



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 08.06.2004  
COM(2004)409 final

## **INFORME DE LA COMISIÓN**

**basado en el artículo 11 de la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre  
la lucha contra el terrorismo**

**{SEC(2004)688}**

## ÍNDICE

|        |                                                                                                                             |   |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1.     | ANTECEDENTES.....                                                                                                           | 3 |
| 2.     | MÉTODO Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE ESTA<br>DECISIÓN MARCO .....                                                            | 4 |
| 2.1.1. | Decisiones marco con arreglo a la letra b) del apartado 2) del antiguo<br>artículo 34 del Tratado de la Unión Europea ..... | 4 |
| 2.1.2. | Criterios de evaluación.....                                                                                                | 4 |
| 2.1.3. | Contexto de evaluación.....                                                                                                 | 5 |
| 3.     | EVALUACIÓN.....                                                                                                             | 6 |

## 1. ANTECEDENTES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo<sup>1</sup> (en lo sucesivo denominada «la Decisión marco»), la Comisión tiene que elaborar un informe sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros para dar cumplimiento a este instrumento.

El apartado 1 del artículo 11 obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la Decisión marco a más tardar el 31 de diciembre de 2002. Según el apartado 2, ateniéndose al mismo plazo, los Estados miembros transmitirán a la Secretaría General del Consejo y a la Comisión el texto de las disposiciones por las que incorporan en su Derecho nacional las obligaciones que la Decisión marco les impone. El Consejo evaluará, antes del 31 de diciembre de 2003, sobre la base de esta información y del informe de la Comisión, hasta qué punto los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para cumplir con la Decisión marco.

La calidad y puntualidad de la información nacional recibida por la Comisión influye inevitablemente en el valor y la oportunidad de este informe. La Comisión recordó a los Estados miembros su obligación mediante carta de 9 de diciembre de 2002. Hasta el 31 de diciembre de 2002, sin embargo, sólo cinco Estados miembros (Austria, Alemania, Irlanda, Italia y Portugal) habían remitido a la Comisión información sobre la aplicación y únicamente dos de ellos habían incluido las disposiciones de transposición pertinentes. Un documento elaborado sobre esta base habría carecido de sentido, así que la Comisión tuvo que admitir las respuestas retrasadas y recabar información complementaria de las personas de contacto, cuando fueron designadas por los Estados miembros. En febrero de 2003, otros siete Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Grecia, España, y Reino Unido) habían enviado la información, aunque dos de ellos sólo se referían a nuevos proyectos de legislación. El 5 de noviembre de 2003, Suecia fue el decimotercero Estado miembro en contestar. Luxemburgo y los Países Bajos no respondieron.

Así pues, aunque, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 11 de la Decisión marco, el plazo para enviar el texto de las disposiciones de aplicación fuera el 31 de diciembre de 2002, se ha tenido en cuenta la información proporcionada hasta el 15 de febrero de 2004. Este informe evalúa, por tanto, la situación de la transposición derivada de la legislación aportada a la Comisión en esa fecha. Un documento de trabajo del personal de la Comisión asociado a este informe contiene un análisis detallado de las medidas nacionales adoptadas para dar cumplimiento a la Decisión marco, así como una tabla que especifica, de acuerdo con la información recibida por la Comisión, las disposiciones nacionales que transponen cada uno de los artículos. En un informe complementario, la Comisión tendrá en cuenta la información suministrada después de esa fecha y actualizará, si procede, la información sobre legislación nacional.

---

<sup>1</sup> DO L 164 de 22.6.2002, p. 3.

## 2. MÉTODO Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE ESTA DECISIÓN MARCO

### 2.1.1. Decisiones marco con arreglo a la letra b) del apartado 2) del antiguo artículo 34 del Tratado de la Unión Europea

Esta Decisión marco se basa en el Tratado constitutivo de la Unión Europea (TUE), y en particular, en su artículo 29, en la letra e) de su artículo 31 y en la letra b) del apartado 2) de su artículo 34.

Las decisiones marco pueden compararse como instrumento jurídico con las directivas<sup>2</sup>. Ambas son vinculantes para los Estados miembros en cuanto al resultado se refiere, pero dejan a las autoridades nacionales la elección de la forma y los métodos de obtener aquél. Sin embargo, las decisiones marco no tienen efecto directo.

### 2.1.2. Criterios de evaluación

Para evaluar con criterios objetivos si una decisión marco ha sido totalmente aplicada por un Estado miembro, existen algunos criterios generales aplicables a las directivas que lo son también, mutatis mutandis, a las decisiones marco:

1. la forma y los métodos de aplicación del resultado buscado deben elegirse garantizando siempre la eficacia de la directiva en relación con sus objetivos<sup>3</sup>;
2. los Estado miembros deberán aplicar las directivas de manera que se observen los requisitos de claridad y seguridad jurídica y, por tanto, transponer las disposiciones de la directiva en disposiciones nacionales que tengan fuerza vinculante<sup>4</sup>;
3. la transposición no exige necesariamente que se promulgue una disposición legal con las mismas palabras exactas; por tanto, puede bastar un contexto legal general (como medidas adecuadas ya existentes), siempre y cuando se garantice la plena aplicación de la directiva con claridad y precisión suficientes<sup>5</sup>;
4. las directivas deben aplicarse dentro el plazo previsto en ellas<sup>6</sup>.

Ambos instrumentos son vinculantes «en cuanto a los resultados que deben lograrse». Este requisito puede definirse como la situación jurídica o de hecho que hace justicia al interés que el instrumento debe proteger de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Artículo 249 Tratado CE.

<sup>3</sup> Véase la jurisprudencia sobre la aplicación de directivas: Asunto 48/75 *Royer* [ 1976 Rec. Pág. 497, punto 518].

<sup>4</sup> Véase la jurisprudencia sobre la aplicación de directivas: Asunto 239/85 *Comisión v. Bélgica* [ 1986 ] Rec. Pág. 3645, punto 3659. Véase también el Asunto 300/81 *Comisión v. Italia* [ 1983 ] Rec. Pág. 449, punto 456.

<sup>5</sup> Véase la jurisprudencia sobre la aplicación de directivas, por ejemplo asunto 29/84 *Comisión v. Alemania* [ 1985 ] Rec.pág. 1661 punto 1673.

<sup>6</sup> Véase la jurisprudencia sobre la aplicación de directivas, por ejemplo: el asunto 52/75 *Comisión v. Italia* [ 1976 ] Rec.pág 277, punto 284. Véase, en general, los informes anuales dela Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario, por ejemplo COM(2001) 309 final.

La evaluación general, prevista en el artículo 11, de la medida en que los Estados miembros han dado cumplimiento a la decisión marco, se basa, cuando es posible, en los criterios mencionados anteriormente.

### 2.1.3. Contexto de evaluación

Una primera observación se refiere al contexto y seguimiento (jurídicos) del informe de evaluación. Si bien la Comisión, en el marco del primer pilar, tiene competencia para abrir un procedimiento de infracción contra un Estado miembro, esta posibilidad no existe en el TUE. La naturaleza y el propósito de este informe no son los propios de una valoración de la aplicación, por parte de los Estados miembros, de una directiva del primer pilar. Sin embargo, puesto que la Comisión participa plenamente en las materias propias del tercer pilar<sup>8</sup>, procede conferirle la tarea de evaluar las medidas de ejecución que permiten al Consejo valorar hasta qué punto los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta Decisión marco.

En segundo lugar, la Decisión marco no debe considerarse como una serie de disposiciones fragmentarias, sino como un todo, un sistema global cuyos elementos están inevitablemente interrelacionados. Los Estados miembros deberán, fundamentalmente, incorporar el concepto cualificado de «delito terrorista» a sus ordenamientos jurídicos y, en especial, la intención terrorista específica, que está también implícita en los artículos 2 («delitos relativos a un grupo terrorista») y 3 («delitos ligados a las actividades terroristas»). Este requisito procede de la obligación, establecida en el apartado 2 del artículo 5, de castigar los delitos terroristas con penas de reclusión más severas que las impuestas, con arreglo al derecho nacional, a los correspondientes delitos comunes. Además, las obligaciones previstas en el artículo 9, que prevé la jurisdicción extraterritorial ampliada sin posibilidad de hacer declaraciones y establece un mecanismo de factores de prioridad que deben tenerse en cuenta en caso de conflictos de competencia, van también más allá de las obligaciones habitualmente impuestas por las decisiones marco. Aunque estructuralmente sea similar a otros instrumentos cuyo objetivo es la armonización de un ámbito concreto del Derecho penal, esta Decisión marco difiere de las que no requieren la incorporación de «delitos específicos» en la medida en que la conducta que se criminaliza esté ya cubierta por una penalización genérica<sup>9</sup>. En estos casos, las obligaciones relativas a las penas se cumplen también aplicando las normas generales al respecto.

Por lo tanto, aunque la evaluación pueda referirse y se referirá a cada uno de los artículos, éstos no pueden contemplarse por separado. La aplicación parcial o inexistente de un artículo o de alguna de sus partes se reflejará también en disposiciones vinculadas, que consideradas independientemente podrían parecer cumplir los requisitos de la Decisión marco, y afectará al sistema en su conjunto. No obstante, cuando existan divergencias, la evaluación tendrá en cuenta, siempre que sea adecuado, la base jurídico penal general de los Estados miembros.

---

<sup>7</sup> Véase PJG Kapteyn y P. Verloren Themaat «Introduction to the Law of the European Communities», tercera edición, 1998, p. 328.

<sup>8</sup> Apartado 2 del artículo 36 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>9</sup> Por ejemplo el "robo de tarjeta de crédito", a que se refiere letra a) del artículo 2 de la Decisión marco del Consejo, de 28 de mayo de 2001, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo podría estar cubierto por la disposición general sobre el hurto del código penal.

### 3. EVALUACIÓN

Muy pocos Estados miembros han transmitido puntualmente a la Comisión todos los textos de sus disposiciones de aplicación. La evaluación de los hechos y las conclusiones extraídas en consecuencia se basan a veces, por tanto, en información incompleta. La Comisión no ha recibido información en absoluto de Luxemburgo y de los Países Bajos y ningún dato específico de Grecia. Dicho esto, la situación relativa a la transposición de las disposiciones concretas en el resto de los doce Estados miembros es la siguiente:

**Artículo 1:** Ocho Estados miembros han tipificado específicamente los delitos de terrorismo como categoría separada, aunque hay diferencias en cuanto al grado y método aplicación, mientras que Irlanda está modificando su legislación en este sentido. Italia y Reino Unido prevén sólo un número limitado de delitos de terrorismo concretos y cualifican los delitos comunes contemplando la intención terrorista como circunstancia agravante (Italia) o aplicando una definición general de terrorismo (Reino Unido). Alemania parece no haber transpuesto esta disposición.

**Artículo 2:** La mayor parte de los Estados miembros tienen o tendrán una legislación que penalice separadamente los actos terroristas cometidos en relación con grupos terroristas. En Suecia y Dinamarca (excepto ciertos actos de participación) no se penaliza específicamente a los grupos terroristas, la dirección de sus actividades o la participación en las mismas, aunque en algunos casos quienes llevan a cabo estas conductas pueden ser castigados como autores o coautores del delito terrorista de que se trate.

**Artículo 3:** Sólo cuatro Estados miembros parecen tener una legislación que cumple completamente las obligaciones previstas en este artículo. Irlanda debería añadirse al grupo cuando su nueva legislación entre en vigor. El resto de los Estados miembros que informó a la Comisión podrá dar cumplimiento a esta disposición sólo parcialmente.

**Artículo 4:** Aunque sólo algunos Estados miembros tengan disposiciones específicas en la materia, parece que aplicando normas generales sobre complicidad y delitos de conspiración o incitación podrán observar implícitamente este artículo, siempre y cuando se hayan aplicado completamente los artículos anteriores.

**Artículo 5:** Si bien sólo dos Estados miembros lo mencionan expresamente en la información facilitada a la Comisión, parece que todos ellos podrán cumplir las condiciones del apartado 1). Ocho Estados miembros cumplen o cumplirán la obligación impuesta por el apartado 2). Por lo que respecta a Alemania, España, Irlanda y el Reino Unido no puede concluirse que vayan a elevar las penas previstas para todos estos delitos. Por lo que respecta al apartado 3), siete Estados miembros prevén las penas exigidas para castigar la dirección de un grupo terrorista y tres más, en los que esta conducta no está específicamente penalizada, cumplirían también parcialmente esta disposición. España solamente se atiene a ella cuando se trata de la dirección de un grupo terrorista que simplemente amenaza con cometer actos terroristas. Por lo que se refiere a la participación en las actividades de un grupo terrorista, ocho de los Estados miembros observan en su totalidad los términos de la disposición, mientras que cuatro más se atienen a ellos parcialmente.

**Artículo 6:** La legislación nacional de seis Estados miembros prevé específicamente las circunstancias concretas recogidas en este artículo, en tanto que el resto de los Estados no ha hecho referencia a medidas específicas para aplicar esta disposición facultativa.

**Artículo 7:** Ocho Estados miembros tienen o tendrán, una vez que completen el procedimiento legislativo, normas que permitan responsabilizar a las personas jurídicas de delitos terroristas. Sin embargo, solamente cuatro de ellos han facilitado información suficiente para demostrar que podrán dar cumplimiento al apartado 2 del artículo 7. España, Austria, Suecia y el Reino Unido no proporcionaron información suficiente para permitir que este precepto se considere en su totalidad aplicado.

**Artículo 8:** Siete Estados miembros prevén o preverán multas, de carácter penal o de otro tipo, para personas jurídicas. La mayoría de ellos también aplica todas o algunas de las penas facultativas indicadas en esta disposición.

**Artículo 9:** Todos los Estados miembros podrán probablemente cumplir este artículo por lo que respecta a la aplicación del principio de territorialidad de la letra a) del apartado 1, la letra b) del apartado 2 y del apartado 4. Por lo que se refiere a la jurisdicción extraterritorial, una mayoría de los Estados miembros tiene o tendrá normas que, en distinta medida, cubran los principios de personalidad activa y pasiva, previstos en las letras c) y e) del apartado 1 del artículo 9. La letra d) del apartado 1 del artículo 9 se ha transpuesto sólo expresamente en Austria y se hará en Irlanda, aunque parece que Italia, Portugal y Finlandia también se atenderían esta disposición. Ocho Estados miembros tienen o tendrán legislación para dar cumplimiento al apartado 3 del artículo 9 y otros tres lo harán parcialmente. Por último, mientras que Irlanda transpondrá sólo en parte el apartado 2 del artículo 9, ninguno de los Estados miembros parece haber incorporado en su derecho nacional los criterios para resolver los conflictos positivos de jurisdicción a los que se refiere este artículo.

**Artículo 10:** Solamente Austria proporcionó información que demuestre el cumplimiento del apartado 1 del artículo 10, aunque parece probable que en todos los Estados miembros los delitos terroristas se consideran delitos públicos (perseguidos de oficio) a efectos de investigación y procesamiento. Ocho Estados miembros facilitaron información sobre medidas adicionales de asistencia a las familias de las víctimas del terrorismo a que se refiere el apartado 2 del artículo 10.

**Artículo 12:** La Comisión no ha recibido información específica sobre la transposición en Gibraltar.

A la vista de todo lo anterior, la Comisión invita a los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho a realizar una transposición rápida y completa de la Decisión marco en su derecho nacional y a informar, con carácter inmediato, de las medidas adoptadas aportando en su apoyo el texto legal en vigor, sea de orden legislativo o administrativo.