

icade núm. 104 [Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales]

Monográfico

XL Aniversario de la Constitución Española

Artículos

3. Cuarenta años de Constitución en la lucha contra el terrorismo (FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ)

3 Cuarenta años de Constitución en la lucha contra el terrorismo

FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ

Letrado de Cortes Generales (s.e.)(fvazquez@comillas.edu)

Sumario:

I. Introducción

1. Sobre violencias legítimas y violencias ilegítimas
2. Sobre prioridades políticas y lucha contra el terrorismo
3. La España constitucional frente a la amenaza terrorista

II. La seguridad ciudadana como bien colectivo constitucionalmente protegido

III. Derechos fundamentales y lucha contra el terrorismo

IV. El sistema de libertades ante la amenaza del terrorismo yihadista

V. Conclusiones

Bibliografía

Resumen: La Constitución Española de 1978 se aprobó en un momento histórico en el que España se enfrentaba a la violencia terrorista protagonizada por varios grupos entre los que sobresalía, indudablemente, la organización terrorista ETA. El texto constitucional tuvo el acierto de contemplar medidas extraordinarias para asegurar la eficacia de la lucha antiterrorista y proteger, al mismo tiempo, los derechos fundamentales y libertades públicas. Cuando se cumplen cuarenta años de vida constitucional, constatamos que la amenaza terrorista sigue existiendo, aunque ya no es ETA quien la protagoniza sino el terrorismo internacional de filiación yihadista, que exige reflexionar sobre las nuevas implicaciones que la lucha contra el terrorismo tiene en el terreno de las libertades públicas, partiendo de la base de que las políticas públicas de seguridad colectiva constituyen una prioridad en la acción de los poderes públicos.

Palabras clave: terrorismo; ETA; yihadismo; DAESH; seguridad nacional; estado de

emergencia; suspensión individual de derechos; investigación tecnológica; Directiva PNR.

Abstract: When the Spanish Constitution was approved in 1978, the country was facing the threat of severe terrorist violence led by several groups among which, undoubtedly, the terrorist organization ETA stood out. The Constitution had the wisdom to provide extraordinary measures to ensure the effectiveness of the fight against terrorism and protect, at the same time, fundamental rights and civil liberties. After forty years of constitutional life, we confirm that the terrorist threat continues to be high, although ETA does no longer exist. International terrorism of jihadist affiliation requires reflection on the new implications that counterterrorism has on the ground of public liberties, based on the premise that public policies on collective security are a priority in the action of public authorities.

Keywords: terrorism; ETA; jihadism; DAESH; National Security; state of emergency; suspension of rights; technological research; PNR Directive.

Fecha de recepción: 13/05/2018

Fecha de aceptación: 29/05/2018

I. INTRODUCCIÓN

1. SOBRE VIOLENCIAS LEGÍTIMAS Y VIOLENCIAS ILEGÍTIMAS

En un bellissimo texto clásico, el *Discurso fúnebre de Pericles*, recogido por Tucídides en la *Historia de la Guerra del Peloponeso*, encontramos una certera reflexión sobre la superioridad moral de los sistemas políticos que se comportan de forma virtuosa en la guerra y, por tanto, resuelven de forma racional el problema endémico de la violencia, consustancial a la convivencia entre seres humanos: «(...) más que en los armamentos y estratagemas, confiamos en la fortaleza de alma con que naturalmente acometemos nuestras empresas».

La Historia de las formas políticas bien podría construirse en paralelo a la evolución de las diferentes concepciones y doctrinas sobre la titularidad de la fuerza y la legitimidad de su empleo. Las distintas formas de organización de la convivencia política han tenido que dar respuesta a una inquietante pregunta acerca del empleo de la violencia por parte de unos seres humanos contra otros, planteando, en última instancia, el debate sobre la protección de la comunidad como antesala de las decisiones fundacionales sobre la institucionalización del poder. En efecto, los conceptos de poder y organización se encuentran estrechamente ligados, como destacó Bertrand de Jouvenel en su célebre obra *El Poder, Historia Natural de su Crecimiento* y se conjugan a través de un elemento coercitivo que es inherente también a la condición política del hombre.

En realidad, el abismo entre las reflexiones de Tucídides y afirmaciones como las que encontramos en el Preámbulo de la Directiva de la Unión Europea sobre terrorismo⁴⁾ de 2017 es solo temporal, pues en ambos textos subyace la íntima preocupación por ensalzar la virtud de aquellas comunidades políticas que repudian el ejercicio indiscriminado de la violencia y reivindican su fundamento en otro tipo de valores y principios.

La superación de la fragmentación en el empleo legítimo de la fuerza, característica de las formas políticas medievales, imbuidas de un poliédrico sentido de la protección de la

población a través de vínculos feudo-vasalláticos, dio lugar a la aparición del Estado como forma política, indiscutible hasta nuestros días, aunque llamada a una secular transformación histórica. El hilo conductor de esta evolución del Estado como organización política por antonomasia es su irreprochable definición por Max Weber como el *titular del monopolio de la violencia legítima*. Karl Marx llegaría a afirmar que *todo Estado está fundado en la violencia*.

No es intención de estas páginas examinar la evolución de la violencia y la protección de la seguridad en la historia de las formas políticas, lo que ciertamente dista mucho de estar al alcance del autor. Sin embargo, sí parece acertado comenzar estas reflexiones sobre la lucha contra el terrorismo en cuarenta años de vida constitucional recordando que uno de los ámbitos en los que se proyectan con mayor claridad las diferencias entre un sistema constitucional, anclado en los principios de la democracia liberal nacida del Constitucionalismo de segunda posguerra y un régimen autocrático es la forma en que uno y otro resuelven la ecuación del equilibrio entre la eficaz protección de la vida, la integridad y la propiedad de los ciudadanos y la garantía del pleno disfrute de sus derechos y libertades públicas.

La amenaza terrorista es un gigantesco reto al que deben enfrentarse los sistemas democráticos sin renunciar a sus convicciones profundas. Como recoge la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, aprobada por Resolución 60/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 8 de septiembre de 2006, el terrorismo pretende «la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazando la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizando los gobiernos legítimamente constituidos».

El Estado, como único titular de la violencia legítima se enfrenta así a una forma extrema de criminalidad organizada que pretende socavar esa legitimidad porque busca la subversión del orden constitucional y de todo lo que conlleva, comenzando por los derechos fundamentales que las Constituciones protegen. Por eso, la violencia terrorista pone a prueba la resistencia misma del sistema constitucional, tanto en lo que se refiere al sistema de libertades públicas como en lo que afecta a la propia normalidad institucional.

2. SOBRE PRIORIDADES POLÍTICAS Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

España accedía al constitucionalismo contemporáneo en un contexto de desgarradora violencia terrorista y con la ardua tarea de dejar atrás lo que Bilbao Ubillos (Bilbao Ubillos, 2018, p. 447) denomina «las estructuras de una dictadura caracterizada por el eclipse total de las libertades». El régimen constitucional nacido de la Transición tenía todo por demostrar en ese terreno pantanoso en el que confluyen la defensa de las libertades y la eficaz protección de la seguridad de los ciudadanos. En definitiva, tenía que superar la reválida democrática de conjugar de forma armoniosa libertad y seguridad, históricos polos dialécticos de uno de los más complejos dilemas políticos de todos los tiempos.

En 1985, diez años después de la muerte de Franco, el porcentaje de españoles que incluían el terrorismo entre los tres problemas principales de España ascendía al 37,6%, mientras que el 32,9% incluía en esa lista de problemas la inseguridad ciudadana. En noviembre de 2000 el terrorismo llegó a ser calificado como uno de los tres principales problemas de España por el 80,1% de los ciudadanos y durante décadas fueron más del 60% los que atribuían a la violencia terrorista esa misma consideración, al igual que más del 15% situaban entre los tres primeros problemas la inseguridad ciudadana. Cuando se cumplen cuarenta años de vida de nuestra vigente Constitución, el porcentaje

de ciudadanos que considera el terrorismo en la lista de los tres principales problemas del país es 0% desde el inicio de 2017 y desde 2012 se ha mantenido siempre por debajo del 2%. Por su parte, en los últimos años la inseguridad ciudadana es considerada como uno de los tres principales problemas de España por menos del 5% de los ciudadanos. A grandes rasgos ésa es la radiografía sociológica de un país que ha demostrado en los últimos cuarenta años no tener nada que envidiar al resto de Europa en el terreno de la protección simultánea de las libertades y la seguridad.

La vivencia de la amenaza puede condicionar enormemente las prioridades de los ciudadanos y traducirse en exigencias inmediatas en el terreno de las políticas públicas. En realidad, la seguridad es un bien público que no se valora cuando en el inconsciente colectivo se considera que está garantizado, si bien pasa inmediatamente al primer plano de las reivindicaciones ciudadanas cuando se percibe con sensación de fragilidad. Por este motivo, las políticas públicas en el ámbito de la seguridad deben estar diseñadas con un predominio de elementos preventivos y con plena conciencia de la volatilidad que presenta la percepción sobre lo que puede considerarse el primer deber que cualquier Estado está llamado a garantizar: proteger la vida, la integridad, las libertades y la propiedad de los ciudadanos.

En Francia, tras la escalada de violencia terrorista de filiación yihadista que se inició en enero de 2015 con el atentado del semanario *Charlie Hebdo* se alteró inmediatamente el catálogo de prioridades políticas. Así, según la página web del *Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)* ²⁾, en junio de 2014, fecha de irrupción del grupo terrorista DAESH en el escenario internacional, solo un 9,5% de los encuestados situaba la seguridad entre los dos principales problemas de los franceses, que aparecía así en el octavo puesto en el ranking de preocupaciones. En febrero de 2015, tras los atentados, ese porcentaje se eleva al 24,6% y la seguridad es percibida, desde entonces hasta la fecha en que se escriben estas páginas, como el segundo problema de Francia. El mes siguiente a la masacre de la discoteca Bataclan (noviembre de 2015), el porcentaje se eleva al 29,3% y en octubre de 2017, última referencia publicada, la seguridad se mantiene como segundo problema de los franceses, con un porcentaje que ha aumentado al 35%.

En Estados Unidos desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington se produce un cambio de enorme calado en la configuración de la política antiterrorista (Tenorio Sánchez, 2010, pp. 48 y ss.) que desde entonces constituye una indiscutible prioridad tanto para el Ejecutivo como para el Congreso. Inmediatamente después de los atentados, los días 12 y 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó las resoluciones 1368 y 1373, respectivamente, para reafirmar el derecho de defensa individual o colectiva recogido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Asimismo, el 12 de septiembre de 2001 el Consejo del Atlántico Norte invocó el artículo 5 del Estatuto de la Organización interpretando los atentados como un ataque contra todos los miembros de la Alianza que justificaría la defensa colectiva en los términos de ese mismo precepto y del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. El 14 de septiembre de 2001 el Presidente Bush declaró el estado de crisis nacional y el 25 de octubre de ese mismo año el Senado aprobaba, con el voto en contra de un solo senador, la ley titulada *Uniting and Strengthening America by providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act 2001*, conocida como la *USA Patriot Act*, que fue ratificada por el Presidente al día siguiente³⁾. La política antiterrorista ha figurado desde entonces entre las prioridades de la Administración y del Congreso de Estados Unidos. En 2018 el 73% de los norteamericanos encuestados por el *Pew Research Center* ⁴⁾ considera que la lucha contra el terrorismo debe ser la principal prioridad del Presidente Trump y del Congreso, con una importante coincidencia entre republicanos y demócratas que no se

da en otros ámbitos, donde las diferencias en la priorización de políticas públicas son muy claras (por ejemplo, en la política de cambio climático).

Una última reflexión: en el primer cuarto del siglo XXI el terrorismo es, más que nunca, un fenómeno global y los ordenamientos jurídicos occidentales incorporan la protección frente a la amenaza terrorista en normas del máximo rango, incluyendo importantes reformas constitucionales, como la propuesta en Francia tras los atentados de noviembre de 2015, concretada en el fracasado proyecto de ley constitucional «de protección de la nación» presentado el 23 de diciembre de 2015 (Pierre-Caps, 2016, p. 508).

Sin perjuicio de lo anterior, no debemos olvidar que el terrorismo sigue castigando de forma especialmente cruel a un reducido número de países del mundo que no forman parte de la comunidad occidental. Así, según el *Global Terrorism Index* de 2017, publicado por el *Institute for Economics and Peace* ⁵⁾, el terrorismo causó en 2016 la muerte de 34.676 personas, incluidos 11.600 terroristas. Una cifra absolutamente impactante que, sin embargo, supone un descenso del 10% en el número mundial de víctimas, con respecto a 2015. Un segundo dato que resulta revelador: el 72% de las muertes por acciones terroristas se concentran en cinco países: Iraq, Afganistán, Nigeria, Pakistán y Siria. En Europa occidental se cometieron el 2% de los atentados terroristas lo que provocó el 1% de las muertes por terrorismo del año 2016. Un tercer dato a tener en cuenta: el balance de 2015 mostraba que en los países de la OCDE las muertes por terrorismo en 2015 habían aumentado un 650% con respecto a 2014. Un total de 21 países pertenecientes a la OCDE sufrió al menos un ataque terrorista en dicho período. En 2016 se produjo un aumento del 39% del número de muertos por terrorismo en Europa.

En definitiva, cuando se cumplen cuarenta años de vida de nuestro texto constitucional podemos comprobar que la amenaza terrorista ha alcanzado dimensiones globales sin precedentes, aunque sigue concentrada en algunas regiones y países del mundo, sin perjuicio de lo cual la violencia del terrorismo yihadista contra ciudades occidentales se ha incrementado enormemente en los últimos años, provocando una movilización en los poderes públicos que ha proyectado sus consecuencias en el ordenamiento jurídico, al igual que sucedió tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, con alcance constitucional, dada la íntima relación entre libertades públicas y lucha antiterrorista.

3. LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL FRENTE A LA AMENAZA TERRORISTA

Al cumplirse cuatro décadas de vida de la Constitución de 1978 es necesario hacer balance sobre numerosas cuestiones de nuestro sistema constitucional, comenzando por cuestiones siempre abiertas como el modelo territorial o el sistema electoral. Pues bien, en este balance la aportación de estas páginas pretende abordar cuatro décadas de lucha contra la principal amenaza a la seguridad que ha sufrido nuestro país, como tantos otros países en todas las regiones del mundo. Nadie puede negar que la madurez de la España constitucional contemporánea deba valorarse también desde el prisma de nuestra capacidad para dar respuesta a un gravísimo problema que impregnó nuestra vida política desde la Transición hasta nuestros días, sembrando de dolor muchas páginas de estas cuatro décadas de experiencia constitucional.

La mayoría de las Constituciones de nuestro entorno no estaban «actualizadas en cuanto al establecimiento de formas de protección respecto de emergencias como las provocadas por el terrorismo ubicuo proveniente de lugares indeterminados» (Tenorio Sánchez, 2010, p. 42). Nuestra Constitución sí tuvo que contemplar la amenaza terrorista, especialmente de ETA, aunque también del GRAPO y de otros grupos de

terrorismo autóctono, cuya mayor ferocidad se mostró precisamente en los años 1979 y 1980, recién estrenada nuestra democracia.

España ha sido capaz de demostrar en estos cuarenta años que nuestro sistema constitucional es lo suficientemente maduro como para permitir la lucha eficaz contra el terrorismo sin necesidad de acudir a la declaración de estados extraordinarios de emergencia constitucional, a diferencia de otros países que han sufrido el terrorismo en fechas más recientes. España, ha utilizado en toda su extensión los resortes del Estado de Derecho, con mayor o menor acierto, con logros y con errores que permiten, a la postre, un balance general positivo.

En los días en que se escriben estas páginas, cuarenta años después del pacto constitucional, asistimos a la vergonzosa difusión pública de la llamada «disolución de ETA», que no es otra cosa que una patética puesta en escena para tratar de disimular una constatación inequívoca: la desarticulación de la banda terrorista por la tenaz y perseverante acción de los instrumentos propios del Estado de Derecho, su derrota y su rendición. Las asociaciones, las sociedades mercantiles o los conjuntos musicales se disuelven. Los grupos criminales son desarticulados por las fuerzas de seguridad. *Las palabras no son inocentes* .

Estas páginas están dedicadas, por tanto, a valorar cómo la Constitución de 1978 ha dado cobijo en estos cuarenta años a instrumentos necesarios para la lucha eficaz contra la principal amenaza a la seguridad local y global, preservando el equilibrio entre la protección de derechos fundamentales y libertades públicas y la necesaria adopción de medidas contra la más intensa forma de criminalidad organizada que el mundo conoce. Asimismo, estas reflexiones pretenden recoger alguno de los retos que, desde la perspectiva constitucional, implica el desafío del terrorismo internacional contemporáneo de cuño yihadista, sin olvidar la imprescindible reflexión acerca de la forma en que nuestras libertades públicas han evolucionado para ser eficaces en el escenario de la sociedad digital contemporánea, que no solo ha modificado nuestra vida cotidiana, sino que también ha generado nuevas oportunidades para las viejas amenazas, lo que obliga a tomar partido y actualizar las soluciones que desde el Derecho constitucional se diseñan para responder a los compromisos a la seguridad.

II. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO BIEN COLECTIVO CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO

La primera cuestión que debemos plantearnos al abordar las previsiones constitucionales en la lucha contra el terrorismo es el modo en que el Constituyente de 1978 recogió en el texto la protección de la seguridad colectiva. La Constitución alude a conceptos que comparten un campo semántico pero que se utilizan de forma diferente en la norma. Así, el [artículo 9.3](#) CE alude a la seguridad jurídica, mientras que el [artículo 16](#) CE hace referencia al orden público cuando afirma que «se garantiza 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», así como en el [artículo 21.2](#) CE, como límite al ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Por su parte, el artículo 149.1.29 utiliza el concepto seguridad pública como criterio para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas al afirmar que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «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».

El concepto de seguridad ciudadana, en sentido estricto, aparece en el [artículo 104.1 CE](#), cuyo tenor literal es el siguiente: «Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana». Como reconocen Freixas y Remotti (Freixas y Remotti, 1995, p. 144) «el Tribunal Constitucional no ha realizado una interpretación que permita sistematizar y diferenciar el alcance del orden público, la seguridad pública y la seguridad ciudadana». Sin embargo, tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en calificar la seguridad ciudadana como un bien jurídico constitucionalmente protegido. Así, los mismos autores (Freixas y Remotti, 1995, p. 142) afirman que «la seguridad ciudadana aparece en la Constitución como la positivización de un interés social que para el Tribunal Constitucional constituye un valor e interés constitucionalmente legítimo (STC 105/1988)». La STC 196/1987 califica «la persecución y castigo de los delitos, la defensa de la paz social y de la seguridad ciudadana» como «bienes reconocidos en los artículos 10.1 y 104.1 de la Constitución». La STC 55/1990, por su parte, identifica ese bien jurídico con la «prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública», mientras que la STC 325/1994 sostiene que la seguridad ciudadana es un «bien jurídico de ámbito colectivo, no individual».

Por su parte, la [STC 155/2013, de 10 de septiembre](#) (RTC 2013, 155), en su fundamento jurídico tercero, afirma que la seguridad ciudadana comprende «tanto el mantenimiento de la paz pública en el sentido más físico del término, como los servicios y acciones instrumentales a la altura de los riesgos que amenazan la paz pública en nuestros días, que no son los del pasado siglo». El Consejo de Estado en su Dictamen 557/2014, de 26 de junio, relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, se hace eco de esta doctrina constitucional y sostiene que la seguridad ciudadana comprende «tanto acciones represivas como acciones preventivas, cuya exclusión contribuiría a crear una situación inestable al no impedir desde el primer momento la aparición de graves riesgos y amenazas». El supremo órgano consultivo del Gobierno recuerda, a su vez, que «todo ello debe hacerse con pleno respeto de la legalidad y del contenido esencial de los derechos y libertades que dicha legislación ha de desarrollar» y sostiene que «en una democracia participativa –como debe ser una democracia avanzada–, es natural la existencia de reivindicaciones legítimas que los Poderes Públicos tienen el deber de proteger de manera adecuada».

En última instancia, el Preámbulo de la [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo](#), de protección de la seguridad ciudadana, afirma en su apartado III que «la Ley, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, parte de un concepto material de seguridad ciudadana entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido».

De acuerdo con esta lógica que avanza el Preámbulo, la Ley Orgánica 4/2015, a diferencia de la precedente [Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero](#), de protección de la seguridad ciudadana, que no incluía preceptos similares, define en su artículo 1 el objeto del texto legal como «la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos», al tiempo que subordina dichas actuaciones al cumplimiento de los fines que recoge el artículo 3 del texto legal.

La garantía de la seguridad ciudadana a la que acabamos de aludir aparece en la

Constitución ligada a la protección de los derechos y libertades, como encomienda que se realiza a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno. La Constitución sitúa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad «como sujetos activos secundarios en tanto en cuanto que su dependencia gubernamental comporta que su actuación esté limitada a la ejecución de la normativa y las decisiones que, conforme a Derecho, adopte el Gobierno» (Freixas y Remotti, 1995, p. 154).

En la lógica, por tanto, de la salvaguarda de ese bien jurídico de carácter colectivo constitucionalmente protegido que es la seguridad ciudadana, con fundamento en el [artículo 104](#) CE, se han desplegado en estos cuarenta años las actuaciones realizadas bajo la vigencia de la Constitución de 1978 para luchar contra el fenómeno criminal que más intensamente ha amenazado a personas y bienes. Es evidente que el bien constitucionalmente protegido al que llamamos seguridad ciudadana no se ve comprometido solo por la violencia terrorista, sino por amenazas criminales de muy diverso orden. Sin embargo, también es cierto que el fenómeno terrorista, por la finalidad de subversión del orden de convivencia que conlleva, es el que más intensamente puede convulsionar ese bien colectivo que los poderes públicos y, en particular, las Fuerzas y Cuerpos de seguridad están llamados a proteger.

El terrorismo compromete más que otras conductas criminales ese bien jurídico colectivo que la Constitución y el resto del ordenamiento tratan de preservar pues, como afirma la [Directiva Europea 2017/541](#), relativa a la lucha contra el terrorismo, los delitos de terrorismo son aquellos que se cometen para alcanzar cualquiera de los fines enumerados en el artículo 3.2:

- a) intimidar gravemente a una población;*
- b) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo;*
- c) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional.*

La última reflexión sobre los conceptos utilizados para designar bienes constitucionalmente protegidos debemos dedicarla al concepto de seguridad nacional, de más reciente ingreso en nuestro ordenamiento jurídico al hilo de una concepción del Estado como ente protector de los ciudadanos frente a amenazas de diversa naturaleza, incardinada, a su vez, en la concepción europea de la cooperación en el ámbito de la seguridad. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha afirmado en la [STC 184/2016, de 3 de noviembre](#) (RTC 2016, 184), que «la seguridad nacional no es una competencia nueva sino que se integra en las competencias estatales de defensa y seguridad pública».

En la Unión Europea la planificación estratégica de las políticas públicas en materia de seguridad se vio potenciada a partir de los atentados terroristas del 11-S, que propiciaron la aprobación de una Estrategia de Seguridad Europea en 2003 para «reivindicar a la UE como un actor global de seguridad en el entorno post 11-S» (Serra Cristóbal, 2016, p. 490) y, posteriormente, en el marco del Programa de Estocolmo, sobre la Estrategia de Seguridad Interior, adoptada el 23 de febrero de 2010, que sentó las bases de un modelo de cooperación intergubernamental en el ámbito de la seguridad interior (Serra Cristóbal, 2016, p. 490).

En España el concepto de seguridad nacional se ha incorporado al Derecho positivo a través de la [Ley 36/2015, de 28 de septiembre](#), de Seguridad Nacional, cuyo Preámbulo comienza afirmando que «la seguridad constituye la base sobre la cual una

sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y la prosperidad de sus ciudadanos, y garantizar la estabilidad y buen funcionamiento de sus instituciones». El concepto de seguridad nacional incluye el de seguridad ciudadana, aunque va más allá, según se desprende del [artículo 3](#) de la Ley 36/2015, a tenor del cual: «a los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos». Entre los órganos encargados de velar por la seguridad nacional destaca la creación, en el artículo 17 de la Ley del Consejo de Seguridad Nacional, definido como «el órgano al que corresponde asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional, así como ejercer las funciones que se le atribuyan por esta ley y se le asignen por su reglamento».

En términos organizativos esta nueva concepción de la seguridad nacional se proyecta en la atribución de concretas competencias al Presidente del Gobierno, a los Ministros y a esa singular comisión delegada del Gobierno que es el Consejo de Seguridad Nacional, así como en la creación del Departamento de Seguridad Nacional en la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. En el ámbito funcional destacan importantes novedades ligadas al concepto de seguridad nacional, incluyendo la aprobación por el Gobierno de la Estrategia de Seguridad Nacional (la versión actualmente vigente fue aprobada por el Consejo de Ministros el 1 de diciembre de 2017, sobre la propuesta elaborada por el Consejo de Seguridad Nacional) y la elaboración del Informe Anual de Seguridad Nacional que se presenta ante la Comisión mixta de Seguridad Nacional de las Cortes Generales. Como no podía ser de otro modo, tanto la Estrategia de Seguridad Nacional⁶⁾ como el Informe Anual⁷⁾ se refieren a la amenaza terrorista en un lugar destacado.

En definitiva, parece innegable que la seguridad «es un valor que cotiza al alza» (Bilbao Ubillos, 2018, p. 465) y que entre las principales amenazas a la seguridad en los cuarenta años de vida constitucional siempre ha destacado la amenaza terrorista, aunque el terrorismo que atormentó nuestra convivencia en las primeras décadas de vida constitucional fuese el de la banda ETA, cuya disolución –desarticulación y rendición, según nuestra interpretación de los hechos– se ha formalizado en mayo de 2018, precisamente el año en que el texto constitucional alcanza las cuatro décadas de vigencia y nuestro país se enfrenta a una amenaza terrorista global, igualmente destructiva, como es el terrorismo yihadista.

La Constitución de 1978 no pudo ser ajena al contexto de violencia terrorista en que se aprobó, frente al cual se consagraba un bien colectivo digno de especial protección, como es la seguridad ciudadana, a la que alude el [artículo 104](#) CE, que hoy podemos entender incorporada en un concepto estratégico mucho más amplio, como es la seguridad nacional, nacido del entendimiento del Estado como organización política que no puede ser ajena a la protección de los ciudadanos sino que debe diseñar políticas públicas transversales para prevenir y responder a las principales amenazas, entre las que sobresale el terrorismo.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Además de consagrar en el [artículo 104.1](#) CE la seguridad ciudadana como bien colectivo constitucionalmente protegido y encomendar su salvaguarda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, el Constituyente de 1978 no

podía ser ajeno a la amenaza que la violencia terrorista proyectaba sobre una sociedad que accedía a la democracia constitucional con un anhelo de libertad y una demostración de madurez política que el delirio totalitario de los terroristas pretendía pulverizar.

El catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas debía, por tanto, mostrar su fortaleza incluso en aquellos casos en los que la actuación de los poderes públicos trataba de preservar un bien constitucionalmente protegido, como la seguridad ciudadana, frente a una amenaza de envergadura como la violencia terrorista. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha construido una jurisprudencia sólida sobre el alcance de la protección de los derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad ([artículo 17](#) CE) la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones ([artículo 18](#) CE) o los derechos de participación política y acceso a los cargos públicos, consagrados en el [artículo 23](#) CE. Alrededor de estos últimos se suscitaron ante el Tribunal decisiones como la adoptada en relación con la Mesa nacional de *Herri Batasuna*, sobre la que recayó la [STC 136/1999, de 20 de julio](#) (RTC 1999, 136), objeto de comentarios doctrinales críticos (Bilbao Ubillos, 2000) o el juicio de constitucionalidad sobre la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de julio, de partidos políticos, recogido en la [STC 48/2003, de 12 de marzo](#) (RTC 2003, 48), así como la [STC 6/2004, de 16 de enero](#) (RTC 2004, 6), que desestimó el recurso de amparo de *Herri Batasuna* contra su ilegalización, entre otras.

Asimismo, la propia realidad de la amenaza terrorista tuvo como consecuencia la especialidad en el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo, que se tradujo en encomendar el conocimiento de tales delitos a un órgano jurisdiccional como la Audiencia Nacional, con jurisdicción en toda España y ámbito de competencia limitado a determinados delitos específicamente previstos en el [artículo 65](#) de la [Ley Orgánica del Poder Judicial](#), lo cual fue criticado como un caso de jurisdicción especial, lo que tuvo respuesta en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que calificó la existencia de la Audiencia Nacional como como «órgano especializado de la jurisdicción ordinaria» (STC 199/1987).

Al margen de la jurisprudencia construida por el Tribunal Constitucional sobre todos aquellos derechos y libertades que pudieran verse comprometidos en la lucha antiterrorista, donde residen las mayores dificultades es en el capítulo de las excepciones que pueden imponerse a la eficacia de los derechos fundamentales en el marco de la investigación antiterrorista. En efecto, el Constituyente asumió que el marco constitucional de los derechos fundamentales y libertades públicas debía protegerse también frente a posibles medidas excepcionales encaminadas a imprimir mayor eficacia a la lucha contra el terrorismo. Una vez más, se trataba de alcanzar ese complejo equilibrio entre libertad y seguridad que han perseguido, con mayor o menor acierto, todos aquellos Estados que se han enfrentado a la violencia terrorista y que en casi todos los casos ha exigido importantes sacrificios en el terreno de los derechos fundamentales, adoptados en nombre de una excepcionalidad que, en muchos casos, ha llegado a cronificarse y en otros ha sido corregida por los órganos jurisdiccionales encargados del control de la constitucionalidad y la protección de las libertades públicas (Tenorio Sánchez, 2010).

El Derecho excepcional en el terreno de las libertades públicas se justifica porque pretende hacer frente a las más preocupantes amenazas de alteración de la esencia misma de nuestra convivencia. Así lo contempló el Constituyente en 1978 al introducir el Capítulo V del Título I de la Constitución con la rúbrica «De la suspensión de los derechos y libertades», materia a la que se dedica el [artículo 55](#) CE, cuyo apartado 2

aborda específicamente la suspensión individual de derechos, mientras que el apartado 1 se refiere a la suspensión general de derechos y libertades.

Precisamente la suspensión individual de derechos y libertades conecta explícitamente con las necesidades de la lucha antiterrorista pues con arreglo al [artículo 55.2 CE](#): «Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas».

El primer debate que se suscita sobre esta reserva de ley orgánica es el relativo a si se trata de una ley orgánica de vigencia temporal limitada, para permitir concretas investigaciones en la lucha antiterrorista o para hacer frente a amenazas extraordinarias o, por el contrario, se trata de una ley orgánica de vigencia indefinida y regulación general de los casos en que procede la suspensión individual de derechos. En el fondo, la pregunta es si estamos ante un verdadero derecho excepcional o ante la regulación ordinaria de los instrumentos de investigación de los delitos de terrorismo que son, por su propia naturaleza, de extraordinaria gravedad. Ambas interpretaciones han estado vigentes en diferentes momentos de la aplicación del [artículo 55.2 CE](#).

En efecto, el primer desarrollo legislativo del artículo constitucional fue la respuesta a una concreta amenaza terrorista a través de una fragmentaria «legislación antiterrorista», como verdadero derecho de excepción. Así, al entrar en vigor la Constitución estaba vigente la [Ley 56/1978, de 4 de diciembre](#), sobre medidas en relación con los delitos cometidos por grupos organizados y armados, cuya vigencia inicialmente prevista era de un año y que se prorrogó por otro año más. Posteriormente se aprobaron las Leyes Orgánicas 11/1980 y 2/1981 (la conocida como «Ley de defensa de la democracia») y ambas desembocaron en la [Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre](#), contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas, sobre la que recayó la [STC 25/1981 de 14 julio](#) (RTC 1981, 25), que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco por falta de legitimación activa. La Ley Orgánica 9/1984 se aprobó con vigencia indefinida, salvo algunos de sus preceptos que tenían una vigencia temporal limitada a dos años.

Estas leyes orgánicas crearon un verdadero derecho excepcional, entendido como respuesta extraordinaria a una amenaza igualmente extraordinaria y, por consiguiente, de vigencia temporal limitada, en tanto que respuesta a esa concreta amenaza.

Sin embargo, el desarrollo posterior del [artículo 55.2 CE](#) se ha producido a través de leyes orgánicas de vigencia indefinida. Así, las Leyes Orgánicas 3/1988, de 25 de mayo, de reforma del [Código Penal](#) y 4/1988, de 25 de mayo, de reforma de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#), incorporaron las medidas excepcionales de suspensión individual de derechos en los códigos normativos.

Lo mismo puede decirse de la más reciente [Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre](#), de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica, que finalmente introdujo solo modificaciones formales en el [artículo 579](#) de la LECrim, a pesar de que la idea inicial del anteproyecto era más amplia.

Esta evolución permite constatar que el legislador orgánico ha entendido que la vigencia temporal limitada, inherente a decisiones tan incisivas como la suspensión individual de derechos fundamentales, no es exigible respecto de la ley orgánica que

desarrolla el [artículo 55.2](#) CE, sino respecto de las propias medidas de suspensión, tal como acertadamente señaló Vírgala Foruria frente a quienes sostenían que las leyes orgánicas dictadas ex [artículo 55.2](#) CE debían tener vigencia temporal limitada (Vírgala Foruria, 1994, p. 68) pues en caso contrario estaríamos ante una *supresión* de derechos, en lugar de ante una suspensión de los mismos (López Garrido, 1987).

En este debate es inevitable advertir un cierto reconocimiento del carácter permanente y no excepcional de la amenaza terrorista y, por consiguiente, una cierta «normalización» de las medidas extraordinarias para combatir el terrorismo, incorporándolas al ordenamiento jurídico de forma estable y permanente aunque garantizando, eso sí, que las medidas restrictivas de derechos tengan una duración limitada en el tiempo. Como observa De Vergottini, «la amenaza terrorista se considera presente a largo plazo en cuanto connatural al actual estado de las relaciones de la Comunidad internacional y de los grupos y organizaciones no estatales que se mueven en su ámbito. Los Estados y sus ciudadanos se acostumbran a la permanencia del fenómeno terrorista» (De Vergottini, 2004, p. 23).

Algo similar ha sucedido en todos los sistemas constitucionales que se han enfrentado a la violencia terrorista, aunque esta «normalización» del régimen excepcional ha merecido un importante reproche en la doctrina científica (Galli, 2011; Tenorio Sánchez, 2010, p. 40). Así, en Francia, el recrudecimiento de la amenaza terrorista llevó, tras los atentados del 13 de noviembre de 2015, a la declaración del estado de emergencia, al amparo de la Ley 55-385, de 3 de abril de 1995, prorrogado en varias ocasiones mediante la aprobación de sucesivas leyes de vigencia temporal limitada. En el exhaustivo informe elaborado por los diputados Georges Fenech y Sébastien Pietrasanta, ponentes de la Comisión de investigación de la Asamblea Nacional sobre la lucha contra el terrorismo creada tras los atentados de 7 de enero de 2015, se dedican varias páginas a valorar la eficacia del estado de emergencia, concluyendo que se trata de una medida útil, aunque limitada⁸⁾.

Probablemente por la triste constatación de que el terrorismo de corte yihadista no es una amenaza puntual para Francia, sino un problema permanente, el Presidente Macron prefirió sustituir la legislación excepcional y de vigencia temporal limitada por una nueva Ley antiterrorista, que incorporase de forma permanente en el ordenamiento jurídico los poderes excepcionales para luchar contra la amenaza, evidentemente con la exhaustiva regulación de sus límites y condiciones habilitantes. Así, tras sucesivas prórrogas, el 1 de noviembre de 2017 se ponía fin a la vigencia del derecho excepcional decretado después de los atentados de la «sala Bataclan» de París, el 13 de noviembre de 2015 y se sustituía por la Ley de 30 de octubre de 2017⁹⁾, de vigencia indefinida, que ha incorporado al ordenamiento jurídico francés las medidas extraordinarias de suspensión individual de derechos para combatir eficazmente la amenaza terrorista.

Tal como sucedió en España cuando las leyes orgánicas 3 y 4/1988 modificaron el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal para incorporar con vigencia indefinida las medidas de suspensión individual de derechos que pueden adoptarse en la lucha antiterrorista, la crítica política y doctrinal a la Ley francesa de 2017 ha consistido, entre otros aspectos, en cuestionar la transformación en permanente de lo que hasta ahora era un derecho excepcional de vigencia limitada en el tiempo (Pierre-Caps, 2016, p. 508).

Francia y otros países de la Unión Europea han constatado en la segunda década del siglo XXI lo que España asumió desde la aprobación de la Constitución de 1978: la amenaza terrorista no es episódica, coyuntural ni temporal, sino que se trata de un problema mucho más profundo y, por desgracia, presente de forma permanente en

nuestra sociedad. Las medidas extraordinarias se incorporan al Derecho ordinario cuando el problema excepcional se convierte en cotidiano. Ésta es la triste realidad de los instrumentos jurídicos para luchar contra el terrorismo. En todo caso, como observa Ignatieff (Ignatieff, 2018, p. 78) «el Estado de Derecho no corre peligro por las emergencias en sí, sino por la utilización politizada del riesgo para justificar medidas de emergencia que no son realmente necesarias para enfrentarse a la amenaza que acecha».

Especialmente relevante es la cuestión sobre los concretos derechos fundamentales que el [artículo 55.2](#) CE permite suspender de forma individual para hacer posible una mayor eficacia en la investigación de los delitos de terrorismo. Evidentemente en los tres casos señalados por el precepto constitucional se impone la «necesaria intervención judicial» y el «adecuado control parlamentario» como límites a una potestad discrecional que incide en el contenido esencial de derechos fundamentales dotados de la máxima protección constitucional. La necesidad de reducir al mínimo la discrecionalidad de la autoridad gubernativa ha sido expresada en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que resulta expresiva la STS 145/2014, según la cual «la ley debe indicar el alcance de la discrecionalidad conferida a las autoridades competentes y la manera de su ejercicio, con la suficiente claridad como para proporcionar a las personas la protección adecuada contra una injerencia arbitraria».

Así, con arreglo al [artículo 55.2](#) CE los derechos y garantías cuyo ejercicio puede ser individualmente suspendido son:

- a) La duración máxima de setenta y dos horas de la detención preventiva, prevista en el [artículo 17.2](#) CE.
- b) La inviolabilidad del domicilio y la necesidad de resolución judicial para efectuar en él entradas o registros, prevista en el [artículo 18.2](#) CE.
- c) El secreto de las comunicaciones consagrado en el [artículo 18.3](#) CE.

Tras cuarenta años de vida constitucional, esta enumeración plantea la duda acerca del carácter exhaustivo o no de la referencia del [artículo 55.2](#) CE o, lo que es lo mismo, si cabe establecer por ley orgánica medidas de suspensión individual de otros derechos diferentes de los tres mencionados en la Constitución. La realidad es que el ordenamiento jurídico aprobado para luchar contra el terrorismo contempló otros derechos fundamentales susceptibles de ser suspendidos de forma individual, como la posibilidad de clausura de medios de difusión, que incide en la libertad de prensa del [artículo 20](#) CE. El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre este ultra vires de la legislación antiterrorista en la [STC 199/1987, de 16 de diciembre](#) (RTC 1987, 199) y declaró la inconstitucionalidad del [artículo 21.1](#) de la Ley Orgánica 9/1984 afirmando que «el legislador no estaba, pues, habilitado para establecer una suspensión singular del derecho reconocido en el art. 20 de la Constitución para el caso de los delitos de terrorismo y bandas armadas. Sin embargo, la consecuencia práctica del art. 21.1 equivale a una auténtica suspensión del derecho». Parece coherente con esta doctrina sostener que la referencia del [artículo 55.2](#) CE a las garantías previstas en los [artículos 17.2, 18.2 y 18.3](#) CE lo es a modo de numerus clausus, lo que parece perfectamente lógico si asumimos que se trata de suspender de forma individualizada derechos fundamentales dotados de la más intensa protección constitucional.

Tras cuatro décadas de experiencia constitucional y una vez conseguida la desarticulación de ETA, lo que debemos plantearnos es si, dado el perfil contemporáneo

de la amenaza, en la actualidad pudiera resultar más eficaz para la lucha antiterrorista la suspensión de otras libertades públicas que el Constituyente no contempló hace 40 años, porque nada hacía presagiar que llegarían a tener una estrechísima vinculación con la lucha antiterrorista. Por esta razón, dedicamos el siguiente epígrafe de este trabajo a plantear, desde la perspectiva del Derecho constitucional, algunas reflexiones sobre las dificultades que plantea la lucha contra el terrorismo yihadista.

IV. EL SISTEMA DE LIBERTADES ANTE LA AMENAZA DEL TERRORISMO YIHADISTA

La lucha contra el terrorismo en la actualidad no puede entenderse desligada de los profundos cambios sociales que supone la sociedad digital y que, lamentablemente, también alcanzan a todas las modalidades del crimen, incluido el terrorismo.

En 1995 existían en España 50.000 usuarios de Internet y, sólo un año más tarde, el porcentaje de internautas ascendió al 1,3% de la población¹⁰⁾, en lo que se podía intuir como una profunda y acelerada transformación social. En 2015 el porcentaje de personas entre 16 y 24 años que reconocían haber utilizado Internet en los últimos tres meses ya era del 98,5%¹¹⁾, lo que es tanto como decir que toda la población en ese intervalo de edad realiza un uso cotidiano de la Red.

A finales de 2017 se estima que hay más de 4.000 millones de usuarios de Internet o, lo que es lo mismo, el 54,4% de la población¹²⁾ y que existen unos 20.000 millones de dispositivos conectados a la Red¹³⁾ en el pujante inicio de otro cambio de hábitos sociales conocido como el Internet de las cosas (IoT) o, para algunos, el *Internet of everything*.

Así las cosas, es evidente que si hay una tendencia sociológica que define por encima de cualquier otra la sociedad en que vivimos es la llamada ciberdependencia. En su interesante informe sobre riesgos globales (*The Global Risks Report, 2018* ¹⁴⁾), el Foro Económico Mundial identifica tendencias y riesgos, al tiempo que analiza las relaciones entre unos y otros. Entre las tendencias aparece con claridad la creciente ciberdependencia de nuestras sociedades mientras que entre los riesgos se identifican los ciberataques de gran impacto, los incidentes relacionados con el fraude o robo masivo de datos, la polarización de las sociedades o el incremento de los sentimientos identitarios, que también se relacionan con el cambio de paradigma que la sociedad digital ha supuesto en la forma de relacionarnos.

En este contexto, resulta innegable que la medida suspensiva de derechos que con mayor alcance puede contribuir a la investigación eficaz contra el terrorismo es la que afecta al secreto de las comunicaciones (🔴 [artículo 18.3](#) CE). No en vano, una de las medidas más innovadoras y polémicas de la Ley antiterrorista francesa de 2017 es precisamente la regulación de un sistema de detección e investigación de las comunicaciones hertzianas.

En este punto resulta interesante introducir algunas reflexiones sobre el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones con fines terroristas, es decir, sobre el ciberterrorismo, cuya investigación difícilmente puede llevarse a cabo con éxito si no se dispone de amplios poderes de intervención en el mundo digital, que pueden exigir la suspensión individual del secreto de las comunicaciones, tal como prevé el 🔴 [artículo 55.2](#) CE, aunque con un significado sin duda muy diferente al que pretendieron darle nuestros constituyentes.

En la fecha en que se escriben estas páginas es innegable que la ciberdelincuencia ha experimentado en muy poco tiempo un crecimiento vertiginoso, tanto en el número de delitos que se cometen por medios digitales como en el número de víctimas y en el impacto económico de esta nueva forma de criminalidad, que resulta cada día más lucrativa y amenaza con desbancar al negocio delictivo por excelencia, que es el tráfico de drogas. Sin embargo, no es menos cierto que el ciberterrorismo ha estado limitado hasta ahora a ser una herramienta de comunicación, coordinación, propaganda y puesta en común de conocimiento, tal como advierte EUROPOL en su Informe sobre el crimen organizado en Internet (*Internet Organised Crime Threat Assesment 2017* ¹⁵), sin que hasta la fecha se hayan constatado verdaderas capacidades de las organizaciones terroristas para dirigir ciberataques de impacto contra sus objetivos.

En cualquier caso, el que los terroristas no hayan utilizado hasta ahora las tecnologías digitales como vector de ataque se debe, probablemente, a su incapacidad para hacerlo, mucho más que a su falta de voluntad, teniendo en cuenta que una de las premisas del terrorismo yihadista es instar a los actores solitarios a servirse de objetos cotidianos y aparentemente inofensivos para provocar sus ataques (caso paradigmáticos de los atentados mediante atropello con vehículos pesados o, como en Barcelona en agosto de 2017, con furgonetas).

No puede decirse lo mismo, sin embargo, de la utilización de las redes sociales como herramienta de captación, adoctrinamiento, radicalización o apología, donde DAESH ha demostrado una extraordinaria frialdad de cálculo, desarrollando un aparato de propaganda enormemente eficaz. Este aparato constituye a la postre la gran fortaleza de esta organización terrorista internacional y su principal diferencia con la que fuera su organización matriz, Al Qaeda, que nunca llegó a diseñar una estrategia de comunicación digital tan seductora para miles de personas, muchas de ellas residentes en países occidentales, que han sufrido un acelerado proceso de radicalización y transformación en terroristas solo por el efecto seductor y movilizador de las campañas en redes sociales del llamado Califato.

En el atentado de Berlín, el 11 de noviembre de 2016, un terrorista individual lanzó un camión de gran tonelaje contra una multitud, provocando un gran número de víctimas, de forma similar a lo sucedido en el «Paseo de los Ingleses» de Niza el 14 de julio de ese mismo año. Pues bien, solo unos días antes del ataque terrorista de Berlín, la revista *Rumiyah*, uno de los macabros altavoces digitales de la propaganda del DAESH, bajo el título «Just Terror Tactics», describía con precisión las instrucciones para causar una matanza utilizando vehículos pesados. «Los vehículos son como los cuchillos, porque es extremadamente fácil adquirirlos. Pero a diferencia de los cuchillos, que generan sospechas si son descubiertos, los vehículos no generan absolutamente ninguna duda, debido a su uso extendido en todo el mundo».

Por desgracia no fue éste el último atentado realizado con la misma metodología cruel pues unos meses después, esta vez en Londres, fue un vehículo todoterreno el arma utilizada por un terrorista para cometer un nuevo ataque contra objetivos civiles en un lugar especialmente emblemático, cargado de simbolismo, como es el puente de Westminster, en las inmediaciones del Parlamento Británico y poco después el escenario del terror sería la ciudad de Barcelona.

En el relato de los terroristas todos los elementos de la puesta en escena tienen importancia pues están encaminados a un objetivo que no es otro que provocar un estado de terror en la población, tal como recoge la definición de terrorismo de Naciones Unidas y también nuestro Código Penal en su [artículo 573](#).

El terrorismo yihadista internacional de organizaciones como el DAESH alcanza el mayor exponente de la crueldad no sólo por el especial ensañamiento de sus acciones, dirigidas deliberadamente contra la población civil y orientadas a causar el mayor número de muertes, sino por el aparato de apología, captación y difusión utilizado por la organización criminal para expandir su doctrina fanática y, lo que es más preocupante, conseguir la adhesión de individuos que, sin establecer ningún vínculo orgánico y, en muchos casos, sin llegar a entrar en contacto con la organización ni recibir instrucciones, son capaces de impregnarse de fanatismo hasta el punto de convertirse en actores o ejecutores solitarios en nombre del delirante totalitarismo inoculado eficazmente desde las redes sociales. Nunca una organización terrorista había resultado tan eficaz en el manejo de su instrumental de comunicación.

El DAESH ha mantenido una lucha tenaz por el liderazgo de la yihad internacional y para ello no sólo ha pretendido consolidar el «Califato» (auténtica pretensión de soberanía de una organización terrorista sobre un territorio y una población), sino que ha puesto especial empeño en las acciones de propaganda y enfrentamiento con Occidente.

La permeabilidad de determinados individuos a los mensajes de la propaganda terrorista, cuidadosamente suministrados en un formato seductor (lenguaje persuasivo, imágenes de violencia extrema, incluso música de ritmo intenso), es una de las claves del éxito de la llamada tercera oleada de terrorismo yihadista. Por eso, en este terreno más que en ningún otro se acredita la necesidad de articular mecanismos adecuados de investigación en el ámbito digital, como sucedió en España con Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica. La habilitación suspensiva del [artículo 55.2](#) CE respecto del secreto de las comunicaciones nunca pudo estar más justificada pues no se conseguirán avances reales en la lucha contra el terrorismo yihadista si no se penetra en su entramado digital para hacer frente a algo mucho más difícil de combatir que los propios terroristas, como es su fanática doctrina diseminada a lo largo y ancho del ciberespacio. El artículo 21 de la Directiva de la Unión Europea sobre terrorismo (2017) impone a los Estados miembros la adopción de «las medidas necesarias para garantizar la rápida eliminación de los contenidos en línea albergados en su territorio constitutivos de provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo».

Aparece así un nuevo debate constitucional en el terreno de los derechos fundamentales, que sin duda está llamado a un fecundo desarrollo. Precisamente cuando se critica una supuesta involución autoritaria en el terreno de las libertades públicas y, particularmente, de la libertad de expresión en España, se hace imprescindible una reflexión sosegada sobre la forma de enfrentarse a la diseminación de la doctrina fanática de los terroristas que, con los mecanismos de reverberación de la sociedad digital, puede convertirse en un elemento tan nocivo como las propias acciones criminales. Así, por ejemplo, la incorporación en el [artículo 575.2](#) del Código Penal del delito de adiestramiento pasivo ha generado comentarios críticos en la doctrina (Bilbao Ubillos, 2018, p. 472) e incluso ha sido objeto de una interpretación correctora por parte del Tribunal Supremo, como demuestra la STS 354/2017, de 17 de mayo.

Asimismo, el año en que se constata la derrota de ETA con la vergonzosa parodia de su disolución ante los medios, se impone como exigencia ética la llamada «batalla del relato». Una batalla que difícilmente puede abordarse si no se contemplan consecuencias para quienes utilizan las redes digitales para tratar de provocar el mismo dolor y la misma humillación en las víctimas del terrorismo que causaron quienes cometieron los atentados o para ensalzar aquellas ideologías que acarrearón en España

muerte y destrucción y que hicieron que durante años el terrorismo de ETA fuese percibido como el principal problema de los españoles.

La necesaria actualización de la libertad de expresión o la libertad de prensa en el mundo contemporáneo provoca un interesante debate constitucional que no ha de ser de ruptura con los conceptos anteriores sino de rigurosa adaptación de los mismos a circunstancias sociales muy diferentes a las que alumbraron tales conceptos. Los ejemplos aparecen en todos los órdenes y en todos los sistemas constitucionales. Así, por ejemplo, en el terreno de la libertad de prensa podemos recordar que la Asociación Judicial Watch presentó una demanda ante el Tribunal de Apelaciones del Distrito de Columbia contra la negativa del servicio de inteligencia norteamericano (CIA) a facilitar 52 fotografías del cadáver del terrorista Osama Bin Laden, con el argumento de que tales imágenes estaban clasificadas como *top secret* por la *Freedom Information Act* de 1966. La controversia fue resuelta por la Sentencia del Tribunal de Apelaciones del Distrito de Columbia, de 21 de mayo de 2013, que aplica el viejo criterio del *clear and present danger of harm to the Nation*, elaborado por el Tribunal Supremo, para llegar a la conclusión, tras ponderar todos los argumentos expuestos por las partes, de que «la desclasificación debe causar algún grado de daño a la seguridad nacional –en el caso de la clasificación en «Top Secret», excepcionalmente grave– que sea identificable y describible. Y en las conclusiones mantiene que las imágenes del personal militar norteamericano enterrando al fundador y líder de Al Qaeda puede causar un daño excepcionalmente grave» (Soto Lostal, 2017, p. 400).

En definitiva, la libertad de expresión, como la libertad de prensa, constituyen la premisa mayor de los sistemas democráticos y su protección es un imperativo ético y jurídico, lo cual no debe ser obstáculo para que se adopten las medidas necesarias en una sociedad hipercomunicada para impedir que se parasiten tales libertades públicas por quienes no pretenden otra cosa que ponerlas al servicio de la destrucción del propio sistema constitucional. Todo ello exige nuevos estándares de protección de los derechos fundamentales adaptados a nuevos tiempos, sin dejar de responder nunca a la «cuestión latente de cuánta libertad estamos dispuestos a ceder a cambio de una mayor seguridad» (Bilbao Ubillos, 2018, p. 471).

Entrando en el examen de otros derechos y libertades que pueden verse comprometidos en la lucha antiterrorista, debemos comenzar por señalar que la dimensión global de la amenaza terrorista plantea también importantes retos sobre el alcance de las decisiones adoptadas por determinados Estados y organizaciones internacionales, cuando producen efectos transnacionales planteando el problema de una posible contradicción con los estándares nacionales y regionales de protección de derechos fundamentales. El caso paradigmático es el Asunto Kadi¹⁶⁾, considerado como «un ejemplo de constitucionalismo en acción en un marco transnacional» (Serra Cristóbal, 2016, p. 495). El caso Kadi y otros posteriores que han confirmado la misma doctrina subrayan la necesidad de someter las decisiones adoptadas en la lucha global contra el terrorismo a las exigencias derivadas de los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos fundamentales y libertades públicas.

Hecha esta consideración, podemos constatar que en el actual escenario internacional de lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, se plantean nuevos retos en el terreno de los derechos fundamentales, diferentes de los mencionados en el [artículo 55.2](#) CE. Así, la lucha antiterrorista podría verse beneficiada del acceso a la información procedente de datos personales, lo que afecta a uno de los derechos fundamentales de mayor proyección en la sociedad digital, como es el derecho a la privacidad y sus concretas manifestaciones emanadas del derecho a la protección de datos de carácter personal. En España el Tribunal Constitucional reconoció

tempranamente la existencia de un auténtico derecho fundamental a la protección de datos personales, con fundamento en el [artículo 18.4](#) CE (así, entre otras, la STC 94/1988, 254/1993 y, sobre todo, 292/2000).

El sacrificio de la privacidad en aras de una mayor eficacia en la prevención e investigación del terrorismo subyace en la controversia sobre la llamada Directiva PNR de la Unión Europea¹⁷⁾, pendiente de transposición en nuestro ordenamiento jurídico, que establece determinadas obligaciones de transmisión de datos de pasajeros de tráfico aéreo (nombre, dirección, itinerario de vuelo, medios de pago, equipaje, frecuencia de vuelos, etc.), con el fin de utilizarlos al servicio de la lucha antiterrorista. La protección de la privacidad retrasó durante años la aprobación de la llamada Directiva PNR, estancada en la Comisión LIBE del Parlamento Europeo desde 2007 y cuyo impulso definitivo se produjo en el Consejo de Ministros de Interior de la Unión Europea (Consejo JAI) de 4 de diciembre de 2015, inmediatamente después de los atentados de la discoteca Bataclan.

Desde el 25 de mayo de 2018 está plenamente en vigor el Reglamento General de Protección de Datos¹⁸⁾ de la Unión Europea, una norma que ha cristalizado un nuevo paradigma en materia de tratamiento de datos de carácter personal. El reto en este campo será alcanzar otro equilibrio constitucional entre los derechos derivados de la protección de datos y las posibilidades que el *big data* ofrece en el terreno de la protección de la seguridad y la lucha contra la criminalidad más grave¹⁹⁾. La nueva Directiva sobre tratamiento de datos en la prevención e investigación del crimen, mucho más ambiciosa que la Decisión Marco de 2008 que deroga, subraya la «obligación de garantizar el cumplimiento de los principios básicos que regulan la protección de datos personales» (Considerando 7), de tal suerte que «establece normas mínimas que han de respetarse en el tratamiento de datos dentro de cada Estado miembro, establece derechos concretos y fija límites en el flujo de datos» (Serra Cristóbal, 2016, p. 492).

El TJUE ha tenido ocasión de pronunciarse ya sobre el necesario respeto a la privacidad, que se proyecta en la exigencia de proporcionalidad a cualquier medida que implique injerencia en los derechos fundamentales, tal como señaló el Asunto *Digital Rights Ireland y Seitlinger y otros* (2014)²⁰⁾, que llevaron, por vulnerar ese principio de proporcionalidad, a la declaración de nulidad de la [Directiva 2006/24/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones.

En el mismo orden de decisiones judiciales relevantes se encuentra la Sentencia del TJUE, de 6 de octubre de 2015, en el Asunto *Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner*, que anuló la decisión *Safe Harbour* de la Comisión adoptada en 2000, relativa a la transferencia de datos personales desde Estados miembros de la UE hacia Estados Unidos y cuestionó los estándares de seguridad de Estados Unidos en el tratamiento de la información. Esta Sentencia provocó la aprobación de un nuevo Acuerdo en 2016, el *EU-US Privacy Shield* para garantizar el cumplimiento de las exigencias europeas en materia de protección de datos de carácter personal (Serra Cristóbal, 2016, p. 498).

Como observa López Aguilar, «estos dos pronunciamientos del TJ completan su ya amplia y consistente doctrina jurisprudencial en materia de derechos fundamentales al tiempo que efectúan de consuno un paso adelante de gran significación en la protección de los derechos de la privacidad –derecho a la intimidad personal y familiar ([art. 18](#) CE), derecho a la «vida privada» ([art. 8](#) CDFUE)– ante la revolución tecnológica e informacional de las comunicaciones electrónicas y la digitalización del tratamiento

automatizado de los datos personales» (López Aguilar, 2017, p. 578).

Asimismo, si profundizamos en la eventual necesidad de limitar otras libertades públicas en la lucha contemporánea contra el terrorismo yihadista, podríamos comprobar que la legislación adoptada en otros países europeos ha puesto el acento, por ejemplo, en la libertad de circulación, tratando de controlar la entrada en territorio nacional de los combatientes terroristas extranjeros o evitar la salida del territorio nacional de aquellos que pretenden desplazarse a zonas de conflicto (singularmente Siria) para incorporarse a organizaciones terroristas como el DAESH o recibir entrenamiento de combate o adiestramiento terrorista.

El establecimiento de medidas de seguimiento y vigilancia de los *foreign fighters* retornados es otra de las medidas excepcionales de suspensión de libertades individuales que encontramos en las leyes antiterroristas, como es el caso del conjunto de medidas legislativas contra el terrorismo propuesto por la Primera Ministra británica Theresa May tras el atentado de Londres, de junio de 2017.

El terrorismo yihadista ha desarrollado un concepto de amenaza protagonizado por individuos que, en muchos casos, ni siquiera tienen vinculación orgánica con grupos o células terroristas, sino que actúan de forma autónoma, según el modelo de los actores solitarios que teorizó el ingeniero sirio nacionalizado español Abu Musab al-Suri en su «Llamamiento a la resistencia islámica global», en enero de 2005, un «voluminoso texto en árabe que subraya que el campo de batalla primordial de la yihad mundial será en adelante Europa» (Kepel, 2015, p. 22). Al Suri «desprecia las formas jerárquicas de organización política y exhorta una estrategia yihadista basada en células inconexas y operaciones individuales, un llamamiento al que respondieron los actuales asesinos autointoxicados» (Mishra, 2017, p. 123).

En este contexto, la gran conquista de naturaleza constitucional que suponen en la Unión Europea las libertades de circulación quedan sometidas a un fuerte cuestionamiento, pues la libertad de circulación de personas tropieza inevitablemente con la amenaza que supone el fenómeno del retorno de combatientes terroristas, calificado de amenaza grave y creciente por Naciones Unidas en la Resolución 2178, de 24 de septiembre de 2014 y objeto de tipificación penal en la Directiva de la Unión Europea sobre terrorismo (2017), cuyo considerando 12 contempla la necesidad de «tipificar el hecho de viajar al extranjero con fines terroristas, en concreto no solo la comisión de delitos de terrorismo y el adiestramiento y la recepción de adiestramiento, sino también la participación en las actividades de un grupo terrorista».

En el mismo terreno de los nuevos debates constitucionales provocados por la lucha contra el yihadismo se encuentran las consideraciones sobre los nuevos supuestos de privación de la nacionalidad, como mecanismo de protección frente al fenómeno preocupante vivido en muchas ciudades europeas al constatar que los detenidos por terrorismo habían adquirido la nacionalidad del país que pretendían aterrorizar con sus acciones. En Francia se planteó lo que Pierre-Caps califica como «constitucionalización del estado de urgencia» de tal suerte que la privación de la nacionalidad francesa «tomó inmediatamente la forma de proyecto de ley constitucional “de protección de la nación” el 23 de diciembre de 2015, y dio lugar a un intenso debate político y constitucional» (Pierre-Caps, 2016, p. 508). El fracaso de este proyecto de reforma constitucional está ligado a un planteamiento profundo sobre la naturaleza de la nacionalidad en el terreno de los derechos fundamentales, pues «tanto el Consejo de Estado como las jurisprudencias europeas tienden a entender el derecho a la nacionalidad como un derecho humano» (Pierre-Caps, 2016, p. 524). Nuevamente el equilibrio entre libertades públicas y eficacia en la lucha contra el terrorismo plantea

debates que exigen actualizar conceptos y adaptarlos racionalmente a nuevos desafíos.

En última instancia, en el centro mismo de las nuevas controversias sobre derechos fundamentales y lucha contra el terrorismo se encuentran aquellas medidas que permiten suspender individualmente las garantías de la libertad religiosa, articulando procedimientos gubernativos para decretar el cierre cautelar de lugares de culto, tal como permite la Ley francesa de 30 de octubre de 2017. En España se planteó el debate sobre la inscripción de los ministros de culto en un registro público tras los atentados de Barcelona y Cambrils de agosto de 2017, aunque elementales exigencias emanadas del [artículo 16](#) CE impiden que el Registro de Ministros de Culto del Ministerio de Justicia, en funcionamiento desde el pasado 31 de octubre de 2017, pueda tener alguna virtualidad como elemento de control, lo que ciertamente nunca estuvo en la intención de este registro, aunque en los días inmediatamente posteriores a los atentados algunos medios de comunicación planteasen este debate que en nuestro sistema de libertades públicas no tiene cabida.

V. CONCLUSIONES

Los ataques que ha sufrido Europa en los últimos años persiguen, como explica Gilles Kepel «fomentar una guerra de todos contra todos destinada a hacer implosionar al Viejo Continente» (Kepel, 2015). Es indudable que ese efecto se consigue no sólo a través de masacres como la de Madrid en 2004, Londres en 2005 o, más recientemente, París, Bruselas, Berlín, nuevamente Londres o Barcelona, sino también sembrando la discordia y generando la desafección hacia los principios y valores largamente cultivados en los que se asienta la civilización europea.

El terrorismo es la negación misma de todo aquello en lo que se sustenta nuestra arquitectura constitucional y tiene el riesgo de provocar reacciones igualmente incompatibles con los postulados del Estado de Derecho. El ejemplo de Alemania es revelador si constatamos que durante el año 2015, en plena amenaza terrorista, los delitos de odio se incrementaron en un 77% y, en particular, los de carácter xenófobo aumentaron más del 116%. Si lo que pretenden los terroristas es la implosión de la vieja Europa, sembrar la discordia del extremismo puede ser, desgraciadamente, una estrategia eficaz.

Precisamente por esta razón, creemos que frente a la amenaza terrorista la defensa del Estado constitucional exige construir un ecosistema de fortaleza cívica, unidad política, eficacia policial, comunidad de inteligencia y cooperación internacional. En España, bajo la égida de la Constitución de 1978, tras cuarenta años de experiencia resolviendo la difícil ecuación que combina derechos fundamentales y protección de la seguridad ciudadana, la firmeza de esos principios y valores constitucionales han permitido la derrota y desarticulación de ETA, tras un profundo sufrimiento, que demostró a la postre la superioridad moral del Estado de Derecho y de la sociedad civil, nunca doblegada por el totalitarismo del terror. Estos mismos principios y convicciones deben actualizarse en la Unión Europea y en España para hacer frente al terrorismo yihadista como amenaza de nuevo cuño que exige la actualización de los conceptos y doctrinas que en el pasado han presidido la actuación de los poderes públicos frente al fanatismo terrorista.

Cuando se cumplen cuarenta años de acreditada madurez constitucional, se confirma que la serena defensa de nuestros valores y convicciones y la confianza en la fortaleza del Estado de Derecho deben seguir siendo el patrón de nuestra acción tenaz contra la más grave amenaza a la seguridad a la que nos enfrentamos en España y en Europa.

BIBLIOGRAFÍA

Bilbao Ubillos, J.M. (2000). La excarcelación tenía un precio: El Tribunal enmienda la plana al legislador. (Comentario de la STC 136/1999, en el caso de la Mesa Nacional de HB). *Revista Española de Derecho Constitucional* , 58, 277-342.

Bilbao Ubillos, J.M. (2018). Libertad versus seguridad. En Álvarez Vélez, M.I y Vidal Prado, C. (coord.), *La Constitución Española: 1978-2018* (pp. 447-486). Madrid: Lefebvre.

Freixas, T. y Remotti, J.C. (1995). La configuración constitucional de la seguridad ciudadana. *Revista de Estudios Políticos*, 87, 141-162.

Galli, F. (2011). La legislación antiterrorista en Europa y la normalización de medidas extraordinarias: hacia la prevención, la vigilancia y la seguridad. En Masferrer, A. (coord.), *Estado de derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo: una aproximación multidisciplinar (histórica, jurídico-comparada, filosófica y económica* (pp. 397-434). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

Ignatieff, M. (2018). *El mal menor. Ética política en una era de terror* . Madrid: Taurus.

Kepel, G. (2015). *El terror entre nosotros. Una historia de la yihad en Francia*. Barcelona: Península.

López Aguilar, J.F. (2017). La protección de datos personales en la más reciente jurisprudencia del TJUE: los derechos de la CDFUE como parámetro de validez del derecho europeo, y su impacto en la relación transatlántica UE-EE.UU. *Teoría y Realidad Constitucional* , 39, 557-581.

López Garrido, D. (1987). *Terrorismo, política y derecho. La legislación antiterrorista en España, Reino Unido, República Federal de Alemania, Italia y Francia* . Madrid: Alianza.

Mishra, P. (2017). *La edad de la ira. Una historia del presente* . Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Pierre-Caps, S. (2016). El fracaso del proyecto de ley constitucional de «protección de la Nación» para incluir en la constitución francesa el estado de urgencia y la privación de la nacionalidad. *Teoría y Realidad Constitucional* , 38, 507-528.

Serra Cristóbal, R. (2016). Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común. *Teoría y Realidad Constitucional* , 38, 487-503.

Soto Lostal, S. (2017). Comentarios a la legislación española sobre secretos oficiales a la vista de la sentencia de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (EEUU) de 21 de mayo de 2013. *Revista Española de Derecho Constitucional* , 111, 379-412.

Tenorio Sánchez, P. (2010). *Constitución, derechos fundamentales y seguridad. Panorama comparativo* . Madrid: Thomson Reuters-Civitas.

Vergottini, G. (2004). La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo. *Revista de Derecho Político* , 61, 11-36.

Vírgala Foruria, E. (1994). La suspensión de derechos por terrorismo en el ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional* , 40, 61-132.

FOOTNOTES

1

«Los actos terroristas constituyen una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en los que se basa la Unión». 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.

2

Obtenido de <http://www.cevipof.com/fr/dynamiquespolitiques/mip/mip/>

3

Las medidas restrictivas de derechos de la *Patriot Act* tenían su vigencia temporal limitada al 31 de diciembre de 2005. Ese año se produjo la tramitación parlamentaria de las nuevas medidas a adoptar, con un resultado muy diferente en cada Cámara del Congreso. Así, el Senado optó por dejar sin efecto muchas de las limitaciones de derechos introducidas en 2001, si bien la Cámara de Representantes propuso un nuevo texto legal para convertir en permanentes muchas de las restricciones de derechos aprobadas con carácter provisional. El resultado fue un nuevo texto legal nacido de una comisión parlamentaria bicameral de conciliación. Asimismo, en 2015 las previsiones de la *Patriot Act* fueron desplazadas por la *USA Freedom Act*, adoptada bajo la presión del escándalo de las grabaciones indiscriminadas realizadas por la NSA que fueron divulgadas en una masiva filtración de datos realizada por el ex analista Edward Snowden.

4

Survey of US adults, January 2018. Pew Research Center, obtenido de <http://www.people-press.org/2015/01/15/publics-policy-priorities-reflect-changing-conditions-at-home-and-abroad/>

5

Obtenido en <http://globalterrorismindex.org/>

6

Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Consejo de Ministros el 1 de diciembre de 2017, páginas 60 y siguientes, obtenido en http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf

7

Informe elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional y aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional el 20 de enero de 2017, páginas 44 y siguientes. Obtenido en file:///C:/Users/CAU/Downloads/2017-0245_Informe_Anual_de_Seguridad_Nacional_2016_ACC_EE_FINAL.pdf

8

Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 .

9

Loi 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

10

Datos del estudio «El mercado español de Internet (1997)», publicado por la consultora DBK.

11

Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Año 2015 (TIC-H), del Instituto Nacional de Estadística (INE).

12

Obtenido de <https://www.internetworldstats.com/stats.htm>

13

Obtenido de www.statista.com

14

Obtenido en <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2018>

15

Obtenido en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2017>

16

Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities (TJUE. Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, 3 Septiembre 2008).

17

Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave

18

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

19

Asimismo, debe tener en cuenta lo dispuesto en la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

20

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Gran Sala, de 8 de abril de 2014, Asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12.