

## Consideraciones concretas relativas a la reforma de los delitos de terrorismo

En 2008, tras la visita a España del Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, recomendó al Gobierno poner *“en marcha un proceso de revisión por expertos independientes de la idoneidad de las definiciones que contienen. En la revisión deberían participar especialistas de los derechos humanos en los planos nacional e internacional y del derecho penal”*<sup>1</sup>. No sólo no se ha llevado a cabo dicho proceso de revisión de las definiciones, sino que la forma elegida para introducir las reformas propuestas, de tan hondo calado –ya sea por la vía de enmiendas, en una fase tan avanzada de tramitación de la norma, o mediante una nueva Proposición de Ley al Congreso que se tramitaría por vía de urgencia- precisamente obstaculiza toda participación significativa de la sociedad civil en el debate e impide recabar los informes preceptivos así como evaluar el impacto de la reforma en materia de derechos humanos.

Las medidas de derogación o suspensión de derechos y libertades civiles deben cumplir estrictamente determinados requisitos<sup>2</sup>: que las normas sean accesibles, previsibles y precisas; que se justifique la restricción de derechos; que la restricción sea considerada necesaria en una sociedad democrática; que sea proporcionada con los objetivos que se persiguen y las razones que la motivan; y que no sea discriminatoria.

Uno de los pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo es el respeto general de los derechos humanos y del estado de Derecho<sup>3</sup>. Las Líneas Directrices sobre los Derechos Humanos en la lucha contra el terrorismo del Consejo de Europa afirman que, cuando una medida restringe los derechos humanos, tales restricciones deben estar definidas de manera lo más precisa posible y ser necesarias y proporcionadas al fin perseguido<sup>4</sup>. El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo

---

<sup>1</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Misión a España, A/HRC/10/3/Add. 2, de 16 de diciembre de 2008, párr. 53.

<sup>2</sup> Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Doc. E/CN.4/1985/4(1985).

<sup>3</sup> Resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006, de la Asamblea General, Plan de Acción en Anexo, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/288>

<sup>4</sup> Líneas Directrices sobre los Derechos Humanos en la lucha contra el terrorismo adoptadas por el Comité de Ministros el 11 de julio de 2002, Consejo de Europa, Línea Directriz III, disponibles en <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/victims/Guidelines%20CM.pdf>

de Europa, durante su reciente visita a España, ha instado a que no se sacrifiquen los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

En concreto, respecto de España, tanto el Comité de Derechos Humanos como el Relator han expresado preocupación por la falta de precisión y el alcance potencialmente excesivo de las definiciones de terrorismo, concluyendo que las disposiciones relativas al terrorismo no satisfacen plenamente el requisito de legalidad recogido en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup>. Las enmiendas propuestas por el Grupo Parlamentario Popular y que servirán de base para elaborar la nueva Proposición de Ley de reforma del Código Penal en esta materia no sólo no corrigen estas deficiencias<sup>6</sup>, sino que ahondan en la actual vaguedad e imprecisión. Ello es contrario a las exigencias del principio de legalidad. También resulta preocupante la falta de justificación respecto de algunas disposiciones, el aumento desproporcionado e injustificado de las penas, así como las restricciones desproporcionadas al derecho a la libertad de expresión.

### 1. Artículo 571 (Enmienda Núm. 874)

Se justifica la reforma de este artículo para adaptar la definición de terrorismo a la tipificación incluida en la Decisión Marco de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la nueva redacción **no se ajusta efectivamente a la definición contemplada en la Decisión Marco**<sup>7</sup>. Por un lado, se **amplía excesivamente el catálogo de delitos** que podrían ser considerados delitos de terrorismo, desbordando el listado de la propia Decisión Marco. Así, se pretenden incluir delitos como el aborto, la manipulación genética, contra la libertad o indemnidad sexual, de torturas y contra la integridad moral, contra la seguridad colectiva, contra la Constitución, contra el orden público y contra la

---

<sup>5</sup> Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, España CCPR/C/ESP/CO/5, de 5 de enero de 2009, párr. 10 (refiriéndose a los artículos 572 a 580 del Código Penal); Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Misión a España, *doc. cit.*, párrs. 8, 9 y 52 (refiriéndose a los artículos 572-579).

<sup>6</sup> Ver, Rights International Spain, Análisis Jurídicos – Seguridad y Derechos Civiles- “Análisis del proyecto de ley de reforma del Código Penal (IV). Una oportunidad perdida de fortalecer el estado de derecho en materia de terrorismo”, enero de 2014, disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/9ca2129bbf6456cb5a2ecb6591b747b081dc0143.pdf> y Recomendaciones dirigidas al Congreso a propósito del Proyecto de Ley de reforma del Código Penal, disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/9ca2129bbf6456cb5a2ecb6591b747b081dc0143.pdf>

<sup>7</sup> Según el artículo 1 de la Decisión Marco: “Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) (...); a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; b) atentados graves contra la integridad física de una persona; c) secuestro o toma de rehenes; d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, (...); e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h)”.

Comunidad Internacional, que no figuran en el artículo 1 de la Decisión Marco. Además, se incorpora una cláusula de cierre excesivamente amplia, como lo es “cualquier otro delito de carácter grave”, que **choca con los requisitos de previsibilidad, accesibilidad y proporcionalidad**.

Por otro lado, y respecto de las **finalidades de la conducta terrorista**, la nueva redacción propuesta igualmente excede lo previsto en la Decisión Marco<sup>8</sup>. Además se utilizan **conceptos vagos e indeterminados** tales como “crear un grave sentimiento de inseguridad o temor o, alterar gravemente de cualquier otro modo la paz social”, así como “y por la forma de comisión o sus efectos sea idóneo para dañar gravemente a un Estado u Organización Internacional”. Estas **expresiones plantean problemas de legalidad y aumenta el riesgo de arbitrariedad**.

Resulta preocupante, por ejemplo, que al incluir dentro del catálogo de delitos de terrorismo aquellos “contra el orden público”<sup>9</sup>, unido a la finalidad de “crear un grave sentimiento de inseguridad o temor o, alterar gravemente de cualquier otro modo la paz social”, podría llevar a tratar como terrorismo actos de protesta social o la expresión libre de ideas u opiniones en el contexto de discusiones no violentas sobre asuntos de interés general.

## **2. Artículo 572 (Enmienda Núm. 875)**

Se incrementan las penas **sin dar una explicación razonable** de por qué sería necesario tal incremento punitivo más allá del propio de “la gravedad de los delitos cometidos”.

## **3. Artículo 573 (Enmienda Núm. 876)**

Igualmente se incrementan las penas **sin dar una explicación razonable** sobre la necesidad del incremento propuesto.

Se extiende la conducta no sólo a “quienes pertenezcan, actúen al servicio o colaboren” con una organización o grupo terrorista, sino también a “quienes pretendan favorecer o contribuir a sus fines”, a “quienes hayan mostrado su disposición a cometer” o “hayan iniciado preparativos para ello, forme parte o colaboren con un grupo que haya mostrado su disposición a cometer” o “colaboren con un individuo que haya mostrado su disposición a cometer” o “haya iniciado preparativos para ello”. Estas **expresiones son demasiado difusas y chocan con los requisitos de previsibilidad**, claridad y

---

<sup>8</sup> Artículo 1 de la Decisión Marco: “...cuando su autor los cometa con el fin de: intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o una organización internacional”.

<sup>9</sup> Ver, Rights International Spain, Análisis Jurídicos – Seguridad y Libertades Civiles “Análisis del Anteproyecto de Reforma del Código Penal (I): La criminalización de la protesta social en el Anteproyecto”, marzo 2013, disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/eeacc6f70f85b809b5b3041cd1506b8892ef7d8b.pdf>

proporcionalidad. Estas posibilidades darían un margen considerable de interpretación a los jueces, aumentando el riesgo de arbitrariedad.

En definitiva, se castigaría no sólo la comisión del delito concreto sino los actos preparatorios. El **castigo de tales actos resulta desproporcionado, además de no estar debidamente justificado**. El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, durante su última visita a España, expresó preocupación por las propuestas para castigar los actos preparatorios<sup>10</sup>.

#### **4. Nuevo Artículo 573 bis (Enmienda Núm. 877)**

Se incluyen las mismas expresiones difusas y vagas que en el artículo anterior.

Se castiga la mera “recepción” de entrenamiento (adiestramiento pasivo –apartado primero- así como el auto-adiestramiento –apartado segundo) sin requerir siquiera la intención de cometer un delito con posterioridad. Es decir, se **pretende castigar como delito de terrorismo actos sin necesaria vinculación con el elemento intencional terrorista, de manera amplia e imprecisa**, cosa que resulta desproporcionada. Se abunda en el castigo de actos preparatorios sin que, con posterioridad, se exija la comisión de acto delictivo alguno.

Debería suprimirse la letra b) del apartado segundo que castiga a quien “consulte habitualmente uno o varios servicios de comunicación accesibles al público en línea o adquiera o tenga en su poder documentos que estén dirigidos o, por su contenido, resulten idóneos para incitar a otros o reforzar la decisión adoptada de incorporarse a una organización (...)”. Esta disposición constituye un **exceso absolutamente injustificado, restringiendo de manera desproporcionada el derecho a la libertad de información** tal y como lo viene definiendo nuestro Tribunal Constitucional. Asimismo, la **incitación** a la comisión de un delito de terrorismo necesariamente ha de **exigir un riesgo real de comisión efectiva de dicho delito**.

En la justificación que se da para la introducción de esta nueva disposición se reconoce que la regulación es “para evitar problemas probatorios”. La dificultad probatoria que se alega se traduce en una **vulneración flagrante de principios esenciales del estado de Derecho**, creándose para ello una norma penal en blanco. El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa igualmente ha expresado preocupación por esta disposición<sup>11</sup>.

La letra c) del apartado tercero, que castiga a quien se traslade al extranjero, se plantea en términos de responsabilidad objetiva, sin exigir una necesaria determinación específica en orden a la comisión de actos terroristas. El elemento intencional se diluye así de manera preocupante.

---

<sup>10</sup> Entrevista con el Comisario publicada en El País el 16 de enero de 2015, disponible en [http://politica.elpais.com/politica/2015/01/16/actualidad/1421437466\\_544673.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/01/16/actualidad/1421437466_544673.html)

<sup>11</sup> Entrevista con el Comisario publicada en El País el 16 de enero de 2015, disponible en [http://politica.elpais.com/politica/2015/01/16/actualidad/1421437466\\_544673.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/01/16/actualidad/1421437466_544673.html)

## 5. Artículo 574 (Enmienda Número 878)

La reforma ciertamente corrige duplicidades existentes en la regulación actual a la hora de castigar la financiación del terrorismo. Sin embargo, se amplía el espectro de conductas delictivas: se añade, además de recabar fondos, adquirir, poseer, utilizar, convertir o transmitir bienes o valores, “de modo que se oculte que pertenecen o que están destinados a ser facilitados a organizaciones (...)”, **sin dar una justificación razonable de la necesidad** de hacerlo.

Además, se introduce de forma expresa la modalidad imprudente, lo cual choca con el hecho de que la intencionalidad sea uno de los elementos definitorios y esenciales de los delitos de terrorismo. El empleo de fondos en la ejecución de actos terroristas concretos **ha de serlo con conocimiento expreso de quienes lo provean**. Se trata, por tanto, de una disposición **desproporcionada**. La justificación que se da es que “se podrá recurrir a este tipo penal de forma amplia, cuando se pruebe la conducta ilícita pero no sea posible acreditar el dolo”, **vulnera los principios básicos del derecho penal que exigen la prueba de la intencionalidad**.

A partir del momento en que la financiación se desvincula de su destino a actividades terroristas concretas, de que se amplía en exceso el “modelo” de financiación y de que se introduce la figura “imprudente”, estas disposiciones resultan desproporcionadas.

Asimismo, se incluyen las mismas expresiones difusas y vagas que en los artículos anteriores (573 y 573 bis).

## 6. Artículo 575 (Enmienda Núm. 879)

Este artículo castiga la **colaboración en sentido amplio** (apartado primero): “el que lleve a cabo, recabe o facilite cualquier acto de colaboración”. Aunque incluye varios ejemplos de lo que debe entenderse por “acto de colaboración”, se sigue manteniendo la cláusula abierta de “cualquier otra forma equivalente de cooperación, ayuda o mediación”. Debería **definirse de forma clara y precisa** los elementos de la conducta prohibida “que le confieren el carácter de terrorismo”<sup>12</sup> para que sea previsible y accesible **de conformidad con el principio de legalidad**.

Este artículo también incluye la captación, formación o adiestramiento activo (apartado segundo). Se añade una fórmula ambigua “que, por su contenido, resulte idónea para incitar a otros o reforzar la decisión adoptada de incorporarse a una organización (...)”. Como hemos dicho con anterioridad, la incitación necesariamente ha de exigir un riesgo real de comisión efectiva de un delito de terrorismo concreto. La “idoneidad” constituye, en este caso, un criterio absolutamente **difuso de difícil interpretación**. La actividad delictiva debe vincularse con el elemento intencional de cometer actos terroristas.

---

<sup>12</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Misión a España, *doc. cit.*, párrs. 9 y 53.

Se incluyen las mismas expresiones difusas y vagas que en los artículos anteriores (573, 573 bis y 574).

### **7. Artículo 577 (Enmienda Núm. 880)**

Debería suprimirse el apartado primero en tanto la pertenencia o vinculación con una organización o grupo terrorista debe concretarse en un proceder delictivo expreso de auténtico carácter terrorista. Asimismo, debería modificarse el apartado segundo: “participar activamente” en la organización y grupo tiene que serlo necesariamente en orden a la comisión de alguno de los delitos de terrorismo. En cuanto al apartado tercero, deberían **precisarse los elementos definitorios** específicos de la organización y grupo terrorista<sup>13</sup>.

### **8. Artículo 578 (Enmienda Núm. 881)**

Este artículo es **excesivamente vago y podría colisionar con la libertad de expresión**. El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, en su informe tras su visita a España afirmó que “la vaguedad del término “enaltecimiento” no debe utilizarse para coartar la libertad de expresión y que la punibilidad de la incitación al terrorismo debe presuponer la intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo y también la existencia de un riesgo real de que, por efecto de esta incitación, se cometa un delito de esa naturaleza”. Por ello, recomendó revisar “de manera que se aplique exclusivamente a los actos que tengan por objeto incitar a la comisión de un delito de terrorismo, con el riesgo de que se cometa efectivamente dicho delito.”

Además, se aumentan las penas sin justificar su necesidad.

No se justifica la razón por la que se impondrá “la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en ámbitos docente, deportivo y de tiempo libre”, por lo que esta medida resulta injustificada y desproporcionada.

Igualmente resulta una restricción desproporcionada “la destrucción, borrado o inutilización de los libros, archivos, documentos, artículos y cualquier clase de soporte objeto del delito”, “la retirada de los contenidos” o “el bloqueo del acceso o la interrupción de la prestación” del portal de acceso a Internet. Tales medidas **tampoco se justifican de manera suficiente**.

### **9. Nuevo Artículo 578 bis (Enmienda Núm. 882)**

Se insiste en el castigo por distribuir o difundir mensajes o consignas por cualquier medio o procedimiento, “independientemente de que se promuevan o no directamente la comisión” de delitos terroristas, cuando “tengan como finalidad incitar a otros a la

---

<sup>13</sup> Ver Rights International Spain, “Análisis del Proyecto de Ley de reforma del Código Penal (IV): Una oportunidad perdida de fortalecer el estado de derecho en materia de terrorismo”, doc. cit, págs. 6-8.

comisión” de tales delitos, “o reforzar la decisión de cometerlos”; o “por su contenido, sean idóneos para incitar a otros” a cometerlos. Esta disposición supone una **restricción desproporcionada de la libertad de expresión**, además de ser amplia e imprecisa (especialmente en cuanto al concepto “idoneidad”) y no estar justificada debidamente.

Como hemos repetido anteriormente, la incitación ha de exigir un riesgo real de comisión efectiva de un delito de terrorismo.

Se añade que el Juez o Tribunal podrá acordar la destrucción, borrado, inutilización de los libros, archivos, documentos, etc., así como la retirada de los contenidos o el bloqueo del acceso a Internet. No se justifica suficientemente la necesidad de dicha misma.

#### **10. Artículo 579 (Enmienda 884)**

Se justifica la incorporación de la inhabilitación especial para profesión u oficio educativos y en ámbitos educativos a fin de “evitar que personas condenadas por delitos de terrorismo puedan acceder a desempeñar profesiones o actividades de este tipo”. **Esta justificación es insuficiente** porque no se conecta la medida con la circunstancia de que el delito se haya cometido o no en un marco educativo y, por tanto, **resulta desproporcionada**.