COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 2.12.2015
COM(2015) 625 final

2015/0281 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Motivación y objetivos de la propuesta

Los actos de terrorismo constituyen una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y representan uno de los ataques más graves contra los principios de la democracia y del Estado de Derecho, en los que se basa la Unión Europea. Es importante disponer de instrumentos adecuados para proteger a los ciudadanos de la UE y a todas las personas que viven en ella y combatir las citadas violaciones de forma eficaz y proporcionada, que permitan responder a las amenazas que afronta la UE y preservar al mismo tiempo una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad.

La amenaza terrorista ha crecido y evolucionado en los últimos años. En la Agenda Europea de Seguridad[1], la Comisión señaló el carácter prioritario de la mejora del marco de la UE para hacer frente al terrorismo y comunicó su intención de actualizar la legislación penal vigente en dicho ámbito con el fin de responder a estos nuevos retos. Posteriormente, en su programa de trabajo de 2016[2], la Comisión anunció una propuesta legislativa de revisión de la Decisión marco sobre el terrorismo, habida cuenta de que los Estados miembros se enfrentan cada vez más al fenómeno de un creciente número de personas que viajan al extranjero con fines terroristas y a la amenaza que plantean a su regreso.

Estas personas se denominan a menudo «combatientes terroristas extranjeros». Aunque el fenómeno en sí no es nuevo, la cantidad y diversidad de las personas que viajan a zonas de conflicto, en particular a Siria e Irak, para luchar con grupos terroristas o recibir adiestramiento con tal fin está alcanzando cotas sin precedentes. El último informe de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE (TE-SAT)[3] constató que la magnitud actual del fenómeno va en aumento: a finales de 2014 se estimó que el número total de personas que se habían desplazado de la UE a zonas de conflicto superaba las 3 000 y en la actualidad se calcula que la cifra asciende a 5 000, mientras que, al mismo tiempo, el número de retornados parece haber registrado un aumento en algunos Estados miembros. Los Estados miembros han declarado que este hecho representa una amenaza significativa para la seguridad.

Como pone de relieve Europol en su informe, aunque solo un pequeño contingente de los combatientes retornados podrían estar decididos a cometer atentados en la UE, las personas que hayan viajado a zonas de conflicto seguirán planteando una amenaza creciente para todos los Estados miembros de la UE. Además de contactos, los combatientes retornados pueden haber adquirido experiencia operativa y de combate —y, por tanto, ser capaces de perpetrar atentados múltiples o de mayor impacto— y es probable que sirvan de modelo a los jóvenes con ideas afines. Por otra parte, aquellos que no intervengan en la planificación de atentados podrían, en su lugar, participar activamente en la radicalización y captación de otras personas, así como en actividades de aprovisionamiento y recaudación de fondos.

---

1 COM(2015) 185 final de 28 de abril de 2015.
2 COM(2015) 610 final de 27 de octubre de 2015.
3 https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015.

Los atentados cometidos en suelo europeo en el transcurso de 2014 y 2015, que han culminado en los recientes atentados de la noche del 13 de noviembre de 2015 en París, han puesto trágicamente de manifiesto que este riesgo puede materializarse y, por tanto, es necesario aumentar la capacidad de reacción de la UE mediante su adaptación a las amenazas. Mientras las investigaciones siguen en curso, la información ya disponible revela la participación de combatientes terroristas extranjeros en, al menos, seis atentados o tramas terroristas en 2015: los terroristas, o bien habían viajado directamente a zonas de conflicto (como Yemen o Siria), o bien habían recibido inspiración o instrucciones de otras personas que actualmente se encuentran en Siria para cometer actos terroristas.

Aunque la mayoría de los atentados perpetrados en la UE desde 2014 han sido atentados terroristas «individuales», los acaecidos el 13 de noviembre en París han hecho patente el riesgo de *modus operandi* más sofisticados y de atentados a mayor escala (a cargo de diversos combatientes armados con explosivos y armas de fuego).

Si bien los combatientes terroristas extranjeros constituyen la principal fuente de preocupación, no se debe subestimar la amenaza que suponen los terroristas autóctonos, los «lobos solitarios» radicalizados y los viajeros terroristas «frustrados» (por ejemplo, tras la incautación de su pasaporte). En los últimos doce meses se han registrado varios atentados y tentativas frustradas de este tipo en la UE y otros países occidentales (como los Estados Unidos, Canadá y Australia).

La dimensión transfronteriza de la amenaza terrorista no se limita a los viajes a zonas de conflicto en terceros países. Los terroristas estudian maniobras evasivas para evitar levantar sospechas: circulan dentro de la UE y pueden pasar por países distintos de su país de residencia o nacionalidad con el fin de eludir los controles y la vigilancia. Además, los recientes atentados perpetrados en la UE son prueba de que los terroristas viajan a otros Estados miembros para cometer atentados o por razones logísticas (por ejemplo, financiación o adquisición de armas).

Los grupos terroristas han demostrado competencias avanzadas en cuanto a la utilización de Internet y de las nuevas tecnologías de comunicación para difundir propaganda, interactuar con posibles adeptos, compartir conocimientos, planificar y coordinar operaciones. En particular, Internet y los medios sociales han brindado a los grupos radicales y terroristas nuevas oportunidades de llegar a públicos vulnerables y facilitar, de este modo, la captación o la autorradicalización.

El empleo de material de comunicación de alta calidad (revistas, vídeos) y de un enfoque descentralizado favorecido por una red de cuentas en una serie de plataformas de medios sociales permite la rápida difusión de contenidos radicales y terroristas a través de la continua adaptación del uso de las tecnologías de la información. Internet se ha convertido en el principal canal utilizado por los terroristas para difundir propaganda, publicar amenazas, ensalzar terribles actos terroristas tales como las decapitaciones, y reivindicar la autoría de atentados.

Es necesario adaptar la normativa vigente teniendo en cuenta la evolución de la amenaza terrorista a la que se enfrenta Europa. Para ello, han de adoptarse disposiciones adecuadas de Derecho penal que acometan el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros y los riesgos asociados al viaje a terceros países para participar en actividades terroristas, así como las crecientes amenazas que plantean las personas que permanecen dentro de Europa con tal fin.

Se precisan disposiciones nacionales de Derecho penal más coherentes, exhaustivas y armonizadas en toda la UE que permitan prevenir y enjuiciar eficazmente los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros y responder de forma adecuada a los mayores desafíos prácticos y jurídicos que se presentan a escala transfronteriza.

La Decisión marco 2002/475/JAI[4] ya tipifica como delitos determinados actos terroristas, entre ellos la comisión de atentados terroristas, la participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el apoyo financiero a dichas actividades, la provocación, la captación y el adiestramiento de terroristas, y dispone normas sobre complicidad, inducción y tentativa en relación con los delitos de terrorismo.

Sin embargo, es necesario revisar la Decisión marco 2002/475/JAI para aplicar las nuevas normas y obligaciones internacionales contraídas por la UE y hacer frente con mayor eficacia a la evolución de la amenaza terrorista con el fin de mejorar la seguridad de la UE y de sus ciudadanos.

Las víctimas del terrorismo requieren unas medidas de protección, apoyo y asistencia que respondan a sus necesidades específicas. En particular, deben tener acceso inmediato a servicios profesionales y especializados de apoyo que ofrezcan tratamientos físicos y psicosociales. Tras producirse un atentado terrorista, resulta fundamental facilitar una información fiable a las víctimas del terrorismo y sobre dichas víctimas. Dado que los atentados terroristas se dirigen contra grandes grupos de personas, es posible que, a menudo, las víctimas procedan de países distintos del que ha sufrido el atentado. Así pues, con vistas a garantizar que todas las víctimas del terrorismo estén bien informadas y reciban la asistencia necesaria con independencia del lugar de la Unión Europea en el que vivan, resulta esencial la cooperación transfronteriza entre las autoridades nacionales competentes.

La Directiva 2012/29/UE[5] establece un conjunto de derechos inalienables para todas las víctimas de delitos, entre ellos derechos a la protección, al apoyo y a la asistencia que tienen en cuenta las necesidades individuales de cada víctima de un delito. No obstante, estas disposiciones no prevén medidas específicas para las víctimas del terrorismo. La adopción de medidas más concretas que respondan de forma más precisa a las necesidades de las víctimas del terrorismo aportaría un considerable valor añadido. Es preciso complementar el proceso de sanación de las víctimas supervivientes y de las familias de las víctimas mortales y, por ende, de forma indirecta, el proceso de sanación del conjunto de las sociedades, con normas debidamente adaptadas en materia de protección, apoyo y asistencia a las víctimas del terrorismo.

---

[4] Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (DO L 164 de 22.6.2002, p. 3), en su versión modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo (DO L 330 de 9.12.2008, p. 31).

[5] Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001 (DO L 315 de 14.11.2012, p. 37).

- **Necesidad de aplicar las normas y obligaciones internacionales pertinentes y de abordar la evolución de la amenaza terrorista**

La resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) 2178 (2014) sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas, aprobada el 24 de septiembre de 2014, establece una amplia gama de medidas para combatir el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. En el párrafo 6 de la citada resolución se insta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para enjuiciar y sancionar los delitos de modo que quede debidamente reflejada su gravedad: a) el viaje o la tentativa de viaje a un tercer país con el propósito de colaborar en la comisión de actos terroristas o proporcionar o recibir adiestramiento; b) la financiación de tales viajes y; c) la organización o facilitación de dichos viajes.

En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad reafirmó la obligación por parte de todos los Estados de cumplir el Derecho internacional de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, recalcando que el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho son esenciales para el éxito de dicha lucha. Asimismo, hizo notar que el incumplimiento de los derechos humanos y de otras obligaciones internacionales contribuye al aumento de la radicalización y hace que cobre fuerza la sensación de impunidad.

La RCSNU 2178 (2014) hace también hincapié en la necesidad de que los Estados logren la cooperación de las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en la formulación de estrategias para contrarrestar la retórica del extremismo violento que pueda inducir a la comisión de actos terroristas, abordar las condiciones que propicien la propagación del extremismo violento, que puede conducir al terrorismo, inclusive empoderando a los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y de la educación y cualquier otro grupo interesado de la sociedad civil, y adoptar enfoques específicos para combatir la captación de personas para este tipo de extremismo violento y promover la inclusión y la cohesión sociales.

Además, la RCSNU 2249 (2015), de 20 de noviembre de 2015, insta a los Estados Miembros a que redoblen sus esfuerzos destinados a frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros a Irak y Siria y prevenir y reprimir la financiación del terrorismo. En una línea similar, la RCSNU 2199 (2015), por ejemplo, reafirmó que «todos los Estados deberán velar por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y por que dichos actos queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos, y por que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos, y pone de relieve que ese apoyo puede prestarse por medio del comercio de petróleo y productos refinados del petróleo, refinerías modulares y material conexo con el EIIL, el FAN y demás personas, agrupaciones, empresas y entidades asociadas con Al-Qaida».

A raíz de las negociaciones entabladas a principios de 2015, en mayo de este año se aprobó un Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, por el que se aplican determinadas disposiciones de Derecho penal establecidas en la RCSNU 2178 (2014) y, en particular, su párrafo 6. El Protocolo adicional complementa el Convenio del Consejo de Europa, que ya exige la tipificación de determinados delitos de terrorismo. En consecuencia, el Protocolo adicional requiere la tipificación penal de las siguientes conductas: participar en una asociación o grupo con fines terroristas (artículo 2), recibir adiestramiento con fines terroristas (artículo 3), viajar o intentar viajar al extranjero con fines terroristas (artículo 4), aportar o recaudar fondos para tales viajes (artículo 5) y

organizar o facilitar de otro modo dichos viajes (artículo 6). Asimismo, obliga a las Partes a reforzar el intercambio oportuno de información entre ellas (artículo 7).

De igual modo que la RCSNU 2178 (2014), el Protocolo adicional reafirma la obligación de cada parte de velar por que la aplicación de dicho Protocolo se realice respetando las obligaciones en materia de derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de circulación, la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de culto, conforme a lo dispuesto en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otras obligaciones de Derecho internacional, y recuerda la necesidad de garantizar la observancia del principio de proporcionalidad, con respecto a los objetivos legítimos perseguidos y a su necesidad en una sociedad democrática, así como de excluir cualquier forma de arbitrariedad, trato discriminatorio o racista.

La UE firmó el Protocolo adicional y el Convenio el 22 de octubre de 2015.

Las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) publicadas en 2012 en relación con la financiación del terrorismo y, más concretamente, la recomendación relativa a la tipificación de la financiación del terrorismo (Recomendación 5) disponen que los países deben tipificar como delito la financiación del terrorismo sobre la base del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y que deben tipificar como delito no solo la financiación de actos terroristas, sino también la financiación de organizaciones terroristas y de terroristas individuales, incluso en ausencia de relación con un acto o actos específicos de terrorismo[6].

En vista de la urgente necesidad de abordar la amenaza planteada por los combatientes terroristas extranjeros, el GAFI modificó la nota interpretativa de la Recomendación 5 sobre el delito de financiación del terrorismo para incorporar los elementos pertinentes de la RCSNU 2178. En la nota modificada se aclara que la Recomendación 5 exige a los Estados que tipifiquen como delito la financiación de los viajes de las personas que se desplacen a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas, participar en tales actos, o impartir o recibir adiestramiento con fines de terrorismo.

La Decisión marco 2002/475/JAI tipifica como delitos determinados actos terroristas, entre ellos la comisión de atentados terroristas, la participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el apoyo financiero a dichas actividades, así como la provocación, la captación y el adiestramiento de terroristas (los tres últimos delitos aplican las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, CETS nº 196). Sin embargo, la Decisión marco 2002/475/JAI no exige de forma explícita la tipificación penal del viaje a terceros países con fines terroristas ni la tipificación penal de la recepción de adiestramiento con fines terroristas, con arreglo a lo dispuesto en la RCSNU 2178 (2014) y en el Protocolo adicional. Además, la Decisión marco 2002/475/JAI actualmente solo requiere la tipificación penal de la financiación del terrorismo en la medida en que se suministren fondos a un grupo terrorista, pero no si se financia, por ejemplo, la comisión de cualesquiera delitos ligados a actividades terroristas, como la captación, el adiestramiento o el viaje al extranjero con fines terroristas.

[6] Para obtener más información sobre las recomendaciones del GAFI y las correspondientes notas interpretativas, consúltese: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

En sus conclusiones de 13 de octubre de 2014, el Consejo invitó a la Comisión a explorar maneras de colmar las posibles lagunas de la Decisión marco 2002/475/JAI, en particular a la luz de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[7]. En la declaración conjunta posterior al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior celebrado en Riga, los ministros de la UE convinieron en la importancia de estudiar posibles medidas legislativas para establecer una interpretación común de los delitos de terrorismo con arreglo a la RCSNU 2178 (2014). El Parlamento Europeo destacó asimismo, en su Resolución de 11 de febrero de 2015, la necesidad de armonizar la tipificación de los delitos relacionados con los combatientes extranjeros y de evitar lagunas en materia de enjuiciamiento mediante la actualización de la Decisión marco sobre el terrorismo. El Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 acogió con agrado la intención de la Comisión de presentar una propuesta de Directiva que actualizara la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo antes de finales de 2015.

Con vistas a incorporar las obligaciones dimanantes del Protocolo adicional, así como la correspondiente Recomendación del GAFI sobre la financiación del terrorismo, es necesario revisar la Decisión marco 2002/475/JAI.

Aparte de las modificaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas y obligaciones internacionales, es preciso establecer medidas exhaustivas que tengan en cuenta la evolución de la amenaza terrorista y la necesidad de disponer de instrumentos adecuados para facilitar la investigación y el enjuiciamiento de todos los principales *modus operandi* de los terroristas, evitando lagunas significativas en la respuesta de la justicia penal.

En este sentido, el proyecto de Directiva propone tipificar también como delito las siguientes conductas: la tentativa de captación y de adiestramiento, los viajes al extranjero con el fin de participar en las actividades de un grupo terrorista, y la financiación de los distintos delitos de terrorismo definidos en el proyecto de Directiva.

Por otra parte, habida cuenta de la evolución de la amenaza terrorista que se suma a la amenaza planteada por los combatientes terroristas extranjeros que viajan a terceros países para participar en actividades terroristas, la presente propuesta prevé asimismo la tipificación penal de los viajes a cualquier país, incluidos los Estados miembros de la UE y el país de nacionalidad o residencia del sujeto.

Además, de acuerdo con la necesidad de abarcar las diversas formas de apoyo a actividades terroristas, entre ellas las operaciones comerciales y la importación y exportación de mercancías destinadas a facilitar la comisión de delitos de terrorismo, la propuesta aclara que todo tipo de ayuda específica a tal efecto quedaría comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva.

La propuesta mejora asimismo las disposiciones vigentes en materia de complicidad, inducción y tentativa, así como las normas sobre competencia jurisdiccional, con el fin de garantizar la coherencia y la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes y evitar lagunas.

Por último, la propuesta incluye disposiciones adicionales sobre medidas específicas de apoyo a las víctimas del terrorismo.

[7] Documento del Consejo 14160/14.

Aparte de colmar las lagunas existentes en materia de aplicación, la consolidación del acervo en este ámbito garantizará la simplificación y la accesibilidad. A la vista del alcance de las medidas propuestas y del objetivo de consolidación, se considera que lo más apropiado es sustituir la Decisión marco 2002/475/JAI por una directiva de la UE.

- **Coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito político en cuestión**

En el contexto de la Agenda Europea de Seguridad, haciendo referencia a la evolución de la situación a escala internacional y europea, la Comisión se comprometió a revisar la Decisión marco sobre el terrorismo con vistas a establecer una interpretación común de los delitos de terrorismo y, en particular, de los relacionados con los combatientes terroristas extranjeros[8].

En octubre de 2015, la Comisión subrayó en su programa de trabajo para 2016 que el terrorismo y la radicalización precisan una respuesta de la UE y anunció que presentaría una propuesta de revisión de la Decisión marco sobre el terrorismo con objeto de abordar el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros[9].

La presente propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, que incorpora los requisitos dispuestos en el Protocolo adicional, allanará el camino para la celebración del Protocolo adicional y del Convenio, a cuyo efecto también se presentarán en breve propuestas específicas.

La presente propuesta forma parte de un proyecto más amplio que comporta asimismo mayores esfuerzos en materia de prevención de la radicalización. Con miras a redoblar y apoyar los esfuerzos para prevenir la radicalización que conduce al extremismo violento y al terrorismo, la Comisión ha creado el Centro de Excelencia de la RSR, que sirve de apoyo a una amplia red de profesionales locales (la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización). Este centro facilita el intercambio de prácticas y experiencias, consolida conocimientos técnicos e identifica y desarrolla mejores prácticas, orientaciones concretas y servicios de apoyo adaptados. Además, ayuda a llevar a cabo las diversas medidas identificadas en la Comunicación de la Comisión titulada «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE»[10].

Ya existe legislación de la UE sobre el intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes en el ámbito de la seguridad y la lucha contra el terrorismo, a saber: la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo[11], la Decisión 2008/615/JAI (Decisión Prüm)[12], en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, y la Decisión 2005/671/JAI[13]. Dicha legislación establece, de manera similar al artículo 7 del Protocolo adicional, la obligación de los Estados miembros de crear puntos de contacto nacionales e intercambiar información por propia iniciativa cuando existan motivos para creer

---

8 COM(2015) 185 final de 28.4.2015.

9 COM(2015) 610 final de 27.10.2015.

10 COM(2013) 941 final de 15.1.2014.

11 Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, 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 (DO L 386 de 29.12.2006, p. 89).

12 Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza (DO L 210 de 6.8.2008, p. 1).

13 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 29.9.2005, p. 22).

que tal información podría contribuir a la detección, prevención o investigación de delitos de terrorismo.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros pone claramente de manifiesto la importancia de la política exterior y de seguridad común para la seguridad interior de la Unión. El 6 de febrero de 2015, la Alta Representante y Vicepresidenta y la Comisión presentaron la Comunicación conjunta «Elementos de una estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa Daesh»[14] dirigida a restañar el flujo de combatientes extranjeros con rumbo a Siria e Irak y de fondos destinados a Daesh, así como a desarrollar la capacidad de aplicar la RCSNU 2178 (2014) y combatir la financiación del terrorismo.

La presente propuesta complementa el régimen de la UE en materia de inmovilización de los activos de terroristas individuales y organizaciones terroristas extranjeros. Dicho régimen queda establecido, por un lado, en el Reglamento (CE) nº 881/2002, por el que se aplican las designaciones de personas y entidades asociadas con Al-Qaida previstas por el CSNU (RCSNU 1267 y 1390) y, por otro, en las denominadas medidas «autónomas» de la UE en consonancia con la RCSNU 1373, dirigidas contra otros terroristas y organizaciones no asociados con Al-Qaida.

La presente propuesta complementa, además, las medidas preventivas dispuestas en la Directiva 2015/849/UE con respecto a la financiación del terrorismo.

Esta propuesta sirve asimismo de complemento a la política de la UE en el ámbito de los derechos de las víctimas. En particular, la Directiva 2012/29/UE, que entró en vigor en los Estados miembros el 16 de noviembre de 2015, establece un conjunto de derechos para todas las víctimas de delitos. La Directiva 2004/80/CE obliga a los Estados miembros a garantizar la indemnización de las víctimas de actos dolosos violentos, incluso en situaciones transfronterizas. La presente propuesta se basa en las disposiciones vigentes de la UE en materia de derechos de las víctimas, sin necesidad de ampliar su ámbito de aplicación. En particular, desarrolla y profundiza diversas disposiciones de la Directiva 2012/29/UE con objeto de brindar un apoyo específico que permita satisfacer las necesidades de las víctimas de delitos de terrorismo.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La presente propuesta sustituye a la Decisión marco 2002/475/JAI y tiene por objeto actualizar la legislación a escala de la UE mediante el establecimiento de unas normas mínimas relativas a la definición de los delitos de terrorismo, los delitos relativos a un grupo terrorista, los delitos ligados a actividades terroristas y las penas en dicho ámbito. El terrorismo es un delito grave que posee una dimensión transfronteriza a causa de su carácter, de sus repercusiones y de la necesidad de combatirlo según criterios comunes.

[14] JOIN(2015) 2 final de 6.2.2015.

El artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituye, por tanto, la base jurídica adecuada para la presente propuesta. El citado artículo permite al Parlamento Europeo y al Consejo establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones que se consideren necesarias.

La inclusión de disposiciones relativas a los derechos de las víctimas exige la adición de la disposición pertinente como base jurídica. El artículo 82, apartado 2, del TFUE permite al Parlamento Europeo y al Consejo establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas sobre los derechos de las víctimas de delitos. Procede, por tanto, añadir el artículo 82, apartado 2, letra c), del TFUE como base jurídica adicional.

Tanto el artículo 83, apartado 1, del TFUE como su artículo 82, apartado 2, prevén el mismo procedimiento legislativo. Por consiguiente, la presente propuesta debe basarse tanto en el artículo 83, apartado 1, del TFUE como en el artículo 82, apartado 2 de dicho Tratado.

- **Geometría variable**

La Decisión marco 2002/475/JAI vigente es aplicable a todos los Estados miembros, con excepción del Reino Unido, que, de conformidad con el artículo 10, apartado 4, del Protocolo nº 36 anejo al Tratado UE y al TFUE, ejerció su derecho a no participar en este marco jurídico con efectos a partir del 1 de diciembre de 2014.

De conformidad con el Protocolo nº 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo a los Tratados, el Reino Unido e Irlanda pueden optar por participar en la adopción de la presente propuesta. Tales países seguirán disponiendo de esta opción tras la adopción de la propuesta.

En virtud del Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca, Dinamarca no participa en la adopción por el Consejo de las medidas propuestas en virtud del título V del TFUE (a excepción de «las medidas que determinen los terceros países cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros» y de «las medidas relativas a un modelo uniforme de visado»). Por lo tanto, con arreglo a las normas vigentes, Dinamarca no participa en la adopción de la presente propuesta y no quedará vinculada por ella. En este sentido, la Decisión marco 2002/475/JAI, en su versión modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI, seguirá siendo vinculante y aplicable a dicho país.

- **Subsidiariedad**

Las actuaciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia quedan comprendidas en un ámbito de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del TFUE. Por consiguiente, procede aplicar el principio de subsidiariedad en virtud del artículo 5, apartado 3, del Tratado UE, el cual dispone que la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Al haber sido adoptados en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, los requisitos establecidos en la RCSNU 2178 (2014) son vinculantes para los Estados Miembros de la citada organización. Los Estados miembros de la UE ya han empezado a revisar sus respectivos marcos jurídicos y, en algunos casos, han adoptado nuevas medidas que

garantizan el cumplimiento de dicha RCSNU, en particular por lo que se refiere a los requisitos sobre los viajes al extranjero con fines terroristas y conductas afines.

El Protocolo adicional aplica la parte de la RCSNU 2178 (2014) relativa a la tipificación penal de los viajes al extranjero con fines terroristas. Mediante la firma del Protocolo adicional el 22 de octubre de 2015, la UE ha manifestado su voluntad de celebrar el Protocolo adicional de conformidad con el artículo 218, apartado 6, del TFUE. A tal efecto, la UE tendrá que incorporar las normas establecidas por el Protocolo adicional al Derecho de la Unión, el cual, como ya se ha mencionado anteriormente, no exige en la actualidad la tipificación penal de todas las conductas previstas en el Protocolo adicional.

La aplicación del Protocolo adicional, así como de los aspectos pertinentes de Derecho penal dispuestos en la RCSNU 2178 (2014), a través de normas mínimas a escala de la UE, y, en particular, de definiciones comunes adicionales de infracciones penales que tengan en cuenta la evolución de las amenazas terroristas, evitaría toda laguna jurídica que pudiera derivarse de un enfoque fragmentado y aportaría un claro valor añadido en lo concerniente a la mejora de la seguridad de la UE en general y de sus ciudadanos y las personas que viven en ella en particular. Por otra parte, las definiciones a escala de la UE facilitarían un entendimiento común y un punto de referencia para el intercambio transfronterizo de información y la cooperación en el ámbito policial y judicial. En una línea similar, y tal como se pone de relieve en la Agenda Europea de Seguridad, unas normas mínimas sobre infracciones penales en consonancia con la RCSNU 2178 (2014) y con el Protocolo adicional favorecerían asimismo la cooperación con terceros países al establecer un punto de referencia común tanto dentro de la UE como con los interlocutores internacionales.

Un razonamiento análogo se aplica a la incorporación a la legislación de la UE de la Recomendación del GAFI relativa a la tipificación penal de la financiación del terrorismo. Si bien los Estados miembros ya están obligados a cumplir la Recomendación del GAFI y han adoptado en gran parte las medidas de ejecución necesarias, la ampliación del delito de financiación del terrorismo tal como figura actualmente en el artículo 2 de la Decisión marco 2002/475/JAI a escala de la UE garantiza que los Estados miembros no queden sujetos a distintas obligaciones jurídicas y que las diferencias en el alcance de los delitos no afecten al intercambio transfronterizo de información y la cooperación operativa.

De igual modo, dado el carácter transfronterizo de las amenazas terroristas, es necesario armonizar en suficiente medida el alcance de los delitos, incluidos los no contemplados en las normas y obligaciones internacionales, con el fin de que puedan abordarse con verdadera eficacia.

Los Estados miembros de la UE no pueden alcanzar por sí mismos de manera suficiente estos objetivos, ya que la legislación a escala solamente nacional no tendría el efecto de establecer normas mínimas relativas a las definiciones y penas de los delitos de terrorismo aplicables en toda la UE. Si el marco jurídico de la Unión no es conforme con el Protocolo adicional aun cuando algunos Estados miembros sean parte en el mismo, podría producirse una divergencia entre las obligaciones de los Estados miembros en virtud del Derecho de la Unión y las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho internacional.

Así pues, el objetivo de establecer un marco exhaustivo y suficientemente homogéneo puede lograrse mejor a escala de la Unión y esta puede adoptar medidas de conformidad con el principio de subsidiariedad.

- **Proporcionalidad**

De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 5 del Tratado UE, la propuesta de nueva Directiva se limita a lo necesario y proporcionado para, por un lado, aplicar las normas y obligaciones internacionales (en particular en lo que se refiere a la tipificación penal de los viajes a otro país con fines terroristas y de la recepción de adiestramiento con fines terroristas, con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo adicional, así como a la ampliación de la tipificación penal de la financiación del terrorismo, de modo que abarque no solo las actividades de un grupo terrorista, sino todos los delitos de terrorismo y los delitos relacionados con el terrorismo sin necesidad de que exista relación con actos terroristas específicos, tal como disponen las normas del GAFI) y, por otro lado, adaptar los delitos de terrorismo ya tipificados a las nuevas amenazas terroristas (exigiendo, por ejemplo, que se tipifiquen también como delito los viajes entre Estados miembros de la UE con fines terroristas).

La propuesta define el alcance de los delitos con el fin de abarcar todas las conductas pertinentes sin exceder de lo necesario y proporcionado.

- **Elección del instrumento**

En virtud del artículo 83, apartado 1, del TFUE, el establecimiento de unas 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, entre ellos el terrorismo, únicamente puede lograrse a través de una directiva del Parlamento Europeo y del Consejo adoptada con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Lo mismo sucede con el establecimiento de normas mínimas en virtud del artículo 82, apartado 2, del TFUE.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* y controles de adecuación de la legislación vigente**

La transposición de las disposiciones pertinentes de la Decisión marco 2002/475/JAI al Derecho nacional ha sido objeto de diversos informes de aplicación[15], entre ellos el informe de septiembre de 2014 relativo a la aplicación de las modificaciones introducidas por la Decisión marco 2008/919/JAI[16].

Dicho informe de aplicación constató asimismo que varios Estados miembros habían aplicado requisitos más rigurosos que los contemplados en la Decisión marco 2008/919/JAI, en particular mediante la adopción de disposiciones que tipificaban como delito la recepción de adiestramiento con fines terroristas, lo que ponía de manifiesto la existencia de una laguna en materia de aplicación, y mediante una tipificación penal de la tentativa que trasciende de los requisitos previstos en la mencionada Decisión.

El informe de aplicación de 2014 se complementó con un estudio externo que comprendía tanto un examen de la transposición de la Decisión marco 2008/919/JAI a la legislación de los Estados miembros de la UE como una evaluación de la aplicación del marco jurídico adoptado por los Estados miembros de la UE para combatir el terrorismo en la práctica. El

[15] Informes de la Comisión en virtud del artículo 11 de la Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo: COM(2004) 409 final de 8 de junio de 2004 y COM(2007) 681 final de 6 de noviembre de 2007.

[16] COM(2014) 554 final de 5.9.2014.

citado estudio analizó también los cambios introducidos en 2008 y llegó a la conclusión de que estos contribuían de forma significativa y eficiente a los objetivos. La interpretación común de los delitos relacionados con el terrorismo, como la provocación, la captación y el adiestramiento de terroristas, ha permitido gestionar con mayor eficiencia, especialmente, los asuntos transfronterizos. En particular, el estudio constató que la mayoría de las partes interesadas opinaba que los nuevos delitos les ayudaban a abordar las fases preparatorias de las actividades terroristas. Por lo general, las modificaciones introducidas en 2008 se consideraron de utilidad para ayudar a hacer frente a la naturaleza cambiante de las amenazas terroristas que afrontan los Estados miembros de la UE. Desde un punto de vista policial y judicial, el estudio concluyó que los asuntos relacionados con los nuevos delitos que afecten a más de un Estado miembro podrían abordarse con mayor eficiencia a través de un planteamiento común de la tipificación de delitos. En general, el valor añadido de la Decisión marco 2008/919/JAI se consideraba elevado en los Estados miembros de la UE que aún no disponían de un marco jurídico específico para combatir el terrorismo; para aquellos que sí lo tenían, el valor añadido de dicha Decisión radicaba en el refuerzo del marco de cooperación con los demás Estados miembros para actuar en las fases preparatorias de los actos terroristas.

Se pidió a Eurojust que examinara si los delitos tipificados en los Estados miembros eran suficientes para atajar nuevos fenómenos como, en particular, el flujo de combatientes terroristas extranjeros a terceros países. La valoración de Eurojust suscitó dudas en cuanto a la eficacia de tales medidas y exigió una revisión del marco jurídico vigente[17].

- **Consultas con las partes interesadas**

En el transcurso de las negociaciones del Protocolo adicional en el Consejo de Europa, se pusieron a disposición pública los proyectos de textos propuestos con el fin de recabar sus observaciones al respecto. Se recibieron observaciones por escrito de varias organizaciones de derechos fundamentales (Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas y la Sociedad Abierta). Estas observaciones fueron objeto de debate entre las partes negociadoras y algunas de las propuestas dieron lugar a modificaciones del Protocolo Adicional y de su informe explicativo.

Por lo general, las observaciones destacaban la necesidad de unos mecanismos adecuados de salvaguardia de los derechos humanos, de una claridad jurídica suficiente en lo que respecta tanto a las conductas constitutivas de delito (*actus reus*) como a la intencionalidad o dolo (*mens rea*), y de una aclaración de las obligaciones en virtud del Derecho humanitario internacional.

Las observaciones recibidas se incorporaron al Protocolo adicional y a su informe explicativo de la siguiente manera: el Protocolo adicional hace hincapié en la necesidad de respetar los derechos humanos en el preámbulo, en el artículo 1 (sobre el objeto) y en un nuevo artículo 8 dedicado íntegramente al respeto de los derechos fundamentales. Estas disposiciones se complementan con las explicaciones adicionales contenidas en el informe explicativo (con referencia a otros instrumentos internacionales, entre los que se mencionan explícitamente el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención sobre los Derechos del Niño).

- **Evaluación de impacto**

Ante la urgente necesidad de mejorar el marco de la UE para aumentar la seguridad a raíz de los recientes atentados terroristas, en particular mediante la incorporación de las normas y

[17] Documento del Consejo 15715/2/14.

obligaciones internacionales, la propuesta se presenta excepcionalmente sin evaluación de impacto.

- **Adecuación y simplificación de la reglamentación**

La presente propuesta tiene por objeto integrar las normas y obligaciones internacionales en el ordenamiento jurídico de la UE y actualizar el marco jurídico con el fin de dar una respuesta adecuada a la evolución de la amenaza terrorista. La descripción de los diversos delitos en diferentes artículos (en lugar de, por ejemplo, la mera adición de los nuevos delitos en párrafos y guiones suplementarios dentro del actual artículo 3 de la Decisión marco 2002/475/JAI) y la inclusión de explicaciones relativas a las condiciones generales aplicables a estos delitos (véanse, en particular, las disposiciones contenidas en el título IV) facilitan la comprensión del alcance de los delitos en cuestión. Esto ayudará a los Estados miembros a la hora de transponer y aplicar las disposiciones pertinentes. Además, también quedará más claro el ámbito de aplicación de los demás instrumentos de la UE relacionados con los delitos de terrorismo (tales como, en particular, los instrumentos en materia de cooperación e intercambio de información transfronterizos), lo que, a su vez, facilitará la aplicación de estas disposiciones por parte de las autoridades competentes.

- **Derechos fundamentales**

La Unión Europea se fundamenta en los valores consagrados en el artículo 2 del Tratado UE y reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de dicho Tratado. La seguridad y el respeto de los derechos fundamentales no son objetivos contradictorios, sino objetivos políticos coherentes y complementarios[18]. El enfoque de la Unión se basa en los valores democráticos comunes de nuestras sociedades abiertas, en particular el Estado de Derecho, y debe respetar y promover los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales, que reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, incluidos el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Todas las medidas destinadas a reforzar las medidas de seguridad deben cumplir los principios de necesidad, proporcionalidad y legalidad, con las salvaguardias adecuadas para garantizar la rendición de cuentas y la tutela judicial efectiva[19].

Las medidas propuestas incluyen disposiciones jurídicas para dar una respuesta adecuada a la evolución de las amenazas terroristas. Estas acciones ayudan a reducir el riesgo de atentados terroristas y a disminuir las posibilidades de radicalización y captación. Si bien tales medidas tienen como objetivo último la protección de los derechos fundamentales de las víctimas reales y potenciales, entre ellos el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, toda legislación en el ámbito del Derecho penal repercute necesariamente sobre el ejercicio de los derechos fundamentales, en particular por parte de los sospechosos, imputados o condenados

[18] Véanse el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el apartado 42 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de abril de 2014, en los asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12.

[19] Véanse el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de abril de 2014, arriba citada.

por delitos de terrorismo, delitos relativos a un grupo terrorista o delitos ligados a actividades terroristas. Las tipificaciones previstas se han de establecer, ejecutar y aplicar sin perjuicio de las obligaciones relativas a los derechos fundamentales. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales está supeditada al cumplimiento de las condiciones dispuestas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales, a saber, observar el principio de proporcionalidad con respecto a la finalidad legítima de responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás, ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades.

A este respecto, han de tenerse en cuenta una serie de derechos y libertades fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales. A efectos de las medidas propuestas, son especialmente pertinentes, entre otros, los derechos comprendidos en el título I de la Carta sobre la dignidad (artículo 1), el derecho a la vida y a la integridad de la persona (artículos 2 y 3), el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 6 de la Carta), el derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 7 de la Carta), la protección de datos de carácter personal (artículo 8 de la Carta), la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 10 de la Carta), la libertad de expresión y de información (artículo 11 de la Carta), la libertad de reunión y de asociación (artículo 12 de la Carta), el derecho a la propiedad (artículo 17 de la Carta), el derecho de asilo y la protección en caso de devolución, expulsión y extradición (artículos 18 y 19 de la Carta), la prohibición de toda discriminación, y en particular de la ejercida por razón de raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo (artículo 21 de la Carta), los derechos del niño (artículo 24 de la Carta), la libertad de circulación y de residencia (artículo 45 de la Carta), el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47 de la Carta), la presunción de inocencia y los derechos de la defensa (artículo 48), los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas (artículo 49 de la Carta) y el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción (*non bis in idem*, artículo 50 de la Carta).

Todas las medidas adoptadas por la Unión y sus Estados miembros en lo concerniente a la tipificación de los delitos de terrorismo y de las actividades relacionadas con tales delitos de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva, así como a la determinación de las correspondientes sanciones penales y no penales, deben observar el principio de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, la presunción de inocencia y los derechos de la defensa, y deberían excluir cualquier forma de arbitrariedad. Deberán, además, estar en consonancia con la prohibición de toda discriminación, y en particular de la ejercida por razón de raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, y excluir cualquier forma de trato discriminatorio o racista, también con el fin de evitar la estigmatización de cualquier grupo o comunidad.

Los derechos fundamentales en general y el principio de proporcionalidad en particular se respetan mediante la limitación del alcance de los delitos a lo necesario para permitir el enjuiciamiento eficaz de los actos que supongan una especial amenaza para la seguridad, tal como queda reflejado en los considerandos (véanse, por ejemplo, los considerandos 19 y 20).

En concreto, el nuevo delito de viajar al extranjero con fines terroristas puede restringir el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros en virtud de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Directiva 2004/38/CE, si bien esta última permite la adopción de medidas que restrinjan

la libertad de circulación por motivos de orden público y seguridad pública, incluida la prevención de la delincuencia.

Los datos de los sospechosos de los delitos definidos en la presente Directiva tendrán que tratarse de conformidad con el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y con la legislación vigente aplicable. La propuesta de Directiva no supone ninguna modificación de dicho régimen ni afecta, por tanto, al derecho a la intimidad y a la protección de datos.

La presente propuesta se entiende sin perjuicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en lo concerniente al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior de conformidad con el artículo 72 del TFUE, por lo que las autoridades de los Estados miembros siguen vinculadas por sus obligaciones en materia de derechos humanos dimanantes de sus leyes y constituciones nacionales, así como de los acuerdos internacionales que les sean aplicables y, en particular, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del que son parte todos los Estados miembros.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La presente propuesta no tiene repercusiones presupuestarias inmediatas para la Unión.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de aplicación y disposiciones sobre seguimiento, evaluación e información**

La aplicación de la Directiva será objeto de seguimiento por parte de la Comisión sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros acerca de las medidas adoptadas para poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva.

Transcurridos dos años desde la fecha límite de aplicación de la presente Directiva, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que evaluará la medida en que los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva.

Transcurridos cuatro años desde la fecha límite de aplicación de la presente Directiva, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que evaluará el impacto y el valor añadido de la Directiva, acompañado, en caso necesario, de las propuestas oportunas. A tal efecto, la Comisión celebrará consultas con los Estados miembros y las partes interesadas, en particular Europol, Eurojust y la Agencia de los Derechos Fundamentales. La Comisión tendrá asimismo en cuenta la información facilitada por los Estados miembros en virtud de la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

- **Documentos explicativos**

No se considera necesario aportar documentos explicativos acerca de la transposición de la Directiva.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Título I: Objeto y definiciones

Artículo 1: Objeto: esta disposición expone la finalidad y el ámbito de aplicación del proyecto de Directiva y, en particular, que este último establece normas mínimas sobre los delitos de terrorismo, los delitos relativos a un grupo terrorista y los delitos ligados a actividades terroristas, así como medidas específicas de protección y asistencia a las víctimas del terrorismo.

Artículo 2: Definiciones: esta disposición contiene la definición de «fondos» (en relación con el delito de financiación del terrorismo previsto en el artículo 11), en consonancia con el acervo de la UE[20], de «personas jurídicas» (en relación con la obligación de determinar la responsabilidad de las personas jurídicas, descrita en el artículo 19) y de «grupo terrorista» (en relación con los delitos relativos a un grupo terrorista contemplados en el artículo 4 e idéntica a la definición previamente establecida en el artículo 2, apartado 1, de la Decisión marco 2002/475/JAI).

Título II: Delitos de terrorismo y delitos relativos a un grupo terrorista

Artículo 3: Delitos de terrorismo: esta disposición define las infracciones que deben considerarse delitos de terrorismo en los Estados miembros. Dicha disposición figuraba ya en el artículo 1 de la Decisión marco 2002/475/JAI y no se ha modificado desde entonces. El principal objetivo de esta disposición fundamental es armonizar la tipificación de los delitos de terrorismo en todos los Estados miembros mediante la introducción de una calificación específica común de determinados actos como delitos de terrorismo. Los actos terroristas son delitos graves que se convierten en delitos de terrorismo por razón de la intencionalidad del delincuente. El concepto de delito de terrorismo es, por tanto, una combinación de dos elementos: un elemento objetivo, ya que se refiere a una relación de conductas delictivas graves, tal como se definen con arreglo a la legislación nacional, y un elemento subjetivo, ya que estos actos se considerarán delitos de terrorismo cuando se cometan con una intención determinada.

Artículo 4: Delitos relativos a un grupo terrorista: esta disposición impone a los Estados miembros la obligación de tipificar como delito la dirección de un grupo terrorista o la participación en sus actividades a sabiendas de que dicha participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista en cuestión, y tiene por objeto garantizar que tales conductas sean consideradas actos delictivos independientes en sí mismos y tratados como delitos de terrorismo. Esta disposición figuraba ya en el artículo 2 de la Decisión marco 2002/475/JAI y no fue alterada por las modificaciones de 2008. La adaptación del marco jurídico vigente a las obligaciones internacionales (en particular, el artículo 2 del Protocolo adicional) no exige la revisión de este artículo. El informe explicativo del Protocolo adicional señala claramente que corresponde a las Partes definir el concepto de «grupo terrorista».

Título III: Delitos ligados a actividades terroristas

Los delitos definidos en este título se consideran de extrema gravedad, ya que pueden conducir a la comisión de delitos de terrorismo y permitir que los terroristas y grupos terroristas mantengan y sigan desarrollando sus actividades delictivas. Si bien estos delitos no consisten en la consumación de un delito de terrorismo, tal como se explica en el artículo 15,

[20] Idéntica a la recogida en el artículo 1 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO L 344 de 28.12.2001, p. 70).

comprenden asimismo un elemento objetivo, a saber, una conducta y unas circunstancias claramente definidas, y un elemento subjetivo, a saber, la intención o el conocimiento del autor o posible autor de que su conducta puede conducir o contribuir a la comisión de delitos de terrorismo. Estos elementos deberán ser demostrados de conformidad con el Derecho interno de cada Estado miembro mediante la presentación de pruebas ante un órgano jurisdiccional independiente para su examen con arreglo a los procedimientos penales concretos aplicables en el Estado miembro, las disposiciones pertinentes del acervo de la UE en materia de derechos procesales de los sospechosos o acusados en procesos penales y sin perjuicio de las garantías del derecho fundamental a un juez imparcial, de la presunción de inocencia y de los derechos de la defensa, en virtud de lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales.

Artículo 5: Provocación a la comisión de un delito de terrorismo: este delito fue introducido por la Decisión marco 2008/919/JAI [que añade un nuevo delito en el artículo 3, apartado 1, letra a)] con objeto de aplicar el artículo 5 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo.

En virtud de esta disposición, se consideran conductas punibles, por ejemplo, el enaltecimiento de los terroristas suicidas, el llamamiento a la adhesión a una yihad violenta, las invitaciones directas a la matanza de infieles, la justificación del terrorismo o la difusión de mensajes o imágenes de asesinatos brutales para publicitar la causa de los terroristas o demostrar su poder, cuando tal comportamiento conlleve, en efecto, el riesgo de que se cometan actos terroristas y a condición de que los mensajes se difundan con el fin de promover actividades terroristas (no necesariamente las de una organización terrorista específica). Dichos mensajes e imágenes también podrán comprender aquellos que denigren a las víctimas del terrorismo y a sus familias. Estas disposiciones también tenían por objeto garantizar la tipificación penal de la difusión a través de Internet de mensajes que fomenten la comisión de delitos de terrorismo o faciliten información terrorista. *Artículo 6: Captación de terroristas*: se trata de un delito introducido por la Decisión marco 2008/919/JAI [que añade un nuevo delito en el artículo 3, apartado 1, letra b)] con objeto de aplicar el artículo 6 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo. Tal como se aclara en las notas explicativas de dicho Convenio, para que la conducta descrita en esta disposición sea punible es preciso que el captador pida a la persona o personas captadas que cometan un delito de terrorismo o colaboren en su comisión o que se unan a una asociación o grupo a tal efecto, con independencia de que los destinatarios de tal petición participen de hecho en la comisión de un delito de terrorismo o se unan finalmente a una asociación o grupo a tal efecto. Esta disposición tiene por objeto ofrecer unos instrumentos de justicia penal adecuados que permitan atajar las actividades importantes de captación por parte de personas o redes de captación.

Artículo 7: Adiestramiento de terroristas: se trata de un delito introducido por la Decisión marco 2008/919/JAI [que añade un nuevo delito en el artículo 3, apartado 1, letra c)] con objeto de aplicar el artículo 7 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo. Su inclusión tenía por objeto abarcar la difusión de instrucciones y manuales (en línea) con fines de adiestramiento o planificación de atentados y, más concretamente, la difusión (a través de Internet) de información sobre medios y métodos terroristas, dando lugar a una especie de «campo de adiestramiento virtual». Aunque se hizo especial hincapié en la utilización de Internet, el ámbito del adiestramiento de terroristas no se limita a la impartición de instrucciones en línea, sino que engloba también métodos más tradicionales de adiestramiento.

Nuevos delitos en aplicación del Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo: con el fin de aplicar el citado Protocolo adicional, se introducen los delitos de recibir adiestramiento con fines terroristas, viajar al extranjero con fines terroristas y organizar o facilitar de otro modo viajes al extranjero con fines terroristas. Algunas de las explicaciones que figuran a continuación se basan en el informe explicativo de dicho Protocolo adicional.

Artículo 8: Recibir adiestramiento: la propuesta abarca tanto el adiestramiento de terroristas (que ya se incluía en la Decisión marco 2008/919/JAI) como el hecho de recibir dicho adiestramiento, que permite al destinatario llevar a cabo o colaborar en la comisión de delitos de terrorismo.

Esta disposición aplica el artículo 3 del Protocolo adicional y proporcionará instrumentos policiales y fiscales adicionales para hacer frente a las amenazas que plantean los posibles autores de actos terroristas, incluidos los que, en última instancia, actúan en solitario, al ofrecer la posibilidad de investigar y enjuiciar las actividades de adiestramiento que puedan conducir a la comisión de delitos de terrorismo. La recepción de adiestramiento con fines terroristas puede tener lugar en persona, por ejemplo, acudiendo a un campo de adiestramiento dirigido por una asociación o grupo terrorista, o a través de diversos medios electrónicos, en particular a través de Internet. Sin embargo, el mero hecho de visitar sitios web o recibir comunicaciones que contengan información susceptible de ser utilizada para el adiestramiento con fines terroristas no es suficiente para cometer el delito de recibir adiestramiento con fines terroristas. El autor del delito debe, por lo general, tomar parte activa en el adiestramiento. No obstante, los Estados miembros pueden optar por tipificar las modalidades de «aprendizaje autónomo» en su Derecho interno.

Por otra parte, el propósito de recibir adiestramiento con fines terroristas debe ser llevar a cabo o colaborar en la comisión de un delito de terrorismo, tal como se define en el artículo 3, y debe existir dolo por parte de la persona adiestrada. La participación en actividades por lo demás lícitas, como cursar química en la universidad, tomar clases de vuelo o recibir entrenamiento militar por parte de un Estado, podrá también equipararse a la comisión ilícita del delito de recibir adiestramiento con fines terroristas si puede demostrarse que el destinatario de tales actividades tiene la intención dolosa de utilizar la formación adquirida en ellas para cometer un delito de terrorismo.

Artículo 9: Viajar al extranjero con fines terroristas: este delito aborda fundamentalmente el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros mediante la tipificación penal del hecho de viajar a otro país con fines terroristas. El artículo 9 tiene por objeto aplicar el artículo 4 del Protocolo adicional.

El objetivo de esta disposición es obligar a los Estados miembros a tipificar como delito el hecho de viajar a otro país cuando pueda demostrarse que la finalidad prevista de dicho viaje es cometer, colaborar o participar en delitos de terrorismo, tal como se definen en el artículo 3, o impartir o recibir adiestramiento con fines terroristas con arreglo a lo dispuesto en los artículos 7 y 8. Aparte de los requisitos establecidos en el Protocolo adicional, la disposición incluye asimismo los viajes cuyo fin sea participar en las actividades de un grupo terrorista, tal como se definen en el artículo 4, ya que la tipificación penal de estos viajes es igualmente importante para abordar las amenazas planteadas por los combatientes terroristas extranjeros y proporcionará a los investigadores y fiscales los instrumentos necesarios para abordar eficazmente los distintos objetivos y actividades que persiguen dichos combatientes.

Esta disposición abarca los viajes tanto a terceros países como a los Estados miembros de la UE, incluidos los países de nacionalidad o residencia del autor del delito. El viaje al Estado de destino puede ser directo o con escalas en otros Estados de tránsito.

Todas las personas que viajen a otro país podrán verse afectadas por las disposiciones de la Directiva relativas a la tipificación penal de los viajes al extranjero con fines terroristas. La gravedad de la amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros justifica una respuesta contundente que, por otra parte, debe ser plenamente compatible con los derechos y libertades fundamentales y con el Estado de Derecho. El artículo 9 se refiere únicamente a la tipificación penal del hecho de viajar en unas circunstancias muy concretas y con una intención específica en lo que respecta a la finalidad del viaje.

Artículo 10: Organizar o facilitar de otro modo viajes al extranjero con fines terroristas: esta disposición aplica el artículo 6 del Protocolo adicional y requiere a los Estados miembros que tipifiquen como delito las conductas que posibiliten los viajes con fines terroristas, tales como la organización o la facilitación de dichos viajes. . El término «organización» comprende una serie de conductas relacionadas con aspectos prácticos ligados a los viajes, tales como la compra de billetes y la planificación de itinerarios. El término «facilitación» se utiliza para abarcar cualquier otra conducta distinta de las comprendidas en el término «organización» que ayude al viajero a llegar a su destino. A modo de ejemplo, cabe señalar el hecho de ayudar al viajero a cruzar de forma ilegal una frontera. Además de actuar intencionadamente, el autor de los hechos debe ser consciente de que presta ayuda con fines terroristas.

Artículo 11: Financiación del terrorismo: esta disposición exige a los Estados miembros que tipifiquen como delito la aportación de fondos destinados a la comisión de delitos de terrorismo, delitos relativos a un grupo terrorista o delitos ligados a actividades terroristas. La definición de «financiación del terrorismo» se ajusta a la contenida en la Directiva 2015/849/UE, que abarca la financiación de todos los delitos contemplados en los artículos 1 a 4 de la Decisión marco 2002/475/JAI, en su versión modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI. El concepto de «fondos» se define en el artículo 2 de la propuesta de Directiva.

Por otra parte, la inclusión de la financiación de viajes al extranjero con fines terroristas (un delito no contemplado anteriormente en la Decisión marco 2002/475/JAI) aplica el artículo 5 del Protocolo adicional, así como la Recomendación 5 del GAFI (tal como fue aclarada por la modificación recientemente introducida en la nota interpretativa de dicha Recomendación). En virtud del artículo 15, no es necesario que el delito se consume ni que exista relación con un delito o delitos específicos de terrorismo o ligados a actividades terroristas. El artículo 11, en combinación con el artículo 15, incorpora la mencionada Recomendación del GAFI, que exige que la financiación del terrorismo constituya un delito incluso en ausencia de relación con un acto o actos específicos de terrorismo.

Los fondos podrán proceder de una única fuente, como, por ejemplo, un préstamo o una donación de una persona física o jurídica al viajero, o de diversas fuentes, mediante algún tipo de recaudación organizada por una o varias personas físicas o jurídicas.

Artículos 12 a 14: Hurto o robo con agravantes, chantaje y fraude con el fin de cometer delitos de terrorismo: la última serie de delitos ligados a actividades terroristas (véanse los artículos 12 a 14) comprende el hurto o robo con agravantes, el chantaje y el fraude con el fin de cometer cualquiera de los delitos enumerados en los artículos 3 o 4, letra b). Estos delitos

ya formaban parte del artículo 3 de la Decisión marco 2002/475/JAI. Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que los actos preparatorios para la comisión de estos delitos con el fin de cometer determinados delitos de terrorismo se tipifiquen como actividades ligadas al terrorismo, con independencia de que el delito de terrorismo propiamente dicho llegue a consumarse (por ejemplo, el robo de explosivos para cometer posteriormente un acto terrorista, aunque al final no se lleve a cabo el atentado previsto).

Título IV: Disposiciones generales sobre los delitos de terrorismo, los delitos relativos a un grupo terrorista y los delitos ligados a actividades terroristas

Artículo 15: Relación con delitos de terrorismo: esta disposición de aplicación horizontal precisa que cualquiera de los delitos relativos a un grupo terrorista o ligados a actividades terroristas (incluidos los definidos en el artículo 16) será punible independientemente de que se consume un delito de terrorismo, como ya establece el artículo 3, apartado 3, de la Decisión marco 2002/475/JAI, en su versión modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI. Por ejemplo, la tipificación penal de la participación en las actividades de un grupo terrorista no exige que ya se hayan cometido actos terroristas ni que vayan a cometerse. Tampoco será necesario que exista relación con un determinado delito de terrorismo ni, en lo que se refiere a los delitos contemplados en los artículos 9 a 11, con determinados delitos ligados a actividades terroristas. Por ejemplo, en lo que respecta a la tipificación penal de la captación de terroristas, no es necesario que se pida a la persona captada que cometa un determinado delito de terrorismo ni que la persona que adiestre a terroristas enseñe a una persona a cometer un determinado delito de terrorismo. En la misma línea, para que la financiación del terrorismo constituya un delito basta con que se realice a sabiendas de que los fondos van a utilizarse para fines que promueven las actividades terroristas en general, sin necesidad de estar ligados, por ejemplo, a un determinado viaje al extranjero que ya se haya programado.

Artículo 16: Complicidad, inducción y tentativa: se trata de una disposición aplicable a los delitos anteriormente mencionados, que obliga a los Estados miembros a tipificar asimismo como delito algunas formas de complicidad, inducción y tentativa en relación con muchos de los delitos señalados.

La complicidad en la comisión de un delito de terrorismo puede abarcar un amplio abanico de actividades que van desde la aportación de los recursos financieros necesarios para la ejecución de un atentado terrorista hasta el suministro de servicios o equipos de apoyo tales como (medios de) transporte, armas, explosivos o cobijo.

Aparte de los requisitos ya establecidos en el artículo 4 de la Decisión marco 2002/475/JAI, en su versión modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI, se propone tipificar también como delito la complicidad en relación con la recepción de adiestramiento. Aunque el Protocolo adicional no requiere la tipificación penal de tales actividades, esta medida es coherente con la penalización de la complicidad en otras actividades preparatorias. De hecho, ayudar a una persona a recibir adiestramiento (por ejemplo mediante la traducción de contenidos terroristas redactados en una lengua extranjera con pleno conocimiento tanto del contenido como de la utilización prevista de dicho adiestramiento) no es menos reprobable que ofrecer un apoyo análogo (traducción) a una persona que imparta tal adiestramiento.

Se propone ampliar a todos los delitos la tipificación penal de la inducción. De hecho, la inducción es a menudo la fuerza motriz de las acciones emprendidas por los autores directos

de los delitos. Así pues, la presente propuesta añade a la tipificación penal prevista a este respecto en la Decisión marco 2002/475/JAI la inducción a la comisión de los delitos ligados a actividades terroristas que figuran en el título III. Por ejemplo, el hecho de inducir a una persona a captar activamente a terroristas o a viajar al extranjero con fines terroristas quedaría, por tanto, comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 16.

En comparación con la Decisión marco 2002/475/JAI, se impone a los Estados miembros la obligación adicional de tipificar como delito la tentativa de viajar al extranjero con fines terroristas, en consonancia con el artículo 4, apartado 3, del Protocolo adicional. Asimismo, se introduce la obligación adicional de tipificar como delito la tentativa y la complicidad en relación con la financiación del terrorismo, de conformidad con la Recomendación 5 del GAFI y con la definición de «financiación del terrorismo» contenida en la Directiva 2015/48/UE. Se propone, además, tipificar como delito la tentativa de adiestramiento y de captación de terroristas, a la vista de lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo y de la situación existente en la mayoría de los Estados miembros, que, como puso de manifiesto el informe de aplicación de 2014, ya han tipificado estos delitos en grado de tentativa.

Artículo 17: Penas aplicables a las personas físicas: esta disposición, ya contenida en el artículo 5 de la Decisión marco 2002/475/JAI, es aplicable a todos los delitos e impone a los Estados miembros la obligación de aplicar penas efectivas, proporcionadas y disuasorias, que comporten la extradición. El apartado 2 subraya que el delito de terrorismo debe ser castigado con una pena más grave que los delitos análogos contemplados en el Derecho nacional que se cometan sin fines terroristas. Con respecto a algunos delitos, se establece un límite mínimo para la pena máxima correspondiente.

Se propone no modificar esta disposición. En particular, el artículo 11 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, que —de conformidad con el artículo 9 del Protocolo adicional— se aplicará según proceda, no precisa ninguna modificación.

Artículo 18: Circunstancias atenuantes: se trata de una disposición ya contenida en el artículo 6 de la Decisión marco 2002/475/JAI (bajo la rúbrica «Circunstancias específicas»), con arreglo a la Resolución del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, relativa a las personas que colaboran con el proceso judicial en la lucha contra la delincuencia internacional organizada. Esta permite a los Estados miembros tener en cuenta determinadas circunstancias atenuantes que pueden reducir la pena impuesta a los terroristas. Se propone no modificar el fondo de esta disposición.

Artículo 19: Responsabilidad de las personas jurídicas: se trata de una disposición aplicable a todos los delitos anteriormente mencionados, que impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la responsabilidad de las personas jurídicas, impidiendo al mismo tiempo que dicha responsabilidad sea alternativa a la de las personas físicas. La disposición se ajusta a lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, que —de conformidad con el artículo 9 del Protocolo adicional— se aplicará según proceda.

Esta disposición, tomada del artículo 7 de la Decisión marco 2002/475/JAI y basada en una fórmula estándar que puede encontrarse en otros instrumentos jurídicos de la UE, obliga a los Estados miembros a garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables de los delitos mencionados en los artículos 1 a 4, cuando estos sean cometidos

por cuenta de aquellas por cualquier persona que ostente un cargo directivo en el seno de dicha persona jurídica. No es necesario que esta responsabilidad sea exclusivamente penal.

Artículo 20: Tipos de sanciones mínimas aplicables a las personas jurídicas: esta disposición, que ya figuraba en el artículo 8 de la Decisión marco 2002/475/JAI, se refiere a las sanciones aplicables a las personas jurídicas. Se propone no modificar esta disposición. En particular, el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, que —de conformidad con el artículo 9 del Protocolo adicional— se aplicará según proceda, no precisa ninguna modificación.

Artículo 21: Competencia y enjuiciamiento: esta disposición, ya contenida en el artículo 9 de la Decisión marco 2002/475/JAI y aplicable a todos los delitos anteriormente mencionados, exige la existencia de una base de competencias que permita a las autoridades judiciales iniciar investigaciones, entablar acciones judiciales y someter a juicio los delitos definidos en la presente Directiva.

El punto de partida es el principio de territorialidad enunciado en el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Decisión marco, en virtud del cual cada Estado miembro debe establecer su competencia respecto de los delitos de terrorismo cometidos, total o parcialmente, en su territorio. El apartado 1, letra b), y el apartado 4 del citado artículo 9 pueden considerarse una extensión de este principio. Por otra parte, los Estados miembros deberán establecer su competencia extraterritorial respecto de los delitos mencionados en los artículos 1 a 4 cuando el autor del delito sea uno de sus nacionales o residentes, o cuando el delito se haya cometido por cuenta de una persona jurídica establecida en su territorio, o contra sus instituciones o ciudadanos, o contra una institución de la Unión Europea o de un organismo creado en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea o del Tratado de la Unión Europea y que tenga su sede en el Estado miembro de que se trate. El artículo 9, apartado 3, establece la competencia necesaria para la aplicación del principio *aut dedere aut iudicare*, que obliga a los Estados miembros a estar en condiciones de enjuiciar delitos de terrorismo en caso de denegar la extradición de la persona sospechosa o condenada. Por último, la ampliación de las normas de competencia exigió asimismo la introducción de criterios para resolver los conflictos positivos de competencia que pudieran surgir entre los Estados miembros. El artículo 9, apartado 2, establece una lista de elementos que deberán tenerse en cuenta sucesivamente a tal efecto.

En comparación con las normas establecidas en la Decisión marco 2002/475/JAI, se propone determinar la competencia jurisdiccional respecto del delito de adiestramiento de terroristas, tal como se define en el artículo 7 de la propuesta de Directiva. Esta disposición especial es necesaria para garantizar que dicho delito pueda ser objeto de acciones judiciales eficaces en lo que respecta a los nacionales (generalmente) de terceros países que adiestren a terroristas. En ausencia de esta disposición especial, la persona adiestrada (generalmente nacional o residente de la UE) podría ser procesada por el recién introducido delito de recibir adiestramiento con fines terroristas [en virtud del artículo 21, apartado 1, letras a) o c), de la propuesta de Directiva], pero no el adiestrador (generalmente nacional o residente de un tercer país), lo que generaría una laguna injustificada. Por consiguiente, se considera necesario determinar la competencia jurisdiccional respecto de los delitos cometidos por los adiestradores de terroristas, sea cual sea su nacionalidad, en vista de las repercusiones que pueden tener tales conductas en el territorio de la Unión y de la estrecha relación sustancial existente entre los delitos de adiestramiento de terroristas y recepción de adiestramiento con fines terroristas.

Título V: Disposiciones sobre protección, apoyo y derechos de las víctimas del terrorismo

Tal como se aclara en el considerando 16 de la propuesta de Directiva, las medidas previstas en este título se aplicarán a las «víctimas del terrorismo», tal como se definen en la Directiva sobre los derechos de las víctimas. El valor añadido de incorporar esta definición a la presente Directiva radica en el hecho de recordar y aclarar la situación de los familiares de las víctimas fallecidas a consecuencia de un delito de terrorismo. Dado que los delitos de terrorismo suelen provocar víctimas mortales, resulta fundamental aclarar que los familiares de las víctimas cuya muerte haya sido consecuencia directa de tales delitos y que se vean perjudicados a causa de la muerte de tales personas se asimilan a las víctimas directas y pueden disfrutar de los mismos derechos. La propuesta de Directiva limita el término «víctimas del terrorismo» a las personas que hayan sufrido un daño o perjuicio directamente ocasionado por los delitos de terrorismo enumerados en su artículo 3. Los demás delitos contemplados en la presente Directiva, a saber, los delitos relativos a un grupo terrorista y los ligados a actividades terroristas, no deben quedar comprendidos en la definición de «víctima del terrorismo», pues tienen un carácter más preparatorio y no causan víctimas directas.

Artículo 22: Protección y asistencia a las víctimas del terrorismo:

El primer apartado se corresponde con el apartado 1 del artículo 10 de la Decisión marco 2002/475/JAI. En él se exige a los Estados miembros que garanticen que la investigación y el enjuiciamiento de los delitos contemplados en la presente Directiva no dependan de la formulación de denuncia o acusación por parte de la víctima, al menos si los hechos se cometieron en el territorio del Estado miembro de que se trate.

En el planteamiento de la Unión Europea contra el terrorismo se ha concedido especial importancia a la protección y asistencia a las víctimas. Habida cuenta de sus necesidades específicas, se propone aclarar en el apartado 2 las medidas que los Estados miembros deben adoptar para satisfacer tales necesidades, con objeto de precisar más la obligación de los Estados miembros actualmente prevista en el artículo 10, apartado 2, de la Decisión marco 2002/475/JAI de tomar, en caso necesario, todas las medidas posibles para garantizar una asistencia adecuada.

Aunque se aplica a todas las víctimas de delitos, sin establecer ningún tipo de categorías, la Directiva sobre los derechos de las víctimas reconoce que determinadas víctimas tienen necesidades especiales de protección que deben someterse a una evaluación individual, y precisa que se prestará particular atención a las víctimas que hayan sufrido un daño considerable debido, entre otras cosas, a la gravedad del delito. Las víctimas del terrorismo deben ser objeto de debida consideración a este respecto.

La Directiva sobre los derechos de las víctimas no concreta la manera de satisfacer las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo. Las víctimas del terrorismo precisan, en particular, un apoyo y una asistencia adecuados. Así pues, resulta esencial prestar a estas víctimas una asistencia de urgencia profesional y bien organizada, inmediatamente después de que se produzca un atentado y, posteriormente, durante el tiempo necesario. Las víctimas supervivientes del terrorismo suelen calificar de «salvavidas» esa asistencia inmediata. Además, dada la probabilidad de que las víctimas del terrorismo sufran trastorno por estrés postraumático (TEPT) y otros daños traumáticos, es fundamental brindarles una asistencia

psicosocial durante el tiempo que sea necesario en cada caso individual. La disposición propuesta contempla dichos servicios de apoyo cualificado.

El acceso a la información constituye otro elemento importante en las situaciones posteriores a un atentado terrorista con amplia cobertura mediática mientras permanece vigente el secreto sumarial. A menudo, la existencia de información incompleta y contradictoria genera confusión entre las víctimas. Por tanto, la disposición propuesta exige asimismo que se facilite el acceso de las víctimas a la información sobre sus derechos y sobre la asistencia y el apoyo disponibles, así como el acceso a la información relativa a las víctimas.

Las disposiciones propuestas no pretenden modificar la legislación vigente de la UE en materia de derechos de las víctimas, sino concretarla de modo que responda de la mejor manera posible a las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo.

Artículo 23: Derechos de las víctimas del terrorismo residentes en otro Estado miembro: los atentados terroristas tienen por objeto dañar a grandes grupos de personas y, a menudo, las víctimas son originarias o residentes de un país distinto de aquel en el que se ha producido el atentado. Por este motivo, los Estados miembros han de velar por que sus autoridades competentes puedan tomar las medidas necesarias para paliar las dificultades a las que se enfrentan estas víctimas, en particular en lo concerniente al acceso a la información sobre los derechos de las víctimas y sobre los sistemas de indemnización disponibles. Por otra parte, los Estados miembros deben velar por que las víctimas del terrorismo tengan acceso a asistencia y apoyo psicológico y emocional a largo plazo en su lugar de residencia.

Título VI: Disposiciones finales

Artículo 24: Sustitución de la Decisión marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo: se trata de una disposición por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI, en su versión modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI.

Artículo 25: Transposición: habida cuenta de la urgencia de aplicar los delitos suplementarios propuestos, es necesario establecer un breve plazo de transposición. Por consiguiente, se ha fijado un plazo de transposición de doce meses, partiendo del supuesto de que las negociaciones se desarrollarán con rapidez.

2015/0281 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 83, apartado 1, y su artículo 82, apartado 2, letra c),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

(1) La Unión Europea se basa en los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Tiene como fundamento el principio de democracia y el principio de Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.

(2) Los actos de terrorismo constituyen una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en los que se basa la Unión Europea. También representan uno de los ataques más graves contra la democracia y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros y en los que se fundamenta la Unión Europea.

(3) La Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo[21] constituye la piedra angular de la respuesta de la justicia penal para combatir el terrorismo. Un marco jurídico común a todos los Estados miembros, y, más concretamente, una definición armonizada de los delitos de terrorismo, sirve como punto de referencia para el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades nacionales competentes en virtud de la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo[22], la Decisión 2008/615/JAI del Consejo[23] y la Decisión 2005/671/JAI del Consejo[24], así como del Reglamento (UE)

[21] Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (DO L 164 de 22.6.2002, p. 3).

[22] Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, 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 (DO L 386 de 29.12.2006, p. 89).

[23] Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (DO L 210 de 6.8.2008, p. 1).

[24] 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 29.9.2005, p. 22).

nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo[25], la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo[26] y la Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo[27].

(4) La amenaza terrorista ha crecido y se ha desarrollado rápidamente en los últimos años. Los denominados «combatientes terroristas extranjeros» viajan al extranjero con fines terroristas. Los combatientes terroristas extranjeros que regresan plantean una amenaza creciente en materia de seguridad para todos los Estados miembros de la UE. Los combatientes terroristas extranjeros han estado implicados en diversos atentados o tramas recientes, incluidos los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París. Además, la Unión Europea y sus Estados miembros se enfrentan a las crecientes amenazas que plantean las personas que reciben inspiración o instrucciones de grupos terroristas situados en el extranjero pero permanecen dentro de Europa.

(5) Teniendo en cuenta la evolución de las amenazas terroristas y las obligaciones legales de la Unión y de los Estados miembros en virtud del Derecho internacional, conviene aproximar en mayor medida la definición de los delitos de terrorismo, incluidos los delitos relativos a un grupo terrorista y los ligados a actividades terroristas, en todos los Estados miembros, de modo que abarque de forma más exhaustiva las conductas asociadas, en particular, a los combatientes terroristas extranjeros y a la financiación del terrorismo. Estos tipos de comportamiento deberían ser igualmente punibles si se cometen a través de Internet, incluidos los medios sociales.

(6) Los delitos ligados a actividades terroristas son de extrema gravedad, ya que pueden conducir a la comisión de delitos de terrorismo y permitir que los terroristas y grupos terroristas mantengan y sigan desarrollando sus actividades delictivas, lo que justifica la tipificación penal de dicha conducta.

(7) Los delitos relacionados con la provocación a la comisión de un delito de terrorismo comprenden, entre otros, el enaltecimiento y la justificación del terrorismo o la difusión de mensajes o imágenes, en particular en relación con las víctimas del terrorismo, con objeto de publicitar la causa de los terroristas o de intimidar gravemente a la población, siempre que dicho comportamiento conlleve el riesgo de que se cometan actos terroristas.

(8) En vista de la gravedad de la amenaza y de la particular necesidad de frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, es preciso tipificar como delito el hecho de viajar al extranjero con fines terroristas, que comprenden tanto la comisión de delitos de terrorismo, el adiestramiento de terroristas y la recepción de adiestramiento como la participación en las actividades de un grupo terrorista. Asimismo, debe tipificarse como delito toda conducta que facilite tales viajes.

---

[25] Reglamento (UE) nº 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) nº 604/2013, 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) nº 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 (DO L 180 de 29.6.2013, p. 1).

[26] Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO L 190 de 18.7.2002, p. 1).

[27] Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación (DO L 162 de 20.6.2002, p. 1).

(9) La tipificación penal del hecho de recibir adiestramiento con fines terroristas complementa el delito ya tipificado de adiestramiento y aborda específicamente las amenazas que plantean las personas que se preparan activamente para cometer delitos de terrorismo, incluidas las que en última instancia actúan en solitario.

(10) La financiación del terrorismo debe ser punible en los Estados miembros y abarcar no solo la financiación de actos y grupos terroristas, sino también la de otros delitos ligados a actividades terroristas, tales como la captación y el adiestramiento o los viajes con fines terroristas, con objeto de desarticular las estructuras de apoyo que facilitan la comisión de delitos de terrorismo. También deben ser punibles la complicidad o la tentativa en relación con la financiación del terrorismo.

(11) Además, la prestación de ayuda material con fines terroristas a través de la participación o la intermediación en el suministro o la circulación de bienes, servicios y activos, incluidas las operaciones comerciales que conlleven la entrada a la Unión o la salida de esta, deben ser punibles en los Estados miembros como complicidad en el terrorismo o como financiación de este si se realizan a sabiendas de que tales operaciones o sus productos están destinados a ser utilizados, total o parcialmente, para fines terroristas o beneficiarán a grupos terroristas.

(12) Procede asimismo penalizar la tentativa de viaje al extranjero con fines terroristas y la tentativa de adiestramiento y captación de terroristas.

(13) Deberá concurrir dolo en todos los elementos constitutivos de los delitos contemplados en la presente Directiva. El carácter doloso de una acción u omisión podrá deducirse de las circunstancias fácticas objetivas.

(14) Por otra parte, deben preverse para las personas físicas y jurídicas que cometan o sean responsables de tales delitos penas acordes con la gravedad de los mismos.

(15) Conviene establecer normas sobre competencia jurisdiccional para garantizar que pueda enjuiciarse eficazmente cualquier delito de terrorismo. En particular, se considera necesario determinar la competencia jurisdiccional respecto de los delitos cometidos por los adiestradores de terroristas, sea cual sea su nacionalidad, en vista de las repercusiones que pueden tener tales conductas en el territorio de la Unión y de la estrecha relación sustancial existente entre los delitos de adiestramiento de terroristas y recepción de adiestramiento con fines terroristas.

(16) Los Estados miembros deben adoptar medidas específicas de protección, apoyo y asistencia que respondan a las necesidades especiales de las víctimas del terrorismo, mediante una mayor concreción y profundización de los derechos ya contenidos en la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo[28]. Se entenderá por «víctimas del terrorismo» las definidas en el artículo 1 de la Directiva 2012/29/UE, en relación con los delitos de terrorismo contemplados en el artículo 3. Las medidas que han de tomar los Estados miembros deben garantizar que, en caso de producirse un atentado terrorista, las víctimas del terrorismo obtengan un apoyo emocional y psicológico que comprenda ayuda para la superación del trauma y asistencia psicosocial, así como cualquier otra información y asesoramiento pertinente de carácter jurídico, práctico o financiero.

[28] Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001 (DO L 315 de 14.11.2012, p. 37).

(17) Los Estados miembros deben cooperar entre sí para garantizar el acceso de todas las víctimas del terrorismo a la información sobre los derechos de las víctimas, sobre los servicios de apoyo disponibles y sobre los sistemas de indemnización accesibles. Además, los Estados miembros deben velar por que las víctimas del terrorismo tengan acceso a servicios de apoyo a largo plazo en su país de residencia, aun cuando el delito de terrorismo se haya cometido en otro Estado miembro de la UE.

(18) Dado que los objetivos de la presente Directiva no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros unilateralmente y que, por consiguiente, debido a la necesidad de normas armonizadas a escala europea, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, esta puede adoptar medidas con arreglo al principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad previsto en el citado artículo 5, la presente Directiva no excede de lo necesario para lograr dichos objetivos.

(19) La presente Directiva observa los principios reconocidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, respeta los derechos y libertades fundamentales y se atiene a los principios consagrados, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluidos los enunciados en sus títulos II, III, V y VI, que engloban, entre otros, el derecho a la libertad y la seguridad; la libertad de expresión y de información; la libertad de asociación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la prohibición de toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo; el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el derecho a la protección de datos de carácter personal; los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, que abarcan asimismo los requisitos de precisión, claridad y previsibilidad en el Derecho penal; la presunción de inocencia y la libertad de circulación tal como se establece en el artículo 21, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Directiva 2004/38/CE. La presente Directiva deberá aplicarse con arreglo a estos derechos y principios.

(20) La aplicación de las tipificaciones previstas en la presente Directiva debe ser proporcional a la naturaleza y las circunstancias del delito, habida cuenta de los objetivos legítimos perseguidos y de su necesidad en una sociedad democrática, y debe excluir cualquier forma de arbitrariedad o discriminación.

(21) La Directiva debe sustituir a la Decisión marco 2002/475/JAI[29] por lo que respecta a los Estados miembros vinculados por la presente Directiva.

(22) De conformidad con el artículo 3 del Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Reino Unido e Irlanda han notificado su deseo de participar en la adopción y aplicación de la presente Directiva.

Y/O

(23) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

[29] En su versión modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión marco 2002/475/JAI (DO L 330 de 9.12.2008, p. 21).

y sin perjuicio del artículo 4 del citado Protocolo, el Reino Unido e Irlanda no participan en la adopción y aplicación de la presente Directiva y, por consiguiente, no están vinculados por ella ni sujetos a su aplicación.

(24) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo (nº 22) sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Directiva y, por consiguiente, no está vinculada por ella ni sujeta a su aplicación. La Decisión marco 2002/475/JAI seguirá siendo vinculante y aplicable a Dinamarca.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

TÍTULO I: OBJETO Y DEFINICIONES

Artículo 1
Objeto

La presente Directiva establece normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de los delitos de terrorismo, de los delitos relativos a un grupo terrorista y de los delitos ligados a actividades terroristas, así como medidas específicas de protección y asistencia a las víctimas del terrorismo.

Artículo 2
Definiciones

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) «fondos»: los bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hayan obtenido, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida la forma electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viaje, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito;

b) «persona jurídica»: cualquier entidad que tenga personalidad jurídica con arreglo al Derecho aplicable, con excepción de los Estados u otros organismos públicos en el ejercicio de su potestad pública, y de las organizaciones internacionales públicas;

c) «grupo terrorista»: toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúe de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo;

d) «organización estructurada»: organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que no necesariamente se hayan asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.

TÍTULO II:
DELITOS DE TERRORISMO Y DELITOS RELATIVOS A UN GRUPO TERRORISTA

Artículo 3
Delitos de terrorismo

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los actos dolosos a que se refiere el apartado 2, tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales y que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional, constituyan delitos de terrorismo cuando su autor los cometa con uno o varios de los siguientes objetivos:

   a) intimidar gravemente a una población,

   b) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,

   c) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.

2. Los actos dolosos a que se refiere el apartado 1 son los siguientes:

   a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;

   b) atentados graves contra la integridad física de una persona;

   c) secuestro o toma de rehenes;

   d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;

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

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

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

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

   i) amenaza de ejercer cualquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h).

Artículo 4
Delitos relativos a un grupo terrorista

Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los actos que figuran a continuación constituyan delitos punibles cuando se cometan dolosamente:

   a) dirección de un grupo terrorista;

b) 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, a sabiendas de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista.

TÍTULO III: DELITOS LIGADOS A ACTIVIDADES TERRORISTAS

Artículo 5
Provocación a la comisión de un delito de terrorismo

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la distribución o difusión pública, por cualquier medio, de mensajes destinados a inducir a la comisión de cualquiera de los delitos enumerados en el artículo 3, apartado 2, letras a) a h), cuando dicha conducta, independientemente de que preconice o no directamente la comisión de delitos de terrorismo, conlleve el riesgo de comisión de uno o varios de dichos delitos, constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 6
Captación de terroristas

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la incitación a otra persona para que cometa cualquiera de los delitos enumerados en el artículo 3, apartado 2, letras a) a h), o en el artículo 4, constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 7
Adiestramiento de terroristas

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la impartición de instrucciones sobre la fabricación o el uso de explosivos, armas de fuego u otras armas o sustancias nocivas o peligrosas, o sobre otros métodos o técnicas específicos, con el fin de cometer cualquiera de los delitos enumerados en el artículo 3, apartado 2, letras a) a h), a sabiendas de que las enseñanzas impartidas se utilizarán para dichos fines, constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 8
Recepción de adiestramiento con fines terroristas

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el hecho de recibir de otra persona instrucciones sobre la fabricación o el uso de explosivos, armas de fuego u otras armas o sustancias nocivas o peligrosas, o sobre otros métodos o técnicas específicos, con el fin de cometer cualquiera de los delitos enumerados en el artículo 3, apartado 2, letras a) a h), constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 9
Viaje al extranjero con fines terroristas

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el hecho de viajar a otro país con el fin de cometer o colaborar en la comisión de cualquiera de los delitos de terrorismo contemplados en el artículo 3, participar en las actividades de un grupo

terrorista mencionadas en el artículo 4, o impartir o recibir adiestramiento con fines terroristas con arreglo a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 10
Organización o facilitación de viajes al extranjero con fines terroristas

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que todo acto de organización o facilitación destinado a asistir a cualquier persona para viajar al extranjero con fines terroristas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, a sabiendas de que esta asistencia se presta con tales fines, constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 11
Financiación del terrorismo

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el hecho de aportar o recaudar fondos, por cualquier medio, de forma directa o indirecta, con la intención de utilizarlos, o a sabiendas de que serán utilizados, íntegramente o en parte, para la comisión de cualquiera de los delitos contemplados en los artículos 3 a 10, 12 a 14 o 16, constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 12
Hurto o robo con agravantes con el fin de cometer un delito de terrorismo

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el hurto o robo con agravantes perpetrado con el fin de cometer cualquiera de los delitos enumerados en el artículo 3 constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 13
Chantaje con el fin de cometer un delito de terrorismo

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el chantaje con el fin de cometer cualquiera de los delitos enumerados en el artículo 3 constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

Artículo 14
Libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de cometer un delito de terrorismo

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de cometer cualquiera de los delitos enumerados en el artículo 3, apartado 2, letras a) a h) y en el artículo 4, letra b), constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente.

TÍTULO IV: DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LOS DELITOS DE TERRORISMO, LOS DELITOS RELATIVOS A UN GRUPO TERRORISTA Y LOS DELITOS LIGADOS A ACTIVIDADES TERRORISTAS

Artículo 15
Relación con delitos de terrorismo

Para que los delitos mencionados en el artículo 4 y el título III sean punibles, no será necesario que se consume un delito de terrorismo ni que exista relación con un determinado delito de terrorismo o, en lo que se refiere a los delitos contemplados en los artículos 9 a 11, con determinados delitos ligados a actividades terroristas.

Artículo 16
Complicidad, inducción y tentativa

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que sea punible la complicidad en la comisión de cualquiera de los delitos contemplados en los artículos 3 a 8 y 11 a 14.

2. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que sea punible la inducción a la comisión de cualquiera de los delitos contemplados en los artículos 3 a 14.

3. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que sea punible la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos contemplados en los artículos 3, 6, 7, 9 y 11 a 14, excepto la tenencia prevista en el artículo 3, apartado 2, letra f), y el delito a que se refiere el artículo 3, apartado 2, letra i).

Artículo 17
Penas aplicables a las personas físicas

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos mencionados en los artículos 3 a 14 y 16 sean castigados con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias, que puedan tener como consecuencia la extradición.

2. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos de terrorismo contemplados en el artículo 3 y los delitos contemplados en el artículo 16, siempre y cuando estén relacionados con delitos de terrorismo, sean castigados con penas privativas de libertad superiores a las que el Derecho nacional prevea para tales delitos cuando no concurra la intención especial requerida en virtud del artículo 3, excepto en los casos en los que las penas previstas sean ya las penas máximas posibles con arreglo al Derecho nacional.

3. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos enumerados en el artículo 4 sean castigados con penas privativas de libertad, de las cuales la pena máxima no podrá ser inferior a quince años para el delito mencionado en el artículo 4, letra a), y a ocho años para los delitos enumerados en el artículo 4, letra b). Cuando el delito de terrorismo a que se refiere el artículo 3, apartado 2, letra i), sea cometido por una persona que dirija un grupo terrorista con arreglo lo dispuesto en el artículo 4, letra a), la pena máxima no podrá ser inferior a ocho años.

Artículo 18
Circunstancias atenuantes

Todos los Estados miembros podrán tomar las medidas necesarias para garantizar que las penas mencionadas en el artículo 17 puedan reducirse si el autor del delito:

a) abandona la actividad terrorista, y

b) proporciona a las autoridades administrativas o judiciales información que estas no habrían podido obtener de otra forma, y que las ayude a:

1) impedir o atenuar los efectos del delito,

2) identificar o procesar a los demás autores del delito,

3) encontrar pruebas, o

4) impedir que se cometan otros delitos de los previstos en los artículos 3 a 14 y 16.

Artículo 19
Responsabilidad de las personas jurídicas

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables de los delitos mencionados en los artículos 3 a 14 y 16, cuando dichos delitos sean cometidos por cuenta de aquellas por cualquier persona que, actuando a título particular o como parte de un órgano de la persona jurídica, ostente un cargo directivo en el seno de dicha persona jurídica, basado en:

a) un poder de representación de dicha persona jurídica;

b) la facultad de tomar decisiones en nombre de dicha persona jurídica;

c) la facultad de ejercer control en el seno de dicha persona jurídica.

2. Asimismo, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables cuando la falta de vigilancia o control por parte de alguna de las personas a que se refiere el apartado 1 haya hecho posible que una persona sometida a su autoridad cometa cualquiera de los delitos mencionados en los artículos 3 a 14 y 16 por cuenta de la persona jurídica.

3. La responsabilidad de las personas jurídicas en virtud de los apartados 1 y 2 se entenderá sin perjuicio de la incoación de acciones penales contra las personas físicas que sean autoras, inductoras o cómplices de cualquiera de los delitos contemplados en los artículos 3 a 14 y 16.

Artículo 20
Penas aplicables a las personas jurídicas

Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que toda persona jurídica a la que se haya declarado responsable con arreglo al artículo 19 sea sancionada con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias, que incluirán multas de carácter penal o administrativo y, en su caso, otras penas, en particular:

a) inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas;

b) prohibición temporal o definitiva del ejercicio de actividades comerciales;

c) intervención judicial;

d) disolución judicial de la persona jurídica;

e) clausura temporal o definitiva de los establecimientos que se hayan utilizado para cometer el delito.

Artículo 21
Competencia y enjuiciamiento

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer su competencia respecto de los delitos contemplados en los artículos 3 a 14 y 16, cuando:

a) el delito se haya cometido, total o parcialmente, en su territorio;

b) el delito se haya cometido a bordo de un buque que enarbole su pabellón o de una aeronave matriculada en dicho Estado miembro;

c) el autor del delito sea uno de sus nacionales o residente en él;

d) el autor del delito adiestre a nacionales o residentes con fines terroristas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7;

e) el delito se haya cometido por cuenta de una persona jurídica establecida en su territorio;

f) el delito se haya cometido contra sus instituciones o ciudadanos, o contra una institución, órgano u organismo de la Unión Europea que tenga su sede en el Estado miembro de que se trate.

Todos los Estados miembros podrán ampliar su competencia jurisdiccional cuando el delito se cometa en el territorio de un Estado miembro.

2. Cuando un delito sea competencia de más de un Estado miembro y cualquiera de estos Estados pueda legítimamente emprender acciones judiciales por los mismos hechos, los Estados miembros interesados cooperarán para decidir cuál de ellos enjuiciará a los autores del delito con el objetivo de centralizar, en la medida de lo posible, el proceso en un solo Estado miembro. A tal efecto, los Estados miembros podrán recurrir a Eurojust con el fin de facilitar la cooperación entre sus autoridades judiciales y la coordinación de sus actuaciones. Se tendrán en cuenta, sucesivamente, los siguientes elementos:

a) ser el Estado miembro en cuyo territorio se hayan cometido los hechos,

b) ser el Estado miembro del que el autor sea nacional o residente,

c) ser el Estado miembro de origen de las víctimas,

d) ser el Estado miembro en el que se haya encontrado al autor.

3. Los Estados miembros que denieguen la entrega o extradición a otro Estado miembro o a un tercer país de una persona sospechosa o condenada por cualquiera de los delitos mencionados en los artículos 3 a 14 y 16 adoptarán las medidas necesarias para establecer asimismo su competencia respecto de tales delitos.

4. Todos los Estados miembros procurarán que se incluyan dentro de sus competencias los casos en los que cualquiera de los delitos mencionados en los artículos 4 y 16 se haya cometido, parcial o totalmente, en su territorio, sea cual fuere el lugar en el que el grupo terrorista tenga su base o ejerza sus actividades delictivas.

5. El presente artículo se entenderá sin perjuicio del ejercicio de la competencia en materia penal establecida por un Estado miembro con arreglo a su legislación nacional.

TÍTULO V: DISPOSICIONES SOBRE PROTECCIÓN, APOYO Y DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Artículo 22
Protección y asistencia a las víctimas del terrorismo

1. Los Estados miembros garantizarán que las investigaciones o el enjuiciamiento de los delitos a que se refiere la presente Directiva no dependan de la formulación de denuncia o acusación por una víctima del terrorismo u otra persona afectada por tales delitos, al menos si los hechos se cometieron en el territorio de un Estado miembro.

2. Los Estados miembros velarán por que se implanten servicios específicos de asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo. Estos servicios deberán tener la capacidad y la estructura organizativa necesarias para prestar asistencia y apoyo a tales víctimas inmediatamente después de que se produzca un atentado y, posteriormente, durante el tiempo necesario, en función de las necesidades específicas de cada víctima. Los servicios serán confidenciales, gratuitos y de fácil acceso para todas las víctimas del terrorismo y comprenderán, en particular:

   a) apoyo emocional y psicológico, como, por ejemplo, ayuda para la superación del trauma y asistencia psicosocial;

   b) facilitación de información y asesoramiento sobre cualquier asunto jurídico, práctico o financiero pertinente.

3. La presente Directiva se aplicará además y sin perjuicio de las medidas dispuestas en la Directiva 2012/29/UE.

Artículo 23
Derechos de las víctimas del terrorismo residentes en otro Estado miembro

1. Los Estados miembros velarán por que sus autoridades competentes cooperen entre sí para garantizar el acceso a la información por parte de las víctimas del terrorismo residentes en un Estado miembro distinto de aquel en que se haya cometido el delito de terrorismo. Dicho acceso a la información comprenderá, en particular, la información relativa a los derechos de las víctimas, a los servicios de apoyo disponibles y a los sistemas de indemnización accesibles.

2. Los Estados miembros garantizarán que todas las víctimas del terrorismo tengan acceso a los servicios de asistencia y apoyo previstos en el artículo 22 dentro del territorio de su Estado miembro de residencia, aun cuando el delito de terrorismo se haya cometido en otro Estado miembro.

TÍTULO VI: DISPOSICIONES FINALES

Artículo 24
Sustitución de la Decisión marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo

Queda sustituida la Decisión marco 2002/475/JAI con respecto a los Estados miembros vinculados por la presente Directiva, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros en lo concerniente al plazo de transposición de dicha Decisión marco al Derecho interno.

Por lo que respecta a los Estados miembros vinculados por la presente Directiva, las referencias a la Decisión marco 2002/475/JAI se entenderán hechas a la presente Directiva.

Artículo 25
Transposición

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar [transcurridos doce meses desde su adopción]. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

   Cuando los Estados miembros adopten tales disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 26
Informes

1. A más tardar [transcurridos veinticuatro meses desde la fecha límite de aplicación de la presente Directiva], la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que se evaluará la medida en que los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva.

2. A más tardar [transcurridos cuarenta y ocho meses desde la fecha límite de aplicación de la presente Directiva], la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que se evaluará el impacto y el valor añadido de la presente Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo. La Comisión tendrá en cuenta la información facilitada por los Estados miembros en virtud de la Decisión 2005/671/JAI.

Artículo 27
Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 28
Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros de conformidad con lo dispuesto en los Tratados.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente