demográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012”, con García-Calvo, C., *Real Instituto Elcano*, DT núm. 11/2013, 26.6.2013, disponible en (fecha de consulta 06.05.2015): <http://www.realinstitutoelcano.org>

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M.: “El terrorismo en la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36, Madrid, mayo/agosto 2010, pp. 531-559; en concreto, pp. 539 y 554.

RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Á.: “Derechos fundamentales, lucha antiterrorista y espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, *Revista Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 2006, pp. 219-234.

ROUGIER, B. (dir.): *Qu'est-ce que le salafisme?*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008.

ROY, O.: *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*, Biblioteca del Islam Contemporáneo núm. 20, Bellaterra, Barcelona, 2003.

SÁNCHEZ FERLOSIO, R.: “Notas sobre el terrorismo”, en REINARES-NESTARES, F. (comp.): *Terrorismo y sociedad democrática*, Akal, Madrid, 1982, p. 79.

SÁNCHEZ LEGIDO, A.: “La Euro-orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007, pp. 3, 4 y 5.

SÁNCHEZ PATRÓN, J. M.: “Hacia la definición del crimen de terrorismo: las propuestas internacionales a la luz de la práctica española”, *Revista General de Derecho Penal*, vol. 19, 2013, pp. 1-34.

SANZ MORÁN, A. J.: “La orden europea de detención y entrega: algunas consideraciones de carácter jurídico-material”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (coord.): *Cooperación Judicial Penal en la UE: la orden europea de detención y entrega*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 94.

SCHMID, A. P.: *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature*, Transaction Books, New Jersey (EEUU), 1984, pp. 119-158.



SERRANO AMADO, R. y VALLESPÍN PÉREZ, D.: “La Euroorden y el respeto de los derechos fundamentales” en DONAIRE VILLA, F. J. (coord.) y OLESTI RAYO, A. (coord.): *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 93-106.

SERRANO GÓMEZ, A.: *Derecho Penal, Parte Especial*, Dykinson, Madrid, 2004, p. 1035.

SERZYSKO, A.: “Eurojust and the European Judicial Network on a new legal basis”, *ERA-Forum* (Academy of European Law, Alemania), 2011, núm. 4, vol. 11, pp. 585 a 660.

SETAS VÍLCHEZ, C.: “¿De qué hablamos cuando hablamos de Al Qaeda?”, *Revista del IEEE* (Ministerio de Defensa), núm. 4, 2014, pp. 41-70, disponible en (fecha de consulta 09.02.2015): <http://www.ieee.es>

SORROZA, A.: “UE: responsabilidad internacional y seguridad interior en la lucha contra el terrorismo global”, en BENEYTO, J. M. (dir.): *La UE como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Instituto Universitario de Estudios Europeos (Universidad San Pablo-CEU), Madrid, 2011, pp. 99-125.

STORINI, C.: *Parlamentos Naciones y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

SUOMINEN, A.: “The Past, Present and the Future of EUROJUST”, *Maastricht Journal of European and comparative law*, vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 217-234.

TERNISIEN, J.: *Los Hermanos musulmanes*, Bellaterra, Barcelona, 2007.

TOSCANO, R.: “Por una definición del terrorismo”, *El País*, 03.07.2012, disponible en (fecha de consulta 06.07.2015): <http://elpais.com/>

URREA CORRES, M.: *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, pp. 42-53.

URTIZBEREA SEIN, I.: “Cooperación policial y derecho de persecución a la luz de un asunto en la frontera hispano-francesa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997-1, p. 297.

VACAS FERNÁNDEZ, F.: *El terrorismo como crimen internacional: definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

VAN OTRIVE, L.: “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”, *Revista d’Afers Internacionals* (Fundación Barcelona Centre for International Affairs-CIDOB), 2001, núm. 53, pp. 43-61.

VAN VEEN, E.: “Iraqi imbroglio: The Islamic State and beyond. A brief analysis of the 2014 political-securiterrorismo yihadista crisis”, con Grinstead, N., *Clingendael*

*Report*, noviembre 2014, disponible en (fecha de consulta 05.02.2015): <http://www.clingendael.nl/>

VELASCO TUDURI, S.: “Al Qaeda: origen, evolución y su presencia hoy en el mundo”, *Cuadernos de estrategia del IEEE* (Ministerio de Defensa), núm. 163, 2013, pp. 155-184, disponible en (fecha de consulta 09.02.2015): <http://www.ieee.es>

WILKINSON, P.: *Political Terrorism*, The Macmillan Press, Londres, 1974, pp. 16 y 17.

WILLIAMS, A.: “Uno de los retos mayores de Europa es el carácter global del crimen organizado y su facilidad para cruzar fronteras”, *Revista Escritura Pública* (Consejo General del Notariado), núm. 73, 2012, pp.34-37.

WITKER, I.: “Occidente ante las nuevas tipologías del terrorismo”, *Revista de Estudios Públicos* (Santiago de Chile), núm. 98, 2005, pp. 227-253; en concreto, p. 231.

WRIGHT, L.: *La torre elevada: Al Qaeda y los orígenes del 11S*, Debate, Barcelona, 2009.

YÉBENES GADEA, A.: “La cooperación policial transfronteriza”, *Revista de Ciencia Policial*, núm. 51, 1999 Noviembre-Diciembre, pp. 97-118; en concreto, p. 23.

ZILLER, J.: “El Tratado de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (Universidad de Granada), año 4, núm. 7, enero-junio de 2007, pp. 21-30; en concreto p. 22.

## BIBLIOGRAFÍA DOCUMENTAL

### Organización de Naciones Unidas:

- Convención para la prevención y represión del terrorismo, 19, Sociedad de Naciones, O.J. 23 (1938), Sociedad de Naciones doc. C.546 (I) M.383 (I).1937.V (1938) (16 noviembre de 1937).
- Convenio Europeo celebrado el 27 de enero de 1977, para la Represión del Terrorismo. Ratificado por España por Instrumento de 9 de mayo de 1980. BOE núm. 242, de 8 de octubre de 1980.
- -Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004.
- Informe del Secretario General sobre el seguimiento de 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.
- “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, A/RES/60/288, resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006 y publicada el 20 septiembre de 2006.
- NATO, Standardization Agency (NSA), AAP-6 Glosario de Términos y Definiciones, OTAN, Bruselas, 2010, p. 2-T-5, disponible en (fecha de consulta 04.09.2014): <http://www.lexicool.com/>
- Informe “El Uso de Internet con fines Terroristas”, UNODC, en colaboración con el Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo, Nueva York (EEUU), julio de 2013, disponible en (fecha de consulta 07.04.2014): <https://www.unodc.org>
- Resolución 2178 (de 24 de septiembre de 2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

### Unión Europea:

#### A) Derecho primario:

- Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea [DOUE C 83/01, 30 de marzo de 2010].

- Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [DOUE C 83/01, 30 de marzo de 2010].
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [DOUE C 83/02, 30 de marzo de 2010].
- 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 [DOUE C 306, 17 de diciembre de 2007].
- Protocolo núm. 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea [DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007].

**B) Reglamentos, Directivas y Decisiones:**

- Reglamento (CE), núm. 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales para las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos [DO núm. L 8/ 12.01.2001, pp. 1-22]; corrección de errores DO núm. L 164 de 26.06.2007, pp. 36-36.
- Decisión 2002/187/JAI, 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].
- Decisión marco 2002/465/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a los equipos conjuntos de investigación [DOUE núm. L 162, 20.06.2002, pp. 1-3].
- Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo [DOUE, L 164 de 22.6.2002].
- Decisión marco del Consejo 2002/584/JAI, 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, pp. 1-20].
- Reglamento (CE) 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo [DO núm. L 162 de 30.04.2004].
- Decisión 2005/211/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo [DO L 68 de 15.03.2005].
- Reglamento (CE) no 1160/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, por lo que se refiere al acceso al

- Sistema de Información de Schengen por parte de los servicios de los Estados miembros competentes para la expedición de los certificados de matriculación de vehículos [DOUE L 191/18, 22.07.2005].
- Decisión 2005/511/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a la protección del euro contra la falsificación mediante la designación de EUROPOL como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro [DO L 185 de 16.7.2005, p. 35].
  - 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 [DO L 253 de 29.09.2005].
  - 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 200/820/JAI [DO L 256 de 01.10.2005, pp. 63-70].
  - Reglamento 562/2006 por el que se estableció un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, denominado Código de Fronteras Schengen [DOUE L 105, de 13 de abril de 2006].
  - Decisión 2006/560/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2006, por la que se modifica la Decisión 2003/170/JAI relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros [DOUE 219, 10.08.2006, pp. 31 a 32].
  - Decisión Marco 2006/960/JAI, de 18 de diciembre, del Consejo sobre la simplificación del 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, pp. 89-100; con una rectificación en el DO L 75 de 15.03.2007].
  - Reglamento (CE) número 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, pp. 4-23].
  - Decisión 2007/533/JAI, 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, pp. 63-84].
  - 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, pp. 1-11].
  - 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 [DO L 210 de 06.08.2008, pp. 12-72].

- 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, pp. 1–38].
- Decisión del Consejo 2008/633/JAI de 23 de junio de 2008 sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de 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].
- Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada [DOUE L 300 de 11.11.2008].
- 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, pp. 60/71].
- Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo, de 9 de diciembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo [DO L 330 de 09.12.2008].
- Decisión Marco 2009/299/JAI, de 26 de febrero de 2009, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado [DO L 81 de 27.3.2009, pp. 24-36].
- 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 L 138, de 04.06.2009].
- 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 (UE) responsable de la cooperación entre Estados miembros para la aplicación de la ley [DO L 121 de 15.05.2009, pp. 37–66].
- Decisión del Consejo 2009/936/JAI, de 30 de noviembre de 2009, por la que se adoptan las normas de desarrollo aplicables a los ficheros de trabajo de análisis de EUROPOL [DOUE núm. L 325/14; 11.12.2009].
- 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 (UE) responsable de la cooperación entre Estados miembros para la aplicación de la ley [DO L 121 de 15.05.2009, pp. 37–66].

- Decisión 2010/131/UE del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior (COSI) [DO L 52 de 03.03.2010].
- Decisión del Consejo 2010/412/UE, de 13 de julio de 2010, sobre a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera entre ambos Estados a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo [DO L 195, 27.07.2010].
- Reglamento (UE) 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales [DOUE L 295, de 06 de noviembre de 2013, pp. 1 a 10].
- Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema EURODAC para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013 [DO L 180 de 29.6.2013, aplicable desde el 20 de julio de 2015].
- Directiva 2014/41/UE 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].
- Decisión (PESC) 2015/521 del Consejo de fecha 26.03.2015 [DOUE L 82/107], por la que se actualiza y 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 la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, y se deroga la Decisión 2014/483/PESC.

C) Otros actos y documentos:

- Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL) [DO C 316 de 27.11.1995] y Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la UE, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) [DO C 316 de 27.11.1995].
- Acción Común 96/002/JAI de catorce de octubre de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del art. K.3 del Tratado de la UE, por la que se define un marco de orientación común para las iniciativas de los Estados miembros sobre funcionarios de enlace.
- Acción Común 98/428/JAI, de 29 junio 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la creación de una Red Judicial Europea que fue 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, pp. 130-134].

- Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia; Consejo Europeo de Tampere, 15-16 octubre 1999: “Hacia una Unión de libertad, seguridad y justicia: los hitos de Tampere”, 16 de octubre de 1999.
- Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, que establece, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea [DO C 197, 12.07.2000].
- Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo.
- Recomendación del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa a un *modelo de acuerdo por el que se crea un equipo conjunto de investigación* (ECI) [DO C 121 de 23.05.2003, p. 1].
- Posición Común 2003/402/PESC del Consejo de 5 de junio de 2003 por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2002/976/PESC [DO L 16 de 22 de enero de 2003].
- Consejo de la Unión Europea, 29 de marzo de 2004, 7906/04, “Declaración de lucha contra el terrorismo”.
- Comunicación de la Comisión, de 16 de junio de 2004, acerca de la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley [COM (2004) 429 final - no publicada en el Diario Oficial].
- Comunicación de 20 de octubre de 2004, sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras [COM (2004) 700 final - Diario Oficial C 14 de 20.1.2005].
- Posición común 2005/69/JAI del Consejo, de 24 de enero de 2005 relativa al intercambio de determinados datos con dicha organización policial internacional [DO L 27 de 29.01.2005].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, “Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia” [COM (2005) 184 final – DOUE C 236 de 24.09.2005].
- Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea [DOUE C 198 de 12.08.2005].



- Consejo de la Unión Europea, de 30 de noviembre de 2005, 14469/4/05 REV 4, “Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo”.
- Comunicación de la 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 (cuadro de indicadores) [COM (2006) 333 final – DO C 184 de 08.08.2006].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 28 de junio de 2006 – Evaluación de las políticas de la Unión Europea en materia de libertad, seguridad y justicia [COM (2006) 332 final – DO C 184 de 08.08.2006].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 28 de junio de 2006 – Ejecución del Programa de La Haya: el camino a seguir [COM (2006) 331 final – DO C 184 de 08.08.2006].
- Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Posición común 2005/69/JAI del Consejo, de 24 de enero de 2005 relativa al intercambio de determinados datos con dicha organización policial internacional [COM (2006) 167 final- no publicada en el Diario Oficial].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 3 de julio de 2007 – Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2006 [COM (2007) 373 final – DO C 191 de 17.08.2007].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo 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].
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al 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].
- Documento 16.637/09 JAI 873 del Consejo que invita a ejecutar una Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE.
- Informe del Coordinador Antiterrorista de la UE al Consejo 15359/09/REV 1, 26 Nov. 2009.
- Posición Común 2009/468/PESC del Consejo de 15 de junio de 2009 por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2009/67/PESC.
- Conclusiones del Consejo de 30 noviembre de 2009, 16637/09, “Estrategia de la UE para la gestión de la información para la seguridad interior”.

- Documento del Consejo 5842/2/2010, Estrategia de Seguridad Interior para la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad.
- 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].
- 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 Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 – Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia [COM\_(2010) 385 final – no publicada en el Diario Oficial].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 – La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros [COM (2010) 386 final – no publicada en el Diario Oficial].
- Comunicación de la Comisión, de 21 de septiembre de 2010, sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países [COM (2010) 492 final – no publicada en el Diario Oficial].
- 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].
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Fronteras inteligentes: opciones y camino a seguir [COM (2011) 680 final – no publicada en el Diario Oficial].
- Primer informe anual sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE”, Bruselas, 25 de noviembre de 2011, [COM (2011) 790 final].
- Documento del Consejo 15790/1/11 Rev1 sobre Manual para la Constitución de Equipos Conjuntos de Investigación aprobado por Europol y Eurojust.
- Comunicación de la Comisión sobre Proyecto de “Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las autoridades competentes a efectos de la prevención, investigación, detección y enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de estos datos”, [COM (2012) 10 final – no publicada en el Diario Oficial].

- Comunicación del año 2012 sobre “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 – no publicada en el Diario Oficial].
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 07.12.2012, relativo a la aplicación de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 (“Decisión Prüm”) [COM (2012) 732 final].
- Comunicación de la Comisión en la que se realiza una propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI [COM (2013) 173 final, de 27 de marzo de 2013].
- “Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, 2010-2014” Bruselas, 20 de junio de 2014, [COM (2014) 365 final].
- Conclusiones del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014, Bruselas (OR. en) EUCO 79/14.
- Conclusiones del Consejo de 24 noviembre de 2014, 15701/1/14, “Actualización de la Estrategia de la UE para la gestión de la información para la seguridad interior”.
- Resolución Doc. 2015/2530/(RSP) del Parlamento Europeo sobre medidas antiterroristas, de 11 de febrero de 2015.
- 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].
- Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2014, sobre la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2014/2918-RSP).
- Informe de situación sobre la aplicación del enfoque común sobre las agencias descentralizadas de la UE, Bruselas 24.04.2015 [COM (2015) 179 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].
- Informe de situación y tendencias del terrorismo en la UE de EUROPOL (TE-SAT) del año 2015”, 09.06.2015, p. 22, disponible en (fecha de consulta 01.09.2015): <https://www.europol.europa.eu>
- Informe 9422/1/15 REV 1 del Coordinador de la lucha antiterrorista de la UE para El Consejo, “actuación consecutiva a la declaración de los miembros del

Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: Informe sobre la aplicación de las medidas”, de fecha 10 de junio de 2015.

- “Proyecto de Conclusiones del Consejo de la UE sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020”, Bruselas, 10 de junio de 2015, 9798/15.

### **Derecho español y Convenios suscritos por España:**

- Constitución Española [BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424 (112 pp.)].
- Real decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal [BOE núm. 260 de 17 de junio de 1882].
- Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, [BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1986, pp. 9604 a 9616 (13 pp.)].
- Acuerdo de Adhesión de España a los Acuerdos de Schengen [BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994, pp. 10390 a 10422].
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal [BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995].
- Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, hecho *ad referendum* en Blois el 7 de julio de 1998 [BOE núm. 224 de 18 de Septiembre de 2003].
- Ley 3/2003 de 14 de marzo sobre la OEDE y la Ley Orgánica 2/2003 de 14 de marzo complementaria de la anterior [BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2003].
- Ley 11/2003, de 21 de mayo sobre Equipos Conjuntos de Investigación penal en el ámbito de la Unión Europea [BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2003].
- Ley Orgánica 3/2003 reguladora del régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos Equipos [BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2003].
- “Acuerdos de Évora” de 19 de noviembre de 2005 [BOE núm. 67 de 18 de Marzo de 2008].
- Ley Orgánica 6/2010, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial [BOE núm. 182, de 28 de julio de 2010, pp. 65770 a 65771 (2 pp.)].
- Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea [BOE núm. 182, de 28 de julio de 2010, pp. 65772 a 65779 (8 pp.)].

- Orden ministerial INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía [BOE núm. 21, de 24 de enero de 2013], última modificación: 25 de marzo de 2015.
- Fiscalía General del Estado, Consejo Fiscal: “Informe en relación con la problemática relativa a los equipos conjuntos de investigación”, de 23 de Julio de 2014, p. 4.
- Ley 23/2014, de 20 de noviembre sobre reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea [BOE núm. 282 de 21 de noviembre de 2014].

**Otros:**

- DOD Directive 12/2000, United States of America, Department of Defense, disponible en (fecha de consulta 23.01.2015): <http://www.defense.gov/>
- United States of America, Department of State: “Patterns of Global Terrorism 2003”, april 2004.
- Code of Federal Regulations 28§ 085. También en “FBI Publications about terrorismo”, disponible en (fecha de consulta 05.11.2014): <http://www.fbi.gov/>