

The background of the cover is a dark, textured green. It features several horizontal lines representing clotheslines. Numerous banknotes, each with a dollar sign (\$) and some with a '5' or '10', are clipped to these lines with wooden clothespins. In the lower-left corner, there is a bucket filled with more money, including stacks of coins and folded banknotes. Some coins are scattered on the ground around the bucket. The overall theme is the 'washing' of money.

Revista

ISSN 2007-4700

Real

MÉXICO

Número 23

julio - diciembre 2023

La seguridad nacional frente a los procesos de radicalización de grupos terroristas y el respeto a la libertad religiosa

Elena García-Antón Palacios Profesora doctora de la Universidad Europea de Madrid

RESUMEN: La aparición de grupos yihadistas en Europa y España ha supuesto la necesidad de abordar la lucha contra el terrorismo de una forma particular, ya que la amenaza de estos grupos se produce dentro y fuera de nuestras fronteras, bajo un sustrato ideológico basado en una interpretación extrema de la religión islámica. Dadas las particularidades de estos grupos, a través de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, España fija una serie de líneas de actuación para hacer frente a los procesos de radicalización violenta y la lucha contra este tipo de terrorismo.

PALABRAS CLAVE: libertad religiosa, seguridad pública, terrorismo yihadista, adoctrinamiento y radicalización.

ABSTRACT: The appearance of jihadist groups in Europe and Spain has meant the need to approach the fight against terrorism in a particular way, since the threat of these groups occurs inside and outside our borders, under an ideological substrate based on an extreme interpretation of the Islamic religion. Given the particularities of these groups, through the 2021 National Security Strategy, Spain establishes a series of lines of action to deal with the processes of violent radicalization and the fight against this type of terrorism.

KEYWORDS: religious freedom, public security, jihadist terrorism, indoctrination and radicalization.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Marco normativo español. 2.1. El derecho de libertad religiosa. 2.2. El principio de neutralidad ideológica-religiosa del Estado. 2.3. El derecho a la libertad y la seguridad personal. 2.4. Los límites a la libertad religiosa y de conciencia, y el adoctrinamiento terrorista. 3. La Estrategia de Seguridad Nacional 2021. 3.1. La amenaza del terrorismo yihadista. 4. Valoraciones finales.

1. Introducción

Hoy en día es fácil comprobar cómo la globalización y la interdependencia del mundo actual son factores que están presentes tanto en las relaciones internacionales como en la vida de los ciudadanos, donde las tensiones geopolíticas van en aumento creando un entorno más complejo y volátil en el que los Estados deben desarrollar sus políticas de seguridad para hacer frente a las distintas amenazas que padecen los sistemas democráticos, tales como el terrorismo internacional, las pandemias, los ciberataques o las campañas de desinformación.

España no es ajena a esta realidad y realiza un análisis de estas cuestiones en la *Estrategia de Seguridad Nacional* del año 2021. En materia de terrorismo, tras el cese definitivo de la violencia terrorista de ETA en el año 2011, a la espera de poder juzgar los 379 asesinatos cometidos por miembros de esta banda que aún no han sido resueltos,¹ España centra su estrategia en la lucha contra el terrorismo yihadista, el cual se fundamenta en una visión extrema de la religión islámica. Por ello, resulta oportuno un análisis que contraste el respeto al derecho de libertad religiosa y de conciencia con la salvaguarda del orden público y la seguridad pública como límites al ejercicio de estos derechos y como bienes jurídicos que deben ser protegidos por el derecho penal.

En este estudio analizaremos el marco legal del derecho de libertad religiosa y el derecho a la libertad y la seguridad personal, junto al principio de neutralidad ideológica-religiosa del Estado, y su proyección sobre los tipos penales recogidos en los artículos 577 y 575.2 del Código Penal, que buscan que el adoctrinamiento o la radicalización adquieran relevancia penal.

Trazado el marco normativo comprobaremos el alcance que estas cuestiones han alcanzado en la *Estrategia de Seguridad Nacional* del año 2021 para acabar con unas valoraciones finales que permitan reflexionar sobre el necesario equilibrio entre el respeto a los derechos fundamentales y la protección de la seguridad ciudadana en la lucha contra el terrorismo.

¹ Informe de 21 de abril de 2022 del Comité de Peticiones del Parlamento Europeo (PE702.917v03-00).

2. Marco normativo español

2.1 El derecho de libertad religiosa

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 16.1 de la Constitución reconoce expresamente el derecho a “la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades, sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. En desarrollo de este precepto, la LO 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (en adelante, LOLR),² asegura la garantía del derecho de toda persona a ejercer la libertad religiosa y de culto garantizada en la Constitución libre de toda coacción.³

Bajo este marco legal, observamos que el derecho de libertad religiosa es un derecho subjetivo de carácter fundamental,⁴ con autonomía propia,⁵ proyectado a través de dos dimensiones: interna y externa.⁶ En relación con la libertad interna se garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual.⁷

Por otro lado, respecto a la vertiente externa, tal y como ocurre con la libertad ideológica, existe una dimensión de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros,⁸ por lo que esta esfera de libertad ha de concebirse inmune de cualquier tipo de coacción respecto de las actividades que constituyen manifestaciones o expresiones de sus creencias,⁹ ya sea por parte del Estado o de cualesquiera grupos sociales,¹⁰ y se respalda, en su dimensión negativa, por el mandato del artículo 16.2 de la CE que señala

² Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE núm. 177, de 24 de julio).

³ Art. 2.1 LOLR.

⁴ STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1º.

⁵ STC 19/1985, de 13 de febrero, FJ 2º.

⁶ M. LÓPEZ ALARCÓN, “Contenido especial del derecho de la libertad religiosa”, en Martínez Torró, J. (coord.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*. Comares, Granada 1998.

⁷ STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9º.

⁸ SSTC 19/1985, de 13 de febrero, FJ 2º; 120/1990, de 27 de julio, FJ 10º; 137/1990, de 19 de julio, FJ 8º; 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9º.

⁹ STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4º.

¹⁰ STC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 4º.

la que “nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”.¹¹

Asimismo, conforme al artículo 16 de la CE, el derecho fundamental de libertad religiosa encuentra sus límites en la esfera externa del mismo,¹² es decir, que las manifestaciones religiosas mantienen como única limitación, “la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”. En este sentido, el artículo 3.1 de la LOLR, especifica:

... el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moral pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.

Por ello, al analizar los límites del derecho de libertad religiosa debe tenerse en cuenta la jurisprudencia del TC que entiende que:

... los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución sólo pueden ceder ante los límites que expresamente la propia Constitución imponga o ante los que, de manera mediata o indirecta, se infieran de la misma, al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos. En todo caso, las limitaciones que se establezcan no pueden obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable.¹³

En este sentido, cabe advertir la complejidad a la hora de buscar una definición pacífica en torno a los distintos conceptos que limitan el derecho de libertad religiosa. Fundamentalmente, nos referimos al término “orden público” por su uso extensivo en el ámbito penal como elemento justificativo para la tipificación de determinados delitos que suponen una limitación de los derechos de libertad religiosa y de conciencia,

incluso en su vertiente interna, tal y como veremos en los epígrafes siguientes.

En todo caso, bajo este marco jurídico en el que se contempla el derecho de las personas a profesar las creencias religiosas que libremente elijan o no profesar ninguna, a cambiar de confesión o abandonar la que tenían, y a manifestar libremente las mismas,¹⁴ debemos evitar la identificación de las personas que profesan la religión musulmana con personas que ejercen la violencia, ya que:

... el yihadismo tendría una raíz religiosa, pero no se podría categorizar como una religión o confesión al uso, sino más bien como una secta destructiva que brota del tronco del Islam, a partir de elementos musulmanes trasladados a una visión apocalíptica del mundo.¹⁵

Esto se debe a que dentro del islam se encuentran posturas doctrinales diametralmente opuestas,¹⁶ por lo que no todas las perspectivas de la doctrina islámica devienen en postulados fundamentalistas que alientan acciones violentas.

En esta línea, tal y como describe la SAN 316/2023, de 4 de mayo de 2023, el ideario yihadista se basa en

... la lucha y el combate contra personas e instituciones que entienden contrarias al “islam”, utilizando para ello si es necesario, la violencia mediante acciones de carácter y naturaleza terrorista en lugares de conflicto, en este caso, en Siria, y con la finalidad de implantar con carácter universal el califato islámico bajo la única ley del Islam, la *sharía*, que ha de interpretarse en todo caso conforme a dicho ideario violento, estas personas, una vez captadas y finalizado dicho proceso de radicalización, habrían de ser enviadas a dichas zonas de conflicto a cometer, si así fuera necesario, todo tipo de acciones violentas y terroristas, con el fin de conseguir el objetivo antes señalado, bajo los auspicios de grupos y organizaciones de estas características.

¹¹ SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4º; 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1º.

¹² J. MANTECÓN SANCHO, *El derecho fundamental de libertad religiosa: textos, comentarios y bibliografía*. Eunsa, Navarra 1996; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, derecho y sociedad*, Comares, Granada 1999; J. A. SOUTO PAZ, “La libertad religiosa y las libertades espirituales”, en *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época* 12 (2011); J.M. PORRAS RAMÍREZ, *Derecho de la libertad religiosa*, Tecno, Madrid, 2020.

¹³ STC 57/1994, de 28 de febrero, FJ 6º.

¹⁴ Art. 2.1.a) LOLR.

¹⁵ A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, “Yihadismo y libertad religiosa. Reflexiones desde la jurisprudencia española y del TEDH”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 45 (2017), p. 3.

¹⁶ Cfr. N. DEL BARRIO, “Tradicionalismos vs. Modernidad: el burkini desde la perspectiva del derecho musulmán”, en AA.VV, *Antropología cultural del vestido: perspectivas sobre el burkini*, Dykinson. Madrid, pp. 69-72.

2.2. El principio de neutralidad ideológica-religiosa del Estado

Conforme a la descripción constitucional del artículo 16.3 de la CE que introduce una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva del Estado,¹⁷ el principio de neutralidad ideológica-religiosa se concibe como un instrumento que facilite el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa e ideológica de los ciudadanos, al determinar que “ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones”.

A partir de este mandato y en relación a los artículos 9.2¹⁸ y 10 de la CE, el deber de neutralidad ideológica-religiosa del Estado conlleva que los poderes públicos articulen los medios apropiados que permitan a los ciudadanos ejercer libremente y en igualdad de condiciones (principio de igualdad, art. 14 CE) su derecho de libertad religiosa e ideológica dentro de un marco plural en el que las distintas confesiones y grupos que conviven mantengan un respeto mutuo, gozando del mayor grado de autonomía posible para resolver los asuntos internos,¹⁹ sin padecer intromisiones por parte de cualquier tercero, incluidas las autoridades estatales.²⁰

¹⁷ STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ. 5º.

¹⁸ Art. 9.2 de la CE: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

¹⁹ Art. 6.1 LOLR: “Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación”.

²⁰ Vid. J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, “El Estado aconfesional o neutro como sujeto ‘religiosamente incapaz’. Un modelo explicativo del artículo 16.3 CE, en *Estado y religión en la Europa del siglo XXI. Actas de las XIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tribunal Constitucional, Madrid 2008, pp. 115-146; P. J. VILADRICH, “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, en *Derecho eclesiástico del Estado español*. Pamplona, Eunsa, 1980, p. 277; Mª. PÉREZ-UGENA COROMINA, *La objeción de conciencia entre la desobediencia y el derecho constitucional*, Navarra: Thomson Reuters, 2015, p. 70; J. MAR-

De este modo, para que concurra una separación institucional entre dichas autoridades y las confesiones y grupos religiosos, y a su vez se respete la esfera de libertad de elección de cada persona, sin que exista discriminación por razón de religión, ideología u otra causa entre ellas, la actuación del Estado debe provenir de un acto jurídico determinado por el derecho debiendo abstenerse de realizar manifestaciones en torno a la legitimidad de las creencias, doctrinas o prácticas religiosas que los ciudadanos profesen y lleven a cabo.²¹ En este sentido, el TC ha declarado que “la neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática (art. 1.1 C.E)”.²²

Por ello, teniendo en cuenta que las motivaciones de los grupos terroristas yihadistas son ciertamente religiosas, esto es, hacer la guerra contra occidente y sus valores, por juzgarlos ofensivos para los musulmanes, y la imposición universal de la cosmovisión islámica,²³ a la hora de abordar bajo el prisma de la neutralidad las tensiones que puedan surgir entre estos grupos y la seguridad ciudadana, el Estado debe estudiar cada situación valorando el fundamento religioso o, más bien, la naturaleza sectaria de estos grupos,²⁴ para comprobar que la violencia ejercida por los terroristas y justificada por motivos religiosos no podría acogerse a la protección del derecho de libertad religiosa y de culto al atentar contra el orden público protegido por la ley y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

TÍNEZ TORRÓN, *Religion. International Encyclopaedia of Laws. Spain*, The Netherlands: Kluwer Law International, 2013, p. 84.

²¹ Cfr. SSTEDH, *Manoussakis y otras c. Grecia*, de 26 de septiembre de 1996, § 47; *Eweida y otros c. Reino Unido*, de 15 de enero de 2013, §81.

²² STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9º.

²³ A. MOTILLA, “Seguridad y radicalismo religioso; el tratamiento del Islam en Europa”, en *Revista General de derecho Canónico y derecho Eclesiástico del Estado* 46 (2018), pp. 2-3.

²⁴ Sobre la naturaleza sectaria del Yihadismo, vid., A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, “Yihadismo y libertad religiosa. Reflexiones desde la jurisprudencia española y del TEDH”, cit., pp. 17-25; J. AVILÉS FARRÉ, *Historia del terrorismo yihadista de Al Qaeda al Daesh*, Síntesis, Madrid, 2017.

2.3 El derecho a la libertad y la seguridad personal

Dentro del ordenamiento jurídico español, la complementariedad entre libertad y seguridad²⁵ queda plasmada en el Preámbulo de la Constitución, al designar como pretensión de la nación española, el establecimiento de “la justicia, la libertad y la seguridad”. A partir de aquí, los artículos 1 y 10.1 del texto constitucional proclaman como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, cuya raíz se encuentra en la dignidad de la persona. Junto a ello, el artículo 17.1 del mismo determina que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.²⁶

Respecto a la libertad, esta ha de ser entendida ampliamente, es decir, más allá de su dimensión política, alcanzando la esfera de la libertad personal o “libertad física”,²⁷ sin que pueda interpretarse dentro de esta consideración:

... una libertad general de actuación o una libertad general de autodeterminación individual, pues esta clase de libertad, sólo tiene la protección constitucional cuando se concreta en derechos fundamentales, distinguiendo entre las manifestaciones “de la multitud de actividades y relaciones vitales que la libertad hace posibles” y “los derechos fundamentales que garantizan la libertad”, pero que “no tienen ni pueden tener como contenido concreto cada una de esas manifestaciones en su práctica, por importantes que sean éstas en la vida del individuo”.²⁸

Por su parte, con relación a la seguridad se concibe un alcance distinto según el calificativo al que vaya unido. De esta manera, al referirnos a la “seguridad jurídica” según muestra la doctrina del Tribunal Constitucional, nos encontraremos, por una parte, con un principio general de derecho y un mandato dirigido a los poderes públicos, según la descripción del artículo 9.3 de la CE,²⁹ sin que se contemple el re-

conocimiento de ningún derecho personal.³⁰ Por otra parte, enfocando el artículo 17 de la CE, será la “seguridad personal” el soporte de la libertad personal, cuya esencia se conecta con la tranquilidad de espíritu producida por la eliminación del miedo.³¹ En consecuencia, a la luz de esta doctrina cabe interpretar que la seguridad jurídica es un instrumento protector de la seguridad personal.³²

Por último, el alcance del término seguridad, cuando va unido al calificativo de “pública”, nos indica que la seguridad pública se vincula a la competencia estipulada en el artículo 149.1.29 de la CE,³³ dando lugar al denominado “orden público” o actualmente “seguridad ciudadana”.

En alusión a esta competencia, el Tribunal Constitucional entiende que a efectos de “seguridad pública” se debe entender la actividad “dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”.³⁴

... sin que sea posible realizar una identificación absoluta entre la materia de seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada policía de seguridad.³⁵

En este sentido, tal y como estipula el artículo 1 de la actual Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana,³⁶ esta se configura como un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, correspondiéndole su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, al estado, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.

ponsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

³⁰ Cfr. STC 122/1987, de 14 de julio, FJ 3; STC 325/1994, de 12 de diciembre, FJ 2.

³¹ Vid. STC 325/1994, de 12 de diciembre, FJ 2.

³² *Idem*.

³³ Vid. art. 149.1.29 de la CE: “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1º La seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

³⁴ Cfr. SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3; 123/1984, de 18 de diciembre.

³⁵ STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 9.

³⁶ Vid. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE núm. 77, de 31 de marzo).

²⁵ Cfr. J. CRUZ ALLÍ TURRILLAS, “El marco normativo de la seguridad ciudadana: sus nuevos retos”, en *Seguridad ciudadana y globalización*, Ministerio del Interior, Madrid, 2003, pp. 31-44.

²⁶ Art. 17.1 CE: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”.

²⁷ Cfr. STC 19/1988, de 16 de febrero, FJ 5.

²⁸ Vid. STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 11.

²⁹ Art. 9.3 CE: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la res-

La seguridad nacional frente a los procesos de radicalización de grupos terroristas

En definitiva, la seguridad pública se configura como un derecho de prestación dirigido a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, por lo que la relación entre libertad religiosa y seguridad únicamente adquiere sentido cuando esta se pone al servicio de aquella, considerando, no obstante, que es posible la limitación del derecho de libertad religiosa cuando así sea recomendado por razones de seguridad pública,³⁷ tal y como queda reconocido en el artículo 3.1 de la LOLR.³⁸

2.4 Los límites a la libertad religiosa y de conciencia, y el adoctrinamiento terrorista

En primer lugar, al confrontar la esfera de protección de los derechos de libertad religiosa y de conciencia con la salvaguarda del orden público, tal y como hemos indicado, las limitaciones que se establezcan no pueden obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable.

Tal y como hemos advertido anteriormente, la doctrina penal mantiene diversas posiciones con relación a la definición de “orden público” a los efectos de considerarlo un bien jurídico digno de protección y, en consecuencia, llegar a justificar la tipificación y sanción de determinadas conductas,³⁹ entre ellas la captación y el adoctrinamiento terrorista. Teniendo en cuenta la esfera de protección de los derechos fundamentales aquí estudiados, podemos sumarnos a la tesis planteada por JERICÓ JOVER que considera que, como bien jurídico que ha de ser tutelado por el legislador, el concepto de orden público debe aproximarse “a la protección de los derechos fundamentales, la dignidad humana y los valores superiores del ordenamiento jurídico”.⁴⁰

A partir de aquí, cabe referirnos a los conceptos de “adoctrinamiento” y “radicalización” al estar íntima-

mente ligados al mundo de las ideas, del pensamiento y las creencias religiosas y, por consiguiente, sometido a la tutela y limitaciones del derecho de libertad religiosa, pensamiento y de conciencia. Así, “adoctrinar” según la RAE consiste en “inculcar a alguien determinadas ideas o creencias” y “radicalizar” se refiere a “volver radical algo o a alguien”.

Para que el adoctrinamiento o la radicalización adquieran relevancia penal, el propio Código recoge en su artículo 577 la sanción de

... los comportamientos de colaboración con organizaciones o grupos terroristas, no de pertenencia a los mismos, entre los que se especifican como tales las conductas de captación, adoctrinamiento o adiestramiento, que estén dirigidas o que, por su contenido, resulten idóneas para incitar a incorporarse a una organización o grupo terrorista, o para cometer cualquiera de los delitos comprendidos en este Capítulo. [...] No se exige, por ello, la adhesión ideológica del que colabora con los postulados de la organización a la que presta soporte, ni tampoco que persiga determinados objetivos políticos o ideológicos, o que el sujeto pasivo de la acción se configure de una manera determinada. [...] Uno de los procederes que el legislador refleja expresamente como delictivo, es el de adoctrinar a otros, así como el comportamiento subsiguiente de captarlos o reclutarlos, esto es, se sancionan como delictivas aquellas actuaciones que aspiren a engrosar, o que permitan extender, el número de partidarios que la organización terrorista concita, así como adiestrar a personas para cometer cualquiera de los delitos de terrorismo.⁴¹

A la hora de aplicar dicho precepto, la Audiencia Nacional considera que:

... el delito que contemplamos necesita de un elemento intencional consistente en que el adoctrinamiento ideológico o la destreza material, se adquieran con el propósito de pertracharse de la preparación conveniente para llevar a cabo cualquiera de los delitos contemplados en el capítulo VII, del Título XXI, del Libro II del Código Penal, que lleva por rúbrica: “De las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo”.

Una intencionalidad que, como elemento interno o intelectual, debe ser inferida de la conjunción de elementos externos que sugieran su existencia, pero que

³⁷ Cfr. S. MESEGUER VELASCO, *Transporte público y factor religioso*, Dykinson, Madrid 2017, p. 104.

³⁸ Art. 3.1 LOLR: “El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática”.

³⁹ Sobre las distintas posturas *vid.* C. GONZALEZ VAZ, *El delito de autocapacitación terrorista*. Art. 575.2 CP. J. B. Bosch Editor, Barcelona, 2021, pp. 42-54.

⁴⁰ JERICÓ OJER, L., *El conflicto de la conciencia ante el derecho penal*, Ed. La Ley, Madrid, 2007, p. 322.

⁴¹ SAN, 518/2023, de 9 de febrero, FJ. 3º.

es sin duda de más difícil percepción en los supuestos de mero adoctrinamiento, que cuando el análisis de la intención se proyecta sobre individuos que han ido formándose en la construcción de armas químicas, biológicas, o de aparatos explosivos o asfixiantes.

[...]

Pero cuando la capacitación no es técnica, sino meramente ideológica, surgen los mayores problemas de inferencia respecto del elemento subjetivo que el tipo penal exige. En estos supuestos surge un espacio singularmente difuso, en el que es particularmente confuso evaluar si el contacto con contenidos que alimentan un fundamentalismo ideológico está precisamente instrumentalizado a desarrollar comportamientos terroristas en el futuro, o si por el contrario responde al libre ejercicio de una libertad ideológica, por más que se desarrolle en contextos de radicalización.

En todo caso, el elemento tendencial que debe regir el adoctrinamiento o la formación, no supone exigir que se identifique la acción delictiva concreta que va a verse así favorecida, ni siquiera la modalidad de participación con la que se va a coadyuvar con el fenómeno terrorista. El tipo penal sólo exige de una determinación incipientemente manifestada de delinquir participando en la comisión de cualquier tipo penal contenido en el capítulo, esto es, no solo facilitando de manera cercana o cometiendo directamente atentados terroristas, sino favoreciendo de un modo típico el fenómeno terrorista, lo que engloba actuaciones de adoctrinamiento, recluta, colaboración, apología o financiación, entre muchas otras.⁴²

Bajo estas premisas, la Audiencia Nacional considera en este reciente caso:

... la irrelevancia criminal de los actos descritos,⁴³ que no podemos enmarcarlos en el tipo delictivo de la cap-

tación y adoctrinamiento terrorista, al no revelarse que los cuatro acusados propiciaban los fines de la organización terrorista DAESH u otras de la misma órbita yihadista radical y violenta, cuya efectiva militancia los llevó a ser condenados en sentencias firmes por la perpetración de un delito de integración en organización terrorista. No consta en autos que la demostrada aceptación de los postulados del DAESH impulsara a los interlocutores a manifestar su deseo de cometer ilícitos actos contra las personas y contra las propiedades, que perpetrarían o intentarían cometer en el momento en que quedaran en libertad.⁴⁴

Junto a la valoración del adoctrinamiento terrorista, cabe hacer una breve alusión al llamado “delito de autoadoctrinamiento”, introducido en el Código Penal mediante la reforma del año 2015. Conforme a esta figura tipificada en el artículo 575.2 del CP:

... se entenderá que comete este delito quien, con tal finalidad, acceda de manera habitual a uno o varios servicios de comunicación accesibles al público en línea o contenidos accesibles a través de internet o de un servicio de comunicaciones electrónicas cuyos contenidos estén dirigidos o resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista, o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines. Los hechos se entenderán cometidos en España cuando se acceda a los contenidos desde el territorio español. Asimismo, se entenderá que comete este delito quien, con la misma finalidad, adquiera o tenga en su poder documentos que estén dirigidos o, por su contenido, resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines.

Según la dicción literal del precepto se estaría cometiendo este delito por el mero hecho de acceder a estos contenidos a través de una web con el objetivo de cometer un delito de terrorismo. Teniendo en cuenta que el sujeto únicamente habría consultado un portal virtual, difícilmente puede verse amenazada la seguridad ciudadana o el orden público, sin que tal acto vaya acompañado de ningún otro.

En este sentido, y con el fin de evitar que este delito suponga “el comienzo de la criminalización del

⁴² SAN, 518/2023, de 9 de febrero, FJ. 3º.

⁴³ Principalmente, “a través de estas misivas, se establecía una corriente de mutuo apoyo entre los interlocutores, a fin de sobrelevar mejor la vida en prisión y evitar caer en la desesperanza de creer que sus vidas acababan en el recinto penitenciario en el que se hallaban, apoyándose mutuamente por el cauce religioso, considerando a Alá como principal sostén de sus vidas. Tales cartas contenían, en su mayoría, banderas, lemas, mensajes y consignas similares a los postulados de la organización terrorista DAESH, textos de nasheeds (que son cánticos para infundir ánimos en sus militantes y combatientes), así como textos religiosos a los que daban la interpretación radical que les era conveniente, emplazándoles para practicar la paciencia, la perseverancia y fortaleza en aras al cumplimiento de las respectivas responsabilidades criminales, con la consiguiente salida indemne de la Prisión cuando ello correspondiera”.

⁴⁴ SAN, 518/2023, de 9 de febrero, FJ. 3º.

La seguridad nacional frente a los procesos de radicalización de grupos terroristas

pensamiento y de la moralidad”,⁴⁵ lo cual afectaría directamente al derecho de libertad religiosa y de conciencia, el Tribunal Supremo comprende que:

... es preciso acreditar que quienes defienden esas ideas, convirtiéndolas en sus fines, han decidido imponerlas a los demás mediante medios violentos, como ya se ha dicho, orientados a intimidar a los poderes públicos y a intimidar y aterrorizar a la población. Dicho de otra forma, es preciso establecer que, desde la mera expresión y defensa de unas ideas, han iniciado de alguna forma, incluso con la decisión efectiva de llevarlo a cabo, su paso a la acción con la finalidad de imponer sus ideas radicales fuera de los cauces pacíficos, individualmente y como grupo. No basta, pues, demostrar que el acusado piensa de una determinada manera, o que contacta o se relaciona con otros de la misma o similar ideología. Es necesario, mediante la constatación de hechos significativos, probar, al menos, que ha decidido pasar a la acción.

En tanto que hoy en día la acción del Estado en la lucha contra el terrorismo y la radicalización se desarrolla tanto a nivel interno, externo como en el ciberespacio, dichas apreciaciones resultan significativas para arrojar luz a determinadas cuestiones planteadas en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, tal y como veremos en el epígrafe siguiente.

A partir de aquí, con relación a la libertad religiosa y sus límites, el Tribunal Constitucional dispone:

... en cuanto “único límite” al ejercicio del derecho, el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad. Un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para “la seguridad, la salud y la moralidad pública”, tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto.⁴⁶

⁴⁵ C. GONZALEZ VAZ, *El delito de autocalificación terrorista*, cit., p. 89.

⁴⁶ STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 11°.

3. La Estrategia de Seguridad Nacional 2021

En los últimos tiempos, la sucesión de actos terroristas perpetrados en nombre de la religión islámica ha originado la modificación o creación no solo de normas penales, sino también de políticas específicas encaminadas a la prevención y lucha de este tipo de terrorismo. Centrándonos en las políticas de seguridad nacional, nos encontramos con la *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*⁴⁷ (en adelante, ESN), que sirve de marco de referencia para la política en este ámbito.⁴⁸

Dicho documento estructura una serie de herramientas no solo militares o policiales, sino que también comprende otros mecanismos de actuación frente a las amenazas y desafíos de la seguridad nacional como diplomacia, política exterior, economía, salud, educación, etc., por lo que, cada objetivo general es secundado por diferentes líneas de actuación.⁴⁹

La ESN se estructura en cinco capítulos. El primero, “Seguridad Global y Vectores de Transformación”, que analiza el contexto internacional de seguridad. El segundo, “Una España Segura y Resiliente”, traza un perfil de España y su seguridad. El tercero, recoge los “riesgos y las amenazas” a la seguridad nacional. El cuarto, “Un Planeamiento Estratégico Integrado”, establece los objetivos que marcan las prioridades de la Seguridad Nacional y el último trata “El Sistema de Seguridad Nacional y la Gestión de Crisis”.

3.1 La amenaza del terrorismo yihadista

Con relación a la contemplación del factor religioso, la *Estrategia de Seguridad Nacional* no alude al mismo en ningún punto, sino que reconoce y trata cuestiones relativas al terrorismo y la radicalización violenta

⁴⁷ Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, BOE Núm. 314.

⁴⁸ Sobre estrategias de seguridad y modelos de cooperación, *vid.*, D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “Estrategias de seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal: una apuesta de futuro” y J. PULIDO GRAJERA “El proceso de transformación de las Comunidades de Inteligencia europeas como factor de consolidación de la cooperación: el modelo social de cooperación”, en AA.VV, *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, 2012, pp. 205-217 y 167-174, respectivamente; O. JAIME, L. DE LA CORTE IBÁÑEZ y J. M^o. BLANCO, “Aproximación a la seguridad nacional”, en *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID, Madrid 2014, pp. 23-38.

⁴⁹ O. JAIME, L. DE LA CORTE IBÁÑEZ y J. M^o. BLANCO, “Aproximación a la seguridad nacional”, en *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, cit., p. 36.

en referencia al yihadismo.⁵⁰ Llama la atención, en comparación con la ESN del año 2017, la eliminación del fomento del diálogo intercultural e interreligioso dentro de la línea de acción dedicada a la prevención o el reconocimiento que en aquella se hacía a este diálogo como medio para el mantenimiento de un orden internacional basado en la legalidad y una gobernanza global más justa, inclusiva y eficaz.⁵¹

En los diversos análisis que se realizan a lo largo de la ESN se apuntan distintas regiones geográficas en las que el terrorismo yihadista está presente de diversas formas. De este modo, al referirse a África subsahariana se señala:

... en el Sahel, la desestabilización causada por el terrorismo yihadista se solapa con conflictos intercomunitarios en Estados que carecen de fortaleza institucional para hacer frente con éxito a este desafío múltiple. [...] La permanente crisis de gobernabilidad y la ausencia del Estado en grandes espacios de soberanía se suman a emergencias humanitarias por desastres naturales o por los efectos adversos del cambio climático. Todo ello en un entorno de fragilidades estructurales que, unidas a la presión sobre los limitados recursos para una población caracterizada por su elevado crecimiento demográfico, han exacerbado amenazas latentes como son el terrorismo yihadista, los numerosos conflictos intercomunitarios o los tráfico ilícitos. Además, los factores de inestabilidad del Sahel, y en particular la amenaza del extremismo violento, se extienden hacia los países costeros de África occidental y norte de África.

Además del Sahel, la amenaza terrorista yihadista también está presente en Oriente Próximo.

La retirada de Estados Unidos y de la OTAN de Afganistán tras 20 años de presencia continua abre otro frente de competición geoestratégica, además de significar un posible uso del territorio afgano como refugio y base de acciones terroristas por parte de grupos yihadistas.

⁵⁰ Sobre los grupos yihadistas *vid.* E. AVILÉS HERNÁNDEZ, “El yihadismo como fenómeno global: análisis de la regulación internacional y su implicación en el código penal español”, en *Revista General de Derecho Penal* 33, 2020; A. SIDRO-LÓPEZ SIDRO, *Las sectas de la Yihad. Yihadismo terrorista, derecho y factor religioso*, Tirant lo Blanch-Universidad de Jaén, Valencia. (2021).

⁵¹ ESN, 2017, p. 36. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documentos/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_documento_pag.pdf (Última consulta 16/06/2023).

[...] Oriente Próximo es un foco de atención internacional por su persistente inestabilidad, pero también por la proliferación de conflictos internos, la extensión del terrorismo yihadista, las graves crisis humanitarias y la injerencia de determinados actores globales y regionales al margen de marcos multilaterales.

Esta vertiente del terrorismo también es citada en el análisis de Asia-Pacífico, al señalar:

... los litigios marítimos en el mar del sur de China, las tensiones en torno a Taiwán, el conflicto sobre Cachemira o las disputas fronterizas entre India y China introducen elementos de inestabilidad regional, que se suman a amenazas como el desarrollo de armas y vectores nucleares en la República Popular Democrática de Corea o la expansión del terrorismo transnacional de carácter yihadista.

Respecto a Europa y España, la ESN considera que la amenaza del terrorismo yihadista está presente en distintos países europeos, además del Sahel, Magreb y Oriente medio desde donde se proyecta dicha amenaza sobre España, existiendo el riesgo de ataque sobre individuos e intereses nacionales en estas regiones.

Según los datos de Europol —el organismo de la Unión Europea para la cooperación policial— sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE, en 2021 se produjeron 15 incidentes terroristas en los Estados miembros de la UE. El número total de atentados en 2021 fue muy inferior al de años anteriores, debido a una disminución significativa del número de atentados identificados como terrorismo de izquierda. Entre 2019 y 2021 se frustraron en la UE y el Reino Unido 29 planes yihadistas o de extrema derecha.⁵²

Los países de la UE notificaron un total de 15 atentados terroristas en 2021: Austria: 1; Bélgica: 1; Dinamarca: 1; Francia: 5; Alemania: 3; Hungría: 1; España: 1; Suecia: 2. Las dos víctimas mortales registradas en 2021 fueron consecuencia de los atentados yihadistas perpetrados en España y Francia. En 2023:

... se han producido atentados de corte yihadista en Francia, Alemania en el que fallecieron dos personas y el de Algeciras en España que se saldaron con una víc-

⁵² Información disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/terrorism-eu-facts-figures/> (Última consulta 16/06/2023).

La seguridad nacional frente a los procesos de radicalización de grupos terroristas

tima y un herido. Todos ellos producidos por individuos que perpetran los atentados solos sin que se les relacione con células concretas.⁵³

De esta manera, al no tenerse en cuenta el factor religioso se pierde la oportunidad de incidir en la radical diferencia entre religión, extremismo y adoctrinamiento para proyectar el elemento religioso o la propia religión no como un “enemigo”,⁵⁴ sino como un mecanismo de ayuda que fomente la concienciación social y contribuya “a fortalecer la resiliencia de la sociedad y del Estado”.⁵⁵ Es así, que el diálogo intercultural y religioso servirá para evitar la consideración equivalente entre terrorismo y religión islámica, ya que, a pesar de que individuos o grupos yihadistas se identifiquen como musulmanes, es claro que la mayoría de los creyentes que profesan la fe musulmana —mil seiscientos millones de personas— rechazan la violencia y los actos terroristas, además de que también sufren de primera mano las consecuencias de tales sucesos infames. Por ello, es necesario no inducir a la confusión con posibles equiparaciones entre musulmán y terrorista o enemigo, e incluso radicalizado con terrorista.

Finalmente, el diálogo ayudaría a la identificación de las causas que originan los actos o células terroristas, ya que, junto a factores exógenos como la pobreza o falta de integración, es común la condición musulmana de los terroristas. Por tanto, a pesar de que se constaten vínculos con el islam no se debe presentar a los musulmanes como sospechosos habituales, ni prohibir o restringir el reconocimiento de sus derechos o de sus comunidades, sino que, precisamente, las raíces del sectarismo yihadista deben ser extirpadas a través del diálogo intercultural y religioso, por resultar nocivo para el islam mismo y para la convivencia social en los países democráticos.

Bajo estas premisas, para actuar de forma eficaz, la estrategia establece tres ejes estratégicos sobre los que se articulan las líneas de acción de la política de seguridad nacional:

1. Una España que protege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional.
2. Una España que promueve la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos.
3. Una España que participa en la preservación de la paz y la seguridad internacional y defiende sus intereses estratégicos.

Dentro del primer eje se sitúa la lucha contra el terrorismo y la radicalización violenta, buscando “neutralizar la amenaza que representan las acciones terroristas dirigidas contra los ciudadanos y los intereses de España dentro y fuera de sus fronteras y hacer frente a los procesos de radicalización que conducen al extremismo violento”. A la hora de concretar la amenaza, la ESN se refiere a

... los actores solitarios, los combatientes terroristas extranjeros, la propaganda yihadista y extremista y la radicalización en las prisiones. También es necesario participar en iniciativas internacionales cuyo objetivo es impedir que determinadas zonas puedan convertirse en refugio para terroristas, bien sea por la debilidad de los gobiernos de esos territorios o por la afinidad ideológica de estos con los grupos yihadistas.

Tras estas apreciaciones no se realiza una conexión con los posibles delitos contra los que se estaría luchando, a pesar de que se señala que la participación en la lucha contra el terrorismo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de los Servicios de Inteligencia y las Fuerzas Armadas en misiones internacionales resulta fundamental para hacer frente a esta amenaza, así como una actuación coordinada de todos estos actores.

Por otro lado, sí se detalla la necesidad de contar con la colaboración ciudadana en la lucha contra la radicalización y, en consecuencia, se declara la constitución de Oficinas de Prevención en las Delegaciones de Gobierno y de los grupos territoriales de prevención en las Juntas Locales de Seguridad, así como de coordinarse con los programas específicos de los que ya dispongan las Comunidades Autónomas. No obstante, no es posible encontrar en la web del Ministerio del Interior si tales oficinas han sido constituidas o no.⁵⁶

⁵³ H. JALLOUL MURO, “La prevención de la radicalización violenta como método más eficaz contra el terrorismo internacional el caso del yihadismo”. *Comillas Journal of International Relations*, 26 (2023), pp. 82-83.

⁵⁴ P. ACOSTA GALLO, “Las nuevas amenazas a la seguridad y el concepto de orden público en democracia”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, 11 (2006), p. 16.

⁵⁵ ESN, 2021.

⁵⁶ “Dentro el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el

A parte de la constitución de dichas Oficinas, para cumplir con la normativa europea, la ESN dispone la creación de la “Unidad Nacional de Notificación de Contenidos de Internet”, cuya tarea principal será para la monitorización y retirada de contenidos ilícitos de Internet. Sobre la creación de esta unidad no se especifica ningún detalle. Por aproximación, podemos mencionar la propia de Europol, la “Unidad de Notificación de Contenidos de Internet” (UNCI) de la Unión Europea, creada en 2015, cuya función es detectar e investigar contenidos maliciosos en Internet y en las redes sociales.

Una vez se haya constituido en España y comience a desarrollar su trabajo la Unidad Nacional, la misma tendrá que someter su actuación al *Reglamento sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea*, aprobado por el Consejo Europeo, el 29 de abril de 2021.⁵⁷ Este reglamento establece normas uniformes con el fin de luchar contra el uso indebido de los servicios de alojamiento de datos para la difusión entre el público de contenidos terroristas en línea. Respecto a los contenidos se centra en textos, imágenes y grabaciones sonoras o de vídeo, incluidas las transmisiones en directo, que inciten a cometer actos terroristas o a contribuir a cometerlos; den instrucciones sobre cómo cometer delitos; o induzcan a participar en grupos terroristas. El artículo 2.7 define qué se consideran “contenidos terroristas” con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales que entran en juego a la hora de compartir libremente información, ideas y creencias.⁵⁸

Crimen Organizado (CITCO) se ha creado el Centro de Coordinación de Información sobre Radicalización (CCIR) donde el ciudadano podrá aportar información sobre posibles casos de radicalización, ayudando a prevenir, detectar y neutralizar brotes o focos de radicalismo violento”. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/colaboracion-ciudadana/> (Última consulta, 15/06/2023).

⁵⁷ Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea. DOUE, Núm. 172, de 17 de mayo.

⁵⁸ “Art. 2.7: A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por: ‘contenidos terroristas’: uno o más de los siguientes tipos de material, en particular material que: a) incite a la comisión de uno de los delitos a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras a) a i), de la Directiva (UE) 2017/541, cuando tal material preconice directa o indirectamente a través por ejemplo de la apología de actos terroristas, la comisión de delitos de terrorismo, generando con ello un riesgo de que se puedan cometer uno o varios de dichos delitos; b) induzca a una persona o grupo de personas a cometer o contribuir a la comisión de los delitos a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras a) a i), de la Directiva (UE) 2017/541; c) induzca

En la lucha contra la radicalización, la ESN apunta:

... se requiere fomentar y actualizar las herramientas para la prevención, la detección y el seguimiento de los procesos de radicalización, en general, con la colaboración ciudadana y en los centros penitenciarios, en particular, con programas de tratamiento y evaluación del riesgo de radicalización.

Teniendo en cuenta que no se precisan cuáles son dichas herramientas, cabe recordar el respeto al derecho de libertad religiosa y de conciencia en todo momento dentro del llamado proceso de radicalización, al considerar que incluso la asunción de determinadas ideas religiosas radicales y violentas propias del yihadismo, por sí mismas no caben dentro de la consideración de acciones terroristas por cometer, lo que conlleva la imposibilidad de aplicar el tipo delictivo de la captación y adoctrinamiento terrorista.⁵⁹ Por ello, resulta esencial conocer cuáles son esas herramientas, en tanto que podríamos encontrarnos con situaciones en las que lo que se estuviera persiguiendo fuera el pensamiento o las ideas, quebrando con ello el principio de responsabilidad por el hecho y acercándonos a la posible configuración de un derecho penal del enemigo.⁶⁰

De igual modo, cabe advertir el peligro que supone identificar al “radical” con el “terrorista”, por lo que se estaría dando a entender que el mero hecho de asumir determinados dogmas equivaldría a la comisión de un delito terrorista. Esta apreciación debe ser la premisa para interpretar, conforme al sistema de garantías penales, la afirmación de la ENS que indica:

... dentro de las fronteras de España, la principal amenaza proviene de individuos que han nacido o crecido

a una persona o grupo de personas a participar en las actividades de un grupo terrorista en el sentido del artículo 4, letra b) de la Directiva (UE) 2017/541; d) proporcione instrucción sobre la fabricación o el uso de explosivos, armas de fuego u otras armas o sustancias nocivas o peligrosas, o sobre otros métodos o técnicas específicos cuyo fin sea la comisión o la contribución a la comisión de cualquiera de los delitos de terrorismo a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras a) a i), de la Directiva (UE) 2017/541; e) constituya una amenaza de comisión de los delitos a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras a) a i), de la Directiva (UE) 2017/541”.

⁵⁹ Cfr. PÉREZ CEPEDA, A., *El pacto antiyihadista: criminalización de la radicalización*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 181 y ss.

⁶⁰ C. GONZALEZ VAZ, *El delito de autocalificación terrorista*, cit., p. 188-191.

La seguridad nacional frente a los procesos de radicalización de grupos terroristas

en países occidentales que, tras ser radicalizados, atacan en su propia área de residencia. Igualmente relevante es la amenaza derivada de los procesos de radicalización en prisiones.

Es decir que ante los procesos de radicalización se ha de respetar el derecho a la libertad religiosa y de conciencia y los principios de culpabilidad por el hecho concreto ejecutado y la presunción de inocencia.⁶¹ Cuestión diferente es la efectiva comisión de un ataque terrorista y las distintas responsabilidades derivadas de los actos de cada fase del *iter criminis* que pudieran ser probados en el supuesto concreto.

Con relación a la radicalización en centros penitenciarios, el Consejo de la Unión Europea adoptó el 6 de junio de 2019, las “Conclusiones sobre la prevención y la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios y sobre el modo de actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos tras su puesta en libertad”. En estas conclusiones se señala:

... que actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos y prevenir la radicalización en los centros penitenciarios siguen siendo retos importantes en toda la UE, y que recomiendan que se fortalezca la capacidad de los Estados miembros para desarrollar, aplicar y evaluar herramientas de evaluación de riesgos y programas de desvinculación, para posibilitar la rehabilitación y la reintegración selectivas y eficaces de delincuentes terroristas y extremistas violentos.

Estas conclusiones incluyen un anexo de “Buenas Prácticas” que pueden servir de guía para la implementación de los programas de tratamiento y evaluación del riesgo de radicalización a los que alude la ESN de 2021.

Finalmente, en referencia a atentados terroristas determinados, a diferencia de la ENS de 2017, la Estrategia de 2021 no menciona atentados terroristas concretos, si bien cabe recordar en nuestro país, los atentados de agosto de 2017 en Barcelona y Cambrils⁶² y el reciente asesinato en enero de 2023 de un sacristán

en una iglesia de Algeciras que sitúan a España en el punto de mira del azote terrorista yihadista.

En la ENS de 2017 se definía más claramente esta amenaza estableciendo una conexión entre el terrorismo yihadista y el Dáesh.

El terrorismo yihadista proyecta su ideología radical y actúa a nivel global, incluyendo el propio territorio europeo, donde ha protagonizado execrables atentados. En el escenario actual, el principal protagonista de esta amenaza es Dáesh, que por su capacidad operativa, medios, proyección mediática y rápida expansión, se ha convertido en el referente del terrorismo yihadista. Sin embargo, estos grupos se caracterizan por su rápida mutabilidad y su adaptación a los cambios y estrategias seguidas contra ellos. [...] Los atentados indiscriminados en lugares de concentración de personas, transporte o infraestructuras críticas representan una tendencia actual del terrorismo yihadista, que opera tanto en células organizadas como de manera individual, con el fin de producir el mayor número de víctimas y un fuerte impacto propagandístico. [...] La escalada terrorista conlleva además medios de otros efectos negativos como el riesgo de tensiones sociales, inestabilidad política o reacciones violentas contra minorías, que a veces pueden tomar la forma de actos terroristas. La radicalización y el extremismo violento y la captación y adoctrinamiento con fines terroristas forman parte, asimismo, de las amenazas que han adquirido mayor protagonismo en los últimos años. Ello no sólo por las ideologías que los sustentan, sino también porque constituyen el estadio previo a que los individuos inmersos en dichos procesos se vinculen finalmente con grupos y organizaciones terroristas.⁶³

En la ESN de 2021 no se apunta de forma específica al Dáesh como amenaza para España, sino que se alude al compromiso de nuestro país con la seguridad de Oriente Próximo, con militares desplegados tanto en el Líbano, en el marco de las Naciones Unidas, como en operaciones de la OTAN, la Unión Europea y la Coalición Global contra el Dáesh.⁶⁴

⁶³ Estrategia de Seguridad Nacional 2017, pp. 58-60.

⁶⁴ La Coalición Internacional contra Dáesh se creó en la cumbre de la OTAN en Gales en 2014 para luchar contra el grupo terrorista. Sus actuaciones están amparadas por Naciones Unidas y está formada por 68 países y organizaciones, cuyos representantes se reunieron el miércoles 22 de marzo, encuentro al que asistió el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, país miembro de la Coalición. Información disponible en <https://www.>

⁶¹ *Ibid.*, p. 181.

⁶² Los atentados terroristas perpetrados el 17 de agosto en Barcelona y Cambrils provocaron la muerte de 16 personas y más de 120 heridos. <https://www.elmundo.es/cataluna/2017/08/17/5995fc9522601d9f258b460e.html> (Última consulta, 21 de marzo de 2019).

Por tanto, el Dáesh sería uno de los grupos que puede clasificarse como terrorismo religioso.⁶⁵ Con esta alusión se muestra que el propósito de los terroristas islámicos no es exclusivamente religioso, sino que persiguen fines políticos, por cuanto buscan la imposición de un modelo de Estado que abarcaría el sistema social, político y religioso, basado en el cumplimiento de la ley islámica que se constituiría como norma fundamental del ordenamiento jurídico.⁶⁶ Por ello, se hace necesario diferenciar entre el legítimo proselitismo religioso que quedaría protegido bajo el derecho al libre ejercicio de la religión y la imposición del dominio político islámico mediante actos de violencia por motivos religiosos que de ninguna manera resultarían amparados por el derecho de libertad religiosa.

De igual modo, a los efectos de luchar frente a la radicalización y el extremismo violento y la captación y adoctrinamiento con fines terroristas⁶⁷ debe distinguirse entre, por un lado, el fomento del fanatismo por parte de los grupos yihadistas entre sus seguidores, cuyo objetivo será el fomento de actitudes violentas e intolerantes partiendo de unos postulados religiosos y, por otro, las manifestaciones o expresiones externas, ya sean de individuos o comunidades, que denoten las creencias musulmanas sin que rebasen el límite del orden público.⁶⁸ De este modo, únicamente las segundas permanecerían bajo la garantía del artículo 16 de la Constitución, tanto por formar parte del ejercicio del derecho de libertad religiosa como porque las autoridades públicas son incompetentes para juzgar la legitimidad de las creencias religiosas de los ciudadanos, en base al principio de neutralidad ideológica-religiosa del Estado.

dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/lucha-contra-daesh-un-compromiso-reforzado (Última consulta 16/06/2023).

⁶⁵ Sobre esta cuestión, vid. S. K. SAMIR, *El Islam en el siglo XXI. Una entrevista de Fernando de Haro*, Encuentro, Madrid 2017; J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, “El dictamen de la comisión parlamentaria sobre el 11-m: libertad religiosa y terrorismo islamista”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 136 (2007), pp. 253-285. Tania Gabriela RODRÍGUEZ MORALES, “El terrorismo y nuevas formas de terrorismo”, *Espacios Públicos*, 15, 33, 2022.

⁶⁶ A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, “Yihadismo y libertad religiosa. Reflexiones desde la jurisprudencia española y del TEDH”, cit., pp. 4-5.

⁶⁷ Sobre esta cuestión, vid., S. CAÑAMARES, “Extremismo radicalización violenta y libertad religiosa”, en *Revista General de derecho Canónico y derecho Eclesiástico del Estado*, 46 (2018), pp. 1-27.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 19-22.

4. Valoraciones finales

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 determina el marco de referencia de España para la política del Estado en materia de seguridad nacional, incluyendo entre los asuntos a tratar la lucha contra el terrorismo y, de forma específica, el yihadismo. No obstante, a pesar del elemento religioso que forma parte de estos grupos terroristas, la ESN no concibe el elemento religioso, si bien se refiere de forma específica a la amenaza que supone para diversos entornos regionales en el ámbito internacional este tipo de terrorismo, incluyendo Europa y España.

La ESN no se constituye como un documento de carácter jurídico, por lo que tampoco aborda la protección de ciertos derechos fundamentales que entran en juego a la hora de implementar estrategias de lucha contra el terrorismo y, en consecuencia, tampoco se plantea en términos penales para conocer cuáles son los delitos que se deben perseguir ante la amenaza del terrorismo yihadista.

Delimitado este contexto y situando la seguridad como un instrumento al servicio de la garantía de derechos y libertades de los ciudadanos y no como un fin en sí mismo, tal y como reconoce el Preámbulo de la actual Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana,⁶⁹ a efectos de la implementación de acciones que desarrollen los objetivos contenidos en dicha *Estrategia*, los poderes públicos, conforme al principio de neutralidad ideológica-religiosa, no disponen de facultad para juzgar las creencias personales de los ciudadanos, ya sean de naturaleza religiosa u otra, sino que para valorar la puesta en peligro de la seguridad pública y cerciorarse de que las manifestaciones que derivan del ejercicio del derecho de libertad religiosa no quebrantan el orden público protegido por la ley, podrán examinar la sinceridad e importancia de tales convicciones correspondiendo al individuo que las profesa —como titular del derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y religión— la carga de probar cuáles son las creencias válidas y sinceras en cada caso concreto dentro de los límites marcados por el artículo 16 de la CE y el artículo 3. 1 de la LOLR.

En todo caso, los límites que se establezcan no pueden obstruir el derecho fundamental más allá de

⁶⁹ Vid. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

lo razonable,⁷⁰ por lo que cualquier puesta en peligro de la seguridad, salud o moral públicas tiene que ser probada antes de restringir o eliminar el ejercicio del derecho de libertad religiosa.⁷¹

Por todo ello, teniendo en cuenta los planteamientos de la ESN para luchar contra la radicalización debemos tener presente la estrecha línea divisoria que separa la comisión de determinados delitos como los tipificados en los artículos 577 y 575.2 del CP y la vulneración del derecho de libertad religiosa y de conciencia, por lo que es clave investigar en cada caso particular si el proceso de radicalización está precisamente instrumentalizado a desarrollar comportamientos terroristas en el futuro o si, por el contrario, responde al libre ejercicio de la libertad religiosa.

En otras palabras, reconociendo la legitimación de los poderes públicos para limitar el ejercicio del derecho de libertad religiosa, así como de otros derechos fundamentales con el objetivo de salvaguardar la seguridad ciudadana a través de acciones de lucha contra la radicalización o extremismo violento que conduce al terrorismo, es necesaria la garantía de respeto al régimen jurídico de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, por lo que las medidas que se adopten deben estar previstas por la ley y disponer de una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y los efectos perseguidos, además de procurar una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo legítimo perseguido.

⁷⁰ STC 57/1994, de 28 de febrero, FJ 6º.

⁷¹ STC 46./2001, de 15 de febrero, FJ 11º.



Universidad de Huelva
Universidad de Salamanca
Universidad Pablo de Olavide
Universidad de Castilla-La Mancha
Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal



· INACIPE ·
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES