

ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA Y LOS DILEMAS LEGALES DERIVADOS DEL EMPLEO DEL DERECHO SANCIONADOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN

LUCAS J. RUIZ DÍAZ¹

lucasruiz@ugr.es

Cómo citar/Citation

Ruiz Díaz, L. J. (2025).

Análisis de la pertinencia y los dilemas legales derivados del empleo del derecho sancionador de la Unión Europea en la prevención de la radicalización.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 82, 221-254.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.82.07>

Resumen

En los últimos años, la Unión Europea (UE) ha reforzado su respuesta a la radicalización que conduce al terrorismo a través de la adopción de normas de diverso alcance y naturaleza atendiendo a las competencias que tiene atribuidas. El objetivo de este estudio es doble. Por un lado, describir brevemente cuáles son esas competencias según los Tratados y cómo se han traducido en el derecho derivado. Por otro lado, valorar los principales retos jurídicos que se plantean a medida que surgen nuevas tendencias en la radicalización en Europa y el mundo. Con este análisis, se pretende contribuir al debate doctrinal acerca de la necesidad de desarrollar estrategias más eficaces para la prevención de la radicalización, identificando áreas cruciales que precisan de futuras investigaciones jurídicas y acciones políticas en áreas que figuran actualmente en el marco de las competencias de apoyo de la Unión con el fin último de poner en marcha un enfoque verdaderamente polifacético y multinivel.

¹ Profesor ayudante doctor (acreditado a profesor titular de universidad). La presente investigación se enmarca en el proyecto de investigación «La internacionalización de la prevención del fenómeno de la radicalización violenta de corte yihadista: experiencia e impacto en la Unión Europea y sus Estados miembros» (PID2020-116646RB-I00), cuya investigadora principal es Inmaculada C. Marrero Rocha. Quisiera agradecer los comentarios de los revisores, quienes han ayudado a enriquecer el texto final.

Palabras clave

Unión Europea; terrorismo; radicalización; derecho penal; prevención; seguridad europea.

**ANALYSIS OF THE RELEVANCE AND LEGAL DILEMMAS ARISING
FROM THE USE OF EUROPEAN UNION SANCTION LAW IN THE
PREVENTION OF RADICALISATION**

Abstract

In recent years, the European Union has strengthened its response to radicalisation leading to terrorism by adopting rules of variable scope and nature in accordance with its powers. The aim of this study is twofold. On the one hand, it briefly describes the EU's powers to address radicalisation under the Treaties and how these have been translated into secondary legislation. On the other hand, it aims to assess the main legal challenges that arise as new trends in radicalisation emerge in Europe and internationally. This analysis therefore aims to contribute to the doctrinal debate on the need to develop more effective strategies for the prevention of radicalisation, identifying crucial areas that require further legal research and political action in areas that currently fall within the scope of the Union's supporting competences, with the goal of implementing a truly multifaceted and multilevel approach.

Keywords

European Union; terrorism; radicalisation; criminal law; prevention; European security.

**EXAMEN DE LA PERTINENCE ET DES DILEMMES JURIDIQUES RÉSULTANT
DE L'UTILISATION DU DROIT PÉNAL DE L'UNION EUROPÉENNE DANS
LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION**

Résumé

Au cours des dernières années, l'Union européenne a renforcé sa réponse à la radicalisation menant au terrorisme en adoptant des normes de portée et de nature diverses, conformément aux compétences qui lui sont attribuées. L'objectif de cette étude est double. D'une part, décrire brièvement les compétences de l'UE en matière de lutte contre la radicalisation telles que définies dans les traités et leur traduction dans le droit dérivé. D'autre part, évaluer les principaux défis juridiques qui se posent à mesure que de nouvelles tendances en matière de radicalisation appa-

raissent en Europe et au niveau international. Cette analyse vise donc à contribuer au débat doctrinal sur la nécessité de développer des stratégies plus efficaces pour prévenir la radicalisation, en identifiant les domaines cruciaux qui nécessitent des recherches juridiques et des actions politiques futures dans des domaines qui relèvent actuellement des compétences d'appui de l'Union, dans le but ultime de mettre en œuvre une approche véritablement multiforme et à plusieurs niveaux.

Mots clés

Union Européenne; terrorisme; radicalisation; droit pénal; prévention; sécurité européenne.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. A PROPÓSITO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN. III. EL DERECHO SANCIONADOR DE LA UNIÓN EUROPEA DESTINADO A PREVENIR Y REPRIMIR LA RADICALIZACIÓN. IV. ACTUALES TENSIONES «CONSTITUCIONALES» Y DESAFÍOS FUTUROS AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Con el comienzo del siglo XXI y ante la evolución de las diferentes amenazas y desafíos a la seguridad internacional, la Unión Europea (UE) ha desplegado una amplia panoplia de medidas contra la radicalización en el marco de una política comunitaria contra el terrorismo plenamente consolidada (Burchett, 2024; Kaunert *et al.*, 2022; De Vries, 2021; Kaunert y Leonard, 2018; Reinares Nestares, 2016; Argomaniz *et al.*, 2015; Jordán, 2009). Este desarrollo legislativo ha sido posible gracias a un consenso político generalizado, especialmente acentuado a raíz de la crisis siria, pese a la vaguedad terminológica del concepto mismo (De Vries, 2021; Bennett, 2019; Coolsaet, 2016) y de su enfoque basado casi en exclusiva en atajar la radicalización yihadista hasta época reciente. En la actualidad, esta política contra la radicalización está enraizada y someramente esbozada en documentos estratégicos clave para comprender el enfoque seguido en este ámbito, como la Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas², la Estrategia Global de la UE (EGUE)³, la Agenda contra el Terrorismo⁴, la nueva Estrategia Europea de Seguridad Interior «ProtectEU»⁵ y las sucesivas Orientaciones estratégicas sobre un enfoque coordinado para la

² Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, 9956/14, Bruselas, 19 de mayo de 2014.

³ Servicio Europeo de Acción Exterior (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Disponible en: <https://is.gd/zv9pzb>.

⁴ Comunicación de la Comisión «Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder», COM (2020) 795 final, Bruselas, de 9 de diciembre de 2020.

⁵ Comunicación de la Comisión «ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior», COM (2025) 148 final, de 1 de abril de 2025.

prevención de la radicalización⁶ (Bakowski, 2025; Kaunert *et al.*, 2022; Ruiz Díaz, 2017 y 2021). Con carácter general, este marco estratégico y los documentos políticos que lo complementan están destinados a promover un enfoque polifacético multi e interagencia (Marrero Rocha, 2022; Burchett y Weyembergh, 2022; Sarma, 2018), en el que ha primado hasta el último lustro la promoción de medidas no legislativas y la autorregulación de las plataformas digitales y redes sociales como norma general (Marrero Rocha, 2022; European Commission, 2018; Ruiz Díaz, 2017).

Este amplio consenso político en torno a la lucha contra la radicalización que conduce al terrorismo se ha plasmado igualmente en la evolución del derecho de la UE tanto originario como derivado. En concreto, el Tratado de Lisboa⁷ se ha convertido en eje de actuación para el refuerzo de la respuesta de la Unión a este desafío a la *seguridad* y al *orden público europeo* (sobre su conceptualización en derecho de la UE, véanse Barbou des Places, 2024, y Mitsilegas, 2024). Su entrada en vigor ha permitido la adopción de una serie de instrumentos legales de particular envergadura para abordar la radicalización a nivel de la UE apoyándose en los principios («constitucionalizados») de *subsidiariedad* y *proporcionalidad* (art. 5 del Tratado de la UE, TUE) e impulsando medidas que buscan un complejo equilibrio entre la promoción de un espacio interno de seguridad y la protección de los derechos y libertades cardinales recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. A la luz de los Tratados, la Unión ha ido adoptando una serie de disposiciones de diferente envergadura que han recalado en el empleo del derecho penal de la UE como parte de la política de seguridad comunitaria, convirtiéndolo en ejemplo de la gradual normalización del *derecho de excepción* (o del «enemigo») en la lucha contra el crimen (Mitsilegas, 2021; Díez Ripollés, 2020; Tapia Ballesteros, 2019; Cesoni, 2007) al desarrollar normas mínimas comunes sobre los «eurocrímenes» (Klip, 2021) del art. 83 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), incluidos los delitos relacionados con el terrorismo y la radicalización (terrorista), además de otros instrumentos que han profundizado en el principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales (art. 82 TFUE) como atajo a una mayor aproximación legislativa.

En su actuación, sin embargo, la UE ha incentivado un enfoque predominantemente «securitario», más reactivo que preventivo, que —a todas luces— se manifiesta insuficiente para responder adecuadamente a las diversas aristas del

⁶ La última de las adoptadas a la fecha de escribir estas líneas, publicada en 2024, es la «Strategic Orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalisation for 2024-2025».

⁷ Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 202, de 7 de junio de 2016, p. 1).

poliédrico fenómeno (pre)delictivo⁸ analizado en estas líneas. En especial, debido a la evolución de los procesos de radicalización, que atraen a más jóvenes cada día hacia visiones polarizadas y extremas en el espectro sociopolítico a través de internet y las redes sociales (Europol, 2025a; Pisabarro García, 2024; Ruiz Díaz y Danet, 2022; Vicente, 2020; García-Calvo y Reinares, 2013), entendemos que se precisan otro tipo de respuestas desde ámbitos más diversos destinadas a prevenir la radicalización atajando sus causas más profundas. Debido al carácter secundario de la competencia comunitaria en la prevención del crimen según el art. 84 TFUE, incluso la propia Comisión se ha mostrado cauta a la hora de presentar propuestas más innovadoras, optando por, de un lado, continuar con el enfoque «securitario» que ha privilegiado el uso del derecho penal como medida dentro de la política de seguridad comunitaria y, de otro, apoyar los esfuerzos de los Estados miembros (EE. MM.) tras reiterar en cada proyecto presentado el respeto a su plena soberanía en la salvaguarda del orden público y la seguridad nacional según los Tratados y el mandato recibido de los propios Gobiernos centrales (art. 4 TUE; Consejo de la UE, 2014: 4).

El objetivo de este estudio es doble. Por una parte, describir brevemente las competencias de la UE para prevenir, responder y perseguir las actividades relacionadas con la radicalización según los Tratados (apartado siguiente) y analizar el derecho derivado aprobado en el último decenio con arreglo a estas disposiciones (apartado tercero). Hasta la fecha, el grueso de la política comunitaria contra la radicalización ha tomado la forma de medidas no legislativas y la instauración de mecanismos de apoyo a las instituciones en la toma de decisiones, concentrando tradicionalmente, en consecuencia, el interés de la doctrina internacionalista (Marrero Rocha, 2022; Ruiz Díaz, 2017; Coolsaet, 2016) y la ciencia política (Reinares Nestares, 2016; Jordán, 2009; Gutiérrez *et al.*, 2008). Estos estudios se han sumado a los de la psicología, cuyos autores han intentado explicar el comportamiento de los individuos y los factores que contribuyen a la radicalización entendida como un proceso (Moyano *et al.*, 2022a y 2022b; Moyano y Trujillo, 2013; Trujillo *et al.*, 2009;

⁸ Entendemos que, como parte del *iter criminis* externalizado, determinadas actividades o conductas intencionadas de individuos destinadas fomentar o incitar la radicalización hacia el terrorismo u otras conductas violentas entre la sociedad o hacia ciertos grupos sociales (por ejemplo, incitación a la comisión de actos terroristas, la difusión de contenido terrorista y la recepción de adiestramiento, incluyendo el «autoadoctramienento») sí constituyen delito conforme al derecho penal de la Unión y/o de sus EE. MM. Por el contrario, por regla general, los procesos de radicalización son fenómenos predelictivos o no constituyen *per se* delito alguno al ser considerados conductas internas que no llegan a materializarse o externalizarse, requiriendo de otras respuestas por parte de la política criminal.

Horgan, 2009). Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado el empleo del derecho penal de la UE para tipificar la instigación a la radicalización, especialmente en plataformas *online*, junto con otras actividades conectadas con el terrorismo que precisan de mayor atención. Este artículo, pues, obedece a la necesidad de plantear el análisis de esta política contra la radicalización desde el derecho penal y administrativo sancionador de la UE con arreglo a las competencias que tiene atribuidas.

Por otra parte, este análisis pretende evaluar los principales retos legales a medida que surgen nuevas tendencias (apartado cuarto). Si bien el concepto *radicalización* y su alcance siguen siendo objeto de debate académico e institucional, existen nuevas tendencias en la lucha contra la radicalización que precisarán de una respuesta más contundente desde la UE a través de medidas legislativas y no legislativas en áreas de integración que recaen en la actualidad, bajo el paraguas de sus competencias de apoyo, coordinación y complemento, a las actuaciones de los EE. MM. (art. 6 TFUE). Este estudio, por tanto, busca contribuir al debate doctrinal sobre la necesidad de profundizar en la integración europea en aras de una mayor protección frente a las amenazas al orden público y seguridad europeos a través de otros mecanismos de control y concienciación social a nivel de la UE que se complementen y completen las intervenciones estatales (y subestatales), ante la evidente insuficiencia de la respuesta estrictamente penal o punitiva como elemento privilegiado de la política criminal comunitaria y estatal.

Partimos en este examen de la hipótesis de que, si bien es cierto que los Tratados actuales incluyen mecanismos para incrementar el papel de la Unión contra la radicalización todavía por explorar, su reforma se entiende necesaria para asegurar el carácter holístico, multi e interagencia y polifacético del enfoque que prevén las estrategias adoptadas en el último lustro para afrontar la radicalización en sus múltiples manifestaciones⁹. Las reticencias de los EE. MM. —y sus entes subestatales¹⁰— a delegar mayores parcelas de poder

⁹ Siguiendo este enfoque, la intervención de la UE integra la cooperación e intercambio de información, inteligencia y datos entre autoridades policiales y judiciales, instituciones y agencias del ELSJ y la estrecha colaboración con actores sociales, comunitarios y plataformas digitales. En consecuencia, la estrategia de la UE combina medidas de seguridad, prevención social y derechos y libertades fundamentales.

¹⁰ Históricamente, las regiones y entidades locales de la UE han manifestado a través del Comité de las Regiones su descontento con el enfoque «centralizador» propuesto por la Unión, dando lugar incluso a «constantes batallas interinstitucionales» (Melhuish y Heath-Kelly, 2022: 315). Por ejemplo, en su Dictamen, el Comité apoyó la propuesta de extender la lista de delitos del art. 83 TFUE a otras formas de incitación al odio y de delitos de odio «estableciendo normas *mínimas* comunes para las disposiciones

en este terreno, unidas al actual contexto político interno e internacional, prevén tiempos difíciles para plasmar el consenso generalizado sobre ahondar las medidas de prevención de la radicalización y optar, en cambio, por seguir la senda abierta en el uso y desarrollo del derecho penal y administrativo sancionador de la UE como hasta ahora, a pesar de demostrarse que no es el instrumento más adecuado para abordar la radicalización en su conjunto.

II. A PROPÓSITO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN

La UE ha establecido y desarrollado en estos últimos dos decenios un conjunto de instrumentos político-criminales destinados a prevenir y combatir la radicalización sin que este término esté expresamente incluido en ninguna de las disposiciones de los Tratados. En efecto, el derecho originario es parco en detalles a la hora de indicar cómo proceder contra la radicalización. Esta indeterminación normativa ha dejado abierta la vía a la Comisión para interpretar los Tratados en aras de la consecución del objetivo cardinal de ofrecer «a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia» (ELSJ) sin fronteras interiores ante amenazas al orden y seguridad interna como la delincuencia organizada transnacional y grave, incluido el terrorismo (arts. 3.2 TUE y 67 TFUE). Para conseguir este objetivo, que se ha configurado como uno de los propósitos clave del proceso de integración en el siglo XXI, la política comunitaria contra la radicalización se ha concretado y desarrollado a través del derecho derivado apoyándose en un complejo *patchwork* de competencias —compartidas y de apoyo— e instrumentos de diferente alcance, incluso dentro de la misma parcela de atribución, debido a las numerosas limitaciones según el ámbito de integración analizado sobre el que esta política descansa, infiriendo sus poderes (implícitos) de una interpretación extensiva de la concepción de la seguridad y el orden público europeos y de inducir de los Tratados el papel que puede (o debe) jugar la Unión para garantizar su protección.

De esta forma, por un lado, la prevención y lucha contra la radicalización tiene en la competencia específica —supuestamente, compartida— de prevención de la delincuencia del art. 84 TFUE su encuadre «natural». Esta disposición, no obstante, proporciona a la Unión una capacidad, con carácter

penales nacionales pertinentes, *respetando plenamente el principio de subsidiariedad*» (CIVEX-VII/015, 30 de noviembre - 1 de diciembre de 2022, 3; énfasis añadido). Un punto de vista similar contra tal «centralización» de poderes puede apreciarse en un Dictamen previo (CIVEX-VI/010, de 15 y 16 de junio de 2016).

general, «débil» (Burchett y Weyembergh, 2022: 71). Esta carencia no es nueva, pues se lleva apreciando tiempo atrás en determinadas parcelas de la intervención europea en materia de prevención del delito, como ya señalara hace décadas André Decourrière (1996) respecto de la política comunitaria contra las drogas. De hecho, aunque la Unión aprobara a principios de siglo diversas estrategias sobre la prevención de la delincuencia grave (terrorismo) y organizada¹¹, además de la encomienda de instaurar un observatorio a este respecto contenida en el Programa de Estocolmo junto con otras medidas específicas contra la radicalización¹², este mandato político-estratégico no se ha traducido en la concesión de una mayor competencia comunitaria en el Tratado de Lisboa, confirmándose como uno de los pocos ámbitos relacionados con la seguridad —el de la prevención— sobre el que la Unión carece de competencia en igualdad de condiciones con los EE. MM., como sucede (con limitaciones, empero) en el resto de las materias cubiertas por el ELSJ. En particular, el art. 84 TFUE prevé la adopción de legislación comunitaria para impulsar o apoyar la actuación de los EE. MM. en la prevención del delito, con la excepción de cualquier intento de armonización legislativa o reglamentaria, pese a la persistente diversidad de enfoques y orgánica-funcional entre los EE. MM. en esta esfera de la política criminal. Como exponen Carles Soto y Alma Herrera, solamente la mitad de los EE. MM. dispone de una estrategia de prevención o de un centro u observatorio específicos (2023: 27), cuestión que dificulta plantear siquiera una verdadera coordinación multinivel de las políticas de prevención a pesar de los esfuerzos de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia establecida por el Consejo a principios de siglo¹³ (European Commission, 2023; Soto y Herrera, 2023).

Por otro lado, teniendo en cuenta el carácter transversal de las medidas comunitarias contra la radicalización, la mayor parte de las acciones propuestas por la Comisión en sucesivas comunicaciones, orientaciones estratégicas y otros documentos político-estratégicos¹⁴ han debido quedar enmarcadas en

¹¹ Entre otras, Prevención y control de la delincuencia organizada - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio, DO C 124, de 3 de mayo de 2000, pp. 1-33; y Estrategia de la Unión Europea contra el Terrorismo, 14469/4/05 REV 4, Bruselas, de 30 de noviembre de 2005.

¹² Programa de Estocolmo «Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», DO C 115 de 4 de mayo de 2010, pp. 21 (punto 4.3.2. *Reforzar la eficacia de la prevención de la delincuencia*) y 24 (punto 4.5. *Terrorismo*), respectivamente.

¹³ Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y se deroga la Decisión 2001/427/JAI, DO L 321, de 8 de diciembre de 2009, pp. 44-46.

¹⁴ Por ejemplo, el Plan de Acción de Integración e Inclusión 2021-2027 vincula medidas para la promoción de la cohesión social, en particular de migrantes de segunda y

las competencias generales de apoyo, coordinación y complemento a las políticas estatales en otras áreas (arts. 2.5, 6, 156, 165 y 166 TFUE). En ellas, sin embargo, la Unión tiene excluida la adopción de medidas legislativas directas destinadas a la «armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los EE. MM.» (art. 166.4 TFUE). De esta forma, en estos años algunas de las iniciativas de *soft law* adoptadas en forma de recomendaciones¹⁵, así como la financiación de proyectos europeos a través de programas como Erasmus+, se han centrado en las políticas social, formativa y de igualdad e inclusión, prestando en el último lustro atención especial a la lucha contra la discriminación y el odio (véase apartado siguiente) y la situación de los menores en contextos de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social (Ruiz Díaz, 2021; Durán Ruiz, 2021).

Ante este panorama de atribución competencial incierto y complementario, el grueso de la actuación comunitaria para la prevención de la radicalización se ha fraguado en el marco de la política contra el terrorismo, primando el derecho penal sobre otros ámbitos de la política criminal¹⁶. Así, la intervención comunitaria se ha planteado como un elemento activo del pilar *prevención* de su política antiterrorista, apoyándose en las conexiones observadas entre ambos por la doctrina y expertos en la materia hasta su práctica asimilación, en la mayoría de los estudios, como una etapa previa al terrorismo de corte yihadista o como parte de la lucha antiterrorista (Kaunert *et al.*, 2022; Marrero Rocha, 2022; Moyano *et al.*, 2022a y 2022b; De Vries, 2021; Moyano y Trujillo, 2013; García-Calvo y Reinares, 2013; Jordán, 2009). A partir de esta particular «vía de escape», la UE ha construido un marco relativamente complejo en cuanto al articulado y el nivel de integración posible, entre el carácter comple-

tercera generación en riesgo de exclusión, con la prevención de la radicalización (Ruiz Díaz, 2021).

¹⁵ Aunque la prevención de la radicalización quede fuera de su ámbito de aplicación directo, entre los ejemplos de este tipo de instrumentos que coadyuvan a este fin podemos destacar la Recomendación del Consejo de 28 de noviembre de 2022 sobre los caminos hacia el éxito escolar, que sustituye a la Recomendación del Consejo de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro (DOUE C 469, de 9 de diciembre de 2022, pp. 1-15); y la Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (DO C 417, de 2 de diciembre de 2020, pp. 1-16).

¹⁶ Sanz Mulas define *política criminal* como el «conjunto de medidas (jurídicas, sociales, educativas, económicas, etc.) que adopta una sociedad políticamente organizada para prevenir y reaccionar frente al delito, a efectos de mantenerlo en unas cuotas tolerables» (Sanz Mulas, 2019: 19).

mentario que le proporciona este limitado ámbito de cooperación brevemente expuesto en las líneas anteriores y la competencia compartida contra el terrorismo en el marco del ELSJ (arts. 4, 67 y ss. TFUE). En particular, la base jurídica para establecer su política de lucha contra la radicalización se encuentra en el art. 83 del TFUE, que prevé la adopción de legislación de la UE destinadas a «establecer normas mínimas» para luchar contra una serie de «eurodelitos» (Klip, 2021), incluidos aquellos relacionados con el terrorismo. En consecuencia, la Unión ha erigido principalmente su propia respuesta a la radicalización a través del amplio uso y desarrollo del derecho penal de la UE basado en los poderes que le han sido conferidos para ofrecer a sus ciudadanos un ELSJ seguro y proteger el orden público europeo frente a amenazas como el terrorismo. Así, desde el momento en que ha contado con la aquiescencia de los EE. MM., la Comisión ha propuesto la expansión de las medidas de derecho penal para responder a (ciertos) delitos relacionados con la radicalización, incluida la potencial ampliación de la lista de «eurodelitos» con la inserción de la incitación al odio y los delitos de odio¹⁷, cuyo marco legislativo actual analizaremos con mayor detalle en el apartado siguiente.

Encontramos, por último, una manifestación más de la «convergencia entre el mercado interior y el ELSJ» (Klip, 2021) en la interpretación extensiva de la competencia comunitaria para abordar la radicalización: el recurso al derecho administrativo sancionador. En el último lustro, la Comisión ha encontrado un nuevo instrumento para atajar la radicalización (en línea) en las amplias facultades de las que dispone para la protección del mercado interior (art. 114 TFUE). En particular, basando sus argumentos en la efectiva defensa del mercado interior, la Unión, a través de la adopción de normas de derecho administrativo sancionador europeo, le ha otorgado a la Comisión prerrogativas similares a las disfrutadas en el marco del régimen de la competencia (art. 105 TFUE), entre las cuales encontramos la supervisión, investigación e imposición de multas en caso de incumplimiento de determinadas normas sobre los mercados digitales (apartado siguiente). Pese a que la naturaleza jurídica de estas normas pertenezca al ámbito del derecho administrativo sancionador, están íntimamente relacionadas con el derecho penal y suponen una manifestación adicional del enfoque punitivo por el que ha optado la UE para abordar la radicalización ante la ausencia de competencia explícita para ello.

El análisis brevemente expuesto del complejo reparto competencial entre la Unión y sus EE. MM. ayuda a entender el carácter no legislativo de la mayoría

¹⁷ Comunicación de la Comisión «Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio», COM (2021) 777 final, de 9 de diciembre de 2021; y Anexo a la Comunicación de la Comisión.

de las medidas adoptadas para atajar la radicalización (Marrero Rocha, 2022; Ruiz Díaz, 2017), así como la ausencia de mecanismos que sirvan para medir el impacto sobre las políticas públicas de los EE. MM. (ECA, 2018; Wensink *et al.*, 2017: 63; Parlamento Europeo, 2015). Nos aclara, además, el hecho de que la Unión haya recurrido al derecho penal como herramienta clave en la prevención y represión de la radicalización, a pesar de que algunas de las medidas adoptadas pongan en entredicho el propio Estado de derecho, originando —indirectamente— una abundante jurisprudencia (Mitsilegas, 2021 y 2024; Podkowik *et al.*, 2021; Martín Rodríguez, 2019). En este estadio, no obstante, cabe preguntarse si el derecho penal o las facultades regulatorias del mercado interior son los instrumentos más adecuados para prevenir y reprimir la radicalización más allá de sus vínculos con el terrorismo o como etapa previa a la comisión de actos terroristas. Independientemente de si podemos considerar que el marco establecido para reprimir este fenómeno (pre)criminal pueda constituir un sistema (cuasi)federal de derecho penal a imagen del establecido para la protección de los intereses financieros de la Unión (Gómez-Jara Díez, 2015) o la lucha contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales, la política criminal de la UE para la prevención y represión de las actividades ligadas a la radicalización adolece de un claro sesgo «securitario» derivado de la falta de atribución de competencias en los Tratados, a pesar del consenso político generalizado sobre la necesidad de abordar este fenómeno a nivel de la Unión, que no se ha visto plasmado en la reforma operada en Lisboa al dejar intactas las competencias de la UE en materia de prevención del delito. En realidad, con esta actuación la UE ha mediado o facilitado la cooperación multinivel e interagencias, obviando el tratamiento de las causas profundas de los procesos de radicalización, pese a intentos recientes de revertir esta tendencia «securitaria» (Bakowski, 2025; Ruiz Díaz, 2021) al carecer de facultades para ello. Este enfoque, si bien ha resultado eficaz en algunos supuestos (apartado siguiente), resulta contradictorio con gran parte de los intereses y objetivos sobre los que descansa el proceso de integración europeo y plantea más dilemas que certezas, sobre todo en relación con las nuevas tendencias observadas en la evolución de este fenómeno en la UE (apartado cuarto).

III. EL DERECHO SANCIONADOR DE LA UNIÓN EUROPEA DESTINADO A PREVENIR Y REPRIMIR LA RADICALIZACIÓN

Del breve análisis competencial anterior se desprende que la UE ha ejercido su actuación contra la radicalización basándose, principalmente, en instrumentos de derecho penal y administrativo sancionador, junto con el refuerzo de las funciones de las agencias y el incremento de los instrumentos de cooperación

policial y judicial que, por razones de espacio, no son objeto de este estudio¹⁸. Los primeros han estado directamente dirigidos a sancionar determinados comportamientos delictivos, mientras que los segundos han estado centrados, además, en la prevención de la radicalización y la difusión de contenidos contrarios a las normas de la Unión apoyándose en la colaboración con el sector privado.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, podemos considerar la Directiva 2017/541 sobre la lucha contra el terrorismo¹⁹ como la principal norma de derecho penal de la UE contra la radicalización. Esta es, sin embargo, producto de su tiempo, surgida del debate interno e internacional²⁰ a raíz de la crisis siria; cuestión que incide directa y negativamente en su difícil aplicación a la diversidad de procesos y manifestaciones de la radicalización en el ámbito europeo al focalizarse prácticamente en exclusiva en prevenir y reprimir el terrorismo de corte yihadista. De hecho, gran parte de su argumentación y articulado presta especial atención a la situación de los «combatientes terroristas extranjeros» y su potencial retorno como amenaza a la seguridad y orden público europeos, factores de riesgo por los que se llama a «combatir» el terrorismo yihadista —se sobreentiende, ligado a al-Qaeda y el autoproclamado

¹⁸ Basándose en este marco jurídico, así como en la Agenda de Lucha contra el Terrorismo, la UE también ha puesto especial énfasis en aprovechar al máximo y reforzar progresivamente las normas sobre intercambio de datos e información entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y las autoridades judiciales de los EE. MM. como medida preventiva para luchar contra la radicalización, así como entre estas y los actores del ELSJ, además de con los operadores privados, incluyendo a las compañías aéreas. Como complemento a nivel operativo, se ha reforzado el papel y funciones de Europol, al tiempo que las de Frontex y Eurojust para la prevención y detección de delitos transfronterizos, entre los cuales figura el terrorismo. Asimismo, se incluye entre sus funciones y competencias la intervención de la Agencia en apoyo de las autoridades estatales y el intercambio de datos personales con entidades privadas en «situaciones de crisis en línea» ante contenidos difundidos en internet «siempre que exista un vínculo, o una sospecha razonable de un vínculo, con el terrorismo o el extremismo violento y que se prevean una potencial multiplicación exponencial y una difusión viral de ese contenido» (art. 2.t) del Reglamento Europol), dando cobertura legal, por tanto, a las actividades realizadas por la EU IRU para la prevención de la difusión de contenidos terroristas.

¹⁹ Directiva 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 (DO L 88, de 31 de marzo de 2017, p. 6).

²⁰ Son especialmente relevantes en este punto las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [por ejemplo, las resoluciones 1624 (2005), 2178 (2014), 2242 (2015), 2250 (2015) y 2354 (2017)], así como de la Asamblea General (*v. gr.*, A/RES/50/53A/RES/50/53 y A/RES/50/53).

«Estado Islámico de Irak y Siria (EIIL)/Daesh»— con medidas adicionales respecto del marco legislativo anterior, como la tipificación del «viaje con fines terroristas» o de la ayuda a su organización, incluyendo la provisión de documentación fraudulenta para la comisión de delitos terroristas (arts. 9, 10 y 12.c) de la Directiva contra el terrorismo, respectivamente). A pesar de este enfoque desacertado por limitado, junto con otras lagunas e interferencias que ponen en entredicho el Estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales (véanse, sobre este punto, Gherbaoui y Scheinin, 2022; FRA, 2021; De Vries, 2021; Mitsilegas, 2021; Sánchez-Frías, 2018), la Directiva contra el terrorismo «constituye la piedra angular de la respuesta de los [EE. MM.] al terrorismo en materia de justicia penal» (Comisión Europea, 2021: 2). En particular, identifica algunos delitos (preparatorios) conectados con el terrorismo que los EE. MM. tienen que transponer en sus respectivos ordenamientos nacionales, entre los que destacan por su relación con la radicalización hacia el terrorismo la tipificación de la «captación» (art. 6), el «adiestramiento» (elemento subjetivo activo e intencional; art. 7) y «recepCIÓN de adiestramiento para el terrorismo» (elemento subjetivo pasivo e intencional; art. 8), la «inducción» a la comisión de actos terroristas o la complicidad (art. 14), y la difusión o publicación de mensajes e imágenes en línea y fuera de línea «destinados a incitar a la comisión» de actos terroristas o, en términos generales, el delito de «provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo», incluida la apología (art. 21) según quedan definidos en la Directiva²¹. Desde entonces, los legisladores nacionales están obligados a incorporar en sus respectivos ordenamientos estos actos preparatorios en materia terrorista, a falta de lo cual la Comisión procedió a incoar procedimientos de infracción contra la mayoría de EE. MM. por falta de transposición o de comunicación de las medidas adoptadas o por una incorrecta incorporación al ordenamiento interno (Comisión Europea, 2021: 6; Gherbaoui y Scheinin, 2022; Wahl, 2021), algunos de los cuales siguen su curso²².

Otros aspectos que contribuyen a los procesos de radicalización que conducen al terrorismo, sin embargo, no están contemplados en la Directiva

²¹ Tapia Ballesteros se muestra crítica con la apertura de las definiciones operadas por la Directiva y por la inclusión de un catálogo de delitos graves y «otros delitos relacionados con actividades terroristas», «los cuales, en la práctica, resultan ser actos preparatorios ostensiblemente alejados de la lesión del bien jurídico» (2019: 309).

²² En julio de 2023, la Comisión había enviado una carta de emplazamiento en la que solicitaba información adicional a Alemania sobre la transposición de la Directiva, pese a haber enviado un dictamen motivado meses antes. En el momento de escribir estas líneas, dos años después, el procedimiento sigue abierto. En el caso de Bélgica, en septiembre de 2023, la Comisión emitió un dictamen motivado sin que se haya cerrado el caso.

debido a su propia naturaleza y ámbito de aplicación. Por ejemplo, por tratarse de una norma de derecho penal, quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva antiterrorista los factores sociopolíticos, culturales y económicos que propician la aparición de situaciones de vulnerabilidad, de los que los procesos de radicalización se alimentan (Ruiz Díaz, 2017), por no hablar de las lagunas de la implementación de algunas disposiciones de la norma comunitaria en lo que respecta a las dificultades persistentes para demostrar la intención terrorista y los retos para abarcar otras actividades de radicalización no yihadista. Así, como ha admitido la Comisión, «existen determinados factores que limitan la eficacia de la Directiva, por ejemplo, en lo relativo a la lucha contra el terrorismo de extrema derecha», especialmente porque hay algunos EE. MM. que «tienen dificultades a la hora de clasificar actos violentos de extrema derecha como actos de terrorismo» debido a la dificultad de demostrar la intención terrorista y a la heterogeneidad de sus ideologías, simpatizantes y seguidores (Comisión Europea, 2021: 3-5). Y ello a pesar de considerarse una tendencia importante en la mayoría de los documentos estratégicos y políticos²³.

La Directiva contra el terrorismo se ha completado con otras normas de derecho penal, a pesar de su naturaleza aún controvertida (Mitsilegas, 2022: 135). En concreto, la UE ha tipificado ciertos delitos relacionados con la radicalización a través de los medios de comunicación y redes sociales dada su creciente preocupación por el empleo de ciertas plataformas digitales para la distribución de materiales de contenido terrorista y «radicalizar a las personas hacia el extremismo violento»²⁴. En este contexto, y debido a la «legitimidad» de la Unión para proteger los derechos fundamentales a través del derecho penal (Alzina Lozano, 2023: 8) incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Decisión Marco de 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas de manifestación del racismo y la xenofobia incluye la incitación pública a la violencia y al odio (*offline* y *online*, se sobreentiende), la difusión de este tipo de contenidos ilegales y la apología pública entre los delitos que deben tipificar los EE. MM.²⁵, sumándose así a las

²³ Europol (2025a); Comunicación de la Comisión «ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior», COM (2025) 148 final, de 1 de abril 2025; Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, COM (2020) 605 final, de 24 de julio de 2020, y Comunicación de la Comisión «Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder», COM (2020) 795 final, de 9 de diciembre de 2020.

²⁴ Europol (2025b: 47).

²⁵ Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal (DO L 328, de 6 de diciembre de 2008, p. 55).

medidas de *soft law*²⁶ establecidas en estos últimos años para atajar este tipo de conductas delictivas mediante la colaboración de las propias plataformas.

Por otro lado, este marco punitivo ha sido desarrollado por medidas específicas de derecho administrativo sancionador en relación con el derecho de establecimiento y, en particular, la protección del mercado interior (digital) (arts. 53.1 y 114 TFUE, respectivamente). Así, las disposiciones pertinentes de la normativa comunitaria sobre servicios de medios audiovisuales²⁷, comercio electrónico²⁸, servicios²⁹ y mercados digitales³⁰, conjuntamente con

²⁶ Entre las principales iniciativas, encontramos el Código de conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en línea, publicado por la Comisión en 2016 y al que se suscribieron las principales plataformas, como Facebook, Twitter/X, TikTok, LinkedIn, Twitch e Instagram. Este Código, en su versión reformada de enero de 2025, se integró en el marco regulador del Reglamento de Servicios Digitales debido a que las notificaciones de investigación enviadas a dichas plataformas y analizadas por estas dejó de crecer e, incluso, llegó a decaer en años posteriores. Para más información sobre el documento y las sucesivas rondas de evaluación de resultados: <https://is.gd/Rztori>.

²⁷ Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (DO L 95, de 15 de abril de 2010, p. 1); Directiva 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado (DO L 303, de 28 de noviembre de 2018, p. 69).

²⁸ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (DO L 178, de 17 de julio de 2000, p. 1).

²⁹ Reglamento 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (DO L 277, de 27 de octubre de 2022, p. 1). Adicionalmente, Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1201 de la Comisión, de 21 de junio de 2023, relativo a las disposiciones detalladas para la tramitación de determinados procedimientos por parte de la Comisión con arreglo al Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo («Ley de Servicios Digitales») (DO L 159, de 22 de junio de 2023, p. 51).

³⁰ Reglamento 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (DO L 265, de 12 de octubre de 2022, p. 1).

las normas actuales (y en negociación) sobre protección de los menores en línea (Negreiro, 2024; Pingen, 2022), vienen a complementar un marco sancionador que, específicamente en el caso de la protección de derechos y del mercado interior digital, evidencia la complejidad del entramado legal de la UE para prevenir la radicalización en línea a través del empleo del derecho penal y otros instrumentos regulatorios de diverso alcance destinados a evitar y, en su caso, sancionar la difusión al gran público de contenidos ilegales y terroristas a través de plataformas masivas o motores de búsqueda en línea «de muy gran tamaño», dejando fuera empero las comunicaciones interpersonales³¹.

El elemento central como ley específica para prevenir la radicalización en línea —o *lex specialis* (Arangüena Fanego, 2023: 94)— es, sin embargo, el Reglamento 2021/784 relativo a la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea (Reglamento CTO)³². Sobre la base de una comunicación y una recomendación anteriores de la Comisión, esta norma comunitaria había sido previamente solicitada por el Consejo Europeo de junio de 2018, además de prevista en una resolución anterior del Parlamento Europeo sobre plataformas en línea³³, indicando un inusitado acuerdo político interinstitucional para atajar la radicalización a través de un acto legislativo obligatorio en todos sus elementos, directamente aplicable y exigible ante la relativa pasividad de las plataformas dada la inexistencia de una normativa clara y homogénea. El Reglamento CTO engloba una serie de obligaciones coercitivas y preventivas para los prestadores de servicios de alojamiento de datos³⁴ «que ofrecen

³¹ Considerando 14 del Reglamento de Servicios Digitales y definición de «servicio de comunicaciones interpersonales» del art. 2 de la Directiva 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DO L 321, de 17 de diciembre de 2018, p. 36).

³² Reglamento 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 (DO L 172, de 17 de mayo de 2021, p. 79).

³³ Commission Staff Working Document – Impact Assessment Accompanying the document «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online», SWD (2018) 408 final, de 12 de septiembre de 2018, pp. 2-3.

³⁴ «[Caen] dentro de esta categoría los proveedores de medios sociales, los servicios de distribución de video, imágenes y audio, los servicios de intercambio de archivos y otros servicios en la nube, en la medida en que dichos servicios se emplean para poner la información almacenada a disposición del público previa solicitud directa del proveedor de contenidos» (Arangüena Fanego, 2023: 74).

servicios en la Unión, independientemente de su lugar de establecimiento principal» con el fin de abordar la difusión al público de contenidos terroristas en línea en estrecha cooperación y coordinación con las autoridades de los EE. MM. y Europol (art. 1 del Reglamento). En particular, están *obligados* a retirar los contenidos terroristas o inhabilitar el acceso a estos si una autoridad competente emite una orden de retirada, independientemente del Estado en que se encuentren (ya sea en un Estado miembro de la UE o en un tercer país), y a preservar adecuadamente los contenidos retirados o bloqueados, así como los datos relacionados, para la investigación y el enjuiciamiento de los correspondientes delitos o ante la posibilidad de interposición de un recurso. Además, los proveedores de servicios de alojamiento pueden ser objeto de requerimientos previos para la retirada voluntaria de los contenidos terroristas y de medidas específicas en caso de ser catalogado como «expuesto» (art. 5), así como de sanciones, en el supuesto de incumplimiento (art. 18). Por último, el Reglamento CTO insta a los EE. MM. a designar a las autoridades competentes (administrativas, policiales o judiciales) para dictar las órdenes de retirada de contenidos terroristas, trabajando con la Unidad de Remisión a Internet de la UE (EU IRU), creada en el seno de Europol como unidad de referencia en esta materia.

Desde su entrada en vigor, la cooperación en este ámbito ha ido en aumento. En efecto, las autoridades nacionales han recurrido ampliamente a la EU IRU y a Eurojust para facilitar la identificación y, en su caso, la retirada o el bloqueo de contenidos que incitan al odio y al extremismo violento o que constituyen una provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, en aplicación de las disposiciones de la Directiva antiterrorista y del Reglamento CTO, como ilustra el elevado número de requerimientos y órdenes de retirada transmitidas en estos primeros años a través de la Plate-forme Européenne de Retraits de Contenus Illégaux sur Internet (PERCI), puesta en marcha por Europol de conformidad con el Reglamento CTO³⁵. Así, este último se ha convertido en un poderoso instrumento para luchar contra la radicalización en línea, optando por una norma de obligado cumplimiento complementaria a los esfuerzos (voluntarios y poco eficaces³⁶) de concienciación de plataformas y ciudadanía, y a la autorregulación del sector, a pesar de encontrar algunas reticencias iniciales por parte de los EE. MM. de la UE. Su implementación, no obstante, encierra una serie de tensiones por resolver extensibles al conjunto de medidas aquí escuetamente esbozadas.

³⁵ Europol (2025c).

³⁶ Sobre este razonamiento, véase Impact Assessment, *op. cit.*

IV. ACTUALES TENSIONES «CONSTITUCIONALES» Y DESAFÍOS FUTUROS AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las tendencias observadas en estos últimos tiempos en los procesos de radicalización exacerbán las tensiones jurídicas actuales y plantean retos futuros para el orden público, la seguridad y el derecho de la UE. En primer lugar, además de las lagunas puestas de manifiesto desde hace tiempo por la doctrina en lo que respecta a la protección de los derechos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, persisten tensiones jurídicas dentro y fuera del derecho (penal y constitucional) de la UE que sobrevuelan la eficacia y legitimidad de la política de prevención y represión de la radicalización, a la par del orden legal europeo en sí mismo. En una dimensión vertical que involucra a la UE y a sus EE. MM. —y, en cierta medida, a las entidades subnacionales—, la cooperación y la confianza mutua son elementos clave para abordar la radicalización, partiendo de la base de que todos los actores —agencias del ELSJ incluidas— respetan los principios constitucionalizados de subsidiariedad y proporcionalidad de los medios en las acciones emprendidas en la (aún controvertida) política comunitaria de prevención del terrorismo. De hecho, las medidas puestas en marcha en estos últimos años, incluidas aquellas dirigidas a las actividades relacionadas con la radicalización, desafían la prevalencia del Estado de derecho en todos los ordenamientos jurídicos afectados, pues parte de las medidas adoptadas para hacer frente a la radicalización —y, en general, al terrorismo— se basan en el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales (ej., orden europea de investigación y órdenes de retirada de contenido terrorista dictadas por órganos judiciales) y el intercambio de información y datos entre las autoridades judiciales, policiales e, incluso, administrativas de diferentes jurisdicciones y tradiciones jurídicas, a las que hemos de sumar las obligaciones de los actores privados directamente implicados por la normativa europea en el mantenimiento de la seguridad y el orden público.

El Reglamento CTO representa el mejor y más claro ejemplo de cómo la acción de la UE contra la radicalización puede desafiar el orden constitucional de la Unión y de sus EE. MM. Esta norma, amparada en la protección del mercado interior (digital) según la base legal elegida para su aprobación (*id est*, art. 114 TFUE), obliga a los EE. MM. y a los prestadores de servicios a calificar de «terroristas» ciertos contenidos que presentan perfiles más complejos de los que el algoritmo puede reconocer, dificultando la diferenciación entre la conducta delictiva y la libertad de expresión (FRA, 2021: 52-56; Miró Llinares, 2018); una compleja interacción entre los elementos *libertad* y *seguridad* que no es nueva en el ELSJ (Mitsilegas, 2022: 294-295 y 346-348; Liñán Nogueras, 2013) ni en las medidas contra el terrorismo en el marco de

la política exterior y de seguridad común (Martín Pérez de Nanclares, 2023). Sin embargo, el Reglamento CTO no es el único caso de acción comunitaria contra la radicalización que desafía los principios constitucionales y valores de la UE consagrados en los Tratados (art. 2 TUE) aludiendo a un pretendido automatismo del principio de reconocimiento mutuo de las órdenes de retirada de contenidos, especialmente teniendo en cuenta la diversidad en la naturaleza y alcance de las funciones de los órganos responsables y las efectivas garantías de recurso para evitar cualquier atisbo de arbitrariedad en la medida tomada por la autoridad competente. Así, la normalización del empleo del derecho penal como elemento activo de la política de prevención del terrorismo o del empleo de sanciones para el cumplimiento efectivo de una política comunitaria —una tendencia al alza (Mitsilegas, 2022: 89-147)—; la ampliación de acceso a las bases de datos existentes sobre migración de la UE para abordar la radicalización, como se posibilita a Europol tras la reforma del «Eurodac»³⁷; o la incesante asunción de competencias de control sobre la inmigración irregular (e, indirectamente, sobre la legal y las personas solicitantes de asilo) experimentada por otros actores del ELSJ tan tradicionalmente controvertidos como Frontex; todas estas iniciativas político-legales amenazan igualmente el derecho comunitario y los principios y valores sobre los que se sustenta el propio proceso de integración europea, en particular el respeto del Estado de derecho y de los derechos y libertades fundamentales sin discriminación y garantizando el acceso equitativo a la justicia³⁸, aparte de los propios

³⁷ Tras la última reforma de su reglamento (DO L 169, de 27 de junio de 2022, p. 1), Europol podrá recabar directamente del sector privado datos personales que puedan resultar de interés para una investigación, utilizar los datos almacenados en bases comunitarias como «Eurodac» e iniciar investigaciones *motu proprio*.

³⁸ Los indicadores comunes de riesgo, desarrollados conjuntamente por Frontex y los EE. MM., proporcionan a las autoridades fronterizas un análisis de riesgos que justificaría los controles de las personas que disfrutan del derecho a la libre circulación. Estos indicadores pueden ser utilizados por las autoridades estatales para «detectar y evaluar el riesgo de desplazamientos sospechosos de posibles combatientes terroristas extranjeros» (Comunicación de la Comisión «ProtectEU», 2025: 29). Además, las bases de datos de inmigración de la UE existentes y a punto de entrar en funcionamiento, como el Sistema de Entradas y Salidas, el Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados revisado, se están utilizando o se pretende consultarlas para emitir alertas y comprobar información sobre sospechosos de ser personas en riesgo de radicalización o posibles combatientes terroristas extranjeros que deseen viajar a la UE. Incluso la base de datos «Eurodac», tras la actualización de su normativa con el Reglamento 2022/991 a raíz del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE, permitirá registrar el hecho de que un nacional de un tercer país pueda suponer una «amenaza para la seguridad interior» tras el control de seguridad de los nacionales de terceros países en las fronteras

principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad en el ejercicio de las competencias comunitarias.

Además, estas acciones también desafían el principio de *ultima ratio* en derecho penal. Podría aceptarse por la mayoría de los profesionales, políticos y académicos que las medidas adoptadas recientemente para hacer frente a los procesos de radicalización en línea, como el Reglamento CTO, se han adoptado como último recurso, al demostrarse que otras iniciativas legales (*i. e.*, Directiva contra el terrorismo y Reglamento de Servicios Digitales³⁹) y político-sociales analizadas en otros foros (Ruiz Díaz, 2017 y 2021) han sido insuficientes para abordar el daño (potencial y real) del contenido terrorista en línea, además de señalar la necesidad de detener su impacto negativo en los procesos de radicalización en línea dirigidos especialmente a los jóvenes en determinadas plataformas y redes sociales, como TikTok, YouTube y Telegram. De hecho, este fue uno de los razonamientos esgrimidos por la Comisión para la adopción del mencionado reglamento⁴⁰. Sin embargo, el derecho penal no parece ser la solución más adecuada para el fin que se le ha designado en el marco de la lucha contra la radicalización y, con carácter general, en el mantenimiento de la seguridad y el orden público europeos. El hecho de que la UE tenga la competencia para criminalizar determinadas conductas no implica *per se* que deba hacerlo (Mitsilegas, 2022: 147). A juzgar por la propuesta publicada en 2021 de extender los «eurocrímenes» a los delitos de odio e incitación al odio, no parece que la Comisión quiera desprenderse de esta facultad que el Tratado de Lisboa ha «constitucionalizado», pese a las dudas entre la doctrina y en el seno del propio Consejo.

Al mismo tiempo, la evolución de los fenómenos de radicalización de diverso tipo requiere de una intervención desde otros mecanismos de control y concienciación social, de prevención y reducción de los riesgos, como ya apuntara André Decourrière respecto de la política contra las drogas en la década de 1990 (1996: 357-362). Las tendencias detectadas en las que «la implicación de menores y jóvenes en el terrorismo y el extremismo violento [es] un hecho preocupante que siguió creciendo» en los últimos años (Europol, 2025a: 5; adicionalmente, European Commission, 2024; Pisabarro García, 2024; Vicente, 2020) reclaman más acciones regulatorias a nivel de la UE para proteger a los menores de los abusos cometidos en la red y frenar o prevenir los procesos de radicalización mediante programas de promoción de la salud

exteriores o esté implicado en alguno de los delitos contemplados en la Directiva antiterrorista (considerando 36 y art. 17.2.i del Reglamento 2024/1358 relativo a la creación del sistema «Eurodac», DO L de 22 de mayo de 2024).

³⁹ Véase nota a pie 29 para referencia completa de este reglamento.

⁴⁰ Commission Staff Working Document – Impact Assessment, *op. cit.*

mental, políticas sociales, sensibilización digital y formación de profesionales, que claramente quedan fuera de las competencias de la UE según los actuales Tratados. Si ya es bastante difícil convencer a los EE. MM. de que concedan a la UE mayores competencias en la lucha contra la radicalización, aún lo es más en ámbitos como la justicia juvenil y la protección de la infancia, que se rigen por una amplia gama de consideraciones, como la edad de responsabilidad (penal) del menor y la finalidad de la intervención (por ejemplo, social-reeducativa o punitiva), en las que no existe apenas concierto entre los EE. MM. dada la gran heterogeneidad de enfoques seguidos en cada ordenamiento interno (estatal o, en determinadas materias, subestatal). Debido a su falta de competencias en estos ámbitos, la Unión sigue reconociendo la necesidad de mejorar la cooperación con las autoridades policiales y judiciales nacionales, así como con las plataformas en línea y los proveedores de servicios e infraestructuras, con el fin de que la política contra la radicalización dé sus frutos; y de continuar financiando la investigación sobre estas tendencias (pre)delictivas a través de programas como Horizonte Europa para mejorar el conocimiento sobre determinados fenómenos, factores y patrones ligados a la radicalización diferentes de aquellos percibidos en el caso del terrorismo yihadista. De estas lagunas y de su falta de competencia es más que consciente la Comisión, como expresara en las Orientaciones estratégicas para el período 2024-2025 (European Commission, 2024) al mantener *plus minusve* las líneas de actuación de mínimos registradas en documentos previos.

Por último, estas medidas de lucha contra la radicalización contribuyen igualmente a tensar las relaciones entre las instituciones, entre estas y los EE. MM., y entre estos, así como con Estados y actores privados terceros. A nivel horizontal supranacional, la negociación de la legislación europea entre el Consejo y el Parlamento Europeo suele estar jalona de vaivenes en los que, en la mayoría de las ocasiones, las partes ceden para llegar al acuerdo⁴¹;

⁴¹ En la negociación del Reglamento CTO se incluyeron determinadas enmiendas del Parlamento en el texto final, por ejemplo, en la necesidad de adoptar estas medidas reguladoras para completar las estrategias antiterroristas de los EE. MM. *offline*, incluyendo las iniciativas de desradicalización y la inversión en trabajo social (considerando segundo). También en relación con el papel que habría de desempeñar Europol en este contexto (considerando 40), la inclusión de las obligaciones de información a los proveedores de contenidos y la posibilidad de que estos puedan interponer recursos (arts. 9 a 11), o la necesaria reiteración de la protección de los derechos y libertades fundamentales según el derecho de la UE y la exclusión de determinados contenidos con fines educativos o periodísticos, entre otros (art. 1, por ejemplo). Los intentos de los eurodiputados de incrementar la transparencia de las medidas adoptadas por los EE. MM. y la proporcionalidad de los plazos de conservación de los contenidos reti-

«trílogos» interminables, especialmente en materias de particular complejidad⁴²; y bloqueos en dosieres sobre los que, en apariencia, debiera haber un consenso generalizado⁴³. La negociación exprés de la reforma de la base de datos «Eurodac» es, posiblemente, uno de los pocos ejemplos que rompe esta regla, pero no es la norma. Así, la propuesta de extender los «eurocrímenes» para incluir los delitos de odio e incitación al odio, publicada en 2021 y negociada desde entonces, no solamente frena los planes de la Comisión, sino también del propio Parlamento Europeo, que en enero de 2024 instó al Consejo a posicionarse al respecto tras mostrarse favorable a dicha extensión como «primer paso» en el establecimiento de un «marco jurídico común de lucha contra la incitación al odio y los delitos de odio» y de protección de las víctimas, especialmente de los menores pertenecientes a grupos vulnerables, frente al «aumento de la discriminación y el odio[, que] se ve agravado en muchos [EE. MM.] por movimientos extremistas y populistas»⁴⁴. La exigencia de unanimidad⁴⁵ para adoptar tal decisión no parece que sea una tarea fácil en

rados para su investigación, en cambio, no fueron del todo satisfechos, aunque sí en determinadas obligaciones de las autoridades competentes de publicar informes sobre el número de órdenes, denegaciones, contenidos terroristas detectados y enjuiciamiento (considerando 31). Véase, para más información, la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea [COM (2018)0640 – C8-0405/2018 – 2018/0331(COD)].

⁴² La negociación del «Paquete sobre la protección de datos», conducente al Reglamento 2016/679 General de Protección de Datos y a la Directiva para la protección de datos personales en el ámbito penal (DO L 119, de 4 de mayo de 2016, pp. 1 y 89, respectivamente), posiblemente sea uno de los ejemplos recientes más claros en este sentido. Tras la publicación de las propuestas por la Comisión, en enero de 2012, se sucedieron durante más de cuatro años una serie de reuniones de carácter técnico y político para intentar acordar el nivel de protección adecuado sin menoscabar garantías de salvaguarda de la privacidad ni las necesidades comerciales de las empresas.

⁴³ Un ejemplo en este sentido es la negociación del Reglamento sobre la retirada de pornografía infantil en línea, destinado a sustituir a la normativa temporal en vigor y la aplicación provisional del Reglamento de Servicios Digitales. Este texto sigue bloqueado en el Consejo, pese a las propuestas de sucesivas presidencias rotatorias, siendo la última al escribir estas líneas la presentada por Dinamarca (*Bulletin Quotidien Europe* 13690, de 30 de julio de 2025).

⁴⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2024, sobre la ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio [2023/2068(INI)].

⁴⁵ La citada resolución del Parlamento recomienda la modificación del art. 83 TFUE para requerir la mayoría cualificada reforzada en lugar de la unanimidad [2023/2068(INI), punto séptimo].

el corto plazo debido al *impasse* en el que se encuentra la negociación en el seno del Consejo por las diferencias entre EE. MM. sobre la necesidad de recurrir al derecho penal para conseguir los fines pretendidos por la norma comunitaria propuesta⁴⁶.

Entre las tensiones jurídicas horizontales también podemos destacar las que aparecen entre los EE. MM. al transponer o ejecutar el derecho de la UE. Al analizar, por ejemplo, el Reglamento CTO, su ejecución práctica difiere claramente de un Estado a otro —pese a su naturaleza obligatoria y aplicación directa— en lo que respecta a la naturaleza de la autoridad competente, así como a sus respectivas competencias, siendo en algunos EE. MM. de naturaleza judicial, policial, administrativa o híbrida⁴⁷, siguiendo el abanico de autoridades potencialmente competentes según la norma (art. 12). En particular, el hecho de que la emisión de órdenes de retirada no esté reservada a las autoridades judiciales y que su control (*ex post*) se limite a un eventual recurso contra las mismas de los prestadores de servicios de alojamiento de datos y los proveedores de contenidos afectados ha sido particularmente criticado en España (Arangüena Fanego, 2023: 78), al igual que otros aspectos ligados a la tipificación de otros elementos de la radicalización y la captación terrorista en nuestro ordenamiento (González Uriel, 2023; Cruz-Palmera, 2023). Igual sucede con la imposición de sanciones, que pueden ser de naturaleza administrativa o penal y, en su caso, económica (considerando 45 y art. 18), dejando amplio margen de discrecionalidad a las autoridades competentes para proceder contra aquellos proveedores de servicios que incumplan *sistemáticamente* la normativa comunitaria e, indirectamente, minando la confianza mutua necesaria para la cooperación en casos transfronterizos.

Por otra parte, también existe disparidad en cuanto a la «acogida» interna de estas normas por los legisladores y autoridades nacionales. Así, algunos EE. MM. han hecho mayor uso que otros de las medidas previstas en el Reglamento CTO, como España, Rumanía, Francia, Alemania, Chequia y Austria, que han sido pioneros en la emisión de órdenes de retirada que han derivado en la eliminación o bloqueo de contenidos terroristas en la mayoría de los

⁴⁶ En el momento de escribir estas líneas, todavía no existe un pronunciamiento expreso del Consejo. Con vistas a la preparación de una reunión del Grupo Derechos Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libre Circulación de Personas (FREMP), órgano preparatorio del Consejo, celebrada el 7 de abril de 2025, la Presidencia de turno circuló un trabajo titulado «Hate crime and hate speech: Possibility of extending the Eurocrimes list» (WK 4313/2025 INIT) en el que se pedía el posicionamiento de los EE. MM. al respecto.

⁴⁷ Puede encontrarse un listado con el tipo y competencias de cada autoridad competente establecida a nivel estatal conforme a este reglamento en: <https://is.gd/deicBc>.

casos⁴⁸; mientras que otros EE. MM. han sido objeto de procedimientos de infracción todavía abiertos, en este caso, por incumplimiento⁴⁹. En general, sin embargo, es común la ausencia de notificaciones a la Comisión sobre las sanciones establecidas con arreglo al art. 18 del citado reglamento⁵⁰, lo que, aparte de indicar la práctica ausencia de medidas disciplinarias de calado en los ordenamientos estatales, denota una continuación de la tensión Comisión-EE. MM. incluso después de la entrada en vigor de la norma. Esta resistencia, sin embargo, no es nueva⁵¹.

Además, también existen tensiones jurídicas y político-institucionales frente a actores privados y terceros Estados debido a la eficacia «extraterritorial» del Reglamento CTO (Arangüena Fanego, 2023: 74) y de otras normas contra la radicalización adoptadas en el último decenio. Por ejemplo, los directivos de las redes sociales Meta, X/Twitter y TikTok, así como de algunas plataformas de venta en línea (ej., Amazon) y motores de búsqueda (ej., Google/Alphabet), se han quejado recurrentemente de los requisitos legales y obligaciones establecidos por el ordenamiento comunitario (por ejemplo, las normas de protección de datos personales y el Reglamento de Servicios Digitales), al esgrimir que —en su opinión— añaden una mayor complejidad en comparación con otros ordenamientos jurídicos en los que dichas normas reguladoras no existen o son más laxas. De hecho, algunas de estas plataformas, redes sociales y proveedores de servicios de alojamiento de datos «de muy gran tamaño», como Meta, X/Twitter, TikTok y Telegram, han sido objeto de órdenes de retirada de contenidos terroristas y requerimientos por

⁴⁸ Informe de la Comisión relativo al Reglamento 2021/784 sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea, COM (2024) 64 final, de 14 de marzo de 2024, p. 1.

⁴⁹ El 18 de junio de 2025, la Comisión remitió a Bulgaria, Irlanda y Portugal al Tribunal de Justicia de la UE por incumplimiento del Reglamento CTO (*Bulletin Quotidien Europe* 13662 - de 19 de junio de 2025), más de un año después de la publicación del informe de aplicación, en el que se ponían de relieve algunas lagunas en su aplicación.

⁵⁰ Informe de la Comisión relativo al Reglamento CTO, *op. cit.*, p. 14. Así, por ejemplo, España no ha llegado a instaurar el régimen sancionador previsto en el art. 18 del citado reglamento, pese a determinar como autoridad competente al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado.

⁵¹ Véanse, en este sentido, el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal, COM (2014) 27 final, de 27 de enero de 2014; y Primer informe sobre la aplicación y el funcionamiento de la Directiva (UE) 2016/680 sobre protección de datos en el ámbito penal, COM (2022) 364 final, de 25 de julio de 2022.

incumplimiento de las disposiciones del Reglamento CTO⁵² (ejemplificando, pues, su aplicación extraterritorial), además de la apertura de investigaciones y expedientes para la retirada de contenidos ilegales contra estas y otras multinacionales —mayoritariamente, estadounidenses y chinas— atendiendo al Reglamento de Servicios Digitales⁵³. Dada la actual coyuntura geopolítica y comercial internacional, las medidas sancionadoras iniciadas por la Comisión han afectado en particular a las relaciones transatlánticas, poniendo en tela de juicio el Marco de Privacidad de Datos UE-EE. UU., firmado en 2022 bajo la Administración Biden, tras años de negociaciones y reveses judiciales respecto de instrumentos previos (sobre este acuerdo, véase Marconi, 2023).

Por otra parte, la complejidad del fenómeno y las nuevas tendencias observadas en los procesos de radicalización demandan una mayor evolución del marco legal y político para garantizar la seguridad jurídica y el acatamiento de los principios del Estado de derecho de todos los actores implicados. En particular, debería reforzarse la regulación de la cooperación entre las agencias del ELSJ, las autoridades nacionales y las entidades privadas para que abarque también las actividades relacionadas con la radicalización *online*. Puesto que es comúnmente aceptado, en abstracto⁵⁴, que la radicalización «no es un delito, pero puede utilizarse como prueba para determinar la comisión de un delito» (FRA, 2021: 35), las instituciones deberían plantearse adoptar una regulación más estricta de sus actividades para impulsar la cooperación y la colaboración con las autoridades nacionales y terceros, respetando y protegiendo plenamente los derechos y libertades fundamentales, especialmente tras el refuerzo de las competencias y funciones de agencias como Europol en materia de investigación y la colaboración con entidades privadas y Estados terceros⁵⁵, pese al escaso control (político y judicial) de sus actividades. Además, puede ser relevante este afianzamiento regulatorio para aclarar el procedimiento a seguir en casos complejos como las órdenes de retirada de contenidos terroristas o requerimientos transfronterizos en el marco del Reglamento CTO o la inves-

⁵² Informe de la Comisión relativo al Reglamento CTO, *op. cit.*

⁵³ Pueden consultarse las multinacionales afectadas por estas últimas medidas sancionadoras en: <https://is.gd/PkryUj>.

⁵⁴ El adiestramiento y, en concreto, la recepción de adiestramiento para el terrorismo —incluido el «autoadoctrinamiento»— sí podrían considerarse actos preparatorios objeto de criminalización por parte del derecho penal europeo (arts. 7 y 8 de la Directiva contra el terrorismo) y español (art. 575.2 del Código Penal), si bien hay quienes, como Cruz-Palmera (2023), abogan por una interpretación restrictiva.

⁵⁵ Véanse, en este sentido crítico, las declaraciones de la Comisión sobre el Reglamento (UE) 2022/991 del Parlamento Europeo y del Consejo, en anexo a la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 2022, *op. cit.*

tigación y obtención de pruebas en el extranjero para el enjuiciamiento de los delitos terroristas —y su utilización ante los tribunales, incluso en zonas de conflicto armado y en situaciones posconflicto, como está recomendada Eurojust en relación con los crímenes cometidos en la guerra en Ucrania⁵⁶—. Es aún más importante si se tiene en cuenta que, a partir de ahora, algunos reclusos radicalizados cumplirán pronto su condena y serán puestos en libertad a corto plazo, una cuestión que preocupa a todos los EE. MM. y que lleva tiempo debatiéndose en el Consejo⁵⁷, junto con el incremento de la inestabilidad en Oriente Medio y el Sahel, que corre el riesgo de alimentar la polarización y la radicalización dentro de la UE y en todo el mundo, una de las principales razones para intensificar la cooperación con terceros Estados considerados clave en la lucha contra el terrorismo⁵⁸. Si realmente se aplican las medidas previstas en los últimos años para vincular los esfuerzos internos con la acción exterior de la Unión, el adoptar un enfoque más «securitario» en el marco de un orden legal obligatorio supondría una ruptura con el enfoque seguido hasta ahora de promover el diálogo político con terceros Estados y la colaboración con la sociedad civil organizada (Ruiz Díaz, 2017), si bien esta cooperación no está exenta de polémica como evidencia el caso con EE. UU.

Todos estos acontecimientos exigen una respuesta más contundente por parte de la UE, empezando por reforzar sus competencias. En particular, aparte de cambiar el enfoque «securitario» seguido hasta ahora para que evolucione hacia un enfoque integral de toda la sociedad (*whole-of-society approach*; European Commission, 2024), que incluya igualmente la perspectiva de

⁵⁶ Para más información sobre este nuevo mandato de Eurojust, puede consultarse la página web la Agencia: <https://is.gd/KJq9gz>.

⁵⁷ Entre otros documentos, *Radicalisation in prisons*, 11463/21, de 8 de septiembre de 2021; y Conclusiones del Consejo 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, 9366/19, de 6 de mayo de 2019.

⁵⁸ Entre otros documentos: Servicio Europeo de Acción Exterior (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*; Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, 9956/14, de 19 de mayo de 2014; y Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de las conexiones entre los aspectos exteriores e interiores de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, 16175/24, de 16 de septiembre de 2024. Además, con anterioridad, en una reunión del Consejo en su formación Justicia e Interior celebrada los días 10 y 11 de marzo de 2016, se debatió el informe del coordinador de la lucha contra el terrorismo (6785/16, de 4 de marzo de 2016), en el que se señalaba este riesgo para la seguridad y el orden público europeos.

género y la cuestión de la radicalización transgeneracional, así como de la urgente necesidad de establecer mecanismos eficaces de control *ex ante* y *ex post* para prevenir posibles erosiones del Estado de derecho en la UE, los poderes de la Unión deberían reforzarse en ámbitos que hoy en día están englobados entre sus competencias de apoyo, como la formación de los profesionales, la policía y las autoridades judiciales, y el refuerzo de su participación en la elaboración de políticas a varios niveles y en la planificación estratégica sobre la base de la experiencia adquirida; avanzando en medidas alternativas a la detención, en consonancia con las Conclusiones del Consejo de 2019 sobre esta cuestión⁵⁹; reforzando el papel desempeñado por la Unión en la elaboración y difusión de contranarrativas en los medios sociales y continuando la lucha contra la desinformación para complementar las medidas punitivas y coercitivas mediante el uso del derecho penal adoptadas en los últimos tiempos; creando mecanismos de seguimiento y control para comprender y medir el impacto de las acciones comunitarias en las políticas públicas de los EE. MM.; y adoptando un enfoque global y común a escala de la UE para hacer frente a la desvinculación/desradicalización y rehabilitación de los combatientes terroristas extranjeros retornados a suelo europeo, así como de los reclusos que han sido puestos en libertad tras cumplir sus condenas, una cuestión en la que la Unión ha dejado plena libertad a los EE. MM.

Además, como ejercicio de pensamiento abstracto (o, más bien, de «ciencia ficción»), sería muy deseable una mayor implicación (o competencia) de la UE en las políticas que afectan a los grupos vulnerables, como los jóvenes y los que se enfrentan a la exclusión social, en particular los inmigrantes de tercera generación que sufren crisis de identidad y sentimientos de alienación y los jóvenes vinculados a grupos extremistas en línea y en persona (Ruiz Díaz, 2021; Vicente, 2020). El recientemente creado Centro de Conocimiento de la UE sobre Prevención de la Radicalización es un buen paso adelante, pero insuficiente para responder a las necesidades actuales de abordar los procesos de radicalización en todas sus fases y hacer frente a los futuros desafíos al orden público y jurídico de la UE. Es necesario, en definitiva, que la nueva Agenda de la UE sobre prevención y lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, prevista por la Comisión⁶⁰, esté a la altura de las expectativas e incluya un papel más realista y reforzado para la Unión pese a la difícil e improbable reforma de los Tratados en el corto plazo. Estas reformas, aunque imprescindibles, quedan fuera del ámbito de nuestro estudio.

⁵⁹ Conclusiones del Consejo sobre las medidas alternativas al internamiento: Utilización de medidas y sanciones no privativas de libertad en la justicia penal (DO C 422, de 16 de diciembre de 2019, p. 9).

⁶⁰ Comunicación de la Comisión «ProtectEU», *op. cit.*, 22-25.

V. CONCLUSIONES

En los últimos años, especialmente a raíz de la crisis siria, la UE ha adoptado un nuevo enfoque para abordar la radicalización en el que ha primado el derecho sancionador junto con la profundización de las medidas no legislativas, principalmente estas en áreas de competencia de apoyo, complemento o coordinación. En concreto, tras los últimos atentados terroristas en Europa, la UE ha cambiado el tono de su discurso oficial y la metodología (voluntarista) empleada hasta ahora por un enfoque más represivo y proactivo, trasladando el renovado impulso político-estratégico a una interpretación extensiva de las competencias compartidas en el ELSJ y el mercado (digital) interior. La transcendencia de este cambio ha sido tal que, incluso, puede equipararse —sin llegar a disponer la Comisión, no obstante, de salvaguardas de semejante calado— a ciertas funciones de competencia exclusiva para la defensa del mercado interior del art. 3.1.b TFUE. Como consecuencia de esta reinterpretación de los Tratados, la Unión ha reforzado el uso del derecho penal y la regulación del mercado interior para reprimir determinadas actividades relacionadas con la radicalización, pasando de un marco de cooperación y colaboración voluntaria (con entidades privadas, sobre todo) a otro más represivo, argumentando la imposibilidad de avanzar contra la radicalización de otra manera.

El Reglamento CTO es uno de los últimos ejemplos del cambio de enfoque operado, pero no el único aquí esbozado. Esta transformación de la naturaleza y alcance de la intervención comunitaria ha sido posible gracias a un proceso de «ingeniería jurídica» en el que, a través de instrumentos de derecho derivado fundamentados en distintas bases legales dispersas en los Tratados, la Unión ha solventado la falta de competencia directa para atajar la radicalización; un proceso facilitado por el liderazgo político de la Comisión con el beneplácito de los EE. MM. Este cambio de enfoque, además, ha sido finalmente aceptado por autoridades judiciales y policiales nacionales, como demuestra el recurso generalizado a estos instrumentos, a pesar de las numerosas deficiencias señaladas por académicos y profesionales y las tensiones que ha suscitado con respecto de los propios EE. MM. y terceras partes. Sin embargo, para abordar adecuadamente las actuales corrientes de radicalización, es necesaria una mayor implicación de la UE y no solo una actuación secundaria en ámbitos clave para atajar el problema social y de seguridad que se deriva de ella. Por ello, es imprescindible el pleno uso de los mecanismos existentes en los Tratados, sin menoscabar la protección de los derechos y libertades fundamentales y otros principios sobre los que se sustenta el proceso de integración. La inclusión de la prevención de la radicalización entre los objetivos del ELSJ mediante una reforma limitada de los Tratados le daría un

impulso definitivo para reforzar el papel de la UE y construir el enfoque multi e interinstitucional, polifacético e integrador de todos los actores de la sociedad europea que propugnan los documentos político-estratégicos adoptados en el último lustro y, a todas luces, queda fuera del ámbito de nuestro estudio.

Antes de eso, es imperativo profundizar el debate académico sobre las mejores estrategias para reforzar las competencias de la Unión abriendo nuevas vías de investigación e intercambio de conocimientos para que la UE adopte una política adecuada de prevención de la radicalización. Es especialmente cierto en lo que se refiere a la juventud, un ámbito de competencia de apoyo en el que la división de tradiciones jurídicas y judiciales es sustancialmente pronunciada entre los EE. MM., si bien, como hemos analizado en estas líneas, no es la única esfera tensionada por la intervención comunitaria contra la radicalización. Este capítulo es solo una modesta contribución a ese necesario debate. Ante estos retos, es más necesario que nunca abordarlos conjuntamente y utilizar todas las herramientas de que dispone la Unión para prevenir la radicalización tanto en el interior como en el exterior. Solo el tiempo dirá si los EE. MM. están dispuestos a traducir el consenso político manifestado en el discurso político-estratégico en competencias reales para que la Unión aborde eficazmente las múltiples manifestaciones de la radicalización. Actualmente, este refuerzo es posible sin la obligatoriedad —e improbabilidad— de reformar los Tratados como paso previo, sino con el pleno uso de los mecanismos vigentes a disposición de la UE.

Bibliografía

- Alzina Lozano, Á. (2023). El derecho penal auspiciado por la Unión Europea para frenar los discursos de odio y la discriminación. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 37, 1-11. Disponible en: <https://doi.org/10.7238/idp.v0i37.403576>.
- Arangüena Fanego, C. (2023). Nuevos pasos contra el terrorismo en la UE: Reglamento (UE) 2021/784 y las órdenes de retirada de contenidos terroristas en línea. *Revista de Estudios Europeos. Monográfico Extraordinario*, 1, 68-98.
- Argomaniz, J., Bures, O. y Kaunert, C. (2015). A decade of EU counter-terrorism and intelligence: a critical assessment. *Intelligence and National Security*, 30 (2-3), 191-206. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.988445>.
- Bakowski, P. (2025). *Preventing radicalization in the European Union. How EU policy has evolved. In-depth Analysis*. European Parliamentary Research Service. Disponible en: <https://is.gd/FsTgAX>.
- Barbou des Places, S. (2024). Introduction: Public order and public security in EU law. Time for Reappraisal. *European Papers*, 9 (3), 1316-1328. Disponible en: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/811>.
- Bennett, N. (2019). One man's radical: the radicalisation debate and Australian counterterrorism policy. *Security Challenges*, 15 (1), 47-62. Disponible en: <https://is.gd/WNdvv>.

- Burchett, J. (2024). *L'Union Européenne et la lutte contre la radicalisation terroriste*. Bruxelles: Bruylant.
- Burchett, J. y Weyembergh, A. (2022). *Counterterrorism policies, measures and tools in the EU. An assessment of the effectiveness of the EU counterterrorism policy*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Disponible en: <https://is.gd/k4KJap>.
- Cesoni, M. L. (dir., 2007). *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Etude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*. Bruxelles: Bruylant.
- Comisión Europea. (2021). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 29, apartado 2, de la 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. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <https://is.gd/jrqXM4>.
- Coolsaet, R. (2016). «All radicalisation is local». The genesis and drawbacks of an elusive concept. *Egmont Papers*, 84. Disponible en: <https://is.gd/SLBps8>.
- Cruz-Palmera, R. (2023). El delito de autoadoctrinamiento terrorista, art. 575.2 del Código Penal español. Un análisis en clave de imputación. *Revista de Derecho Público*, 71 (1), 131-160. <https://doi.org/10.18543/ed.2803>.
- Decourrière, A. (1996). *Les drogues dans l'Union Européenne: le droit en question*. Bruxelles: Bruylant.
- De Vries, G. (2021). EU counterterrorism policy, 2005-2020: achievements and challenges. En C. Höhn, I. Saavedra y A. Weyembergh (eds.). *La lutte contre le terrorisme: ses acquis et ses défis. The fight against terrorism: achievements and challenges. Liber Amicorum Gilles de Kerchove* (pp. 217-252). Bruxelles: Bruylant.
- Díez Ripollés, J. L. (2020). *Política criminal y Derecho Penal. Estudios*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Durán Ruiz, F. J. (2021). *Los menores extranjeros no acompañados desde una perspectiva jurídica, social y de futuro*. Navarra: Aranzadi.
- European Commission. (2018). High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R) (Final Report). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://is.gd/HNAvLv>.
- European Commission. (2023). Commission Staff Working Document. Executive Summary of the Evaluation of the European Crime Prevention Network 2012-2022. Brussels: European Commission. Disponible en: <https://is.gd/7zvGGo>.
- European Commission. (2024). Strategic Orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalisation. European Commission. Disponible en: <https://is.gd/KnnShp>.
- European Court of Auditors (ECA). (2018). Tackling radicalisation that leads to terrorism: the Commission addressed the needs of Member States, but with some shortfalls in coordination and evaluation. Luxembourg: European Court of Auditors. Disponible en: <https://is.gd/s9eyc7>.

- Europol. (2025a). European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2025. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europol. (2025b). European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA). The changing DNA of serious and organised crime. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europol. (2025c). 2023 EU Internet Referral Unit Transparency Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fundamental Rights Agency (FRA). (2021). Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism. Impact on fundamental rights and freedoms. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://is.gd/IUTPLM>.
- García-Calvo, C. y Reinares, F. (2013). *Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo?* Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://is.gd/pkErpl>.
- Gherbaoui, T. y Scheinin, M. (2022). Time to Rewrite the EU Directive on Combating Terrorism. *Verfassungsblog* [blog], 25-1-2022. Disponible en: <https://is.gd/c4L8H9>.
- Gómez-Jara Díez, C. (2015). *European federal criminal law: the federal dimension of EU criminal law*. Louvain-la-Neuve: Intersentia.
- González Uriel, D. (2023). El elemento subjetivo del injusto en el delito de autoadoc-trinamiento terrorista del art. 575.2 CP. *Estudios Penales y Criminológicos*, 43. <https://doi.org/10.15304/epc.43.8639>.
- Gutiérrez, J. A., Jordán, J. y Trujillo, H. (2008) Prevención de la radicalización yihadista en las prisiones españolas. Situación actual, retos y disfunciones del sistema penitenciario. *Athena Intelligence Journal*, 3 (1), 1-12. Disponible en: <https://is.gd/EO8CdC>.
- Jordán, J. (2009). Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 11 (5), 1-25. Disponible en: <https://is.gd/vdHT8a>.
- Horgan, J. G. (2009). *Walking Away from terrorism: accounts of disengagement from radical and extremist movements (political violence)*. London: Routledge.
- Kaunert, C. y Léonard, S. (2018). The collective securitisation of terrorism in the European Union. *West European Politics*, 42 (2), 261-277.
- Kaunert, C., MacKenzie, A. y Léonard, S. (2022). *The European Union as a global counter-terrorism actor*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Klip, A. (2021). *European criminal law. An integrative approach*. Louvain-la-Neuve: Intersentia.
- Liñán Nogueras, D. J. (2013). La ciudadanía europea: una cuestión abierta. *Teoría y Realidad Constitucional*, 32, 357-372.
- Marconi, F. (2023). El marco de protección de datos UE-EEUU y la «saga Schrems». *Política Exterior*, 4-10-2023. Disponible en: <https://is.gd/Id4748>.
- Marrero Rocha, I. (2022). La prevención de la radicalización violenta de corte yihadista en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, 793-828. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.03>.

- Martín Pérez de Nanclares, J. (2023). El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre «efectividad» y «legalidad». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75 (4) 91-129. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.04>.
- Martín Rodríguez, P. (2019). The rule of law and the fight against terrorism and radicalization in the European Union. *Jihadism, Foreign Fighters and Radicalization in the EU* (pp. 131-147). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429468506-8>.
- Melhuish, F. y Heath-Kelly, C. (2022). Fighting terrorism at the local level: the European Union, radicalisation prevention and the negotiation of subsidiarity. *European Security*, 31 (2), 313-333. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.2009458>.
- Miró Llinares, F. (2018). La detección de discurso radical en Internet. Aproximación, encuadre y propuesta de mejora de los análisis de Big Data desde un enfoque de Smart Data criminológico. En A. Alonso Rimo, M. L. Cuerda Arnau y A. Fernández Hernández (dirs.). *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales* (pp. 617-648). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mitsilegas, V. (2021). Counterterrorism and the rule of law in an evolving European Union: plus ça change? *New Journal of European Criminal Law*, 12 (1), 36-51. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2032284420971783>.
- Mitsilegas, V. (2022). *EU Criminal Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Mitsilegas, V. (2024). Reconceptualising security in the law of the European Union. *European Papers*, 9 (3), 1438-1473. Disponible en: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/817>.
- Moyano, M., Kruglanski, A. y Trujillo, H. (2022a). Processes of radicalization, violent extremism and terrorism. *International Journal of Social Psychology*, 37 (3), 492-503. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02134748.2022.2083294>.
- Moyano, M., Lobato, R., Blaya-Burgo, M., Arnal, N., Cuadrado, E., Mateu, D., Ramírez-García, A., de Murga, M. y Trujillo, H. (2022b). Preventing violent extremism in youth through sports: An intervention from the 3N model. *Psychology of Sport and Exercise*, 63, 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2022.102283>.
- Moyano, M. y Trujillo, H. (2013). *Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Negreiro, M. (2024). *Combating child sexual abuse online. Briefing «EU Legislation in Progress»*. Brussels: European Parliamentary Research Service. Disponible en: <https://is.gd/Ym7ah6>.
- Pingen, A. (2022). Controversial proposal on combating child sexual abuse online. *Eucrim*, 2, 91-92. Disponible en: <https://is.gd/HuEmmZ>.
- Pisabarro García, S. (2024). *La radicalización yihadista de los jóvenes en Europa a través de TikTok*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/la_radicalizacion_yihadista_de_los_jovenes_en_europa_a_traves_de_tiktok.

- Podkowik, J., Rybski, R. y Zubik, M. (2021). Judicial dialogue on data retention laws: a breakthrough for European constitutional courts? *International Journal of Constitutional Law*, 19 (5), 1597-1631. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mocab132>.
- Reinares Nestares, F. (2016). Amenaza yihadista en Europa, ¿qué hacer? *Política Exterior*, 30 (171), 52-60. Disponible en: <https://is.gd/lqjuW9>.
- Ruiz Díaz, L. J. (2017). La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre soft law e impulso de medidas de apoyo. *Revista Española de Derecho Internacional*, 69 (2), 257-280. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.69.2.2017.1.10>.
- Ruiz Díaz, L. J. (2021). Entre apoyo a la integración y prevención de la radicalización. Una mirada crítica al Plan de Acción de Integración e Inclusión de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Internacional*, 73 (2), 147-160. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.73.2.2021.1a.09>.
- Ruiz Díaz, L. J. y Danet, A. (2022). De lo ideológico a lo afectivo. Lecturas actuales sobre la participación y la polarización juvenil en Andalucía ante el auge de la derecha radical. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 17, 177-200. Disponible en: <https://is.gd/jeAPKQ>.
- Sánchez Frías, A. (2018). The EU Directive on combating terrorism and the criminalisation of travelling. *European Criminal Law Review*, 8 (2), 201-222. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/2193-5505-2018-2-201>.
- Sanz Mulas, N. (2019). *Política criminal*. Nicaragua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ). Disponible en: <https://is.gd/tP7RLP>.
- Sarma, K. M. (2018). *Multi-agency working and preventing violent extremism I*. Brussels: Radicalisation Awareness Network. Disponible en: <https://is.gd/GzvWVk>.
- Soto, C. y Herrera, A. (2023). La necesidad de la Comisión Europea de centralizar la prevención de la delincuencia. *International e-journal of criminal sciences*, 18, 1-30.
- Tapia Ballesteros, P. (2019). Transposición de la Directiva 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo, al ordenamiento español: el delito de enaltecimiento del terrorismo. *Revista de Estudios Europeos*, 1, 305-321. Disponible en: <https://is.gd/W5q9k4>.
- Trujillo, H., Ramírez, J. J. y Alonso, F. (2009). Indicios de persuasión coercitiva en el adoctrinamiento de terroristas yihadistas: hacia la radicalización violenta. *Universitas Psychologica*, 8 (3), 724-736. Disponible en: <https://is.gd/vzIlgC>.
- Vicente, Á. (2020). How radicalizing agents mobilize minors to jihadism: a qualitative study in Spain. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 14, (1), 22-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19434472.2020.180006>.
- Wahl, T. (2021). Recent JHA-Relevant Infringement Procedures. *Eucrim News*, 1-7-2021. Disponible en: <https://is.gd/yliqw1>.
- Wensink, W., Warmenhoven, B., Haasnoot, R., Wesselink, R., Van Ginkel, B., Wittendorp, S., Paulussen, C., Douma, W., Boutin, B., Güven, O. y Rijken, T. (2017). *The European Union's policies on counter-terrorism. Relevance, coherence and effectiveness*. Brussels: European Parliament. Disponible en: <https://is.gd/1cZigm>.