

REINO UNIDO Y SU LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: TENDENCIAS TRAS EL BREXIT

UNITED KINGDOM AND ITS COUNTERTERRORISM: TRENDS AFTER BREXIT

M.ª Alejandra Pastrana Sánchez*

RESUMEN: El Reino Unido comenzó su lucha contra el terrorismo décadas antes de la vorágine causada por el 11-S. Ello explica gran parte de su influencia sobre la legislación antiterrorista europea, a la que parece haber inspirado desde 2002. Los últimos tiempos, con el goteo de atentados en suelo británico y el panorama de los acuerdos del Brexit, han producido cambios en la misma, que, aunque no pueda negarse que siguen la senda político criminal marcada hasta ahora, sí desde luego parecen haberse confrontado directamente -ya sin cortapisas- con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en especial con su art. 7. En el siguiente estudio se hace un completo análisis de la lucha contra el terrorismo británica, remarcando la incidencia de la política criminal europea, las condenas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a Reino Unido, las evidentes similitudes con la legislación española y las más recientes disposiciones legislativas de la etapa post-Brexit.

* Profesora sustituta interina. Doctora en Derecho Penal. Universidad de Cádiz. Correo-e: alejandra.pastrana@uca.es. ORCID ID: 0000-0003-2516-9729.

La mayor parte del siguiente texto es el resultado de una estancia de investigación de tres meses en la University of Liverpool en el verano de 2019. Dicha estancia fue financiada por la convocatoria de Ayudas para Estancias Breves FPU, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del año 2019 (referencia de la ayuda FPU 16/00018). El trabajo se actualizó y se terminó de redactar durante una estancia breve en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid, que me acogió generosamente para este propósito durante el mes de julio de 2021.

PALABRAS CLAVE: Brexit; terrorismo; penal; CEDH.

ABSTRACT: The United Kingdom started its counterterrorism policies decades before 9/11 attacks. That, amongst other causes, explains its influence on the counterterrorism European legislation. The legislation on the topic has experienced some changes during last years, due to several terrorist attacks in British territories and the prospect of a Brexit deal. Those changes follow classic trends on British counterterrorism but at the same time face directly the European Convention on Human Rights, especially its article 7. This paper makes a complete analysis on the British fight against terrorism, remarking the incidence on the European criminal policy, some judgements about counterterrorism legislation of the European Court of Human Rights vs. United Kingdom, a brief comparison with Spanish law, and the most recent legal texts of the post-Brexit era.

KEYWORDS: Brexit; terrorism; criminal; ECHR.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—1. LA *TERRORISM ACT* DEL 2000. 1.1. La definición de terrorismo en la *Terrorism Act* del 2000. 1.2. Organizaciones prohibidas en la *Terrorism Act* del 2000. 1.3. Los delitos de terrorismo en la *Terrorism Act* del 2000. 1.4. Competencias contra el terrorismo en la *Terrorism Act* del 2000.—2. LA *ANTI-TERRORISM, CRIME AND SECURITY ACT 2001*.—3. LA *TERRORISM ACT* DE 2005: LAS ÓRDENES DE CONTROL Y SU EVOLUCIÓN.—4. LOS ATAQUES TERRORISTAS DE 2005 Y LA *TERRORISM ACT* DEL 2006.—5. LA *TERRORISM ACT* DEL 2008.—6. LA *TERRORISM ACT* DEL 2015.—7. LA YIHAD EN SUELO EUROPEO Y LA *TERRORISM ACT* DEL 2019—8. EL BREXIT Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO—9. STREATHAM HIGH ROAD, LA LEY DE “EMERGENCIA” DE 2020 Y LA *TERRORISM ACT* DEL 2021.—10. CONTEST Y LA RADICALIZACIÓN.—CONCLUSIÓN.—FUENTES CITADAS.

INTRODUCCIÓN

Reino Unido no comenzó su lucha contra el terrorismo tras los fatídicos sucesos del 11S, sino que sus problemas con Irlanda del Norte y el IRA hicieron que el país ya tuviera mucho antes un potente arsenal jurídico para enfrentarse a la violencia (Awan, 2012; Carrasco Andrino, 2019; Douglas, 2014; Pantazis y Pemberton, 2009; Walker, 2019). El problemático escenario, que se saldaría con la vida de más de mil personas en casi cuarenta años¹, se abordó principalmente en la *Prevention of Terrorism Act* de 1974, y la *Prevention of Terrorism Act* de 1989 (Martínez Peñas, 2011). El contenido de las mismas no sorprenderá a los conocedores de las previsiones actuales; esto es, preceptos

¹ El 10 de abril de 1998, Reino Unido e Irlanda firmaron el acuerdo de paz que puso fin al conflicto. El número de fallecidos puede consultarse en el *Conflict Archive on the Internet* elaborado por la *Ulster University*. <https://cain.ulster.ac.uk/sutton/index.html>. Una cifra similar recogen Bartolucci y Skoczylis (2017).

que permitían extender el periodo de detención general, delitos específicos de terrorismo con penas significativamente más duras en comparación con los crímenes ordinarios, y poderes especiales gubernativos para estos casos, entre otras medidas². Y esa, por supuesto, ha sido la senda seguida hasta la actualidad.

Las sucesivas modificaciones de la Unión Europea en materia de política criminal antiterrorista³ no depararon grandes cambios en la legislación británica, sino que, por el contrario, la Unión Europea se vio fuertemente influida por las disposiciones del Reino Unido. Con el paso de los años, las tendencias legislativas en la materia han venido marcadas por otras instituciones supranacionales como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que han incidido en la legislación de la Unión y que deberán seguir siendo cumplidas por Reino Unido a pesar del Brexit (Acale Sánchez, 2018). No obstante, la legislación británica es considerablemente amplia y sus influencias políticas entre los grandes países han hecho que tampoco estas hayan modificado, por el momento, sustancialmente sus textos nacionales. Lo que sí es cierto es que su membresía en la Unión produjo la adopción de variado instrumental valioso en la lucha contra el terrorismo y el blanqueo de capitales, para los que el Brexit ha supuesto y sigue suponiendo un reto, porque a pesar de la adopción del acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido, muchas de las cuestiones no han sido aún zanjadas.

Además, aunque la salida de la Unión Europea pueda traer cierta recuperación de alguna cedida soberanía (si es que puede hablarse en estos términos sobre el proceso de integración *sui generis* que representa la UE) en ciertos ámbitos, la realidad es que hay numerosos principios a los que no puede (ni debe) renunciar, como los marcados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y protegidos por el Tribunal Europeo de Estrasburgo. Y ello habrá de tenerse en cuenta en las venideras leyes penales, no solo en materia de terrorismo, pero especialmente en esta, donde a menudo parecen olvidarse los principios más elementales del Derecho penal moderno a costa de una suerte de pretendida “eficacia”. A pesar de lo anterior, los años 2020 y 2021, han sido testigos de la aprobación de la *Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020* y la *Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021*, las cuales no han sido especialmente favorables para esos principios.

² Buen ejemplo de estas tendencias puede encontrarse en la figura del *internment*, que permitía largas detenciones sin juicio o el modelo de “*Direct Rule*” (Carrasco Andrino, 2019; Fernández Rodríguez, 2011).

³ Aunque se suele utilizar el término de política criminal o *ius puniendi* europeo, es cierto que el término más correcto sería utilizar el concepto de “europeizado”, como exponen Ambos y Bock (2017): “*European Criminal Law*’ does not refer to genuinely supranational criminal law, that is, to provisions by which the citizens of the Union are directly confronted with the sovereign punitive force – the *ius puniendi* – of the Union as immediately applicable criminal law. *Europeanised criminal law – national norms influenced by the European legal order*” (p. 192).

En las siguientes páginas se ofrece un análisis de la actual lucha contra el terrorismo británica, con un especial interés por el panorama ofrecido por el Brexit y las posibles consecuencias para los Derechos Humanos de las últimas dos disposiciones en la materia. Y aunque numerosas leyes contra el terrorismo han sido aprobadas desde el ya lejano año 2000, no es posible entender el panorama actual sin el estudio de la *Terrorism Act 2000* (y sus modificaciones posteriores) que sigue siendo el texto principal para el *counterterrorism* penal británico: es por ello que se ha elegido este como punto de partida.

1. LA TERRORISM ACT DEL 2000

Hasta ocho leyes penales distintas han sido aprobadas en materia de terrorismo desde el año 2000. Algunas han sido consecuencia de las necesarias modificaciones exigidas por la jurisprudencia (tanto nacional británica como europea), debido a los excesos cometidos por el legislador, que con frecuencia han vulnerado variados derechos fundamentales. Otras han tenido como pretexto la adaptación de la legislación a una amenaza que ha ido evolucionando hacia unos caracteres más adaptados a las condiciones del siglo XXI. Lo que han compartido casi todas ellas han sido la común tendencia hacia una agresiva política antiterrorista, entre especiales medidas de investigación, dureza excesiva en la respuesta penal acompañado de falta de proporcionalidad, adelantamiento de la barrera punitiva y, en los más recientes tiempos, el rechazo al principio de irretroactividad de las leyes penales.

Comenzando por la ley del año 2000, esta tenía como objetivo la creación de una legislación permanente, al contrario que los textos legales anteriores, que tenían en común su temporalidad (Moran, 2013; Walker, 2019)⁴. Cabe señalar que, aunque desaparecieron las disposiciones temporales, el carácter *emergencial* de esta ley se mantuvo: aunque formalmente la ley no tuviera una fecha de expiración, continuó siendo una ley de emergencia que otorgaba poderes especiales para enfrentarse a una, normalmente llamada, amenaza extrema (Walker, 2019).

Otra de las características que traería consigo el siglo XXI para la lucha contra el terrorismo británica sería un nuevo punto de vista, más centrado en los aspectos internacionales del terrorismo (Awan, 2012; Walker, 2019), y que relegaba a un segundo plano los conflictos separatistas o etnocentristas, más típicos de las décadas anteriores⁵. De hecho, algunos autores sostienen que fueron dos los motivos principales que llevaron a la aprobación de esta *Act*

⁴ Este cambio también puede ser observado en el Derecho penal español, cuyas normas temporales acabaron en 1988.

⁵ Walker (2019) afirma que estas nuevas leyes son el reflejo de una demanda creciente de seguridad en la “sociedad del riesgo”. En este mismo sentido, véase Cancio Meliá (2018); Lamarca Pérez (2018); Mythen (2020); Pantazis y Pemberton (2009); Walklate y Mythen, (2015).

del año 2000. Por un lado, el fin del conflicto violento con Irlanda del Norte, que significó la aparición de un nuevo contexto (Moran, 2013), y, por otro, la necesidad de promulgar una nueva norma que casara con la *Human Rights Act* de 1998, que había sido, entonces, recientemente promulgada (Walker, 2019).

La *Terrorism Act* del 2000, con una estructura compleja, está dividida en ocho partes temáticas y cuenta con 131 artículos. Para concluir, 16 extensos programas cierran el texto legal. La *Act* puede dividirse en tres grandes pilares: el establecimiento de especiales poderes al ejecutivo (por ejemplo, para la determinación de qué organizaciones son terroristas); el incremento de los poderes policiales (que puede ser fácilmente visible, por ejemplo, en el programa 7) y la tipificación de delitos específicos de terrorismo que permiten la acusación en estadios muy anteriores a la comisión de ataques violentos (Walker, 2019).

1.1. La definición de terrorismo en la *Terrorism Act* del 2000

Uno de los aspectos más destacados de la *Act* del 2000 fue la creación de una nueva definición de terrorismo (aún vigente con mínimas modificaciones⁶), que sería ampliamente criticada por su falta de concreción (Martínez Peñas, 201; Moran, 2013; Murray, 2016; Pantazis y Pemberton, 2009)⁷. De esta manera, la Part. 1 de la Sección 1 establece las siguientes definiciones:

(1) En esta Ley “terrorismo” significa el uso o la amenaza de acción si- (a) la acción se encuentra dentro de la subsección (2), (b) el uso o la amenaza están diseñadas para influir en un gobierno o intimidar a la sociedad o parte de ella, y (c) El uso o amenaza se hace con el propósito de promover una causa política, religiosa o ideológica. (2) La acción se encuentra dentro de esta subsección si- (a) supone violencia grave contra una persona, (b) supone daños graves a la propiedad, (c) pone en riesgo la vida de una persona, además de la propia que comete la acción, (d) crea un riesgo grave para la salud o seguridad de la sociedad o parte de ella, o (e) está diseñada para interferir gravemente o interrumpir seriamente un Sistema electrónico. (3) El uso o la amenaza de una acción incluida en la subsección (2) que implique el uso de armas de fuego o explosivos es terrorismo, ya satisfaga o no la subsección (1) (b) [...].

El terrorismo se describe en la misma como una estrategia de comunicación (Asúa Batarrita, 2006; Cancio Meliá, 2010; Molano Rojas, 2010; Walker,

⁶ Seis años después de la entrada en vigor de esta nueva definición, la *Terrorism Act* de 2006 añadiría: “an international governmental organization” como otro posible objetivo a influenciar por los ataques terroristas. Véase *Terrorism Act* 2006, part. 2, sección 34.

⁷ Algunas críticas pueden encontrarse también en la jurisprudencia, véase: *R v. Gul*, U.K.S.C. 64 (2013). (Eng.), párrafos 61 a 63. La misma opinión expresa el *independent reviewer of terrorism legislation*, David Anderson (2016).

2007): los delitos se cometen con una intención que es adicional a los concretos actos de violencia. Así, la violencia se usa como un medio para exigir un determinado fin político. En particular, la sección 1(b) afirma que las acciones tienen que ser cometidas con el propósito específico de influir en el gobierno o intimidar a la población. Además, la sección 1(c) añade que los actos deben ser cometidos en nombre de ideas políticas o religiosas. Como puede observarse, se exige un elemento teleológico dividido en dos factores alternativos.

En secciones posteriores se encuentran también otros detalles importantes. Así, la sección 4 (d) explica que el término “gobierno” hace referencia al ejecutivo nacional de Reino Unido, pero también a una administración regional o, incluso, a autoridades de terceros países. Además, la sección 4 (c) ofrece una explicación sobre el término “sociedad”: no hace referencia en concreto a la población del Estado, sino que utiliza el término “*public*” para referirse tanto a personas que se encuentren tanto dentro del Reino Unido como fuera del mismo.

Walker (2007) afirma que esta referencia a “influir en un gobierno” debería ser modificada, de forma que se diferenciara entre las influencias “adecuadas” de aquellas que no lo son⁸. Esto es, las manifestaciones y otros actos que reflejaran demandas sociales quedarían lejos del concepto de terrorismo. No obstante, es cierto que la propia definición de lo que es adecuado o debido y lo que no, es una cuestión al respecto de la legitimidad de las demandas, de manera que la respuesta siempre será subjetiva. Como ejemplo de ello puede mencionarse la definición del FBI del llamado ecoterrorismo⁹. A pesar de la presión del FBI para catalogar las acciones de Greenpeace como terrorismo, no son pocos los que consideran que sus acciones no son más que actuaciones de protesta que, en ocasiones, causan daños a bienes que, aunque deban ser objetos de reparación civil, no merecen la calificación de terrorismo. El problema de la legitimidad en el terrorismo es concomitante a su propia naturaleza y se puede resumir en la consabida frase: “El que para uno es un terrorista, para otro es un luchador por la libertad”¹⁰.

⁸ Al respecto de esta controversia véase Lowe (2016).

⁹ El ecoterrorismo es definido por el FBI como “*the use or threatened use of violence of a criminal nature against innocent victims or property by an environmentally-oriented, subnational group for environmental-political reasons, or aimed at an audience beyond the target, often of a symbolic nature*”. Declaración de Jarboe (2002).

¹⁰ Al respecto de ello: *R v. Gul*, U.K.S.C. 64 (2013). (Eng.), párrafo 61: “*In his first report, Mr Anderson QC made the point that ‘the current law allows members of any nationalist or separatist group to be turned into terrorists by virtue of their participation in a lawful armed conflict, however great the provocation and however odious the regime which they have attacked’*”. Por otro lado, el caso David Miranda ilustra muy bien el problema que supone una definición tan amplia de terrorismo: el sujeto, pareja del periodista que destapó el caso Snowden, fue detenido en el aeropuerto, gracias a los poderes que emanaban del Programa 7 de la *Terrorism Act* del 2000, por su “vínculo” con Snowden, cuyas publicaciones podían influir en el gobierno. No obstante, es difícil pensar que estas disposiciones sobre terrorismo debieran ser aplicadas en un

Con respecto al tipo objetivo, la *Terrorism Act* del 2000 menciona tanto la acción como la amenaza de acción, por lo que la mera amenaza ya sería constitutiva de delito. La sección 2 describe las acciones que, junto con el elemento teleológico, pueden conformar un delito de terrorismo. Por otro lado, las secciones 2 (a) y 2 (b) incluyen ataques violentos contra personas y propiedades, por lo que exigen un resultado: las personas deberán ser lesionadas-o fallecer-, u ocasionarse algún daño a la propiedad. Si existe violencia, pero no un resultado tangible, deberán aplicarse las secciones 2(c) o 2(d), que recogen los casos en los que la vida, la seguridad o la salud son puestas en riesgo como consecuencia del ataque. De esta manera, los delitos contra la propiedad solo podrían ser considerados terrorismo si hay resultados lesivos, a no ser que, al menos, se haya puesto en riesgo a las personas. El último inciso, 2(e), hace referencia a ataques contra sistemas eléctricos, pero sin exigir un resultado.

Parte de la doctrina sostiene que los delitos contra la propiedad deberían quedar fuera de los delitos de terrorismo. De esta manera, afirman que el terrorismo debe ser una etiqueta reservada para los ataques graves contra las personas. La introducción de estos delitos contra el patrimonio puede responder a los numerosos ataques del IRA a importantes infraestructuras, sobre todo en los distritos financieros de las ciudades grandes (Martínez Peñas, 2011; Walker, 2007).

Por último, la sección 3 establece una excepción: si se usan armas de fuego o explosivos en las actuaciones, no es necesario que exista la intención de influir en el gobierno o intimidar a la población. Y aunque es cierto que, si se utilizan ese tipo de medios en la comisión del acto delictivo, el riesgo creado será mayor y, por tanto, merecerá una respuesta más grave, esa respuesta más gravosa debe traducirse, por ejemplo, en una pena mayor, pero no en la desfiguración del delito de terrorismo. Si no hay un elemento teleológico, los ataques podrán ser delictivos, pero no terroristas.

Otras cuestiones también merecen ser analizadas alrededor de esta definición de terrorismo. Por ejemplo, ¿puede ser aplicada a individuos o, por el contrario, se necesita la presencia de un elemento estructural? A diferencia de la tradición de otros países, Reino Unido no configuró entonces el terrorismo como un fenómeno perteneciente a la criminalidad organizada. Así, el concepto de la *Terrorism Act* del 2000, no requiere que un individuo actúe en nombre o con el apoyo de una organización terrorista, sino que es suficiente si el individuo actúa con esa finalidad terrorista. Sin embargo, la norma del 2000 si incluye algunos delitos específicos que parten de la existencia de una organización criminal: por ejemplo, los delitos de la Parte II, que están en relación con la lista de las organizaciones prohibidas (en concreto la per-

contexto como este, pero es una muestra de cómo la definición puede llegar a comprender una infinidad de casos. Referencia del último caso: *R Miranda v. Secretary of State for Home Department*, E.W.C.A. Civ 6. (2016). (Eng.). Véase, también, Lowe, 2016 y Murray, 2016.

tenencia, el apoyo a las misma o el hecho de llevar los uniformes de estas organizaciones)¹¹; o el delito de dirección de la organización terrorista, que se recoge en la Parte VI, sección 56¹². No obstante, la mayor parte de los delitos pueden ser cometidos por un único individuo, lo que permitiría castigar como terrorista al llamado “lobo solitario” (Walker, 2018)¹³. Esta forma de construir el concepto de terrorismo deja una puerta abierta a aplicar este delito al llamado “terrorismo de Estado” (Walker, 2018).

Si se estudia el concepto de terrorismo desde el Derecho comparado, España tenía una concepción distinta del terrorismo en el año 2000: para entonces, el terrorismo solo podía ser cometido por una persona que actuara perteneciendo a un grupo u organización terrorista¹⁴, aunque es cierto que esta visión ha cambiado con el paso del tiempo¹⁵. Con respecto al elemento teleológico, la legislación española difería entonces sustancialmente de lo recogido por Reino Unido: el propósito del terrorista debía ser la creación de un desorden público grave o subvertir el orden constitucional¹⁶. La existencia de estas diferencias podría tener como origen la pervivencia en España del terrorismo fuertemente jerarquizado de ETA, mientras los británicos se encontraban ya más centrados en hacer frente al denominado *nuevo terrorismo* (Pomares Cintas y García Rivas, 2021). Con respecto a los delitos contra la propiedad, el CP español de esa época ya castigaba las destrucciones masivas o los incendios, pero siempre cuando la integridad física de las personas se pusiera en peligro¹⁷.

Además, debe prestarse atención a las similitudes existentes entre el concepto de terrorismo de la *Terrorism Act* del 2000 y la definición adoptada por la UE en la Decisión Marco del año 2002 (Lowe, 2016). La diferencia principal con ese texto tan solo estribaba en que el concepto británico no establecía

¹¹ Parte II, sección 11 a 13 de la *Terrorism Act* del 2000 en su redacción original. Véase Lowe, 2016.

¹² “*Directing terrorist organisation (1) A person commits an offence if he directs, at any level, the activities of an organization which is concerned in the commission of acts of terrorism. (2) A person guilty of an offence under this section is liable on conviction on indictment or imprisonment for life*”. Parte VI, sección 56 de la *Terrorism Act* del 2000 en su redacción original.

¹³ El mismo autor critica, con razón, que se le otorgue el mismo tratamiento a los lobos solitarios que a aquellos delitos provenientes de la criminalidad organizada (Walker, 2007).

¹⁴ Arts. 571 y ss. del CP español en su redacción de 1995. Aunque debe reconocerse la existencia de la excepción del art. 577, que castigaba a aquellos que cometían delitos con fines terroristas, pero sin pertenecer a ninguna organización terrorista. No obstante, es cierto que el delito contaba con una pena reducida, en contraste con el resto de los delitos de terrorismo.

¹⁵ Desde la reforma legal de 2015, el elemento estructural ya no es un elemento constitutivo del delito de terrorismo. Véase art. 573 del CP español en su formulación actual.

¹⁶ Arts. 571 y ss. del CP español en su redacción original.

¹⁷ Arts. 346 y 351 del CP español en su redacción original.

las organizaciones internacionales como objetivos de la influencia. Sin embargo, la *Terrorism Act* del 2006 reformaría el concepto para incluirlo¹⁸.

1.2. Organizaciones prohibidas en la *Terrorism Act* del 2000

La Parte II de la *Terrorism Act* del 2000 facultaba a la Secretaría de Estado a elaborar una lista de organizaciones prohibidas¹⁹. Las modificaciones de la misma serían realizadas también por la Secretaría de Estado mediante Órdenes. La lista primigenia aparecía en el programa 1, y ha sido modificada en múltiples ocasiones desde entonces²⁰. En la misma sección se describe el procedimiento a seguir para poder apelar ese estatus de “organización terrorista”.

Existen numerosos problemas en torno a esta lista. El primero es que los criterios para establecer si una organización es terrorista son demasiado amplios, dando a la Secretaría de Estado un amplio margen discrecional para la toma de su decisión. Así, la sección 3 de la Parte II dispone que es suficiente para considerar una organización terrorista si “(d) de cualquier otro modo está involucrado con el terrorismo”²¹. Otro problema surge del choque directo con la separación de poderes: la Secretaría de Estado, parte del ejecutivo, se convierte en una suerte de legislador cuando decide cuáles son las organizaciones que están prohibidas. De esa manera, los delitos que se establecen en la Sección 2 dependen de la consideración de la organización como terrorista²². Por último, la prohibición de estos grupos criminaliza cualquier colaboración con ella, incluso si la colaboración es para actividades legales y no violentas de la organización (Pantazis y Pemberton, 2009). En España no existe ninguna lista de organizaciones prohibidas: la clasificación de una organización como legal o ilegal la establecen los tribunales en el seno del proceso penal²³. La única lista existente sobre organizaciones prohibidas es

¹⁸ Parte II, sección 34 de la *Terrorism Act* de 2006.

¹⁹ Parte II, de la *Terrorism Act* de 2000. Sin embargo, esta no era la primera vez que medidas de este tipo eran aprobadas en Reino Unido: la “*Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989*” ya describía varias organizaciones terroristas prohibidas, y el apoyo material o público a estas era considerado delito. Cfr. Martínez Peñas, 2011.

²⁰ En el año 2000, se recogían 14 organizaciones en el Programa 2. En julio de 2021 aparecían 86. <https://www.gov.uk/government/publications/proscribed-terror-groups-or-organisations--2/proscribed-terrorist-groups-or-organisations-accessible-version>.

²¹ Parte II, sección 3(5) de la *Terrorism Act* 2000: “*For the purposes of subsection (4) an organisation is concerned in terrorism if it— (a) commits or participates in acts of terrorism, (b) prepares for terrorism, (c) promotes or encourages terrorism, or (d) is otherwise concerned in terrorism*”.

²² Secciones 11 a 13, Parte II de la *Terrorism Act* 2000. Además, estos delitos recogen penas de hasta diez años de prisión, por lo que la cuestión no es baladí.

²³ Sin embargo, es cierto que existe la *LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*, que permite la prohibición de ciertos partidos si existe una conexión entre

la que se elabora por el Consejo de la Unión Europea²⁴, pero esta tiene como objetivos el establecimiento de medidas de congelación de fondos y la facilitación de la cooperación judicial.

1.3. Los delitos de terrorismo en la *Terrorism Act* del 2000

La *Terrorism Act* del año 2000, introdujo una amplia carta de delitos de terrorismo (Conte, 2010). Y, además de las sanciones que pueden imponerse si no se coopera con las actividades de detención y registro de la policía (*stop and search powers*)²⁵, también existen cuatro apartados diferentes donde se recogen numerosos delitos de terrorismo. De esta manera, la Parte II (secciones 11 a 13) reúne diferentes delitos relacionados con las organizaciones prohibidas; la Parte III (secciones 15 a 18), establece los delitos relacionados con propiedades pertenecientes a terroristas; y la Parte VI (secciones 54 a 59) y el Programa 9 serían las dos secciones que recogen los delitos sustantivos de terrorismo.

Así, la sección 11 castiga la pertenencia a una organización prohibida²⁶. Sin embargo, la mera pertenencia puede ser insuficiente para constituir delito, como se puede inferir del párrafo 2(b) de la misma sección: este párrafo permite a la persona investigada defenderse de la acusación si no ha participado en las actividades de la organización, pero solo en aquellos casos que en los que la afiliación a la organización fuera previa a la declaración del grupo como organización prohibida. A *sensu contrario*, en el resto de casos, la mera pertenencia, aún sin participación activa, será delictiva. Es difícil imaginar cómo va a ser objeto de prueba, o al menos de prueba directa, este delito, sin la concurrencia de otros delitos de terrorismo, dado que, normalmente, la militancia en una organización criminal se hace de manera informal.

ellos y una organización terrorista. En cualquier caso, la resolución es tomada por los tribunales.

²⁴ La última versión disponible (2019) se encuentra en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019D0025&from=EN>.

²⁵ Parte V, sección 47 de la *Terrorism Act* del 2000.

²⁶ Sección 11, Parte II de la *Terrorism Act* del 2000: "(1) A person commits an offence if he belongs or professes to belong to a proscribed organisation. (2) It is a defence for a person charged with an offence under subsection (1) to prove— (a) that the organisation was not proscribed on the last (or only) occasion on which he became a member or began to profess to be a member, and (b) that he has not taken part in the activities of the organisation at any time while it was proscribed. (3) A person guilty of an offence under this section shall be liable— (a) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding ten years, to a fine or to both, or (b) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months, to a fine not exceeding the statutory maximum or to both [...]"

El CP español siempre ha castigado la pertenencia a organización terrorista desde que fuera aprobado en 1995. En el año 2000, eran los arts. 515 y 516 los encargados de castigar las asociaciones ilícitas y, entre ellas, las organizaciones terroristas. Se establecían dos penas distintas, una para los directores o promotores del grupo (de ocho a catorce años de prisión), y otra para el resto de los integrantes (de seis a doce años). Esta diferenciación también se encuentra en la legislación británica: la sección 53 de la Parte IV recoge una penalidad mayor para los directores.

El apoyo o colaboración con organización terrorista está tipificado en la sección 12²⁷. El delito se configura de una manera bastante peculiar. Así, no se castiga directamente a la persona que apoya a la organización prohibida pero sí a aquel que anima a otras a apoyarla. Además, castiga al individuo que “concierta, gestiona o asiste” una reunión que tenga como fin alentar a terceros a colaborar con la organización terrorista o si la reunión va a ser dirigida por una persona que pertenezca a la organización terrorista. Si el apoyo que se está buscando en la reunión es solo económico, serían de aplicación las secciones que abordan la financiación del terrorismo con preferencia sobre esta.

Las mismas tendencias se observan en la legislación española: el art. 576 castiga el apoyo, aunque la terminología utilizada en este sentido es “colaboración”. La descripción sobre lo que se considera colaboración está redactada en términos vagos: cualquier acto de colaboración con la organización terrorista o sus fines²⁸. La diferencia que puede ser resaltada es esa referencia a los fines de la organización, pues nada parecido se recoge en la legislación británica.

El último delito de esta Parte se regula en la sección 13²⁹, que castiga vestir o llevar un uniforme, si las circunstancias “dieran lugar a dudas razonables” de pertenencia a una organización prohibida. Este artículo evita el umbral mínimo de prueba: la mera tenencia de un uniforme u objeto no es suficiente para condenar a una persona. Si de las circunstancias del caso se desprende que la persona pertenece a una organización prohibida, debería

²⁷ Sección 12, parte II de la Terrorism Act del 2000: “(1) A person commits an offence if— (a) he invites support for a proscribed organisation, and (b) the support is not, or is not restricted to, the provision of money or other property (within the meaning of section 15). (2) A person commits an offence if he arranges, manages or assists in arranging or managing a meeting which he knows is— (a) to support a proscribed organisation, (b) to further the activities of a proscribed organisation, or (c) to be addressed by a person who belongs or professes to belong to a proscribed organisation. (3) A person commits an offence if he addresses a meeting and the purpose of his address is to encourage support for a proscribed organisation or to further its activities [...]”.

²⁸ Cfr. Art. 576 del CP español en su redacción original.

²⁹ Sección 13, parte II de la Terrorism Act del 2000: “(1) A person in a public place commits an offence if he— (a) wears an item of clothing, or (b) wears, carries or displays an article, in such a way or in such circumstances as to arouse reasonable suspicion that he is a member or supporter of a proscribed organization [...]”.

ser castigada mediante la sección 11. Y si no, el comportamiento debería ser atípico. De esta manera, esa sección 13 castiga una supuesta pertenencia sin pruebas, basándose únicamente en la sospecha (Douglas, 2014). No hay disposiciones similares en el ordenamiento español.

Los delitos de la Parte III comienzan en la sección 15, que castiga la colaboración con el terrorismo a través de la recolección de fondos³⁰. Tres modalidades comisivas distintas se recogen para el tipo: entregar dinero, recibir dinero o invitar a un tercero a entregar dinero (u otra propiedad). La sección 16 castiga la posesión de fondos para propósitos terroristas o su utilización con los mismos fines³¹, mientras la sección 17 castiga la creación de acuerdos para financiar el terrorismo³². Por último, la sección 18 ataca aquellos casos de lavado de activos³³. Delitos similares pueden encontrarse en la legislación española³⁴. Sin embargo, en el año 2000 no existía un precepto específico, siendo castigado tal comportamiento como apoyo o colaboración, hasta la reforma de 2015.

Otros apartados interesantes pueden encontrarse en la Parte III de la *Terrorism Act* del 2000. Por un lado, la sección 19 establece el deber de informar al respecto de cualquier sospecha de terrorismo³⁵. Si no se cumple con este

³⁰ Sección 15, parte III de la *Terrorism Act* del 2000: “(1) A person commits an offence if he— (a) invites another to provide money or other property, and (b) intends that it should be used, or has reasonable cause to suspect that it may be used, for the purposes of terrorism. (2) A person commits an offence if he— (a) receives money or other property, and (b) intends that it should be used, or has reasonable cause to suspect that it may be used, for the purposes of terrorism. (3) A person commits an offence if he— (a) provides money or other property, and (b) knows or has reasonable cause to suspect that it will or may be used for the purposes of terrorism [...]”.

³¹ Sección 16, parte III de la *Terrorism Act* del 2000: “(1) A person commits an offence if he uses money or other property for the purposes of terrorism. (2) A person commits an offence if he— (a) possesses money or other property, and (b) intends that it should be used, or has reasonable cause to suspect that it may be used, for the purposes of terrorism”.

³² Sección 17, parte III de la *Terrorism Act* del 2000: “A person commits an offence if— (a) he enters into or becomes concerned in an arrangement as a result of which money or other property is made available or is to be made available to another, and (b) he knows or has reasonable cause to suspect that it will or may be used for the purposes of terrorism”.

³³ Sección 18, parte III de la *Terrorism Act* del 2000: “(1) A person commits an offence if he enters into or becomes concerned in an arrangement which facilitates the retention or control by or on behalf of another person of terrorist property— (...)”.

³⁴ Véase art. 574 del CP español en su redacción vigente.

³⁵ Sección 19, Parte III de la *Terrorism Act* del 2000: “(1) This section applies where a person— (a) believes or suspects that another person has committed an offence under any of sections 15 to 18, and (b) bases his belief or suspicion on information which comes to his attention in the course of a trade, profession, business or employment. (2) The person commits an offence if he does not disclose to a constable as soon as is reasonably practicable— (a) his belief or suspicion, and (b) the information on which it is based [...]”.

deber, la persona puede ser condenada con hasta cinco años de prisión. Es un delito especial, que se prevé para aquellos que disponen de información por motivos profesionales. Por otro lado, esta Parte también abre la posibilidad de incautación y el decomiso de efectivo y propiedades de pertenecientes a terroristas³⁶.

La parte VI establece varios delitos distintos bajo la rúbrica “miscelánea”. Así, el primer delito que recoge es el entrenamiento con armas³⁷, que castiga tanto entrenar a un tercero como recibir el entrenamiento. Además, la sección 54 (3) castiga invitar a un tercero a recibirlo. La sección 53 se encarga de perseguir a aquella persona que dirige una organización terrorista, con una pena que puede llegar al encarcelamiento de por vida³⁸. La posesión de cualquier objeto relacionado con el terrorismo también es delito bajo el art. 57³⁹. El objeto puede servir para la comisión o preparación de un delito de terrorismo, pero, sorprendentemente, también para instigar a la comisión de un delito de terrorismo (Douglas, 2014). Para terminar, las secciones 59 a 61 castigan la incitación del terrorismo en el extranjero en Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia⁴⁰. Este delito tiene una estructura poco común,

³⁶ Sección 24 y ss., Parte III de la *Terrorism Act* del 2000.

³⁷ Sección 54, Parte VI de la *Terrorism Act* del 2000: “(1) A person commits an offence if he provides instruction or training in the making or use of— (a) firearms, (b) explosives, or (c) chemical, biological or nuclear weapons. (2) A person commits an offence if he receives instruction or training in the making or use of— (a) firearms, (b) explosives, or (c) chemical, biological or nuclear weapons. (3) A person commits an offence if he invites another to receive instruction or training and the receipt— [...]”.

³⁸ Sección 55, Parte VI de la *Terrorism Act* del 2000: “(1) A person commits an offence if he directs, at any level, the activities of an organization which is concerned in the commission of acts of terrorism. (2) A person guilty of an offence under this section is liable on conviction on indictment to imprisonment for life”.

³⁹ Sección 57, parte VI de la *Terrorism Act* del 2000: “(1) A person commits an offence if he possesses an article in circumstances which give rise to a reasonable suspicion that his possession is for a purpose connected with the commission, preparation or instigation of an act of terrorism [...]”. Sobre este delito, cfr. Lowe, 2016.

⁴⁰ El caso *R v. K, E.W.C.A. Crim. 185 (2008)*. (Eng.) confirmó que en esta sección no había el material propagandístico, sino solo el material que aportara asistencia práctica para la comisión de un acto de terrorismo. “It was submitted before the judge that section 58 is insufficiently certain to comply with the common law or with Article 7 of the European Convention on Human Rights, secondly that section 58 was never intended to cover the possession of theological or propagandist material such as *Zaad-e-Mujahid* or *The Absent Obligation*”. Véase párrafo 4.

⁴⁰ Como ejemplo de estas tres secciones; sección 59, parte VI de la *Terrorism Act* del 2000: “(1) A person commits an offence if— (a) he incites another person to commit an act of terrorism wholly or partly outside the United Kingdom, and (b) the act would, if committed in England and Wales, constitute one of the offences listed in subsection (2). (2) Those offences are— (a) murder, (b) an offence under section 18 of the *Offences against the Person Act 1861* (wounding with intent), (c) an offence under section 23 or 24 of that Act (poison), (d) an offence under section 28 or 29 of that Act (explosions), and (e) an offence under section 1(2) of the *Criminal Damage Act 1971* (endangering life by damaging property)”.

porque condena a la persona que incita a otra a cometer un acto de terrorismo fuera de Reino Unido, siempre y cuando el acto fuera considerado como un delito de terrorismo de acuerdo con las leyes británicas⁴¹.

Todos los delitos anteriores presentan una tendencia común: la criminalización de estadios previos a ataques violentos. De esta manera, se trata de delitos centrados en la “prevención” de esos ataques. Sin embargo, el Programa 9 es el que se encarga de tipificar aquellos delitos que, unidos al elemento teleológico, conformarían los comúnmente denominados como ataques terroristas. De esta manera, el Programa 9 recoge varios crímenes que ya están tipificados en otros textos legales como delitos, pero, en este caso, si los actos se comenten con los fines que se recogen en la Sección 1, Part. 1, serán considerados como delitos de terrorismo. Al mismo tiempo, la Parte II del Programa 9 castiga la ayuda, instigación, asesoramiento, procuración o incitación a la comisión de cualquiera de los delitos que se especifican en la Part. 1, y, también, la tentativa⁴² o conspiración a cometer cualquiera de ellos.

Si se comparan estos últimos delitos con aquellos que la DM 2002/541 llama a los Estados a integrar en sus ordenamientos, es sencillo encontrar que todos ellos ya se recogían en la legislación británica. Únicamente existían dos excepciones, la falsificación de documentos, que se encontraba en el art. 3(c) de la DM 2002/541, y la interferencia o alteración del suministro de agua, energía u otro recurso natural fundamental, tal y como aparecía recogido en el art. 11(h) de la misma disposición. Es cierto que este último podría ser considerado delito bajo la *Terrorism Act* del 2000, pero solo en aquellos casos en los que resultara un daño grave a la propiedad.

1.4. Competencias contra el terrorismo en la *Terrorism Act* del 2000

También deben ser objeto de análisis las especiales competencias o poderes que se incluyen en la Parte V de la *Terrorism Act* del 2000. Los aspectos más controvertidos se encontraban en las secciones 41 y 44, además del Programa 7, que desarrollaba los poderes de la Parte V en los puertos y otras zonas fronterizas (Walker, 2002).

De esta manera, la Parte V comienza con una definición de “terrorista”, al objeto de conocer a qué personas podrían aplicarse las medidas recogidas en el texto. Así, la sección 40(1) no solo considera como terrorista a la persona

⁴¹ España, por su parte, tiene en este sentido los arts. 575 y 576. No obstante, no serían aprobados hasta el año 2010.

⁴² Un informe de la EU hacía notar esta decisión de Reino Unido de castigar la tentativa. Véase Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, (COM (2014) 554 final).

que ha cometido delitos de terrorismo sino también a aquellos involucrados en la instigación o preparación de actos de terrorismo⁴³. Al respecto de la redacción del precepto surgieron numerosas críticas. Algunos autores consideran que debía haberse requerido una participación activa y no solo “estar involucrado”, pues esa redacción es difusa y no establece límites claros (Pantazis y Pemberton, 2009).

Así, al respecto de esta expresión, debe estudiarse el caso *Beghal*, del que dictó sentencia el TEDH en febrero de 2019, condenando a Reino Unido a compensar a la mujer⁴⁴. De acuerdo con los hechos que se recogen en el caso, en 2011, la demandante estaba volviendo a Reino Unido en un vuelo desde París, acompañada de sus hijos, cuando fue detenida para aclarar si se trataba de una persona interesada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo (parágrafo 7). La principal razón para su detención era que su marido, un ciudadano francés, estaba en prisión preventiva por delitos de terrorismo. La señora *Beghal* se negó a contestar a las preguntas de las autoridades y fue condenada ese mismo año, por no haber cumplido con las obligaciones que se imponen en el Programa 7. El TEDH declaró que se habían violado los derechos de los arts. 5, 6 y 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, porque los poderes para examinar personas que se recogían en el Programa 7 de la *Terrorism Act* del 2000 no estaban suficientemente delimitados ni sujetos a las garantías legales adecuadas para prevenir abusos (parágrafo 6.34; Anderson (2015)).

Es necesario aclarar que antes de que se dictara la sentencia del TEDH, Reino Unido ya había hecho reformas en la materia. De esta manera, “el Programa 7 fue modificado por la *Anti-Social Behaviour Crime and Policing Act* del 2014, que requería que los oficiales examinadores detuvieran a una persona si deseaban examinarla durante más de una hora; redujo el período máximo de detención de nueve a seis horas; convirtió en requisito la revisión periódica de la detención por un oficial de revisión; hizo que el interrogatorio de un examinado no pudiera comenzar hasta después de la llegada del abogado solicitado; y estipuló que los oficiales examinadores deben ser designados y capacitados para este propósito” (traducción propia). Lógicamente, las apreciaciones del TEDH sobre la norma británica se hicieron sobre el ordenamiento en vigor cuando ocurrieron los hechos del caso, por lo que las enmiendas de 2014 no fueron examinadas.

⁴³ Sección 40, parte V, *Terrorism Act* del 2000: “(1) In this Part “terrorist” means a person who- (a) has committed an offence under any of sections 11, 12, 15 to 18, 54 and 56 to 63, or (b) is or has been concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism. (2) The reference in subsection (1)(b) to a person who has been concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism includes a reference to a person who has been, whether before or after the passing of this Act, concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism within the meaning given by section 1”.

⁴⁴ Sentencia TEDH. (2019). *Beghal v. The United Kingdom*, 4755/16, ECLI:CE:EC HR:2019:0228JUD000475516.

Las competencias o poderes generales de la policía están descritos en la *Police and Criminal Evidence Act* de 1984 (más conocida como PACE), por lo que estas competencias que se describen en la *Terrorism Act* del 2000, ampliaban sus poderes para los casos de terrorismo⁴⁵. Así, en comparación, la *Terrorism Act* del 2000 ampliaba las posibilidades de arrestar a una persona, ampliaba el periodo de detención y limitó la desclasificación de la información sobre porqué se ha detenido a un sospechoso. La sección 41 permite arrestar sin orden judicial hasta cuarenta y ocho horas, si se tienen indicios razonables de que la persona es terrorista⁴⁶ (*reasonably suspected*). Ello significa que la persona en cuestión puede ser detenida sin cargos específicos. Después de las primeras cuarenta y ocho horas, puede concederse una extensión de hasta cinco días, eso sí, con autorización judicial, siguiendo las instrucciones que marca el Programa 8 de la *Terrorism Act* del 2000 (Anderson, 2015).

Estos preceptos fueron sometidos a varias modificaciones con el paso de los años: la *Criminal Justice Act* extendió el máximo de detención hasta catorce días, y la *Terrorism Act* del 2006 lo volvió a elevar hasta los veintiocho⁴⁷. La *Protection of Freedom Act* de 2012 reestableció los catorce días, que es el periodo que se encuentra ahora en vigor⁴⁸. Cabe destacar que la *Counter-Terrorism and Border Security Act* de 2019, ha establecido consideraciones distintas para la contabilización del tiempo de detención: la Sección 18 del Capítulo 3 establece que el tiempo que el detenido pueda pasar en el hospital no cuenta sobre el total del periodo, salvo el tiempo que la policía pudiera pasar interrogando al sujeto en el hospital⁴⁹.

Por otro lado, las secciones 42 y 43 regulan el registro de locales y personas respectivamente, y la sección 44 establece las facultades de detención y

⁴⁵ Walker (2002) considera que los poderes recogidos en la *Terrorism Act* del 2000 deben ser leídos como complementarios o suplementarios a los recogidos en la *Police and Criminal Evidence Act* de 1984. Con un punto de vista similar, Anderson (2015).

⁴⁶ Cfr. Sección 41, parte V, *Terrorism Act* 2000: "(1) A constable may arrest without a warrant a person whom he reasonably suspects to be a terrorist (...)". Sobre el significado concreto de "reasonable suspicion" en el sistema legal británico, véase Walker (2002).

⁴⁷ Véase Parte II, sección 23(7) de la *Terrorism Act* del 2006; Miller y Sabir (2012). Esa escalada creciente del periodo de detención puede deberse a la alarma creada por los varios ataques terroristas que han tenido lugar en Reino Unido y otros países europeos (Murray, 2016).

⁴⁸ Parte IV, sección 57 (1) de la *Protection of Freedom Act* del 2012. Cfr. Hill (2018); Anderson (2015); Douglas (2014).

⁴⁹ Sección 18, capítulo 3, *Counter-Terrorism and Border Security Act* del 2019: "If a person detained under this section, including by virtue of a warrant under Part 3 of Schedule 8, is removed to hospital because the person needs medical treatment— (a) any time during which the person is being questioned in hospital or on the way there or back for the purpose of obtaining relevant evidence is to be included in calculating any period which falls to be calculated for the purposes of this section or Part 3 of Schedule 8, but (b) any other time when the person is in hospital or on the way there or back is not to be included".

registro. Sorprendentemente, no es necesaria ninguna sospecha para comenzar el registro⁵⁰, por lo que cualquier vehículo o persona que se encuentre en un área designada puede ser detenido para llevar a cabo un registro policial⁵¹. Por ello y no sin razón, este precepto fue sujeto de numerosas críticas (Human Rights Watch, 2010; Ip. 2013; Martínez Peñas, 2011; Walker, 2002). Algunos autores han destacado el uso excesivo de la sección 44 en comparación con las previsiones anteriores, dada la facilidad que supone poder utilizarlo sin que se requiera de ninguna sospecha (Ip. 2013; Mythen y Walklate, 2010; Pantazis y Pemberton, 2009).

Además, los poderes para parar, registrar y detener en fronteras y puertos que están regulados en el Programa 7 de la *Terrorism Act* del 2000, también pueden ser utilizados sin que medie ninguna sospecha⁵². El marco se cierra con varios delitos creados para perseguir a aquellas personas que no obedezcan o colaboren con las instrucciones de los agentes⁵³.

El TEDH declararía la sección 44 de la *Terrorism Act* del 2000 contraria a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sobre todo en lo relativo al art. 8 (Anderson, 2016; Martínez Peñas, 2011; Mythen y Walklate, 2010). El caso, conocido como *Gillan and Quinton v United Kingdom*⁵⁴, tuvo como consecuencia la aprobación de la *Protection of Freedoms Act* de 2012 y su Código para el Ejercicio de los Poderes de Detención y Registro (Anderson, 2016; Hill, 2018; Ip. 2013; Walker, 2019). La Parte IV de esta nueva norma sería la encargada de establecer limitaciones más estrictas para el uso de estos

⁵⁰ Sección 45, parte V, *Terrorism Act* del 2000: “*Exercise of power (1) The power conferred by an authorisation under section 44(1) or (2)— (a) may be exercised only for the purpose of searching for articles of a kind which could be used in connection with terrorism, and (b) may be exercised whether or not the constable has grounds for suspecting the presence of articles of that kind*”.

⁵¹ El registro podía llevarse a cabo sobre las personas, los vehículos o las cosas que los individuos llevaran consigo. Véase sección 44, parte V, *Terrorism Act* del 2000.

⁵² Véase Programa 7, sección 2(4) de la *Terrorism Act* del 2000: “*An examining officer may exercise his powers under this paragraph whether or not he has grounds for suspecting that a person falls within section 40(1)(b)*”. HM Government, “*CONTEST. The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism*”, June 2018, p. 56; Lowe (2016) considera que el caso David Miranda, antes mencionado, es un buen ejemplo de la total arbitrariedad en el uso de los poderes del Programa 7.

⁵³ Programa 7, sección 18; y secciones 47 y 51 de la Parte V de la *Terrorism Act* del 2000.

⁵⁴ Sentencia TEDH. (2010). *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, 4158/05, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD000415805. Guillan y Quinton, los dos demandantes, fueron detenidos y registrados cerca de una feria internacional en Londres en 2003. En el lugar se estaban produciendo algunas manifestaciones y protestas y ese podría ser el motivo principal de los registros policiales. No se encontró nada incriminatorio en los registros. El Tribunal sostiene que hubo una violación del art. 8 de la Convención y que se debían introducir algunos cambios en la legislación del Reino Unido para una mayor seguridad jurídica. Cfr. Ip. 2013.

poderes (Walker, 2019): así, las secciones 44 a 47 fueron derogadas y cambiadas por otras donde se exigía una sospecha razonable⁵⁵.

Por otro lado, la sección 62 creaba un “Código para el ejercicio” que regulaba más detalladamente las operaciones (Hill, 2018). Algunas de las disposiciones fueron creadas para corregir los patrones de discriminación que sucedían a la hora de las detenciones y registros (Ip, 2013). De acuerdo con el examinador independiente para la legislación contra el terrorismo Hill (2018), en su informe del 2017, el número de personas asiáticas detenidas y registradas había sido muy parejo al de personas caucásicas, a pesar de que la población asiática era una pequeña minoría en el país⁵⁶.

2. LA ANTI-TERRORISM, CRIME AND SECURITY ACT DE 2001

Aunque es cierto que la principal legislación británica contra el terrorismo fue aprobada antes del 11-S, Reino Unido sí hizo algunas modificaciones después de ese día marcado en la historia⁵⁷. Así, la *Anti-terrorism, Crime and Security Act* del 2001 aportó medidas adicionales para combatir el terrorismo, sumándose a las ya establecidas por la *Terrorism Act* del 2000. Ello incluía nuevos preceptos destinados a atacar la propiedad terrorista, la desclasificación de información, la seguridad aérea y, sobre todo, prohibiciones sobre armas y sustancias⁵⁸. Además, la nueva ley contenía una sección 13, donde Reino Unido se comprometía a perseguir los objetivos comunes europeos en materia antiterrorista⁵⁹.

Sin embargo, la parte más relevante de la nueva disposición era la posibilidad de detener indefinidamente a ciudadanos extranjeros (Bartolucci y Skoczylis, 2017; Hewitt, 2019). Así, la part. 4 de este nuevo texto legal permitía al Secretario de Interior (*Home Secretary*) detener sin límite temporal a aquellos extranjeros sospechosos de terrorismo que no pudieran ser deportados (Ál-

⁵⁵ Sin embargo, si existe una autorización para el uso de los poderes de detención y registro en una zona (que debe ser otorgada por un oficial superior de policía), no se requiere ninguna sospecha para detener y proceder al registro (sección 47A) (Anderson, 2016.) Para ver más al respecto de las autorizaciones: Ip, 2013.

⁵⁶ “*The disproportionate number of Black and Asian people stopped under Section 44-four times the rate of the White population -suggests that risk profiling is being used to unjustly discriminate against ethnic minority groups*” (Mythen y Walklate, 2010).

⁵⁷ Walker (2002) afirmaba que la *Anti-terrorism, Crime and Security Act* del 2001 es un ejemplo del uso de legislación simbólica como respuesta a un evento crítico. Sobre populismo punitivo y enfoques basados en el riesgo: Mythen, 2020.

⁵⁸ Una gran parte de las nuevas disposiciones provenían de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, que se centraba en la prevención de la financiación del terrorismo (Conte, 2010).

⁵⁹ En particular, el apartado explicaba el compromiso con el llamado “tercer pilar” de la UE. Part. 13, secciones 11 y 12 de la *Anti-terrorism, Crime and Security Act* de 2001.

varez Conde y González, 2006; Pantazis y Pemberton, 2009; Revenga Sánchez y Boza Martínez, 2004)⁶⁰. Una disposición como esta, evidentemente discriminatoria y contraria a la ley⁶¹, no tardó en encontrar problemas para mantenerse en vigor. Reino Unido, consciente de la incompatibilidad de dicha disposición con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, solicitó la aplicación del art. 15⁶². Ese artículo, creado para posibilitar la inaplicación del Convenio en casos de estado de excepción, implicaba la existencia de una amenaza para la vida del país (López Jiménez, 2017; Revenga Sánchez y Boza Martínez, 2004)⁶³.

No puede pasarse por alto la clara tendencia que marcan este tipo de disposiciones: es un gran ejemplo del llamado *Crimmigration Law* (García Hernández, 2018; Pantazis y Pemberton, 2009). La *Crimmigration* es un término que describe una tendencia que comenzó a mediados del siglo xx en América del Norte, que consistía en introducir gradualmente las estructuras del Derecho penal en el Derecho migratorio (Boza Martínez, 2018). Y, más recientemente, el término ha servido para describir una tendencia progresiva a criminalizar al inmigrante, construyendo una falsa relación entre este y la delincuencia. Ello tiene como finalidad ofrecer una falsa solución, sencilla, para resolver problemas complejos: si el Estado lucha contra la llamada inmigración ilegal, se soluciona el problema de la delincuencia. Esta tendencia se observa mejor en aquellos delitos que se consideran más peligrosos o amenazantes; como la “guerra” contra el narcotráfico de finales del siglo pasado o actualmente con el terrorismo. Esta es una cuestión, además, que debe ser vista a la luz de las teorías del Derecho penal del enemigo, como fueron descritas por Jakobs (Cancio Meliá, 2002; Jakobs y Cancio Meliá, 2006; Mythen, 2020). De esta manera, etiquetando a los inmigrantes como los enemigos que combatir, aparece una solución fácil para un problema complejo de resolver, sobre todo por sus múltiples causas, como lo es el terrorismo (McGarry y Walklate, 2019; McGowan, 2016).

Sería en el año 2004 cuando la sentencia del conocido caso *Belmarsh* ⁹⁶⁴, declarara ilegal esta cláusula por sus tintes discriminatorios. En este caso,

⁶⁰ Sección 23(1) de la *Anti-terrorism, Crime and Security Act* del 2001.

⁶¹ Sobre el régimen de detención y las cláusulas discriminatorias, véase Sentencia TEDH. (1996). *Chahal v. United Kingdom*, 22414/93, ECLI:CE:ECHR:1996:1115 JUD002241493. Esta ley de 2001 conformaría la segunda vez que se cuestionaría la legalidad del sistema de detenciones para extranjeros (Martínez Peñas, 2011).

⁶² Art. 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: “Derogación en caso de estado de excepción. 1 En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanen del derecho internacional. [...]”.

⁶³ Es necesario decir que no era la primera vez que Reino Unido declaraba el estado de emergencia (Pérez Cepeda, 2017).

⁶⁴ *A and others v. Secretary of State for the Home Department*, U.K.H.L. 56. (2004). (Eng.). López Jiménez, 2017.

nueve extranjeros fueron detenidos indefinidamente sin juicio, debido a esa sección 23 de la *Anti-terrorism, Crime and Security Act* del 2001. La sentencia declaraba el precepto contrario a la Convención Europea de Derechos Humanos. El voto discrepante de Lord Hoffman iba más allá, y consideraba que no solo se trataba de una violación de la Convención Europea sino también del propio “bloque constitucional” británico y los Derechos Humanos⁶⁵.

3. LA TERRORISM ACT DE 2005: LAS ÓRDENES DE CONTROL Y SU EVOLUCIÓN

La ilegalización de la cláusula anterior provocó la promulgación de la *Terrorism Act* del 2005, que derogaba el anterior régimen discriminatorio y creaba las “órdenes de control” (Álvarez Conde y González, 2006; Hewitt, 2019; López Jiménez, 2017; Lynch, 2014); una serie de medidas que podían ser impuestas a aquellas personas sospechosas de estar involucradas en casos de terrorismo (De Londras, 2014). Lo cierto es que las mismas podían resumirse en un “sistema de arrestos domiciliarios” (Hewitt, 2019), aunque también podían imponerse otras medidas restrictivas de libertad⁶⁶. Por supuesto, el incumplimiento de las medidas conllevaba sanciones (Awan, 2012)⁶⁷, lo que incluía penas de prisión.

El sistema era bastante similar al régimen de libertad vigilada introducido en el año 2010 en el Código Penal español⁶⁸. No obstante, la libertad vigilada es aplicable mediante sentencia dictada por los tribunales penales. Y, sin embargo, estas medidas británicas podían ser impuestas sin necesidad de cargos y, además, ofreciendo escasa información al respecto de la misma a la propia persona sujeta a ellas (De Londras, 2014).

Como es lógico, numerosas críticas surgieron al respecto de las órdenes de control: estas medidas implicaban una restricción de los derechos y libertades sin una sentencia que declarara a la persona culpable. Además, se trataba de medidas impuestas por el poder ejecutivo en lugar del judicial. Esta fue la principal razón que llevó a su declaración de ilegalidad en el año

⁶⁵ Opinión disidente de Lord Hoffman en “*A and others v Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 56*”, parágrafo 86 y ss. Además, el magistrado afirmaba que a pesar de que Reino Unido había declarado estar en una situación de emergencia pública, que amenazaba la vida de la nación, él consideraba que la amenaza real se encontraba en este tipo de disposiciones. Véase parágrafo 97 de la opinión disidente y Murray (2016).

⁶⁶ Se ofrecen hasta 16 medidas diferentes en la sección (1)(4) de la *Terrorism Act* de 2005, desde restricciones en las comunicaciones a ciertas personas hasta una restricción de sus movimientos a un área.

⁶⁷ Sección 9 de las Órdenes de Control, de la *Terrorism Act* de 2005.

⁶⁸ Art. 106 del CP español.

2007. El conocido como *Caso JJ*⁶⁹, declaró que las órdenes violaban el art. 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos porque las medidas imponían, efectivamente, privación de libertad sin un procedimiento judicial (De Londras, 2014).

Además, el Revisor Independiente para la legislación antiterrorista entre los años 2011 y 2017, Anderson KBE-QC, declaró en 2012 que: “En resumen, las órdenes de control eran una manera efectiva de proteger al público de un pequeño número de sospechosos de terrorismo, que no eran factibles de procesar, pero que presentaban un riesgo sustancial para la seguridad nacional”. Se reconocía así, que se trataba de imponer estas medidas contra aquellas personas sobre las que no se tenía prueba suficiente como para iniciar un procedimiento penal (Bartolucci y Skockzylis, 2017; Conte, 2010; Douglas, 2014; Hewitt, 2019; Lowe, 2016). Además, sobre la naturaleza y objetivos de las órdenes de control, el Revisor Independiente afirmaba que “algunos han tratado de caracterizar las órdenes de control como una forma de “precastigo” y, de hecho, los sujetos a ellas deben haberlas sentido como tal. Otros considerarían justificables esos poderes solo si el objetivo principal hubiera sido “alentar y facilitar la recopilación de pruebas” para el proceso penal y prevenir la obstrucción de ese proceso. Sin embargo, en lo que respecta a los tribunales, la orden de control no era punitiva ni retributiva; y, en general, no resultó eficaz a la hora de reunir pruebas que pudieran ser admisibles en futuros juicios penales. El verdadero propósito del régimen, como se establece en la ley, era, simplemente, proteger a los miembros de la sociedad, del riesgo de atentados terroristas, al prevenir o restringir la participación de la persona controlada en actividades relacionadas con el terrorismo”. De esta manera, la intención final de estas órdenes de control era simplemente segregar y aislar a aquellas personas consideradas como peligrosas para la sociedad⁷⁰.

El siguiente paso de la legislación puede encontrarse en la *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* de 2011, que implementaba las TPIM's, siglas para *terrorism prevention and investigation measures*. Estas nuevas medidas venían a sustituir el régimen ilegal de las órdenes de control (Anderson, 2013; De Londras, 2014; Lynch, 2014; Murray, 2016), aunque en el fondo se trataba de las mismas medidas solo que con algunas restricciones (Walker, 2019). Por ello, las críticas entre la doctrina continuaron (Walker, 2014). De la misma forma, el Revisor Independiente Anderson KBE-QC (2012) indicó en sus recomendaciones que: “(habría que) asegurar que las TPIMs son usadas solo como último recurso, cuando el enjuiciamiento, la deportación u otras

⁶⁹ Secretary of state for the Home Department v. JJ and others, U.K.H.L. 45. (2007). (Eng.).

⁷⁰ Disposiciones similares (detenciones militares usadas contra población civil en la llamada guerra contra el terror) pueden encontrarse en la legislación estadounidense pero solo para los extranjeros. Véase *The Military Order, Detention, Treatment and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism* (November 13, 2001, 66 Reg. Fed. 57, 833). (U.S.).

medidas menos intrusivas no son alternativas posibles” (Bartolucci y Skoczylis, 2017; Douglas, 2014; Lowe, 2016).

La *Terrorism Act* del 2011 permitía imponer restricciones para viajar, entrar en determinadas áreas, ciertas medidas sobre propiedades, vigilancia electrónica y otras restricciones a la libertad de movimiento⁷¹. La principal diferencia con el régimen anterior estribaba en las provisiones sobre detención domiciliaria, que se limitaban a la obligación de pernoctar en el domicilio (Lynch, 2014), con un máximo de dos años de duración y la intervención (limitada) de los jueces para acordarla⁷².

Estas medidas ejecutivas continuaron de la misma manera, solo que se incluyeron algunas modificaciones en la *Terrorism Act* de 2015⁷³, cuya principal contribución a la cuestión era una nueva medida ejecutiva, la *Temporary Exclusion Order* que “se utilizaba para invalidar los pasaportes de aquellos individuos de los que el Gobierno de Reino Unido consideraba sospechosos de estar involucrados en delitos de terrorismo en el extranjero y para imponer condiciones para regresar a Reino Unido” (Murray, 2016)⁷⁴.

⁷¹ Secciones 1 a 15 de la part. 1, Programa 1, de la *Terrorism Act* del 2011.

⁷² “*Though TPIM notices are executive orders, imposed by the Home Secretary, they require the prior permission of a judge save in urgent cases where permission may be obtained retrospectively*” (Anderson, 2013).

⁷³ Part. 2, *Terrorism Act* de 2015.

⁷⁴ Cfr. Part. 1, Capítulo 2 de la *Terrorism Act* de 2015. Véase en este sentido, Bartolucci y Skoczylis, 2017; Mythen, Walklate y Peatfield, 2017.

Por otro lado, en un estudio de la lucha contra el terrorismo es obligatoria la mención a la utilización de la tortura para obtener confesiones. Mientras el gobierno estadounidense ha tolerado la tortura, incluso justificando su uso como “técnicas de interrogatorio mejoradas”, España tampoco ha estado exenta de problemática en este sentido: varias sentencias del TEDH han condenado al Estado español, en la mayoría de las ocasiones por no perseguir eficazmente las demandas por torturas. Como ejemplos recientes, véase Sentencia TEDH. (2018). *Otegi Mondragón and others v. Spain*; 4184/15 and 4 other applications, ECLI:CE:ECHR:2011:0315JUD000203407; Sentencia TEDH. (2018). *Arrozpide Sarasola and Others v. Spain*, 65101/16, 73789/16 and 73902/16, ECLI:CE:ECHR:2018:1023JUD006510116; y Sentencia TEDH. (2018). *Portu Juanenea and Sarasola Yarzabal v. Spain*, 1653/13, ECLI:CE:ECHR:2018:0213JUD00165313 (este último no solo acusaba a España por su falta de investigación, sino también por la existencia de trato inhumano o degradante).

Reino Unido tampoco ha escapado de las acusaciones de utilizar la tortura como herramienta en la lucha contra el terrorismo. Así, el conocido como caso “Belmarsh 2” (*A v. Home Secretary*, U.K.H.L. 71. (2005). (Eng.)), en 2005, llamó la atención en este sentido, al preguntarse por la posibilidad de aceptar pruebas obtenidas mediante tortura en terceros países. La Corte aceptó los argumentos de los demandantes y declaró la imposibilidad de declarar a alguien como terrorista basándose en pruebas obtenidas mediante tortura. Así, Lord Nicholls de Birkenhead declaró en su opinión separada que una situación de “bomba de relojería” sí legitimaría la tortura. Ver párrafo 69 de la sentencia anterior: “En ambos casos, el brazo ejecutivo del estado está abierto a la acusación de que está tolerando el uso de la tortura. Y, en cierto sentido, lo es. El gobierno está utilizando información obtenida mediante tortura. Pero en casos como estos no se puede esperar que el gobierno cierre los ojos a esta información al

4. LOS ATAQUES TERRORISTAS DE 2005 Y LA *TERRORISM ACT* DEL 2006

Reino Unido fue objeto de serios ataques terroristas en julio de 2005, similares a los atentados de 2004 en Madrid. Los ataques coordinados al sistema de transportes de Londres terminaron con 52 fallecidos y más de 700 personas heridas (Bartolucci y Skoczylis, 2017). Los cuatro agresores, denominados terroristas autóctonos o *home-grown terrorists* (Miller y Sabir; 2012), murieron durante los ataques. Los atacantes afirmaron pertenecer a *al Qaeda* (Walker, 2019), como ya hicieron los autores del 11-S y los atentados del 11-M en Madrid. Solo dos semanas después de los hechos, hubo un nuevo intento de atentar en el transporte público. Afortunadamente los explosivos fallaron y los atacantes fueron detenidos y enjuiciados (López Jiménez, 2017; Miller y Sabir; 2012)⁷⁵. El procedimiento terminó con sentencias de prisión perpetua por conspiración para el asesinato. Otras personas también fueron condenadas por colaborar con los ataques. Además, en mitad del estado de caos y alarma creado por los atentados, ocurrieron otros hechos controvertidos: al día siguiente del segundo intento de ataque, un ciudadano brasileño fue disparado por la Policía Metropolitana de Londres, al ser confundido con uno de los terroristas (McWogan, 2016; Smith, 2012).

Con este escenario, la respuesta legal no tardó en aparecer. Al final del mismo mes, el Secretario de interior afirmó que estaban preparando una nueva norma (Martínez Peñas, 2011; Miller y Sabir, 2012), que incluiría la criminalización de actos preparatorios de terrorismo, entrenamiento terrorista y la incitación indirecta al terrorismo, además del aumento de las penas y la creación de nuevos poderes de policía (Owe, 2016; Walker, 2007). Como resultado, se aprobaría la *Terrorism Act* del 2006.

precio de poner en peligro la vida de sus propios ciudadanos. La repugnancia moral a la tortura no obsta para ello” (traducción propia). Véase Forcese (2014) y Walker (2014).

Es necesario comentar que salieron a la luz ciertas quejas sobre el uso de tortura por militares británicos (tortura o, al menos, maltrato de los prisioneros) en terceros países (Bartolucci y Skoczylis, 2017; Douglas, 2014), pero de momento no hay sentencias al respecto. Y es que es necesario no olvidar la parte militar del conflicto: “*The UK has deployed around 1,400 military personnel to the region in support of counter-Daesh operations. Almost 600 of these are deployed to Iraq, where they have trained more than 72,000 members of the Iraqi Security Forces. We have launched over 1,680 air strikes, second only to the US, and we provide intelligence, surveillance and reconnaissance support to our Coalition partners. Coalition military action has undermined Daesh’s finance. Coalition air strikes have destroyed more than 3,500 enemy targets and more than 25 cash storage sites*”. Cfr. HM Government, “CONTEST. The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism”, junio de 2018, p. 74.

⁷⁵ Veinte personas fueron detenidas por estos segundos ataques.

Al mismo tiempo, la *Terrorism Act* de 2006 introdujo cambios menores en la definición de terrorismo⁷⁶ y añadía nuevas circunstancias que permitían considerar una organización⁷⁷ como prohibida. De esta manera, la definición de terrorismo quedaba ampliada: el sujeto influido no solo podía ser el gobierno o la población sino también una organización internacional gubernamental, como la UE. Al respecto de las organizaciones prohibidas, el nuevo texto legal permitía prohibir organizaciones que promovieran, apoyaran o, incluso, glorificaran el terrorismo (Owe, 2016). Además, para que la glorificación fuera delito, bastaría con que “*if there are persons who may become aware of it who could reasonably be expected to infer that what is being glorified as -(a) a conduct that should be emulated in existing circumstance [...]*”⁷⁸.

Por otro lado, la Part. 1 de la *Terrorism Act* del 2006 establece varios crímenes nuevos: incitación al terrorismo; diseminación de publicaciones terroristas; entrenamiento para el terrorismo; asistir a un lugar utilizado para el entrenamiento terrorista; fabricar o poseer dispositivos o materiales radiactivos o nucleares; uso indebido de dispositivos o materiales y uso indebido y daños a instalaciones radioactivas o nucleares, y amenazas terroristas relacionadas con dispositivos, materiales o instalaciones (radiactivas o nucleares)⁷⁹. Además, la nueva norma elevaba las penas para tres de los delitos que se recogían ya en la *Terrorism Act* del 2000, en particular, aquellos delitos relativos a material nuclear, y los delitos relacionados con la infracción de un aviso relacionado con información cifrada⁸⁰.

⁷⁶ Sección 34, part. 2 de la *Terrorism Act* del 2006: “*Amendment of the definition of “terrorism” etc. [...] after “government” insert ‘or an international governmental organisation’.*”

⁷⁷ Sección 21, part. 2 de la *Terrorism Act* del 2006: “*Grounds of proscription: In section 3 of the Terrorism Act 2000 (c. 11) (proscription of organisations), after subsection (5) insert—“(5A) The cases in which an organisation promotes or encourages terrorism for the purposes of subsection (5)(c) include any case in which activities of the organisation— (a)include the unlawful glorification of the commission or preparation (whether in the past, in the future or generally) of acts of terrorism; or (b)are carried out in a manner that ensures that the organisation is associated with statements containing any such glorification. (5B) The glorification of any conduct is unlawful for the purposes of subsection (5A) if there are persons who may become aware of it who could reasonably be expected to infer that what is being glorified, is being glorified as— (a) conduct that should be emulated in existing circumstances, or (b) conduct that is illustrative of a type of conduct that should be so emulated. (5C) In this section—‘glorification’ includes any form of praise or celebration, and cognate expressions are to be construed accordingly—‘statement’ includes a communication without words consisting of sounds or images or both.”*

⁷⁸ Sección 21, part. 2, de la *Terrorism Act* del 2006. Traducción aproximada: “Si hay personas que puedan tener conocimiento de ella (la glorificación) y de las que se pueda esperar razonablemente que infieran que lo que está siendo glorificado, está siendo glorificado como una conducta que deba ser emulada [...]”.

⁷⁹ Secciones 1, 2, 5, 6, 8, 9, 10 y 11, part. 1 de la *Terrorism Act* del 2006.

⁸⁰ Secciones 13 a 15, part. 1 de la *Terrorism Act* del 2006. Véase Conte, 2010; y Walker, 2019.

De esta manera, la incitación al terrorismo se comete si alguien publica un discurso con la intención de, directa o indirectamente, incitar a otros, no solo a la comisión de actos de terrorismo sino también a su preparación o instigación (Walker, 2019)⁸¹. Paradójicamente, ello significa que puede incitarse a otros a su vez para que inciten a otros a cometer actos de terrorismo, en una especie de espiral de incitaciones⁸². Esa exasperación parece ser el resultado de una obsesión con tipificar todos los estadios previos a la comisión de un delito de terrorismo, para intentar prevenir la comisión de los actos violentos finales (Miller y Sabir, 2012; Murray, 2016). Esta tendencia es ciertamente peligrosa para las libertades y derechos fundamentales, porque castigan comportamientos (o expresiones) mucho antes de que ocurra un daño o una puesta en riesgo real para un bien jurídico digno de protección (Murray, 2016). Además, muchas de las disposiciones creadas a este fin se quedan en el terreno del Derecho penal simbólico, porque su efectividad para combatir el terrorismo (y la delincuencia en general) no está demostrada (Walker, 2019).

Por otro lado, este tipo de normas tiene como fin condenar cuando las pruebas son escasas o cuando faltan pruebas sobre alguno de los elementos que son más difíciles de probar en un procedimiento penal. Por ejemplo, es complicado probar la presencia de *mens rea* en el caso de los delitos de incitación al terrorismo, sobre todo cuando se trata de una incitación indirecta. Y, por ello, se incluye el delito de incitación imprudente⁸³ (Awan, 2012; Miller y Sabir, 2012).

Es necesario resaltar una serie de características de este delito. Primero, la incitación no tiene por qué ser a un concreto delito de terrorismo⁸⁴, sino que puede ser una incitación general a la comisión, a la instigación, o a la preparación de actos de terrorismo. Además, el precepto no solo recoge el término

⁸¹ Cfr. También el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, (COM(2014) 554 final), p. 7.

⁸² Algunos autores hablan de “provocación para la provocación” o de “actos preparatorios de actos preparatorios” para ilustrar este fenómeno. Cfr. Alonso Rimo, 2018; Owe, 2016; Walklate y Mythen, 2015.

⁸³ Sección 1 (2), Part. 1, *Terrorism Act* del 2006: “(2) *A person commits an offence if—(a) he publishes a statement to which this section applies or causes another to publish such a statement; and (b) at the time he publishes it or causes it to be published, he— (i) intends members of the public to be directly or indirectly encouraged or otherwise induced by the statement to commit, prepare or instigate acts of terrorism or Convention offences; or (ii) is reckless as to whether members of the public will be directly or indirectly encouraged or otherwise induced by the statement to commit, prepare or instigate such acts or offences*”.

⁸⁴ Sección 1(5)(a): “(5) *It is irrelevant for the purposes of subsections (1) to (3)— (a) whether anything mentioned in those subsections relates to the commission, preparation or instigation of one or more particular acts of terrorism or Convention offences, of acts of terrorism or Convention offences of a particular description or of acts of terrorism or Convention offences generally; [...]*”.

incitación, sino que también utiliza la palabra “glorificación”, mucho más lejana a la incitación directa o la inducción⁸⁵. Por último, también hay que destacar que es indiferente si la incitación provoca la comisión de delitos de terrorismo⁸⁶ (Parker, 2007).

La sección 2 de la Part. 1 establece el delito de diseminación de publicaciones terroristas⁸⁷. Este crimen castiga la puesta en circulación de una publicación que incite o glorifique los mismos actos que recoge el precepto anterior. Básicamente, el precepto está pensando en la difusión electrónica de ideas violentas, típico del *modus operandi* de *al Qaeda*, que utiliza intensamente la propaganda para unir gente a sus filas. Y aunque este es un modo de actuar común en el terrorismo, es cierto que *al Qaeda* y otros terrorismos de corte yihadista han multiplicado su uso gracias a la facilidad que ha producido el avance de las telecomunicaciones (Lamarca Pérez, 2016; Schuurman *et al.*, 2017; Walklate y Mythen, 2015).

No faltan opiniones críticas en la doctrina. Por un lado, se plantea el choque frontal de estos con la libertad de expresión (Miller y Sabir, 2012; Awan, 2012; Parker, 2007)⁸⁸, que puede causar, además, un perturbador “efecto desaliento” (Anderson, 2016)⁸⁹. Por otro, también se pone de manifiesto la falta de concreción que presenta la redacción legal de los preceptos en cuestión (Miller y Sabir, 2012; Parker, 2007). Es cierto que no son los únicos preceptos que pueden afectar a la libertad de expresión y pensamiento: por ejemplo, la sección 58 de la *Terrorism Act* del 2000 ya castigaba por la posesión de ciertos documentos⁹⁰; y la *Offences against the Person Act* de 1861 ya sirvió para con-

⁸⁵ Sección 1(3)(a), part. 1, *Terrorism Act* del 2006: “*For the purposes of this section, the statements that are likely to be understood by members of the public as indirectly encouraging the commission or preparation of acts of terrorism or Convention offences include every statement which— (a) glorifies the commission or preparation (whether in the past, in the future or generally) of such acts or offences [...]*”.

⁸⁶ Sección 1 (5)(b), part. 1, de la *Terrorism Act* del 2006: “*It is irrelevant for the purposes of subsections (1) to (3)— [...] (b) whether any person is in fact encouraged or induced by the statement to commit, prepare or instigate any such act or offence*”.

⁸⁷ Cfr. También el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, (COM(2014) 554 final), p. 7. Este informe considera esa disposición como un delito específico de provocación.

⁸⁸ De esta “*to incite them obliquely by creating a climate in which they may come to believe that terrorist acts are acceptable*”.

⁸⁹ Por otro lado, Moran (2013) afirma que estos fueron los primeros “pasos para criminalizar ciertos tipos de discursos “extremistas” en la *Terrorism Act* 2006”.

⁹⁰ Se trata de Abu Hamza al-Masri, condenado (entre otros cargos) por la sección 58 de la *Terrorism Act* del 2000 debido a que poseía una Enciclopedia de la Yihad Afgana y un manual de al Qaeda. Cfr. <https://www.theguardian.com/uk/2006/jan/12/terrorism.islam?INTCMP=ILCNETTXT3487>; López Jiménez, 2017; y Parker, 2007. Hay otros casos basados en esta disposición, por ejemplo, el caso *R v. Jade Jasmin Campbell*, Q.C.A. 342. (2004). (Eng.), que fue sentenciada por poseer en su teléfono móvil algunos artículos “*of a kind likely to be useful to a person committing or preparing an*

denar a un clérigo que en sus sermones incitaba directamente a la violencia contra los no creyentes (López Jiménez, 2017)⁹¹.

España tiene un marco legal específico para este tipo de comportamientos desde el año 2000, aunque el texto original del CP, de 1995, ya castigaba la proposición, provocación, conspiración y la exposición pública de ideas que hicieran apología del delito o de sus autores, no solo para el terrorismo sino para todos los delitos⁹². En el año 2000, el texto sería modificado para introducir un tipo específico para el caso del terrorismo, esto es, el delito de enaltecimiento del terrorismo, que castigaría tanto el enaltecimiento como la justificación tanto de los delitos como de sus autores⁹³. Además, el mismo precepto también sanciona aquellos mensajes que humillen a las víctimas. Nada parecido se puede encontrar en las *acts* británicas⁹⁴. Por otro lado, el CP español sería modificado en el año 2010 para añadir un art. 579, una especie de cajón desastre que establece que:

Quando no quede comprendida en el párrafo anterior o en otro precepto de este Código que establezca mayor pena, la distribución o difusión pública por cualquier medio de mensajes o consignas dirigidos a provocar, alentar o favorecer la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este capítulo, generando o incrementando el riesgo de su efectiva comisión, será castigada con [...] ⁹⁵.

Este precepto puede encontrar ciertas similitudes con el delito británico de difusión de publicaciones terroristas.

Por su parte, la sección 5 de la part. 1 tipifica la preparación de actos terroristas (una nueva muestra de delitos preparatorios), y las secciones 6 y 8 castigan cuestiones relacionadas con el entrenamiento terrorista. Los delitos

act of terrorism" (que podrían ser útiles para una persona que preparara o cometiera actos de terrorismo). Véase Hill, 2018; en el mismo informe pueden consultarse otros casos sobre la misma disposición: *R v Akeem Samuels*, que publicó en *Instagram* imágenes y frases pro-*Daesh*, discursos del califa Al-Baghdadi y *fatwas* que enaltecían el terrorismo; y, sobre el delito de diseminación de información: *R v Fatimah Peer-Mohd*, administrador de una página web donde se mostraban charlas que animaban al oyente a participar en actos de terrorismo.

⁹¹ Véase *R v Abdulla el-Faisal*, E.W.C.A. Crim. 456 (2004). (Eng.). López Jiménez, R., 2017, p. 170.

⁹² Art. 18 del CP español.

⁹³ Sin embargo, la ley británica no hace ninguna referencia a los autores. No obstante, puede entenderse que glorificar a una persona que comete actos terroristas puede significar el enaltecimiento de los delitos, si el "homenaje" lo es por los delitos cometidos.

⁹⁴ Reino Unido contempla un sistema de indemnizaciones para las víctimas de terrorismo internacional en la *Crime and Security Act* del 2010 (ver sección 47) pero no hay ninguna disposición que proteja el honor de las mismas. McGowan (2016) afirma que Reino Unido se mantiene como una excepción a esa tendencia global a desarrollar derechos para las víctimas.

⁹⁵ Art. 579 del CP español, en su redacción de 2010.

de la sección 6 castigan tanto a aquel que enseña a otros a cometer o preparar delitos de terrorismo⁹⁶, como al que recibe el entrenamiento⁹⁷.

El contenido del entrenamiento puede ser variado: puede hacer referencia tanto al uso de sustancias como a métodos o técnicas⁹⁸, y al igual que el delito de incitación o provocación, no es necesario que sea para un concreto delito de terrorismo⁹⁹. La Comisión Europea ya expresó en su informe del 2008 que este delito invertía la carga de la prueba, pues era el acusado el que tenía que demostrar que el entrenamiento tenía una causa legal (Owe, 2016). Por último, la mera asistencia al lugar donde se imparten los entrenamientos queda castigado por la sección 8, siendo indiferente si la persona ha recibido o no el entrenamiento¹⁰⁰.

Con respecto al ordenamiento español, no sería hasta el año 2010 cuando se introduciría un delito de “entrenamiento”¹⁰¹, aunque de una manera más amplia, pues hacía mención al adoctrinamiento, adiestramiento y a la formación, ya fuera para cometer un delito de terrorismo, ya para incorporarse a una organización o grupo terrorista. El precepto se introdujo como una forma específica de colaboración con las organizaciones o grupos terroristas,

⁹⁶ Sección 6(1), part. 1 de la *Terrorism Act* del 2006: “(1) A person commits an offence if— (a) he provides instruction or training in any of the skills mentioned in subsection (3); and (b) at the time he provides the instruction or training, he knows that a person receiving it intends to use the skills in which he is being instructed or trained— (i) for or in connection with the commission or preparation of acts of terrorism or Convention offences; or (ii) for assisting the commission or preparation by others of such acts or offences.”

⁹⁷ Sección 6(2), part. 1 de la *Terrorism Act* 2006: “(2) A person commits an offence if—(a)he receives instruction or training in any of the skills mentioned in subsection (3); and (b)at the time of the instruction or training, he intends to use the skills in which he is being instructed or trained— (i) for or in connection with the commission or preparation of acts of terrorism or Convention offences; or (ii)for assisting the commission or preparation by others of such acts or offences”.

⁹⁸ Sección 6(3), part. 1 de la *Terrorism Act* del 2006: “(3) The skills are—(a)the making, handling or use of a noxious substance, or of substances of a description of such substances; (b)the use of any method or technique for doing anything else that is capable of being done for the purposes of terrorism, in connection with the commission or preparation of an act of terrorism or Convention offence or in connection with assisting the commission or preparation by another of such an act or offence; and (c)the design or adaptation for the purposes of terrorism, or in connection with the commission or preparation of an act of terrorism or Convention offence, of any method or technique for doing anything”.

⁹⁹ Sección 6(4)(b), part. 1 de la *Terrorism Act* del 2006: “(4) It is irrelevant for the purposes of subsections (1) and (2) [...] (b) whether the acts or offences in relation to which a person intends to use skills in which he is instructed or trained consist of one or more particular acts of terrorism or Convention offences, acts of terrorism or Convention offences of a particular description or acts of terrorism or Convention offences generally; [...]”.

¹⁰⁰ Sección 8 (3)(a): “(3) It is immaterial for the purposes of this section—(a) whether the person concerned receives the instruction or training himself; [...]”.

¹⁰¹ Art. 576.3 del CP español, redacción de 2010.

pero solo perseguía al “formador” y no al “alumno”. Sería en 2015 cuando el texto se modificaría para añadir ambos comportamientos¹⁰².

Cuando la UE aprobó la DM 2008/541, Reino Unido ya tenía en vigor todos los comportamientos que Europa requería que sus Estados miembro sancionaran¹⁰³, por lo que la influencia de Reino Unido¹⁰⁴ en el texto europeo debe ser asumida.

5. LA *TERRORISM ACT* DEL 2008

El siguiente paso en la legislación contra el terrorismo se produciría en noviembre de 2008, con la aprobación de la *Terrorism Act* del 2008. El nuevo texto legal introduciría nuevas medidas y procedimientos para conseguir y compartir información relativa a las investigaciones sobre terrorismo; los interrogatorios a personas sospechosas de terrorismo (incorporando la creación de un código de prácticas en la materia); redefiniría la jurisdicción de Reino Unido en materia de delitos de terrorismo; y establecería más medidas contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales (Walker, 2014). Además, esta ley modificaría la definición de terrorismo de la *Terrorism Act* del año 2000¹⁰⁵, añadiendo “racial” a los fines que el terrorismo podía perseguir. Este ha sido el último cambio que ha experimentado la definición de terrorismo británica.

Por último, la *Terrorism Act* del 2008 también haría algunos cambios a las órdenes de control (ahora ya derogadas) y crearía un nuevo delito consistente en “obtener, publicar o comunicar información sobre miembros de las fuerzas armadas etc.”¹⁰⁶.

Por otro lado, el lavado de activos y la financiación del terrorismo es una cuestión que preocupa a toda la comunidad internacional. Es por ello por lo que la UE tiene su propia regulación en la materia, lo que incluye sanciones y otras medidas para prevenir la financiación del terrorismo¹⁰⁷. Reino Unido, por su parte, reforzó sus disposiciones en la materia con la *Terrorist Asset-Freezing etc. Act* del 2010 (Hill, 2018). No obstante, los recientes cambios en el panorama político causados por el *Brexit* han tenido sus consecuencias en este ámbito de la lucha contra el terrorismo (Acale Sánchez, 2018). De esta

¹⁰² Art. 575 del CP español, redacción vigente. Además, este artículo tipifica el autoadoctrinamiento.

¹⁰³ Art. 1 de la DM 2008/541: “provocación a la comisión de un delito de terrorismo” (“promueva o no directamente la comisión de delitos de terrorismo”); “adiestramiento de terroristas”; y “provocación a la comisión de un delito de terrorismo”.

¹⁰⁴ Dentro de los delitos de provocación/enaltecimiento hay que reconocer la influencia española tanto en la *Terrorism Act* de 2006 como en la DM 2008/541.

¹⁰⁵ Sección 75, Part. 7, *Terrorism Act* 2008.

¹⁰⁶ Sección 76, Part. 7, *Terrorism Act* 2008.

¹⁰⁷ Véase disposiciones, políticas, sanciones y la lista de organizaciones prohibidas en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list>.

manera, y previendo la salida inminente de la UE, Reino Unido tuvo que introducir un nuevo cuerpo legal, la *Sanctions and Anti-Money Laundering Act* del 2018, reemplazando el marco legal expirado con la salida de la UE (Hill, 2018; Walker, 2018).

6. LA TERRORISM ACT DEL 2015

Después de la incorporación de la *Terrorism Act* del 2011, que eliminaba las órdenes de control para reemplazarlas por las TPIM's, la *Terrorism Act* del 2015 fue el siguiente texto legal que modificaría el régimen legal contra el terrorismo, acompañada de la *Criminal Justice and Courts Act*, y la *Serious Crime Act*, ambas del año 2015. Estas dos últimas normas no eran específicas de materia antiterrorista pero sí aumentaban, de nuevo, las penas para algunos delitos de terrorismo¹⁰⁸, a la vez que expandían la jurisdicción para la persecución de aquellos delitos de preparación o entrenamiento para el terrorismo que hubieran sido cometidos en el extranjero¹⁰⁹. Esta expansión de la jurisdicción muestra esa amplia preocupación por los “foreign fighters”¹¹⁰, no solo por los considerados como “amenazas externas” que pudieran ingresar al país sino también por los denominados ciudadanos radicalizados, que acuden al extranjero para entrenarse y volver al país como amenazas reales (Mythen, 2020).

En el mismo sentido puede observarse la *Terrorism Act* del 2015, cuyos preceptos están destinados a prohibir la vuelta al país de aquellas personas

¹⁰⁸ Estableciendo penas de prisión de por vida y órdenes para algunos de los delitos. Véase sección 1, Part. 1, *Terrorism Act 2015*: “Maximum sentence for certain offences to be life imprisonment In section 4 of the Explosive Substances Act 1883 (making or possession of explosive under suspicious circumstances)— (a) in subsection (1), for the words from “guilty” to the end substitute “guilty of an offence”, and (b) after that subsection insert—“(1A) A person who is guilty of an offence under subsection (1) is liable, on conviction on indictment, to imprisonment for life. (1B) Where a person is convicted of an offence under subsection (1) the explosive substance is to be forfeited.” In section 54(6)(a) of the Terrorism Act 2000 (penalty on conviction on indictment of offence involving weapons training for terrorism), for “imprisonment for a term not exceeding ten years” substitute “imprisonment for life”. In section 6(5)(a) of the Terrorism Act 2006 (penalty on conviction on indictment of offence involving training for terrorism), for “imprisonment for a term not exceeding 10 years” substitute “imprisonment for life” [...]. Véase también el programa 1 de la misma Act; y Anderson (2016).

¹⁰⁹ Sección 81, Part. 6, *Serious Crime Act 2015*. Anderson (2016): “The contemplated effect was to allow for prosecutions of people who had, for example, travelled from the UK to fight in Syria, and in respect of whom there might be evidence from (for example) social media, communications or persons they had encountered abroad. There are early signs that notwithstanding the obvious difficulties of evidence-gathering in Syria, this extension may prove useful in bringing to trial in the UK some of those who have trained or prepared for terrorism abroad” (p. 5).

¹¹⁰ No hay ninguna definición legal en Reino Unido para el término “combatiente terrorista extranjero”, pero la expresión se utiliza en documentos oficiales, como en los informes del CONTEST (Walker, 2016).

sospechosas de haber participado en actividades terroristas¹¹¹, la incautación de los pasaportes de personas sospechosas de haber participado en actos de terrorismo¹¹², y la prevención de la “radicalización”¹¹³. Especialmente espinosa es la part. 5 de esta *Terrorism Act* del 2015, que establece un mecanismo de prevención basado en dos pasos. El primero es la designación de personas que van a ser consideradas como “autoridades”, que son las encargadas de identificar a las personas que posean un riesgo de involucrarse en el terrorismo. El segundo paso es la creación de unos “paneles locales” cuya función es evaluar la vulnerabilidad de aquellas personas previamente identificadas (Abbas y Awan, 2015). Toda esta actividad es desarrollada en los dos capítulos de la Part. 5, y dos de sus programas, los números 6 y 7 del mismo texto legal. Los programas incluyen la descripción de todas aquellas personas que van a ser consideradas “autoridades” a estos fines, y aquellas que son designadas para formar parte de los paneles locales, por ejemplo, miembros del gobierno local, el sistema penal o el educativo¹¹⁴, para que, una vez identificadas estas personas como susceptibles de ser radicalizadas, sean sometidas a vigilancia y propuestas para la realización de actividades de “desradicalización”.

7. LA YIHAD EN SUELO EUROPEO Y LA *TERRORISM ACT* DEL 2019

La amenaza terrorista en Europa ha crecido en los últimos años. Numerosos atentados de diversa gravedad se han vivido en el suelo europeo y Reino Unido ha sido uno de los objetivos clave. 2017 fue considerado, de hecho, como un año negro para el país¹¹⁵. Los ataques comenzarían en marzo, en los alrededores del Palacio de Westminster, seguido de un atentado suicida en los

¹¹¹ Véase los preceptos mencionados anteriormente sobre las “*temporary exclusion orders*”. La tendencia seguida por esta *Act* se inspira claramente en la Resolución 2178 (2014), del Consejo de Seguridad. Esa resolución tendría a su vez influencia sobre la Directiva 2017/541 (cfr. por ejemplo, su párrafo 5: “En su Resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas expresó su preocupación por la creciente amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros y pidió a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas que velasen por que los delitos relacionados con este fenómeno se tipifiquen con arreglo al Derecho nacional. [...]”). Cfr. Mythen, Walklate, y Peatfield, 2017.

¹¹² Sección 1, Part. 1, *Terrorism Act* 2015.

¹¹³ Parte V, *Terrorism Act* 2015: “*Risk of being drawn into terrorism*”. De esta opinión Walker (2016).

¹¹⁴ *Channel* es el nombre del programa que ejecuta los mandatos establecidos en la *Terrorism Act* del 2015 en materia de prevención (WALKER, 2016). Véase <https://www.gov.uk/government/publications/channel-guidance>. HM Government, *CONTEST. The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism*, June 2018, pp. 38 y 39; Heath-Kelly, 2012; y Bartolucci y Skoczylis (2017).

¹¹⁵ HILL (2018) afirmaba que: “2017 saw a shift in the nature of the terrorist threat to the UK. Between 2011 and 2016, there were four terrorist attacks in Great Britain, each targeting a single individual [...]. The five attacks in London and Manchester in

alrededores del estadio Manchester Arena en el mes de mayo, y, tan solo días más tarde, los ataques del puente de Londres.

Este escenario dramático “coincidió” con la aprobación de la Directiva 2017 de la UE, que derogaba las Decisiones Marco de 2002 y 2008, y Reino Unido publicaría su nuevo texto legal en 2019. Esa reciente disposición continúa con la preocupación por los *foreign fighters*: su programa número 3 desarrolla nuevos poderes para hacer extensos controles en fronteras. Sorprendentemente, el programa no utiliza el lenguaje usual en la materia, sino que el término terrorismo es sustituido por el de “actividad hostil”¹¹⁶. Es cierto que el concepto no es nuevo, pero siempre había sido utilizado en contextos de guerra (Walker, 2018). La definición de actividad hostil puede leerse en el Programa 3, párrafo 1(5) y las consecuencias de su uso son obvias¹¹⁷: amplía los casos en los que estos poderes especiales pueden utilizarse.

Este cambio en la redacción puede tener como origen esa fuerte preocupación por los combatientes extranjeros: no es fácil determinar en todas las ocasiones si un acto violento es terrorismo o, por el contrario, se trata de fuerza legal (o ilegal) utilizada en un contexto bélico, presentes en esos terceros países de los que regresan. Omitiendo la palabra terrorismo, se evita cualquier posible problema para la aplicación.

Este no es el único cambio que el texto legal trajo a la lucha contra el terrorismo británica. En el capítulo 1 se hacen varias pequeñas modificaciones a algunos de los delitos de terrorismo. De esta manera, por ejemplo, la sección 1 modificó el delito de colaboración o apoyo, permitiendo castigar también la expresión de una “opinión o creencia que apoye una organización prohibida”. La sección 2 castiga la publicación de imágenes de ropa u otros artículos que “creen una sospecha razonable de que la persona es un miembro o un colaborador de una organización prohibida”, mientras la sección 3 amplía las conductas que pueden llevar a sancionar a una persona por acceder a un documento alojado en internet¹¹⁸. Es, de nuevo, un ejemplo más de

2017 killed 36 people”. Véanse las pp. 35 y ss. para los detalles de los planes de los atentados terroristas.

¹¹⁶ “Part II largely reproduces existing formulae in the Terrorism Act 2000, Schedule 7. However, the powers are applied to the notion of ‘hostile activity’ rather than ‘terrorism’, a term which Part II prefers to avoid”: Walker (2018).

¹¹⁷ Cfr. programa 3, part. 1. 1(5) y (6) de la *Terrorism Act* del 2019: “(5) A person is or has been engaged in hostile activity for the purposes of this Schedule if the person is or has been concerned in the commission, preparation or instigation of a hostile act that is or may be (a) carried out for, or on behalf of, a State other than the United Kingdom, or (b) otherwise in the interests of a State other than the United Kingdom. (6) An act is a “hostile act” if it— (a) threatens national security, (b) threatens the economic well-being of the United Kingdom in a way relevant to the interests of national security, or (c) is an act of serious crime”. Véase Sentencia TEDH. (2019). *Beghal v. The United Kingdom*, 4755/16, ECLI:CE:ECHR:2019:0228JUD000475516.

¹¹⁸ La misma disposición puede encontrarse en el art. 575.2 del CP español. La Directiva 2017 establece una disposición que permite a los gobiernos eliminar con-

prohibiciones que afectan a conductas que no son lesivas para ningún bien jurídico y que adelantan la barrera punitiva a estadios previos a la mera posibilidad de un ataque violento.

Por supuesto, esta ley también eleva las penas: el capítulo 2 aumenta las condenas para varios delitos de terrorismo, además de aplicar a tantos otros la *Extended Determinate Sentence*, lo que significa que, después de cumplir una larga condena de prisión, la persona puede aún quedar sometida a otras consecuencias penales hasta ocho años más¹¹⁹.

8. EL BREXIT Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Lamentablemente pero como era de prever¹²⁰, el alejamiento legal de la Unión Europea no ha separado a Reino Unido de la amenaza terrorista¹²¹: tanto es así que en 2020 el ejecutivo se decidió aprobar una ley de emergencia¹²² para una amenaza que el ejecutivo consideraba alarmante e incesante.

Sin embargo, aunque la amenaza permanezca intacta, las capacidades británicas si se han visto mermadas: no solo por un presupuesto disminuido, al que ahora tendrá que hacerle frente en solitario las arcas públicas de Reino Unido (Tian, 2021), sino también por los numerosos instrumentos europeos que ahora ya no están a su alcance o que, al menos, ya no lo están con la misma facilidad y operatividad que le permitía su membresía en la Unión.

tenidos en línea que pudieran constituir provocación para delitos de terrorismo. Cfr. art. 21 de la Directiva 2017: “*Medidas contra los contenidos en línea que constituyan provocación pública*”.

¹¹⁹ Home Office, *Counter-Terrorism and Border Security Act 2019. Sentencing Fact Sheet*: “*This will ensure that convicted terrorists are no longer automatically released from prison half way through their sentence if they pose a risk to the public, and that they can be subject to extended periods of supervision upon their release*”.

¹²⁰ Así, como destacaban Reinales y García Calvo (2016): “Un pretendido mayor control sobre la inmigración procedente de la UE como el demandado por los partidarios del Brexit, resultaría poco eficaz si de reducir el nivel de la amenaza terrorista en el Reino Unido se trata, pues hace más de una década que su principal componente no es foráneo sino autóctono o *homegrown*” [...] “Por otra parte, cualquier posible incremento en la seguridad fronteriza tendría, además de efectos muy negativos para los sectores más dinámicos de la sociedad y de la economía británicas, un impacto entre imperceptible y marginal sobre la amenaza terrorista, teniendo en cuenta que el Reino Unido solo cooperaba en algunos aspectos del Acuerdo Schengen”.

¹²¹ En el día del referéndum -23 de junio de 2016- el MI5 valoraba la amenaza terrorista al nivel “severo”. Actualmente (julio de 2021) la amenaza continúa en el nivel “sustancial” para el terrorismo general y “severo” para el terrorismo relacionado con Irlanda del Norte. <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels>.

¹²² El procedimiento de aprobación levantó críticas en el Parlamento, por haber utilizado el rápido sin el debate preciso. Cfr. Informe del Comité Constitucional del Parlamento, que también se cuestionaba la necesidad de la subida a los 2/3 de condena. <https://publications.parliament.uk/pa/ld5801/ldselect/ldconst/23/2303.htm>.

Aunque el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre Reino Unido y la Unión Europea¹²³ ya cuente con unos meses en vigor, es aún difícil determinar con exactitud qué ocurre con todos los aspectos que inciden en el Derecho penal (Walsh, 2021). En concreto, es la parte tercera (junto con sus ocho anexos) los que regulan las nuevas condiciones de cooperación en la materia. Así el reconocimiento mutuo entre países ha dejado de estar vigente para pasar a una nueva e imprecisa etapa, cuyas relaciones están fijadas en “mantener relaciones pacíficas y cercanas basadas en la cooperación y el respeto entre la autonomía y la soberanía de las Partes¹²⁴”. Es necesario recordar que, aunque ciertamente Reino Unido mantenía unas relaciones a la carta con la Unión (Acale Sánchez, 2018), si había decidido incorporarse a muchas de las ventajas que proporcionaba la persecución colectiva de la delincuencia en general, y en particular contra el terrorismo (Acale Sánchez, 2018)¹²⁵. Así, en el ámbito del sistema de la Orden Europea de Detención y Entrega, donde esa cooperación y reconocimiento jugaba un papel crucial, ahora Reino Unido debe volver al clásico sistema de extradición, con la consecuente ralentización del procedimiento y el sometimiento a las condiciones generales para la entrega de los individuos (Lowe, 2021)¹²⁶. Por otra parte, los canales de flujo de información e inteligencia, eminentemente los provenientes de la EURO-POL y su Centro Europeo contra el Terrorismo, han quedado también en un *standby* dónde no es que cese por completo el intercambio (como también existe con terceros países de fuera de la Unión) pero sí, sin embargo, tendrán que estudiarse los nuevos procedimientos necesarios para ello (Schomburg y

¹²³ *Trade and Cooperation Agreement (TCA) between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, on the other part of 24 December 2020.*

¹²⁴ Art. 1 del Acuerdo. Del original: “*This Agreement establishes the basis for a broad relationship between the Parties, within an area of prosperity and good neighbourliness characterised by close and peaceful relations based on cooperation, respectful of the Parties’ autonomy and sovereignty*”.

¹²⁵ “La firma del Protocolo 21 del Tratado de Lisboa al que se hacía referencia anteriormente obliga a comprobar caso por caso si Reino Unido se ha vinculado o no a cualquiera de las directivas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. Ahora bien, esto no significa que se haya desvinculado de los aspectos político-criminales de la UE en su totalidad por dos razones fundamentales. La primera, porque no todas las indicaciones penales aprobadas por la UE se basan orgánicamente en el título V TFUE. Y en segundo lugar, porque a través de la Decisión de la Comisión de 1 de diciembre de 2014 (2014/858/ UE) relativa a la notificación por parte del Reino Unido y de Irlanda del Norte de su deseo de participar en actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal adoptados antes de la entrada del Tratado de Lisboa y que no forman parte del acervo de Schengen, como se decía anteriormente, admitieron vincularse por veintinueve instrumentos legislativos de contenido «altamente penal»”.

¹²⁶ No obstante, y no sin razón, la doctrina encuentra algunos puntos favorables en la vuelta al sistema tradicional: cierto es que, la entrega de los sujetos entre estados con la llamada técnica del *ticking boxes*, planteaba no pocas injerencias en los derechos fundamentales. Véase, p. ej., Schomburg y Oehmichen (2021).

Oehmichen, 2021)¹²⁷, con lamentables consecuencias¹²⁸ (sobre todo en términos de inmediatez) para ambas partes.

Es cierto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha perdido su competencia para juzgar al Estado [lo que incluye la imposibilidad de enjuiciar la aplicación o interpretación del Acuerdo, por lo que parte de la doctrina ha decidido llamar a este aspecto “la encrucijada”-*the conundrum* (Schomburg y Oehmichen, 2021)- por obvias razones]. No obstante, no se puede olvidar que el Reino Unido sigue perteneciendo al Consejo de Europa, por lo que sí está sometido a la jurisdicción de la Corte Europea de Derechos Humanos.

Por otro lado, es de considerar otra de las consecuencias que probablemente tendrá la retirada de Reino Unido de la Unión y es la pérdida de la notable influencia del mismo sobre la política criminal de la Unión (Acale Sánchez, 2018; Tian, 2021), que como ha podido comprobarse en páginas anteriores no era cuestión baladí.

9. ***STREATHAM HIGH ROAD, LA LEY DE EMERGENCIA DE 2020 Y LA TERRORISM ACT DEL 2021***

El 30 de noviembre de 2019, un hombre de veintiocho años, produjo la muerte de dos personas y dejaba cinco heridos en el Puente de Londres. El atacante, que había sido puesto en libertad en el año 2018, fue abatido a tiros por la policía momentos después¹²⁹. Esa misma noche el primer ministro Boris Johnson declaraba ante la prensa que “es un error permitir que delincuentes violentos salgan de prisión de forma anticipada”¹³⁰. Escasos dos

¹²⁷ Citan los autores, por ejemplo, la necesidad del Desarrollo de nuevo *software* para el intercambio de información y la sorprendente falta de provisiones al respecto del intercambio de los datos financieros para el lavado de activos y la financiación del terrorismo. En el mismo sentido, sobre las nuevas medidas a tomar, cfr. Loik (2020).

¹²⁸ Lowe (2021) destaca las siguientes: “1. *Providing operational support upon a request from an EU member state for investigations*; 2. *Tackling foreign fighters*; 3. *Sharing intelligence and expertise on terrorism financing*; 4. *Dealing with terrorist propaganda and extremism*; 5. *Dealing with illegal arms trafficking*; 6. *International co-operation among counter- terrorism authorities*. 7. *Although the UK would now come under working with the European Counter Terrorism Centre under international co-operation, this is not the same as being part of it, especially in relation to immediacy in intelligence sharing and support*. 8. *Also, as an EU member state, the UK had access to the EU’s database Schengen Information System II (SIS) where, under law enforcement co-operation, SIS allows member states’ policing agencies to: 1. Share biometric information such as DNA, facial images and fingerprints; 2. Share information on persons and objects involved in terrorism related activities; 3. Share information related to organised crime*”.

¹²⁹ <https://www.elmundo.es/internacional/2019/11/29/5de12b84fc6c83c5718b4668.html>.

¹³⁰ Cfr. Id. El atacante, que llevaba un cuchillo y un chaleco explosivo falso fue retenido por los transeúntes, que se abalanzaron sobre él inmovilizándolo. En poco

meses después, el 2 de febrero de 2020, tres personas fueron apuñaladas en Streatham High Road, al sur de Londres, por un joven de diecinueve años que también fue abatido a tiros poco después¹³¹. Había sido excarcelado diez días antes de los sucesos¹³².

Aunque en el mismo noviembre de 2019 los servicios de inteligencia británicos habían reducido el nivel de amenaza terrorista de “severo” a “sustancial” (nivel en el que continúa, salvo para la amenaza terrorista relacionada con Irlanda del Norte, que se ha visto elevada a “severa” tras el Brexit¹³³), estos dos sucesos propiciaron que tan solo ocho días más tarde se presentara ante el Parlamento una propuesta de ley de emergencia que entraría en vigor a finales del mismo mes y cuyo fin era endurecer el régimen de cumplimiento de las penas de aquellos condenados por terrorismo. De esta manera, y en términos generales, se implantaban unas condiciones nuevas de cumplimiento íntegro de las condenas, derogando el sistema anterior, cuya norma general decretaba la puesta en libertad condicional de los sujetos condenados cuando hubieran cumplido la mitad de sus penas de prisión¹³⁴. Hasta aquí, y sin entrar a juzgar la eficacia o la oportunidad de la aprobación de estas medidas¹³⁵, pueden parecer acordes a la tónica general de la lucha contra el terrorismo de Reino Unido. No obstante, su particularidad proviene de su aplicación retroactiva y es que las nuevas medidas de cumplimiento fueron y están siendo impuestas a sujetos cuyos hechos y condenas datan de antes de febrero de 2020. Tanto es así que a finales del pasado año, hasta 50 presos que tenían su fecha de salida prevista para ese mismo año han visto como las puertas no se iban a abrir para ellos hasta transcurrido el doble de tiempo del inicialmente esperado. Es más, los medios ponían nombre y apellidos al destinatario del nuevo texto legal: Mohammed Zahir Khan, condenado por enaltecimiento del terrorismo y cuya fecha de cumplimiento vencía el 28 de febrero de 2020¹³⁶.

tiempo acudió la policía, que le dio muerte en cuanto estos se retiraron dejándolo al descubierto. Curiosamente el atacante acababa de salir de una conferencia organizada por la Universidad de Cambridge, sobre la resocialización de expresidarios. Varias de las personas que se abalanzaron sobre él para detenerle eran otros exreclusos que habían participado con él en el encuentro.

¹³¹ <https://www.elmundo.es/internacional/2020/02/02/5e36e9c0fc6c83ce5e8b4577.html>.

¹³² <https://www.bbc.com/news/uk-51453418>.

¹³³ <https://elpais.com/internacional/2021-04-08/el-estallido-de-violencia-en-irlanda-del-norte-sorprende-al-gobierno-de-johnson.html>.

¹³⁴ Este régimen general puede encontrarse en la sección 244 de la *Criminal Justice Act de 2003*.

¹³⁵ Que parte de la doctrina ha calificado, no sin razón, como innecesario, desproporcionado, populista y contraproducente (Walsh, 2020).

¹³⁶ <https://www.bbc.com/news/uk-51453418>; <https://www.bbc.com/news/uk-51394602>. Como puede observarse en ambas noticias, desde antes de que las medidas fueran aprobadas, variados colectivos de la sociedad ya se estaban preguntando por la legitimidad de tal cambio.

Este es el escenario de la *Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020*, cuya principal consecuencia es que acaba con la salida en libertad condicional de los condenados por terrorismo a la mitad de sus condenas, cambiándolo por los dos tercios del tiempo, momento en el que serán sometidos a la Junta de Libertad Condicional, que será la que decida si el preso está preparado para salir o no de prisión, con base en un pronóstico de peligrosidad futura del condenado¹³⁷. Ello hace que, de unas expectativas reales de salida a la mitad de condena, pasen a una *posibilidad* de salida a los dos tercios de la misma, siempre y cuando la Junta lo decida, apoyándose además en un criterio que no deja de ser una mera hipótesis. No es esta la única medida aprobada: también cambian las condiciones para aquellos que ya habían sido puestos en libertad condicional (¡!), que a partir de la aprobación de la norma deberán ser sometidos también a test mediante polígrafo como parte de las condiciones de su libertad a prueba¹³⁸. Además de aquellos condenados por delitos de terrorismo, también observan este nuevo régimen de cumplimiento aquellos que hayan cometido delitos que el tribunal sentenciador considere que estaban relacionados con el terrorismo¹³⁹.

Además del régimen general de cumplimiento establecido para las penas determinadas normales (*standard determinate sentence*), que, como se ha afirmado anteriormente, constaba del cumplimiento de la mitad de la condena más un régimen de libertad condicional -concedida automáticamente- durante el tiempo restante hasta la finalización, también existen otros dos modos de cumplimiento: el primero de ellos hace referencia a aquellos condenados por delitos de particular preocupación (SOPC, de las iniciales en inglés de *offenders of particular concerns*), que eran efectivamente evaluados por la Junta de Libertad Condicional una vez cumplida la mitad de su condena. Esta era la que decidía si podían ser puestos en libertad condicional en ese momento o tenían que esperar hasta el final de la misma. Una vez extinguido el régimen de libertad condicional (o la condena impuesta, si no habían sido liberados anticipadamente), eran sometidos a un periodo de supervisión

¹³⁷ En concreto, para la puesta en libertad es necesario que la Junta “*considers it is no longer necessary for the protection of the public that the offender should be confined*”. Además, esa peligrosidad no se determinaría solo en relación con la posibilidad de que el condenado cometa *directamente* hechos violentos, sino que basta, por ejemplo, con que el pronóstico lo fuera para la provocación de terceros a cometer dichos actos violentos (Walsh, 2020).

¹³⁸ Véase Art. 5 de la *Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020* y el informe del Ministerio de Justicia “*COUNTER-TERRORISM AND SENTENCING BILL 2020. ECHR MEMORANDUM*”, *Ministry of Justice/Home Office*, mayo de 2020, p. 3.

¹³⁹ Véase Part. 2 de la *Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020*, que menciona, entre otros, los delitos de homicidio imprudente, el homicidio doloso o el secuestro. Es decir, no hay prueba suficiente en el proceso para condenarlos como terroristas, pero ello basta para aplicarles este régimen específico. La *Act* de 2021 declararía, además, una serie de delitos sobre los que no es tan siquiera necesario el pronunciamiento del tribunal para considerarlos relacionados con el terrorismo (¡!).

posterior¹⁴⁰. El tercer tipo de cumplimiento se trata de aquellos condenados a EDS (*extended determinate sentence*), esto es, a una pena extendida determinada, que corresponde a aquellos que son definidos por el tribunal como “peligrosos”. Estos eran sometidos a la Junta de Libertad Condicional tras los dos primeros tercios de cumplimiento, y si no eran puestos en libertad en ese momento, tendrían que esperar hasta el final de su condena. Al igual que en el supuesto anterior, una vez extinguido el régimen de libertad condicional (o la condena impuesta, si no habían sido liberados anticipadamente), eran sometidos a un periodo de supervisión posterior. Como resultado de la aplicación de la ley de 2020, tanto los primeros como los segundos tendrán que esperar a los dos tercios de su condena para ponerse frente a la Junta de Libertad Condicional. Ahora los primeros tienen que pasar por la misma, frente al régimen anterior, que los ponía en libertad automáticamente. Y mientras los segundos y los terceros eran y son siempre sometidos a medidas posteriores al cumplimiento, ello no ocurre con los primeros, que, si no son puestos en libertad a los dos tercios, saldrán sin haber experimentado ningún régimen condicional. A pesar del endurecimiento generalizado, ello hizo saltar las alarmas del ejecutivo y el revisor independiente para el terrorismo¹⁴¹.

Lo anterior puede parecer curioso sabiendo que el sistema penal británico cuenta con la posibilidad de establecer penas de por vida (revisables) en el caso de delitos de terrorismo. ¿Por qué no son estos *peligrosos* delincuentes sometidos a esta? Es necesario arrojar luz sobre las cifras de condenados a prisión por delitos de terrorismo en Reino Unido, y es que, a fecha de septiembre de 2019 las principales causas de entrada en prisión por terrorismo eran la posesión de información útil para ser usada por terroristas y la divulgación de publicaciones terroristas. Ello, claro, lleva aparejado unas penas de corta duración, de media entre uno y cuatro años¹⁴², pero nunca, por un principio claro de proporcionalidad, condenados a prisión permanente. Como puede observarse, esas *hordas de delincuentes que salen tan rápido de prisión y que necesitaban de un régimen urgente que cambiara el modo de cumplimiento*, lo eran por los delitos menos graves que aparecen en la legislación penal británica. Y estos son los afectados por los nuevos modos de cumplimiento.

Desde luego, el TEDH ya ha afirmado en variados pronunciamientos la compatibilidad de la prisión permanente con los principios que está llamado a proteger. Pero desde luego no parece tan compatible la aplicación retroactiva de normas que claramente hacen referencia a la pena de los sujetos condenados. Seguramente las páginas anteriores hayan hecho recordar al lector a la Doctrina Parot¹⁴³: España vivió también su momento de terror -auspiciado

¹⁴⁰ Un régimen muy parecido al de la libertad vigilada del Código Penal español.

¹⁴¹ *Note on Emergency Legislation (Release of Terrorist Offenders)*, Jonathan Hall QC. Independent Reviewer of Terrorism Legislation, p. 5 y p. 26.

¹⁴² *Note on Emergency Legislation (Release of Terrorist Offenders)*, Jonathan Hall QC. Independent Reviewer of Terrorism Legislation, p. 4.

¹⁴³ La “obra de ingeniería jurídica” creada por la jurisprudencia española a través de la doctrina Parot emanó de la STS 197/2006, de 28 de febrero, la cual, a grandes

por los medios de comunicación y por la clase política- ante la puesta en libertad de personas que habían cometido delitos de terrorismo y a los que no se podía aplicar la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, precisamente por el principio de irretroactividad penal. Y aunque en aquella ocasión el nuevo régimen de cumplimiento provino de la jurisprudencia, mucho tiene en común con el escenario británico. Cabe recordar, en este sentido, que la doctrina acabó con el pronunciamiento del TEDH en *Del Río Prada c. España*, de 21 de octubre de 2013, que declaró el cambio de condiciones contrario a los arts. 7 y 5.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁴⁴.

Al gobierno británico no le ha pasado desapercibido esta similitud: el 20 de mayo de 2020 su Ministerio de Justicia publicaba un informe con sus consideraciones al respecto de por qué no viola el texto legal la Carta Europea de Derechos Fundamentales (y tampoco, bajo su razonamiento, la británica *Human Rights Act 1998*)¹⁴⁵. Los dos principales fundamentos de este informe es que el Convenio Europeo no establece la necesidad de ningún sistema de liberación anticipada, por lo que estos pueden ser sometidos a la condena íntegra sin vulnerar ninguno de los derechos¹⁴⁶ (esto es cierto), y que la variación que proporciona la norma de 2020 no hace referencia a la pena sino a su modo de cumplimiento, lo cual está fuera de lo que marca el art. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (lo cual es harto discutible). No se niega, desde luego, que en ciertos pronunciamientos del TEDH se ha hecho esta distinción¹⁴⁷, pero en este caso parece plenamente aplicable la doctrina

rasgos, decidió aplicar el beneficio de la reducción de penas por el trabajo (previsto en el régimen aplicable a los condenados en virtud del Código Penal de 1973) a cada pena individualmente considerada, y no sobre el máximo legal permitido de permanencia en prisión, es decir, sobre la pena refundida (Hava García, 2014). La misma autora llama la atención sobre un hecho: “En ciertos momentos la indignación llegó a adquirir los tintes de una auténtica alarma social, en buena parte gracias a la intervención de los medios de comunicación que puntualmente fueron publicando mediante el sistema de goteo los nombres, apellidos y delitos atribuidos a todos aquellos que, gracias a la censura de tal Doctrina, también serían puestos en libertad de modo más o menos inmediato”. Parece, desde luego, un calco de lo vivido con Mohammed Zahir Khan y los medios británicos.

¹⁴⁴ Art. 7 CEDH *in fine*: “Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida”.

¹⁴⁵ COUNTER-TERRORISM AND SENTENCING BILL 2020. ECHR MEMORANDUM. Ministry of Justice/Home Office, May 2020.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴⁷ El informe cita en concreto Sentencia TEDH. (1986). *Hogben v United Kingdom*, 11653/85, ECLI:CE:ECHR:1986:0303DEC001165385; Sentencia TEDH. (2016). *Abedin v the United Kingdom*, 54026/16, ECLI:CE:ECHR:2019:1112DEC005402616. y, sorprendentemente, Sentencia TEDH. (2013). *Del Río Prada v Spain*, 42750/09, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009. Véase Hava García (2014): “Para avalar dicha conclusión [la del Tribunal Constitucional español], el fallo mayoritario invocaba determinada jurisprudencia del TEDH dictada en aplicación del art. 7.1 del Convenio 25: la STEDH, de 10 de julio de 2003 (Grava c. Italia) y la de 15 de diciembre de 2009

Del Río Prada c. España¹⁴⁸ y es que de poco le sirvió al Estado español argumentar este mismo razonamiento¹⁴⁹.

Por último, debe hacerse mención a la *Counter-Terrorism and Sentencing Act (2021)*, que, a pesar de lo escaso en el tiempo de la modificación anterior, parece no haber sido suficiente para el legislador británico. En total la ley consta de más de 200 artículos que cambian las condiciones de cumplimiento de las condenas determinadas extendidas y otras medidas de aseguramiento y policiales. De esta manera, la *Act* de 2021 insiste en modificar las fechas de revisión de libertad condicional, negándola en este caso para aquellos condenados a *extended determinate sentences* (EDS), que deberán cumplir la condena completa sin posibilidad de revisión. Por otro lado, aumenta el régimen de medidas que pueden imponerse como TPIM's a la vez que rebaja el estándar

(Gurguchiani c. España). Sin embargo, como se señala en el voto particular de Asúa Batarrita, con ello (quizá interesadamente) se obviaba otras sentencias europeas en las que se había mantenido una posición contraria a establecer la distinción entre penas y medidas de ejecución de la misma en base a criterios formales y apriorísticos (como la STEDH de 12 de febrero de 2008, Kafkaris c. Chipre) (p. 167).

¹⁴⁸ “En el momento en que fueron juzgados los hechos cometidos por la demandante [...] tanto la legislación española aplicable como la jurisprudencia emitida al respecto eran lo suficientemente precisas como para permitir a la recurrente “discernir en medida razonable el alcance de la pena impuesta y su forma de ejecución”. [...] Tal medida, prosigue el Tribunal Europeo, “no solo afectaba a la ejecución de la pena impuesta a la recurrente, sino que tenía un impacto decisivo en el alcance efectivo de la misma a efectos del art. 7”, haciendo difícil, “por no imposible, para la recurrente imaginar, tanto en el momento de comisión del delito como en el de acumulación de las penas y fijación de una condena máxima, que el Tribunal Supremo se desviaría en 2006 de su anterior jurisprudencia para modificar los mecanismos de redención de penas; y que, por ende, esa nueva interpretación se aplicaría a su caso y resultaría en un internamiento sustancialmente más largo” (Hava García, 2014). Evidentemente, tampoco los sujetos internos en Reino Unido podían prever en el momento de comisión de los hechos que se iba a cambiar mediante una ley de emergencia su régimen de cumplimiento, hasta poder incluso doblar el tiempo en prisión, que llevaba aplicándose desde 2003 por las disposiciones de la *Criminal Justice Act de 2003*, sin que fueran discutidas por el poder legislativo o judicial.

¹⁴⁹ Hava García (2014): “Para empezar, la Gran Sala recuerda que en asuntos anteriores (como el caso Kafkaris) ya había reconocido que, en la práctica, la distinción entre pena y medidas de ejecución no es siempre nítida, y que determinadas interpretaciones de ciertas normas penitenciarias pueden trascender la mera ejecución de la condena para afectar de lleno a la pena misma. Por otro lado, y también conforme a lo declarado en otras decisiones anteriores (como la del asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia), el Tribunal europeo señala que la palabra “impuesta,” empleada en la segunda frase del art. 7.1 del Convenio, “no puede interpretarse que excluya de su ámbito de aplicación a todas las medidas adoptadas después de pronunciarse la sentencia” (entre otras cosas porque el Convenio debe interpretarse y aplicarse “de forma que los derechos en él reconocidos resulten efectivos en la práctica y no teóricos”), siendo posible por consiguiente que tanto una disposición legislativa como una medida administrativa o una sentencia judicial posteriores a la condena definitiva puedan redefinir o modificar el alcance de la “pena” impuesta por el tribunal sentenciador, conculcando el principio de irretroactividad consagrado en el art. 7.1 *in fine* del Convenio”.

de prueba requerido para su imposición, que pasa del “balance de probabilidad” a la “creencia razonable” de estar involucrado en algún tipo de actividad terrorista; a la vez que reduce las condiciones para interponer las SCPO (*Serious Crime Prevention Orders*). Para terminar, y a pesar de todo lo anterior, aprovecha también para elevar las penas máximas de tres delitos concreto: la pertenencia a organización terrorista, el apoyo a una organización prohibida y la asistencia a lugar utilizado para el entrenamiento terrorista; que pasan de diez a catorce de prisión¹⁵⁰.

10. CONTEST Y LA RADICALIZACIÓN

Con intención de mostrar por completo el marco legal contra el terrorismo en Reino Unido, debe al menos hacerse mención a las estrategias plasmadas en el CONTEST (acrónimo de *Counter Terrorism Strategy*). Estas estrategias se hicieron públicas en 2006, pero estaban en funcionamiento desde el 2003¹⁵¹. La estrategia se divide en varias grandes áreas de acción conocidas como las cuatro “P”: prevención, persecución, protección y preparación¹⁵², aunque la más importante es el área de prevención (Bartolucci y Skoczylis, 2017; Walker, 2018) y es, por tanto, la más crítica.

De acuerdo con la propia estrategia, la prevención se basa en evitar la radicalización de los individuos¹⁵³. La radicalización se define como “el proceso por el cual ciertas experiencias y eventos de la vida de una persona hacen que se radicalice, hasta el punto de recurrir a la violencia para resolver los agravios percibidos”¹⁵⁴. Como puede observarse, se trata de una definición circular, que no ayuda a restringir los poderes de intervención¹⁵⁵. Lo mismo ocurre con otro de los conceptos que define esta norma: el extremismo¹⁵⁶. Y, basadas

¹⁵⁰ Cfr. <https://www.gov.uk/government/news/longer-jail-terms-and-stricter-monitoring-as-new-terror-laws-gain-royal-assent>.

¹⁵¹ De hecho, se considera a Reino Unido como el país pionero en planear una verdadera estrategia moderna contra el terrorismo (Pérez Cepeda, 2017; Walker, 2019; Mythen, 2020).

¹⁵² HM Government, “*CONTEST. The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism*”, junio de 2018, p. 8: “*Prevent: to stop people becoming terrorists or supporting terrorism. [...] Pursue: to stop terrorist attacks. [...] Protect: to strengthen our protection against a terrorist attack. [...] Prepare: to mitigate the impact of a terrorist attack*”. Walker (2007).

¹⁵³ CONTEST 2003, parágrafo 6.

¹⁵⁴ Traducción propia, parágrafo 48, p. 9, HM GOVERNMENT, *Countering International Terrorism: The United Kingdom’s Strategy*, 2006; Mythen, Walklate y Peatfield (2017).

¹⁵⁵ En este sentido, Mythen (2020) afirma que se trata de una “definición tautológica”.

¹⁵⁶ Puede encontrarse una definición en la “*Counter-extremism strategy*”, publicada por el Secretario de Interior en 2015, p. 9: “*Extremism is the vocal or active opposition to our fundamental values, including democracy, the rule of law, individual liberty and*

en ambas definiciones, Reino Unido ha desplegado una serie de medidas que tienen como fin “combatir ideas¹⁵⁷” que se consideren “de riesgo” porque son vistas como el primer paso de una carrera criminal.

Además de la problemática relación entre combatir ideas y la propia noción de democracia, es necesario repensar las consecuencias negativas que puede tener para las personas ponerle la etiqueta de “pre-terrorista” (Bartolucci y Skoczylis, 2017)¹⁵⁸. No solo por la *teoría del etiquetamiento*, sino también por la contribución de ello para las narrativas terroristas, que normalmente dibujan un escenario de opresión contra sus miembros que hace legítimo el uso de la violencia (Hewitt, 2019; Mythen, Walklate y Peatfield, 2017; Mythen, 2020).

La contradicción interna entre el respeto a los valores británicos de respeto y tolerancia y esta lucha contra las ideas (Abbas y Awan, 2015; Walker, 2019), pueden explicar bien estas palabras de Lord Hoffmann: “La verdadera amenaza contra la vida de la nación, en el sentido de una población que vive de acuerdo con sus leyes tradicionales y sus valores políticos, no viene del terrorismo sino de normas como esta”¹⁵⁹.

El último CONTEST se puso en marcha después de los trágicos eventos del año 2017, con una duración de tres años¹⁶⁰. De esta manera, en el CONTEST 2018 pueden encontrarse las mismas tendencias que en las normas penales: “*to enable intervention at an earlier stage in investigations, leading to prosecutions for terrorism offences, backed up by longer prison sentences and stronger management of terrorist offenders after their release*”. Y, por tanto, las mismas críticas deben ser vertidas aquí. En los próximos meses de 2021 es de esperar la actualización de esta estrategia.

No obstante, si es cierto que algunas de las medidas son buenas maneras de aproximarse al origen de un conflicto como es el terrorismo (Walker, 2018)¹⁶¹. De esta forma, el CONTEST 2018 explica que “*we will work to address these root causes of terrorism and other national security problems by*

the mutual respect and tolerance of different faiths and beliefs. We also regard calls for the death of members of our armed forces as extremist”.

¹⁵⁷ Esta frase se utiliza en el mismo CONTEST. Véase CONTEST 2006: 13; Walker, 2019.

¹⁵⁸ Véase pp. 36 y 37 del CONTEST 2018, donde se establece la vigilancia desde la infancia.

¹⁵⁹ Opinión disidente de Lord Hoffmann en *A and others v. Secretary of State for the Home Department*, U.K.H.L. 56. (2004). (Eng.) Traducción propia del original: “[t]he real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such as these”.

¹⁶⁰ HM Government, *CONTEST. The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism*, junio de 2018, p. 3, 4 y 7.

¹⁶¹ Mythen, Walklate y Peatfield (2017): “*the corollary of this is that it may be useful for policy makers to focus more sharply on the systemic and structural factors that shape human motivations and influence (anti-)social behaviours*”.

*helping to tackle conflict, marginalisation, discrimination and human rights abuses through our development programmes, integrated with wider diplomatic and defense efforts*¹⁶²". Pero, sin embargo, ninguno o pocos esfuerzos se han llevado a cabo en estas materias¹⁶³.

CONCLUSIÓN

En su lucha contra el terrorismo, Reino Unido ha presenta rasgos similares a la respuesta española: además de asumir las tendencias globales en la materia, ha cometido algunas irregularidades y, en muchas ocasiones, se ha excedido de los límites que se marcan para un Estado de Derecho (Walker, 2014)¹⁶⁴. En este sentido, es importante recordar las palabras de la exprimera ministra Theresa May en 2017: *"I'll rip up human rights laws that impede new terror legislation"*¹⁶⁵. Por otro lado, ambos países utilizan esa narrativa tan peligrosa que diferencia entre "nosotros" y "los otros", como un enemigo al que hay que combatir (Bartoluccy y Skoczylis, 2017; McGarry y Walklate, 2019; Mythen, 2020; Pantazis y Pemberton, 2019). Actualmente, como en otro momento fueron los norirlandeses, "el otro" se identifica con los musulmanes (Wade, 2012). Políticas como el CONTEST o la sección 44 de la *Terrorism Act* del 2000 han conseguido estigmatizar a comunidades enteras (Awan, 2012; Hewitt, 2019; Mythen, Walklate y Peatfield, 2017; Mythen, 2020; Pantazis y Pemberton, 2009).

Además, el terrorismo se presenta a la sociedad como una amenaza extraordinaria, que merece, por ende, medidas extraordinarias (Walker, 2018a). Y no importa, por supuesto, si estadísticamente no se trata de un problema tan grave (Mythen, 2020) como su sobrerrepresentación. De esta manera, ese *riesgo extraordinario* que el terrorismo representa, legitima una intervención cada vez más pronta (McGarry y Walklate, 2019; Murray, 2016) y menos respetuosa. Así, el mero riesgo se convierte en la base para la intervención policial y penal. E incluso para las condenas: gracias a unos delitos definidos vagamente, sumado a la relajación de la exigencia de intención directa

¹⁶² CONTEST 2018, p. 24.

¹⁶³ Hewitt (2019): *"Critics have argued that Prevent stigmatizes, "securitizes", and racially profiles Muslims communities while ignoring wider issues that contribute to violent radicalization such as UK foreign Policy, Islamophobia and lack of economic opportunity"*.

¹⁶⁴ Esta degradación del Estado de Derecho para ganar una apariencia de seguridad se plasma en la teoría de AGAMBEN sobre el "estado de excepción". Sin embargo, se trata de un estado de excepción informal, porque desde el punto de vista jurídico no hay ninguna declaración oficial. Cfr. Agamben y Borrás (2003); Walklate y Mythen (2015).

¹⁶⁵ <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/06/theresa-may-rip-up-human-rights-laws-impede-new-terror-legislation>.

en la comisión de los delitos, se difumina cualquier límite a la intervención penal¹⁶⁶.

Por otro lado, y con respecto a las consecuencias del Brexit, Reino Unido ha vuelto, mientras no contemple mayores compromisos políticos, a los niveles de cooperación de mediados del pasado siglo (Tian, 2021), para una amenaza que se mueve con la rapidez de la información en el siglo XXI. Además, parte de la doctrina ha sido, no sin razón, crítica con la aprobación de nueva normativa de emergencia en el año 2020: parece que cuestiones que ya habían sido superadas se han convertido en nuevas piedras con las que volver a tropezar¹⁶⁷. Por otro lado, habrá que esperar a que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronuncie sobre la cuestión de la irretroactividad penal de las dos últimas disposiciones en la materia, pero parecen bastantes los argumentos para que Reino Unido tenga que volver a hacer frente a un nuevo revés propiciado por el Tribunal de Estrasburgo.

FUENTES CITADAS

A. Bibliografía

- Abbas, T., Awan, I. (2015). Limits of UK counterterrorism policy and its implications for islamophobia and far right extremism. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 4(3), 16-29.
- Acale Sánchez, M. (2018). Efectos del Brexit en el ámbito de la política criminal de la Unión Europea y de Reino Unido. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 59, 97-142.
- Agamben, G., Borrás, R. (2003). El estado de excepción. *Mientras tanto*, n. 86, 57 a 166.

¹⁶⁶ Sobre como los *tentáculos* del riesgo se van extendiendo y ahora se utiliza como un término comodín, Walklate y Mythen (2015), Murray (2016).

¹⁶⁷ Por otro lado, un punto de vista interesante presenta Heath-Kelly (2012), que mantiene que el llamado proceso de radicalización es utilizado como una herramienta para legitimar una intervención cada vez más pronta; de opinión similar, Mythen (2020): “*Through the identification of risk factors, radicalization is theoretically constituted as a horizontally temporal process during which targeted intervention may prevent individuals from accepting ideologies that sanction violence. Radicalization is thus rendered both tangible with reference to sequential descriptors such as ‘pathways’, ‘journeys’ and ‘drivers’. This somewhat linear and mechanistic approach serves to open up a space in which risk-based decision-making can be used to inform interventions*”.

Un punto de vista interesante sobre el cambio de tendencia en la justicia penal puede leerse en Walklate y Mythen, (2015): “[...] *In terms of risk assessment practice in particular, is a shift in the question that informs this practice: from the “what was” question to the “what if” question*” [...]. Este es, de hecho, uno de los puntos centrales de la nueva política criminal: más centrada en perseguir los futuros eventos que pudieran- o no- producirse, que en juzgar hechos ya ocurridos.

¹⁶⁷ En concreto, Walsh (2020) recrimina al Reino Unido “no haber aprendido ninguna lección de la legislación de emergencia de Irlanda del Norte”.

- Alonso Rimo, A. (2018). ¿Actos preparatorios o pre-crímenes? ¿Penas o precastigos? Aproximación al fundamento de la criminalización de la preparación delictiva. *Estudios penales y criminológicos*, vol. XXXVIII, 461-510.
- Álvarez Conde, E., González, H. (2006). Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales. *Revista ARI*, n. 7, 1-10. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a2260b804f018783bd3cfd3170baead1/ARI-7-2006-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a2260b804f018783bd3cfd3170baead1>.
- Ambos, K., Bock, S. (2017). "Brexit and the European criminal justice system-an introduction". *Criminal Law Forum*, 28, 191-217.
- Anderson, D. (2016). *The terrorism acts in 2015. Report of the independent reviewer on the operation of the Terrorism Act 2000 and part 1 of the Terrorism Act 2006*, UK Government Publications, London.
- Anderson, D. (2015). *The terrorism acts in 2014. Report of the independent reviewer on the operation of the Terrorism Act 2000 and part 1 of the Terrorism Act 2006*, UK Government Publications, London.
- Anderson, D. (2013). Terrorism prevention and investigation measures in 2012. *First report of the independent reviewer on the operation of the Terrorist Prevention and Investigation Measures Act 2011*, UK Government Publications, London.
- Anderson, D. (2012). Control Orders in 2011. Final report of the independent reviewer on the prevention of terrorism act 2005, UK Government Publications, London.
- Asúa Batarrita, A. (2006). El discurso del enemigo y su infiltración en el Derecho penal. Delitos de terrorismo, 'finalidades terroristas' y conductas periféricas. En M. Cancio Meliá y C. Gómez-Jara Díez (Coords.), *Derecho Penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, (vol. 1, pp. 239-276). Edisofer.
- Awan, I. (2012). Glorifying and encouraging terrorism: preserving the golden thread of civil liberties in Britain. *Journal of aggression, conflict and peace research*, vol. 4, n. 3, 144-154.
- Bartolucci, V., Skoczylis, J. (2017). The Practice of Counterterrorism in the United Kingdom and its Sociopolitical Effects. En S. N. Romaniuk, F. Grice, D. Irrera y S. Webb, (Eds.), *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy* (pp. 337-354). Palgrave MacMillan.
- Boza Martínez, D. (2018). El CP español como paradigma del Derecho de la 'criminalización'. En P. M., De La Cuesta Aguado *et al.* (Coords.), *Liber Amicorum. Estudios jurídicos en Homenaje al Prof. Dr. h. c. Juan M^a. Terradillos Basoco* (pp. 1171-1181). Tirant lo Blanch.
- Cancio Meliá, M. (2018). El concepto jurídico-penal de terrorismo entre la negación y la resignación. En A. Alonso Rimo, M. L. Cuerda Arnau y A. Fernández Hernández (Dirs.), *Terrorismo, sistema penal y Derechos fundamentales* (pp. 95-134). Tirant lo Blanch.
- Cancio Meliá, M. (2010). *Los delitos de terrorismo: Estructura típica e injusto*. Reus.
- Cancio Meliá, M. (2002). 'Derecho penal' del enemigo y delitos de terrorismo. Algunas consideraciones sobre la regulación de las infracciones en materia de terrorismo en el Código penal español después de la Ley Orgánica 7/2000. *Jueces para la democracia*, n. 44, 19-26.
- Cano Paños, M. A. (2009). "Reflexiones en torno al 'viejo' y al 'nuevo' terrorismo". *Revista Española de Investigación Criminológica*, n. 7, 1-30.
- Carrasco Andrinó, M. M. (2019). Derechos fundamentales y legislación antiterrorista: ¿qué hemos perdido en el camino? *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXIX, 2019, 59-105.
- Conte, A. (2010). *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism. Commonwealth Approaches: The United Kingdom, Canada, Australia and New Zealand*. Springer.

- De Londras, F. (2014). Counter-terrorist detention and international human rights law. En B. Saul (Ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (401-417). Edward Elgar.
- Douglas, R. (2014). *Law, liberty and the pursuit of terrorism*. University of Michigan Press.
- Fernández Rodríguez, M. (2011). Respuesta legislativa de las democracias occidentales al terrorismo: los casos británico, italiano y alemán (1970-1990). En A. Masferrer (Coord.), *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación multidisciplinar* (pp. 435-461). Aranzadi.
- Forcese, C. (2014). Judicial supervision of anti-terrorism laws in comparative democracies. En B. Saul (Ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (pp. 521-537). Edward Elgar.
- García Hernández, C.C. (2018). “Decostructing Crimmigration”, *UC Davis Law Review*, vol. 52, n. 1, noviembre 2018, 197-253.
- Hava García E. (2014). “Antes y después de la doctrina Parot: la refundición de condenas y sus consecuencias”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº. 6, 153-173.
- Heath-Kelly, C. (2012). “Counter-terrorism and the counterfactual: Producing the “radicalisation” discourse and the UK PREVENT strategy”. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 15, 394-415.
- Hewitt, S. (2019). Great Britain. Terrorism and counter-terrorism since 1968. En A. Silke (Ed.), *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism* (pp. 540-551). Routledge.
- Hill, M. (2018). The terrorism acts in 2017. Report of the independent reviewer of terrorism legislation on the operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006, the Terrorism prevention and investigation measures Act 2011, and the Terrorist asset freezing etc. Act 2010, *UK Government Publications*, London.
- Human Rights Watch (2010). *Without Suspicion. Stop and Search under the Terrorism Act 2000*, 18 y ss. <https://www.hrw.org/report/2010/07/04/without-suspicion/stop-and-search-under-terrorism-act-2000>.
- Ip, J. (2013). The reform of Counterterrorism Stop and Search after Gillan v United Kingdom, *Human Rights Law Review*, issue 4, 729-760.
- Jakobs, G., Cancio Meliá, M. (2006). *Derecho penal del enemigo* (2.ª ed.). Civitas.
- Kühne, H. H. (2006). Terrorism rediscovered: The Issue of Politically Inspired Criminality. En R. T. Guerette, J. D. Freilich (Eds.), *Migration, Culture Conflict, Crime and Terrorism* (pp. 13-20). Ashgate.
- Lamarca Pérez, C. (2018). La dimensión política del terrorismo. En P. M. De La Cuesta Aguado et al. (Coords.), *Liber Amicorum. Estudios jurídicos en Homenaje al Prof. Dr. h. c. Juan M.ª Terradillos Basoco* (pp. 1331-1329). Tirant lo Blanch.
- Lamarca Pérez, C. (2016). Terrorismo trasnacional. En A. I. Pérez Cepeda (Dir.), *Política criminal ante el reto de la delincuencia trasnacional* (pp. 458-479). Universidad de Salamanca-Tirant lo Blanch.
- Loik, R. (2020). European internal security interests and Brexit. Legal and operational aspects of the post-Brexit cooperation model. *Romanian Journal of European affairs*, vol. 20, no. 2, diciembre, 5-17.
- López Jiménez, R. (2017). La incidencia de los atentados terroristas en la reforma legislativa de Gran Bretaña. En V. Moreno Catena y A. Arnáiz Serrano, *El Estado de Derecho a prueba: seguridad, libertad y terrorismo* (pp. 151-176). Tirant lo Blanch.
- Lowe, D. (2021). Post-Brexit will EU Data Protection Law still impact on Police investigations into terrorism and organized crime? *Expert Witness Journal*, sin paginar.
- Lowe, D. (2016). *Policing Terrorism. Research Studies into Police Counterterrorism Investigations*, CRC Press, Florida.

- Lynch, A. (2014). Special measures: terrorism and control orders. En B. Saul (Ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (pp. 503-520). Edward Elgar.
- Martínez Peñas, L. (2011). La legislación británica (1990-2010). En A. Masferrer (Coord.), *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación multidisciplinar* (pp. 463-490). Aranzadi.
- McGarry, R., Walklate, S. (2019). *A criminology of war?* Bristol University Press.
- Mcgowan, W. (2016). Critical terrorism studies, victimisation, and policy relevance: compromising politics or challenging hegemony? *Critical Studies on Terrorism*, vol. 9, 12-32.
- Miller, D., Sabir, D. (2012). Counter-terrorism as counterinsurgency. En S. Poynting, y D. Whyte (Eds.), *Counter-Terrorism and State Political Violence. The 'war on terror' as terror* (pp. 12-32). Oxon.
- Molano Rojas, A. (2010). Terrorismo: Recurrencia, causalidad y expansión. *Criterio Libre*, núm. 13, 253-272.
- Moran, J. (2013). Myths and misunderstandings about security, rights and liberty in the United Kingdom. En A. Masferrer y C. Walker (Eds.), *Counter-terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing legal boundaries in defence of the State*. Edward Elgar Publishing.
- Murray, C. R. G., Nudging or Fudging? The UK Courts' Counterterrorism Jurisprudence since 9/11. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 21, n. 1, pp. 91-113.
- Mythen, G. (2020). Against the Odds? Unraveling the Paradoxes of Risk Prevention in Counter Radicalization Strategy. En J. Pratt y J. Anderson (Eds.), *nCriminal Justice, Risk and the Revolt against Uncertainty* (pp. 167-189). Palgrave MacMillan.
- Mythen, G., Walklate, S. (2010). "Pre-crime, regulation, and counterterrorism: interrogating anticipatory risk". *Criminal justice matters*, n. 81, 34-36.
- Mythen, G., Walklate, S., Peatfield, E-J. (2017). Assembling and deconstructing radicalization in prevent: a case of policy-based evidence making? *Critical Social Policy*, vol. 37(2), 2017, 1-22.
- Owe, D. (2016). *Policing Terrorism. Research Studies into Police Counterterrorism Investigations*. CRC Press.
- Pantazis, C., Pemberton, S. (2009). From the old to the new suspect community. Examining the impacts of recent UK Counterterrorism legislation. *The British Journal of Criminology*, vol. 49, issue 5, 646-666.
- Parker, E. (2007). Implementation of the UK Terrorism Act 2006. The relationship between counterterrorism law, free speech, and the Muslim community in the United Kingdom versus the United States, *Emory International Law Review*, vol. 21, 711-757.
- Pérez Cepeda, A. I. (2017). *El pacto antiyihadista: criminalización de la radicalización*. Tirant lo Blanch.
- Pomares Cintas, E., García Rivas, N. (2021). Lección 3.^a. Delitos de terrorismo. En F. J. García Álvarez (Dir.), *Tratado de Derecho penal español. Parte especial. VI. Delitos contra el orden público II* (pp. 131-317). Tirant lo Blanch.
- Reinares, F. García Calvo, C. (2016). Brexit, terrorismo y antiterrorismo. *Comentario Elcano*, Real Instituto Elcano. 26/2016, 28 de junio. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcael/elcano_es/zonas_es/comentario-reinares-garciacalvo-brexit-terrorismo-antiterrorismo.
- Revinga Sánchez, M., Boza Martínez, D. (2004). Lucha antiterrorista y discriminación por razón de nacionalidad. Comentario a la Decisión de la Comisión Británica de apelación en asuntos de inmigración, de 30 de julio de 2002 (y a su revocación por la Sección Civil del Tribunal Supremo de Justicia). *Revista de derecho migratorio extranjería*, n. 6, 327-342.

- Schomburg, W., Oehmichen, A. (2021). Brexit: First observations on the EU-UK Trade and Cooperation Agreement in criminal law, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 12(2), 193-201.
- Schuurman, B., Lindekilde, L., Malthaner, S., O'connor, F., Gill, P., Bouhana, N. (2017). End of the Lone Wolf: the typology that should not have been. *Studies in Conflict & Terrorism*. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2017.1419554>.
- Smith, G. (2012). Shoot-to-kill counter-suicide terrorism. En S. Poynting y D. Whyte (Eds.), *Counter-Terrorism and State Political Violence. The 'war on terror' as terror* (pp. 12-32) Oxon.
- Tian, H. (2021). The future trend of UK's Counter-terrorism Intelligence Work in the Post-Brexit Era and its enlightenment to China. *Journal of Political Science Research*, 1, 17-26.
- Wade, M. (2012). Medidas antiterroristas en Inglaterra y Gales: los riesgos de discriminación de determinados grupos de población. En L. Bachmaier Winter (Coord.), *Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales* (pp. 263-287). Marcial Pons.
- Walker, C. (2019). Anti-terrorism laws. The United Kingdom's unfinished history. En A. Silke (Ed.), *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism* (pp. 406-415). Routledge.
- Walker, C. (2018). Counter-Terrorism and Counter-Extremism: The UK Policy Spirals. *Public Law*, marzo, 2018, 725-747.
- Walker, C. (2018b). Note on the definition of terrorism under the terrorism act 2000, section 1, in the light of the Salisbury incident. En M. Hill, *The terrorism acts in 2017. Report of the independent reviewer of terrorism legislation on the operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006, the Terrorism prevention and investigation measures Act 2011, and the Terrorist asset freezing etc. Act 2010* (pp. 129-145). UK Government Publications.
- Walker, C. (2016). Foreign terrorist fighters and UK counter terrorism laws. En D. Anderson, *The terrorism acts in 2015. Report of the independent reviewer on the operation of the Terrorism Act 2000 and part 1 of the Terrorism Act 2006* (pp. 97 a 134). UK Government Publications.
- Walker, C. (2014). Terrorism prosecutions and the right to a fair trial. En B. Saul (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (pp. 418-436). Edward Elgar.
- Walker, C. (2007). "The legal definition of 'Terrorism' in United Kingdom Law and beyond". *Public Law*, Issue 2, 331-352.
- Walker, C. (2002). *Blackstone's guide to the Anti-Terrorism Legislation*, Oxford University Press.
- Walklate, S., Mythen, G. (2015). *Contradictions of terrorism. Security, risk and resilience*. Routledge.
- Walsh, D. P. J. (2021, 05 jun.). "EU-UK Agreement: Criminal Law Aspects", *Criminal Justice Notes*. <https://blogs.kent.ac.uk/criminaljusticenotes/2021/01/05/eu-uk-agreement-criminal-law-aspects/>
- Walsh, D. P. J. (2020, 27 feb.). "Early release of terrorist offenders", *Criminal Justice Notes*. <https://blogs.kent.ac.uk/criminaljusticenotes/about/>

B. Legislación y jurisprudencia

- A and others v. Secretary of State for the Home Department, U.K.H.L. 56. (2004). (Eng.).
- A and others v. Secretary of State for the Home Department, U.K.H.L. 56 (2004). (Eng.).
- A v. Home Secretary, U.K.H.L. 71. (2005). (Eng.).

- Anti-Social Behaviour Crime and Policing Act 2014. (Eng.).
- Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001. (Eng.).
- CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism, June 2018. (Eng.).
- CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism 2003. (Eng.).
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Consejo de Europa (Roma, 4 nov. 1950).
- Counter-Terrorism Act 2008. (Eng.).
- Counter-Terrorism and Border Security Act 2019. (Eng.).
- Counter-Terrorism and Security Act 2015. (Eng.).
- Crime and Security Act 2010. (Eng.).
- Criminal Justice Act de 2003. (Eng.).
- Criminal Justice and Courts Act 2015. (Eng.).
- Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo. «DOCE» L 164/3 (13 jun. 2002).
- 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. «DOUE» L 330/21 (28 nov. 2008).
- Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo. «DOUE» L 88/6 (15 mar. 2017).
- Human Rights Act 1998. (Eng.).
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. ES. «BOE» núm. 281 (24 nov. 1995).
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. ES. «BOE» núm. 154 (28 jun. 2002).
- Offences against the Person Act 1861. (Eng.).
- Police and Criminal Evidence Act 1984. (Eng.).
- Prevention of Terrorism Act 1974. (Eng.).
- Prevention of Terrorism Act 1989. (Eng.).
- Protection of Freedom Act 2012. (Eng.).
- R Miranda v. Secretary of State for Home Department, E.W.C.A. Civ 6. (2016). (Eng.).
- R v Akeem Samuels. Sin referencia: se nombra por el Revisor Independiente para el terrorismo en: https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2018/10/The_Terrorism_Acts_in_2017.pdf; p. 106. (Eng.).
- R v Fatimah Peer-Mohd. Sin referencia: se nombra por el Revisor Independiente para el terrorismo en: https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2018/10/The_Terrorism_Acts_in_2017.pdf; p. 108. (Eng.).
- R v Abdulla el-Faisal, E.W.C.A. Crim. 456 (2004). (Eng.).
- R v Gul, U.K.S.C. 64 (2013). (Eng.).
- R v Jade Jasmin Campbell, Q.C.A. 342. (2004). (Eng.).
- R v K, E.W.C.A. Crim. 185 (2008). (Eng.).
- Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018. (Eng.).
- Secretary of state for the Home Department v. JJ and others, U.K.H.L. 45. (2007). (Eng.).
- Sentencia TEDH. (1986). *Hogben v United Kingdom*, 11653/85, ECLI:CE:ECHR:1986:0303DEC001165385.
- Sentencia TEDH. (1996). *Chahal v. United Kingdom*, 22414/93, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493.
- Sentencia TEDH. (2010). *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, 4158/05, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD000415805

- Sentencia TEDH. (2013). *Del Rio Prada v Spain*, 42750/09, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009.
- Sentencia TEDH. (2016). *Abedin v the United Kingdom*, 54026/16, ECLI:CE:ECHR:2019:1112DEC005402616.
- Sentencia TEDH. (2018). *Arrozpide Sarasola and Others v. Spain*, 65101/16, 73789/16 and 73902/16, ECLI:CE:ECHR:2018:1023JUD006510116.
- Sentencia TEDH. (2018). *Otegi Mondragón and others v. Spain*; 4184/15 and 4 other applications, ECLI:CE:ECHR:2011:0315JUD000203407.
- Sentencia TEDH. (2018). *Portu Juanenea and Sarasola Yarzabal v. Spain*, 1653/13, ECLI:CE:ECHR:2018:0213JUD000165313.
- Sentencia TEDH. (2019). *Beghal v. The United Kingdom*, 4755/16, ECLI:CE:ECHR:2019:0228JUD000475516.
- Sentencia TS 197/2006 (28 feb.). ECLI:ES:TS:2006:753
- Serious Crime Act 2015. (Eng.).
- Serious Crime Act 2015. (Eng.).
- Terrorism Act 2000. (Eng.).
- Terrorism Act 2006. (Eng.).
- Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011. (Eng.).
- Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010. (Eng.).
- Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020. (Eng.).
- The Military Order, Detention, Treatment and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism (November 13, 2001, 66 Reg. Fed. 57, 833). (U.S.).
- Trade and Cooperation Agreement (TCA) between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, on the other part of 24 December 2020. «DOUE» L 444/14 (24 dic. 2002).