

# LAS MEDIDAS CONTRA EL TERRORISMO EN EL MARCO DEL TRATADO DE PRÜM

José Carlos Remotti Carbonell\*

## SUMARIO

- 1.- *Introducción.*
- 2.- *El Tratado de Prüm y las medidas contra el terrorismo.*
- 3.- *Consideraciones finales.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los efectos generados por los atentados del 11/S lo encontramos en el desarrollo de una dinámica de ámbito global destinada a potenciar la protección de las personas y los bienes frente a atentados terroristas. Ello ha generado la adopción de nuevas medidas policiales de prevención y de investigación de tales delitos que, en determinados casos, pueden implicar cuestionables restricciones y/o limitaciones a los derechos de los ciudadanos.

En el marco de esta dinámica global encontramos al Tratado de Prüm de 27 de mayo de 2005, celebrado inicialmente entre Austria, Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Holanda, países a los que posteriormente se les adhirió Italia, Finlandia, Portugal y Eslovenia. Dicho Tratado tiene por objeto el intensificar la cooperación para luchar con mayor eficacia contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración

---

\* Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Barcelona.

ilegal, mediante un mejor intercambio de información<sup>1</sup>. Sin embargo, como veremos posteriormente, en él se adoptan una serie de medidas que no solo se circunscriben al intercambio de informaciones, sino que también se incluyen determinadas medidas de carácter operativo o ejecutivo como por ejemplo la posibilidad de llevar agentes armados a bordo de los aviones.

Si bien es cierto al momento de celebrarse el Tratado de Prüm (en adelante también TP) no contaba con el consenso suficiente entre los Estados de la Unión Europea para integrar sus contenidos dentro del acervo comunitario ni agrupaba al número necesario de países para impulsar la vía de la cooperación reforzada previsto por el Tratado de la Unión Europea<sup>2</sup>, de ello no puede desprenderse que esté al margen de la Unión puesto que en él mismo se dispone que sus efectos quedan supeditados a su compatibilidad con el ordenamiento comunitario europeo. Así en su art. 47.1 regulador de la relación del Tratado de Prüm con otros convenios bilaterales o multilaterales se dispone expresamente que «las disposiciones del presente Tratado solo serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el derecho de la Unión Europea». A ello se agrega que «si en el futuro la Unión Europea adoptara normas que puedan afectar al ámbito de aplicación del presente Tratado, las disposiciones correspondientes del presente Tratado dejarán de aplicarse en beneficio del derecho de la Unión Europea. Las partes contratantes podrán modificar o reemplazar las disposiciones del presente Tratado a la luz de las nuevas disposiciones pertinentes del derecho de la Unión Europea».

La celebración del Tratado de Prüm ha sido justificada, no en la voluntad de generar esferas de actuación ajenas al ordenamiento comunitario, sino con la intención de servir de impulsor o precursor al Derecho comunitario. En este sentido en su Preámbulo se señala que siendo la Unión «un espacio en el que las personas circulan libremente es importante que los Estados miembros de la UE intensifiquen su cooperación para luchar con mayor eficacia contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal», por lo que se señala como objetivo del mismo el «asumir un papel pionero en la consecución del máximo nivel posible de cooperación, en aras del desarrollo de la cooperación europea y sin perjuicio del

---

<sup>1</sup> Se debe destacar que en su Preámbulo el Tratado de Prüm señala que con él se pretende alcanzar «... un mejor intercambio de información, especialmente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal...».

<sup>2</sup> El art. 43.G del Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht, el 7 de febrero de 1992 fija en 8 los Países necesarios para poder actuar mediante la vía de la cooperación reforzada y, como se puede ver, los países signatarios inicialmente fueron 7, a los que en la actualidad se debe añadir los 4 Estados adherentes ya mencionados.

Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea» ofreciendo «la posibilidad de participar en esta cooperación a todos los demás Estados miembros de la Unión Europea».

De esta manera los Estados partícipes en el Tratado de Prüm pretenden ser una avanzadilla respecto del resto de países de la Unión para probar la eficacia de las medidas, con la esperanza de que en breve término sus disposiciones puedan ser incorporadas a la normativa y al acervo comunitario<sup>3</sup>. De hecho la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea (enero – junio 2007) ha iniciado las conversaciones destinadas a integrar el Tratado de Prüm al acervo comunitario, habiendo anunciado el comisario europeo de Justicia, Seguridad y Libertades, Franco Frattini, que presentará en febrero 2007 una propuesta de la Comisión Europea para ampliar a todo el marco de la UE el Tratado de Prüm.

## 2. EL TRATADO DE PRÜM Y LAS MEDIDAS CONTRA EL TERRORISMO

Como ha sido señalado el Tratado de Prüm tiene por objeto adoptar una serie de medidas no sólo destinadas a luchar contra el terrorismo, sino que también incluye en su ámbito de aplicación a la delincuencia transfronteriza y a la migración ilegal, sin que ello signifique la configuración de compartimientos estancos o inconexos en la lucha contra esas formas de criminalidad, puesto que es conocida la interrelación, que en mayor o menor medida, puede darse en determinados casos entre ellas. Así, en él se aborda, entre otras medidas, la creación de ficheros de ADN, datos dactiloscópicos, u otros datos de carácter personal como por ejemplo respecto de la matriculación (propiedad, usuarios, conductores) de vehículos, naves y aeronaves cuyos datos y referencias podrán ser consultados, compartidos y transmitidos entre todos los países signatarios.

Reconociendo la interconexión existente entre el terrorismo con otras formas delincuencia especialmente transfronteriza y la inmigración ilegal, así como entre los mecanismos destinados a luchar contra todos ellos, podemos clasificar las medidas adoptadas en el Tratado de Prüm, en cuanto afectan o pueden afectar a las investigaciones contra el terrorismo en dos grandes grupos:

---

<sup>3</sup> Ello no nos impide reconocer que gran parte de sus contenidos podían haber sido adoptados mediante una reforma del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985 (en adelante Convenio de Schengen) o integrados dentro del tercer pilar comunitario destinado a las políticas de seguridad y justicia en el que tiene un lugar preferente la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

a) Las medidas que son expresamente declaradas por el Tratado de Prüm como aplicables en la lucha contra el terrorismo.

b) Las medidas que sin ser declaradas expresamente por el mismo Tratado resultan aplicables a la lucha contra el terrorismo.

### *2.1. Medidas específicamente declaradas como aplicables en la lucha contra el terrorismo*

El Capítulo 3 del Tratado de Prüm (arts. 16 a 19) procede a regular determinadas medidas específicas para la prevención de atentados terroristas. Así encontramos que se dispone:

#### 2.1.a) La transmisión de información para la prevención de atentados (Art. 16 TP)

Se faculta a los países signatarios para que, en casos concretos y sin necesidad de petición previa, puedan transmitirse determinados datos de carácter personal e informaciones en la medida en que se den hechos que permitan justificar la presunción de que las personas afectadas por la medida van a cometer un atentado terrorista (art. 16.1 TP). Los datos e informaciones que podrán ser transmitidos son el nombre y apellidos, la fecha y lugar de nacimiento y la descripción de los hechos que justifican la presunción (art. 16.2 TP).

De ello se desprende, en primer lugar, que no se trata de una medida de aplicación generalizada, que pueda afectar a cualquier persona (o a todas las personas), sino que sólo procede en casos concretos en los que determinados hechos justifiquen la presunción racional de que las personas cuyos datos se transmiten van a cometer alguno de los delitos de terrorismo comprendidos en los arts. 1 a 3 de la Decisión Marco 2002/475/JI del Consejo de la UE, de 13 de junio de 2002 (art. 16.1)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En los arts 1 a 3 de la Decisión Marco 2002/475/JI del Consejo de la UE, de 13 de junio de 2002 se determinan los actos que deberán ser considerados como terrorismo. En este sentido se establece que:

Artículo 1: Delitos de terrorismo y derechos y principios fundamentales

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de

En segundo lugar, es una medida de carácter limitado que no habilita la transmisión indiscriminada de cualquier dato o información de carácter personal sino que sólo autoriza, en concreto, el envío del nombre y apellidos, la fecha y lugar de nacimiento y la descripción de los hechos que

---

hacerlo, desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional:

- a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
- b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
- c) secuestro o toma de rehenes;
- d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;
- e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;
- f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;
- g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h).

#### Artículo 2: Delitos relativos a un grupo terrorista

1. A efectos de la presente Decisión marco, se entenderá por «grupo terrorista» toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo. Por «organización estructurada» se entenderá una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que no necesariamente se ha asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni hay continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.

2. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para tipificar como delitos los actos intencionales siguientes:

- a) dirección de un grupo terrorista;
- b) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista.

#### Artículo 3: Delitos ligados a las actividades terroristas

Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos ligados a actividades terroristas las conductas siguientes:

- a) el hurto o robo con agravantes cometido con el fin de llevar a cabo cualesquiera de los actos enumerados en el apartado 1 del artículo 1;
- b) el chantaje con el fin de proceder a alguna de las actividades enumeradas en el apartado 1 del artículo 1;
- c) el libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de llevar a cabo cualesquiera actos enumerados en las letras a) a h) del apartado 1 del artículo 1 y en la letra b) del apartado 2 del artículo 2.

justifican la presunción que va a cometer un delito de terrorismo. En tercer lugar es una medida finalista ya que, como veremos más adelante, tiene por objeto específico ayudar a la prevención de actos de terrorismo. En este sentido los datos transmitidos sólo podrán ser utilizados por el Estado receptor para alcanzar tal finalidad de prevención del terrorismo (art. 35 TP).

En cuarto lugar se trata de una medida que ha de estar justificada por una investigación previa que justifique la presunción racional de que se va a cometer actos terroristas y que la transmisión de los datos e informaciones a que se refiere serán necesarios y relevantes para prevenir tal actuación terrorista. En quinto lugar se trata de una medida restringida, que no permite la transmisión de los datos e informaciones a cualquier órgano, institución o persona de los países signatarios sino que sólo se podrán realizar a los puntos de contacto designados por cada país para recibir tales informaciones (art. 16.3 TP)<sup>5</sup>. Por último, en sexto lugar, si bien las competencias de cada punto de contacto nacional se regirán por el derecho interno que le sea aplicable en cada caso (art. 16.3 TP), se dispone que la autoridad del Estado transmisor podrá establecer condiciones con arreglo a su derecho interno, respecto del empleo de dichos datos e informaciones por la autoridad receptora, quedando esta última sujeta a dichas condiciones (art. 16.4 TP).

La transmisión de información para la prevención de delitos de terrorismo adoptada en el Tratado de Prüm se ve complementada con la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo que autoriza, en el marco de la UE, al intercambio de información relativa a los datos personales del sospechoso, la actividad objeto de la investigación, la calificación de la infracción que se persigue, entre otros datos (vía EUROPOL y EUROJUST). Esta Decisión 2005/671/JAI permite la transmisión de datos no solo con carácter preventivo, como lo hace en este punto el Tratado de Prüm, sino que también lo hace respecto de todas las etapas del procedimiento, incluidas las condenas, y respecto de todas las personas físicas y jurídicas, grupos y entidades que sean objeto de investigación, procesamiento o condena por delitos de terrorismo. La transmisión de información

---

<sup>5</sup> El artículo 42 del Tratado de Prüm dispone que en el momento del depósito de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cada parte contratante designará, en una declaración dirigida al Estado depositario, a las autoridades competentes para la aplicación del presente tratado que actuarán como punto de contacto nacional para el intercambio de informaciones y datos con los otros puntos de contacto, para la prevención de atentados terroristas. En el caso español tal declaración ha establecido como punto de contacto nacional a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

prevista en este punto por el Tratado de Prüm para prevenir delitos de terrorismo también se complementa con la Asistencia Policial recíproca o (cooperación previa petición) establecida en el art. 27 TP sobre la que nos referiremos posteriormente, y con los mecanismos que en la misma línea, como también veremos, son facilitados por el Sistema de Información Schengen<sup>6</sup> a partir del cual un Estado contratante podrá comunicar a otro, sin haber estado invitado a ello, informaciones que puedan ser importantes para éste con el fin de ayudarlo a reprimir infracciones futuras, prevenir infracciones o prevenir peligros para el orden y la seguridad, conceptos en los que claramente puede incluirse al terrorismo. En casos particularmente urgentes la transmisión de la información puede hacerse directamente entre las autoridades policiales interesadas, salvo disposiciones nacionales que dispongan lo contrario, y comunicando tal hecho a las autoridades centrales.

Como ya hemos apuntado, el trasvase de los datos e información personal no es un mecanismo irrestricto pues el propio Tratado de Prüm establece determinados límites a su transmisión y al uso que se les puede dar. Así, por ejemplo, establece la obligación a todos los Estados contratantes de ofrecer cuando menos un nivel de protección de los datos equivalente al establecido por el Convenio del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981 para la protección de las personas con relación al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y por el Protocolo Adicional de 8 de

---

<sup>6</sup> El sistema de información Schengen (SIS) previsto en el Convenio de Schengen, fue inicialmente creado para facilitar a los puestos fronterizos, a las autoridades policiales y de aduanas y a los agentes consulares de los Estados miembros del espacio Schengen de datos, mediante un procedimiento de consulta automatizado, sobre personas, objetos o vehículos buscados así como de una relación de extranjeros incluidos en la lista de no admisibles, a efectos del procedimiento de expedición de visados, de expedición de permisos de residencia y de la admisión de extranjeros en aplicación de las disposiciones comunes sobre circulación de personas.

El sistema se nutre principalmente de datos suministrados por las redes nacionales (N-SIS) a través de los puntos de contacto único en cada país (SIRENE) conectados a un sistema central Schengen (C-SIS).

En este sentido el Sistema de Información de Schengen incluye:

- Personas buscadas para su detención a efectos de extradición.
- Extranjeros incluidos en la lista de no admisibles.
- Datos relativos a personas desaparecidas o que deban ser objeto de protección.
- Datos relativos a testigos y personas citadas para comparecer ante las autoridades judiciales.
- Datos relativos a personas o vehículos a efectos de vigilancia discreta o de control específico.
- Datos relativos a objetos buscados con vistas a su incautación, o como pruebas en un procedimiento penal.

noviembre de 2001. Así también para la configuración de este standard mínimo se deberá atender a lo previsto en la Recomendación nº R (87) 15 del Comité de Ministros del Consejo de Europa en relación con la utilización policial de datos de carácter personal, de 17 de septiembre de 1987, incluso cuando los datos sean objeto de tratamiento no automatizado (art. 34.1 TP). Además, se establece que no se podrán iniciar las transmisiones de datos e informaciones previstas en el Tratado de Prüm mientras los Estados partícipes no hayan incorporado a su derecho interno tales previsiones mínimas de protección (art. 34.2 TP).

Resulta importante señalar que el Tratado de Prüm establece que toda transmisión de datos personales efectuada de forma no automatizada (tanto respecto del envío y/o recepción de los mismos) deberá quedar documentada por la autoridad que realice la consulta y el titular del fichero, a fin de que se pueda controlar la admisibilidad de la transmisión y a los efectos de determinar las responsabilidades que pudieran derivarse en el caso de transmisiones de datos o su uso de manera indebida o arbitraria. El registro documentado de las consultas realizadas, incluso si se trata de meras llamadas telefónicas pidiendo información, el envío de documentación (faxes, etc), deberá comprender los siguientes datos: el motivo de la transmisión, los datos transmitidos, la fecha de la transmisión, la designación o identificación de la instancia que realice la consulta y la titular del fichero (art. 39.1 TP).

Por otra parte, como ya se apuntó, los datos de carácter personal transmitidos solo podrán ser utilizados para los fines para los que se transmitieron, es decir, la prevención de los actos terroristas previstos en la antes señalada Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 13 de junio de 2002 (art. 35 TP). En todo caso, para que el Estado receptor pueda proceder a realizar una posterior remisión de los datos a otras instancias se requerirá la autorización previa del Estado transmisor quedando el primero, una vez obtenida dicha autorización, sujeto a su derecho interno (art. 36 TP). Además todos los Estados que participan en el Tratado de Prüm estarán obligados a «velar por la exactitud y actualidad de los datos de carácter personal», comprometiéndose a comunicar inmediatamente a los Estados receptores si se comprueba, de oficio o a través de una comunicación de la persona concernida, que se han transmitido datos inexactos o datos que no podían transmitirse (art. 37.1 TP)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En el caso de que los datos sean discutidos por la persona afectada, y las autoridades no estén en condiciones de determinar su exactitud o inexactitud, deberán ser marcados, si así lo exige el afectado, marca que sólo podrá suprimirse con su consentimiento, o sobre la base de una resolución judicial o del órgano de protección de datos (art. 37.2 TP).

## 2.1.b) La posibilidad de que los vuelos lleven escoltas de seguridad armados (art. 17)

Hasta antes del 11/S el hablar de la seguridad de la aviación civil generalmente estaba limitado a tratar sobre los mecanismos de seguridad de las propias naves, su funcionamiento así como de los sistemas o procesos aplicados o utilizados por ellas (despegue, aterrizaje, mantenimiento, etc), pero no se le relacionaba directamente (o por lo menos no se le daba tanta importancia) a aspectos que en la actualidad sí se consideran como parte esencial de la seguridad y que van desde, por ejemplo, la compra de los billetes, el acceso a los aeropuertos, el embarque, el control de los equipajes, la plena identificación y seguimiento de los viajeros, el control del catering, del personal, etc. En la actualidad todos estos elementos han sido incorporados al concepto de seguridad de la aviación civil abordando así su problemática desde una perspectiva integral.

El Tratado de Prüm intenta sumarse a este esfuerzo de garantizar en sentido amplio la seguridad aérea para lo cual, siguiendo la línea estadounidense<sup>8</sup>, adopta una más que cuestionable medida como es el establecimiento de la posibilidad de emplear escoltas de seguridad armados en los vuelos, ya que el mero hecho de permitir la introducción de armas de fuego en los aviones viene a representar, por sí mismo, un peligro añadido. En este sentido, y vista la seguridad en el sentido integral antes señalado, apuntamos la necesidad de potenciar los controles previos en tierra que garanticen e impidan que los terroristas y/o las armas lleguen a bordo y que

---

Por su parte los datos transmitidos se cancelarán cuando no hubieran debido transmitirse o recibirse (art. 37.3 TP), mientras que los datos lícitamente transmitidos deberán cancelarse (art. 37.3 TP):

1. Cuando no sean necesarios o hayan dejado de serlo para el fin para el que se transmitieron; si los datos de carácter personal se transmitieron sin previa petición, la instancia receptora deberá comprobar inmediatamente si se necesitan para el fin que haya justificado su transmisión.

2. Una vez transcurrido el plazo máximo previsto en el derecho nacional de la Parte transmitente para la conservación de los datos, cuando en el momento de la transmisión se hubiera informado de dicho plazo máximo a la instancia receptora.

En lugar de la supresión se procederá al bloqueo de los datos, con arreglo al derecho interno, cuando existan motivos para creer que la supresión podría afectar a intereses dignos de protección de la persona concernida. Los datos bloqueados solo podrán transmitirse o utilizarse para el fin por el que se prescindió de su supresión.

<sup>8</sup> Hay que recordar que esta medida surge impulsada por los Estados Unidos que no sólo recurre a los air marshals o sky marshals en sus vuelos domésticos internos sino que ha obligado a que sean utilizados en los vuelos con origen o destino o que sobrevuelen los Estados Unidos.

la nave inicie vuelo con ellos dentro. A estos controles previos o en tierra se le debe añadir otra serie de medidas a aplicar en los aviones tales como la instalación de mecanismos para controlar sus instrumentos y poder dirigirlos y hacerlos aterrizar desde tierra o alcanzar que todos los aviones (y no solo algunos) cuenten con mamparas blindadas que separen y protejan a los pilotos del resto de pasajeros.

Los escoltas armados en los vuelos tienen como misión concreta la de garantizar, en último extremo, la seguridad de los vuelos en los que embarquen frente a ataques terroristas. En este sentido no podrán identificarse como tales agentes ni participar en la solución de otros conflictos que puedan surgir a bordo del avión tales como peleas entre pasajeros o la borrachera de alguno de ellos, por cuanto su misión dependerá en grado sumo de no ser identificado por los delincuentes terroristas hasta el momento en el que deba actuar para evitar un atentado.

La efectividad de tales agentes requiere que su identidad sea desconocida incluso por la tripulación para evitar que puedan ser forzados a identificarlos, lo que implica como problema añadido que en caso de que un miembro de la tripulación vea a una persona armada en pleno vuelo no sabrá si se trata de un terrorista o de un agente, y por tanto tampoco sabrán como actuar ante él. De esta forma se aumenta la inseguridad a bordo de la nave, más que garantizar la seguridad de la misma<sup>9</sup>.

Ahora bien se debe remarcar que el empleo de guardias, agentes o escoltas armados en los vuelos no es configurado por el Tratado de Prüm como una obligación sino por el contrario como una habilitación a cada uno de los Estados para que puedan decidir, de manera autónoma y de acuerdo con su política nacional de seguridad aérea, si recurren al empleo de tales agentes en los vuelos de los aviones matriculados en dichos países (art. 17.1 TP). De ello se desprende que podrá haber Estados que habiendo suscrito el Tratado de Prüm puedan decidir no recurrir al empleo de tales agentes, o a hacerlo posteriormente. Además, en caso de emplearlos, podrán decidir si lo hacen en todos los vuelos o sólo en algunos. Ahora bien, en caso de recurrir a ellos su actuación necesariamente se ajustará al Convenio Internacional de Chicago de 7 de diciembre de 1944, relativo a la aviación civil internacional, y sus anexos, en particular el anexo 17<sup>10</sup>, así

---

<sup>9</sup> A ello hay que añadir las noticias salidas en prensa (enero 2007) relativas a que en Estados Unidos se está promoviendo que los pilotos puedan ir armados en el vuelo como última línea de defensa en el avión.

<sup>10</sup> En el anexo 17 se establecen normas de seguridad para la navegación aérea frente a actos ilícitos.

como los demás documentos de aplicación del mismo, y teniendo en cuenta las facultades del comandante de a bordo con arreglo al Convenio de Tokio de 14 de septiembre de 1963 relativo a los delitos y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, y de conformidad con los demás instrumentos aplicables de derecho internacional, en la medida en que vinculen a las partes contratantes.

Por otra parte los escoltas armados de tales vuelos no necesariamente deberán ser policías sino que el art. 17.2 TP establece que tales funciones las podrán desarrollar tanto agentes de policía como otros empleados públicos con la formación correspondiente encargados de garantizar la seguridad a bordo de las aeronaves. Dentro del concepto de «otros empleados públicos» parece referirse (además de los ya mencionados policías) a militares y miembros de los servicios de información e inteligencia siempre que cuenten con la formación correspondiente. Más discutible es la participación de vigilantes o guardias jurados, por cuanto si bien es cierto al ser contratados por la Administración Pública se podría entender que son, en sentido amplio, empleados públicos todo apunta, por la importancia de los bienes jurídicos en juego, a la necesidad de realizar una interpretación restrictiva del término limitándola al funcionario público en sentido estricto.

Los agentes viajan vestidos de paisano y mezclados con el resto de los pasajeros y recibirán por parte de los Estados una autorización general para portar armas municiones y otros equipos en los vuelos y en las zonas de seguridad de acceso restringido dentro de los aeropuertos (art. 18.1 TP). En esta línea resulta necesario apuntar la necesidad de que los agentes usen armas y equipos que no impliquen un peligro añadido a los pasajeros, a la tripulación, o al avión (fuselaje), sino que se puedan utilizar nuevas armas inmovilizadoras o de descargas eléctricas que cumplan con su cometido con efectividad plena pero sin originar mayores riesgos.

El Tratado de Prüm establece que los agentes al salir de la aeronave con sus armas de servicio y municiones o al encontrarse en zonas de seguridad de acceso restringido de un aeropuerto de otro Estado Parte del Tratado deberán estar acompañados de un representante de la autoridad nacional competente del Estado de que se trate (art. 18.2.1). Además, al salir de la aeronave las armas de servicio y municiones llevadas a bordo se entregarán bajo escolta en un punto de entrega designado por la autoridad nacional competente, donde quedarán depositadas bajo custodia (art. 18.2.2).

Antes de enviar un agente armado escoltando un vuelo, el Estado deberá notificar por escrito la utilización de dicha escolta. La notificación se efectuará como mínimo tres días antes del vuelo y se dirigirá al punto de coordinación nacional correspondiente del otro Estado (art. 17.4 TP). La no-

tificación escrita deberá contener el tiempo de la intervención, con indicación de la duración prevista de la estancia del agente; los datos del vuelo (incluido el número del vuelo y la hora del mismo); el número de miembros del equipo de escolta de seguridad del vuelo; el nombre y apellidos de todas las personas con indicación del jefe del equipo; los números de pasaporte. Además dicha comunicación deberá contener también la marca, tipo y número de serie de las armas; la cantidad y tipo de munición; y los objetos de equipamiento llevados por el equipo para el desempeño de su misión (art. 17.5 y Anexo 1 del Tratado de Prüm).

Ahora bien, en caso de peligro inminente en el cual la participación del agente se haya tenido que decidir sin poder efectuar de forma previa la preceptiva comunicación, ésta se tendrá que efectuar de manera inmediata, en todo caso, antes del aterrizaje del avión (art. 17.4 TP).

Respecto de las responsabilidades que pudieran originarse a raíz de la aplicación del Tratado de Prüm, éste dispone que como criterio general se aplicará lo dispuesto por el art. 43 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen<sup>11</sup>, pero que ello no será aplicable a lo relativo al uso de armas por parte de los escoltas de seguridad en los aviones a los artículos (arts.17 y 18 TP), sin que proceda a determinar cuál será la responsabilidad aplicable por la actuación de tales escoltas (art. 30 TP).

Por último, se debe señalar que los Estados se obligan a prestarse apoyo recíproco en la formación y perfeccionamiento de los escoltas y colaborarán en lo relativo a su equipamiento (art 17.3 TP).

---

<sup>11</sup> El art 43 del Convenio de aplicación Schengen establece que:

1. Cuando de conformidad con los artículos 4º y 41 del presente Convenio, los agentes de una parte contratante se hallaran realizando una misión en el territorio de otra Parte contratante, la primera será responsable de los daños que causaren durante el desarrollo de su cometido, de acuerdo con el Derecho de la Parte contratante en cuyo territorio estén actuando.

2. La Parte contratante en cuyo territorio se causaren los daños contemplados en el apartado 1 asumirá la reparación de dichos daños en las condiciones aplicables a los daños causados por sus propios agentes.

3. La Parte contratante cuyos agentes hubieren causado daños a cualquier persona en el territorio de otra Parte contratante restituirá íntegramente a ésta última los importes que hubiere abonado a las víctimas o a sus derechohabientes.

4. Sin perjuicio del ejercicio de sus derechos respecto de terceros y con excepción de lo dispuesto en el apartado 3, cada una de las Partes contratantes, en el caso contemplado en el apartado 1, renunciará a pedir a otra Parte contratante el reembolso del importe de los daños que hubiere sufrido.

## 2.2. *Otras medidas contempladas en el Tratado de Prüm aplicables a la lucha contra el terrorismo*

Como hemos señalado anteriormente, si bien el Capítulo 3 del Tratado de Prüm tiene como denominación específica la de «Medidas para la prevención de atentados terroristas», encontramos a lo largo del Tratado otras medidas que también resultan aplicables a la lucha contra el terrorismo. Dentro de ellas no haremos referencia a los ficheros de ADN, datos dactiloscópicos, o la transmisión de otros datos de carácter personal por cuanto han sido abordados con profundidad en otros trabajos de este colectivo. Por el contrario, desde la perspectiva anteriormente señalada de interconexión entre el terrorismo con otras formas de delincuencia especialmente transfronteriza y la inmigración ilegal, así como de los medios para hacerles frente, creo necesario hacer una aproximación respecto de algunos puntos señalados en el Capítulo 5 de dicho Tratado de Prüm bajo la denominación de «Otras formas de cooperación», dentro de las que se incluye a la posibilidad de establecer patrullas conjuntas, la autorización para cruzar la frontera y la adopción de medidas en caso de peligro inminente y la cooperación previa petición (asistencia policial recíproca).

### 2.2.a) Patrullas conjuntas (art. 24 TP)

El Tratado de Prüm establece como mecanismo para intensificar la cooperación policial la posibilidad de que los Estados puedan organizar patrullas comunes y otras formas de intervención conjunta en las que los funcionarios u otros empleados públicos previamente designados por cada uno de los Estados participen en intervenciones en el territorio de los demás Estados con la finalidad de prevenir amenazas para la seguridad y el orden público y prevenir delitos (art. 24.1 TP). Es especialmente importante señalar que los Estados del territorio donde se realiza la actuación conjunta podrán, en primer lugar, encargar a los agentes de los otros países, con el consentimiento de su Estado de origen, el desempeño de facultades soberanas o, en segundo lugar, cuando el derecho del Estado del territorio lo permita, podrán atribuir a los agentes de los otros países el desempeño de sus propias facultades soberanas con arreglo al derecho de su Estado de origen. A este respecto se debe remarcar que las facultades soberanas a las que se refiere el Tratado de Prüm solo podrán ejercerse bajo la dirección y como norma en presencia de agentes del Estado del territorio. En todo caso los agentes actuantes estarán sujetos al derecho del Estado del territorio, y estarán vinculados a las instrucciones recibidas por las autori-

dades del Estado del territorio en el que actúan, siendo los actos que pudieran efectuar imputables al Estado del territorio (art. 24.2 y 3 TP).

Estas patrullas conjuntas a las que los Estados pueden recurrir para prevenir amenazas para la seguridad y el orden público y para la prevención de los delitos pueden claramente ser utilizadas como una herramienta más en la lucha contra el terrorismo. Ahora bien, independientemente de compartir la necesidad de potenciar la cooperación entre los distintos países firmantes del Tratado de Prüm para alcanzar mejores niveles en la prevención tanto de las amenazas para la seguridad y el orden público como de los delitos, se debe señalar la ambigüedad de la terminología utilizada que puede dar pie a que bajo su amparo se pudieran producir determinados excesos.

La ambigüedad terminológica la encontramos, en primer lugar, en la falta de precisión al determinar los posibles agentes participantes en estas patrullas conjuntas, puesto que se limita a disponer que podrán ser «funcionarios u otros empleados públicos» conceptos que incluyen claramente a los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad tales como los policías, militares, agentes de aduanas, de fronteras, del servicio de inteligencia y de espionaje, pero que podría interpretarse como que permite incorporar dentro de la clasificación de «otros empleados públicos» a otras categorías de agentes con el único requisito de que sean designados por las autoridades competentes. Al igual que lo comentado respecto de los agentes de seguridad en los vuelos comerciales todo apunta que el concepto de empleados o funcionarios públicos ha de entenderse en sentido restrictivo limitado a los antes mencionados miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad.

En segundo lugar, la ambigüedad del texto también alcanza a las funciones que podrán desarrollar los agentes puesto que se limita a señalar que podrán ejercer «facultades soberanas», pero sin determinar cuales son éstas. La aparente amplitud de tales términos se encuentra limitada por el propio texto del art. 24.1 TP en cuanto señala que se trata de organizar «patrullas» y otras formas de «intervención» comunes, a partir de lo cual se concreta el contenido del texto. En este sentido tales facultades soberanas estarán limitadas a las propias de la organización, preparación y participación en «patrullas e intervenciones», que podrán ser de vigilancia, de control, de información, de inteligencia u operativas/ejecutivas para efectuar detenciones, registros, o intervenir las comunicaciones, etc., por lo que la aparente amplitud de la expresión facultades soberanas se ha de entender de forma restrictiva a las actividades antes mencionadas u otras de dicha naturaleza que permitan la prevención tanto de amenazas para la seguridad y el orden público como de la comisión de actos delictivos.

Por otro lado, también se debe hacer referencia a la cuestionable habilitación para que los agentes que participen en estas intervenciones puedan utilizar su armamento fuera de los casos de legítima defensa y el auxilio necesario, cosa que comentaremos a continuación. Así el art. 28.1 y 2 TP establece que los agentes de un Estado que se encuentren en otro país en el marco de una intervención conjunta podrán llevar consigo las armas de servicio, municiones y equipos permitidos por el derecho interno de su Estado de origen, y que no sean prohibidas por el Estado del territorio donde actúan<sup>12</sup>. El uso de tales armas, municiones y equipos por los agentes de los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad cuando participen en tales patrullas, en principio, no tiene por qué ser cuestionado puesto que el propio Tratado de Prüm indica, como regla general, que sólo podrán ser utilizadas en caso de legítima defensa, incluido el auxilio necesario. Ahora bien, y esto sí que puede implicar un riesgo profundo al Estado de Derecho, se dispone que el agente responsable del Estado del territorio donde se desarrollan las intervenciones conjuntas podrá autorizar, en casos concretos y de acuerdo a su ordenamiento interno, la utilización de las armas de servicio, municiones y equipos que exceda los casos de legítima defensa y auxilio necesario. La legítima defensa y el auxilio necesario, como supuestos válidos para el uso de armas en las sociedades democráticas, tienen como elemento característico el ser la reacción frente a una agresión ilegítima el primero o frente a circunstancias graves que precisen la ayuda

---

<sup>12</sup> El anexo 2 del Tratado de Prüm determina las armas, municiones y equipos autorizadas por cada Estado que se podrán utilizar en el marco de las intervenciones conjuntas:

- Para el Reino de Bélgica: Armas de fuego autorizadas y las municiones autorizadas; sprays paralizantes autorizados y los medios de intervención autorizados; gas lacrimógeno autorizado y los medios de intervención autorizados.

- Para la República Federal de Alemania: Armas de fuego autorizadas y las municiones autorizadas.

- Para el Reino de España: Armas de fuego autorizadas; armas de defensa autorizadas en función de la dotación reglamentaria de la unidad a la que pertenezca el servicio policial participante en la intervención conjunta, tales como defensa (o porra), sprays, gases lacrimógenos y otras autorizadas.

- Para la República Francesa: Las armas de servicio y medios de coerción individuales autorizados con arreglo al derecho nacional.

- Para el Gran Ducado de Luxemburgo: Armas de fuego autorizadas y las municiones correspondientes; sprays paralizantes autorizados y los medios de intervención autorizados; gas lacrimógeno autorizado y los medios de intervención autorizados.

- Para el Reino de los Países Bajos: Armas de fuego autorizadas y las municiones autorizadas, sprays paralizantes autorizados y los medios de intervención autorizados; gas lacrimógeno autorizado y los medios de intervención autorizados.

- Para la República de Austria: Armas de fuego autorizadas y las municiones autorizadas; sprays paralizantes autorizados y los medios de intervención autorizados.

o el socorro la segunda. Ahora bien, el Tratado de Prüm establece en este art. 28.2 TP que los Estados del territorio en el que se realice la intervención podrán autorizar el uso de tales armas, de forma que no sea reactiva o una respuesta a una previa agresión o a la existencia de una previa circunstancia grave que amerite intervenir en auxilio necesario de terceros, por lo que podría entenderse como una habilitación al uso preventivo de las armas lo que vulneraría los principios democráticos del Estado de Derecho<sup>13</sup>.

Ante tal posibilidad interpretativa respecto del uso de las armas contrarias a todo Estado Democrático de Derecho se debe señalar que el análisis de dicho art. 28.2 TP se debe realizar conjuntamente con el resto del articulado del propio Tratado especialmente con lo dispuesto por el ya mencionado art. 47.1 TP. En este último artículo se establece que todas las disposiciones del Tratado, de Prüm solo serán aplicables en cuanto sean compatibles con el derecho de la Unión Europea (que incluye a la Carta de Derechos Fundamentales y al Convenio Europeo de Derechos Humanos y las tradiciones constitucionales comunes como principios generales del ordenamiento comunitario). Además, dispone que si en el futuro la Unión Europea adoptara normas que puedan afectar a lo dispuesto por el Tratado de Prüm, sus disposiciones dejarán de aplicarse en beneficio del derecho de la Unión Europea. En este sentido consideramos la habilitación que permite autorizar a los agentes que participan en las misiones conjuntas para el uso no defensivo o de auxilio necesario se debe entender como exclusivamente dirigida a los equipos autorizados (sprays, gases, medios de intervención) a los que se refieren en el anexo 2, pero nunca a las armas y municiones que solo podrán ser utilizadas dentro de la legítima defensa o en las circunstancias de auxilio necesario.

#### 2.2.b) Autorización para cruzar la frontera y adoptar medidas en caso de peligro inminente (art. 25 TP)

Por medio del Tratado de Prüm se habilita a los agentes de los Estados partícipes para que en caso de urgente necesidad puedan cruzar la frontera común con otro de los Estados y, una vez dentro de dicho territorio, adoptar

---

<sup>13</sup> Basta con recordar lo sucedido en el caso del joven brasileño Jean Charles de Menezes en el metro de Londres que fue muerto el 22 de julio de 2005 por la policía británica al pensar equivocadamente que llevaba una bomba. En este caso no hubo ni agresión de la que defenderse ni se daban las circunstancias para el auxilio necesario, y la policía disparó 8 balas (7 en la cabeza y una en el hombro) habiendo utilizado balas expansivas conocidas como dum dum.

en la zona próxima a la frontera las medidas provisionales necesarias para evitar un peligro inminente para la vida o la integridad física de las personas (art. 25.1 TP). En este sentido se considera que existe una urgente necesidad cuando el peligro, como puede suceder ante un ataque terrorista, pueda materializarse si se espera a que intervengan los agentes del Estado del territorio o a que el Estado del territorio les autorice a ejercer sus funciones soberanas (art. 25.2 TP).

En estos casos los agentes que intervengan deberán informar inmediatamente al Estado del territorio en el que hayan realizado la intervención, debiendo el Estado del territorio confirmar la recepción de la información y adoptar inmediatamente las medidas necesarias para evitar el peligro de que se trate y hacerse cargo de la situación. En todo caso, los agentes intervinientes estarán sometidos al derecho interno del territorio en el que se efectúa la intervención y subordinados a las instrucciones dadas por el Estado del territorio. Es importante señalar que los agentes que realicen la intervención sólo podrán permanecer en el Estado del territorio en donde se ha practicado la intervención hasta que este último haya adoptado las medidas necesarias para evitar dicho peligro (art. 25.3 TP).

Esta autorización a los agentes de un país para cruzar la frontera de otro y adoptar las medidas necesarias en caso de peligro inminente no resulta novedosa en el sistema europeo puesto que viene a completar lo dispuesto en el Convenio de Schengen antes mencionado, en cuanto éste permite, en primer lugar, no solo la continuación de la vigilancia en otro país tanto a raíz de una solicitud judicial de asistencia, sino también en condiciones de urgencia en las que no se pueda presentar dicha solicitud de forma previa<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen ya mencionado diferencia dos supuestos para continuar la vigilancia de una persona en otro país. Así, en circunstancias ordinarias dispone que los agentes de un Estado que, en el marco de una investigación judicial, estén vigilando a una persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición, estarán autorizados a proseguir tal vigilancia en el territorio de otra Parte contratante cuando ésta haya autorizado la vigilancia transfronteriza a raíz de una solicitud de asistencia judicial presentada previamente. En la autorización se podrán imponer condiciones obligatorias que necesariamente deberán seguir los agentes.

El segundo de los supuestos establecidos en el Convenio de Schengen está precisamente referido a la existencia de circunstancias de urgencia que no permitan solicitar la autorización previa de la otra Parte contratante, en cuyo caso los agentes encargados de la vigilancia de una persona estarán autorizados a proseguir más allá de la frontera la vigilancia en las siguientes condiciones (art. 40.2 Schengen).

La vigilancia contemplada en el Convenio de Schengen deberá cumplir con las siguientes condiciones generales:

En segundo lugar, el Convenio de Schengen también regula las persecuciones transfronterizas que permiten a los agentes de los Estados partícipes que hayan iniciado en su país de origen la persecución de una persona hallada en flagrante delito a continuar con la persecución en los Estados contiguos también partícipes, sin contar con una autorización previa de las autoridades competentes del Estado del territorio, cuando debido a la especial urgencia, no hayan podido ser advertidas previamente de la entrada<sup>15</sup>.

Tanto la continuación de la vigilancia en otro país, como la persecución transfronteriza de personas halladas en flagrante delito previstas por el Convenio de Schengen son medidas que no se pueden aplicar en cualquier

---

- El cruce de la frontera será comunicado inmediatamente durante la vigilancia a la autoridad del país en cuyo territorio prosiga la operación de vigilancia.

- Se transmitirá sin demora la solicitud de asistencia judicial presentada en la que se expongan los motivos que justifiquen el cruce de la frontera sin autorización previa.

- La vigilancia cesará en cuanto el Estado en cuyo territorio se esté efectuando así lo solicite o en el caso de que cinco horas después de cruzar la frontera no se hubiera obtenido la autorización.

- Los agentes que realicen la vigilancia deberán someterse al Derecho de la Parte contratante en cuyo territorio estén desarrollando la vigilancia; en este sentido deberán obedecer las órdenes de las autoridades locales competentes.

- Los agentes llevarán consigo durante la vigilancia un documento que certifique que la autorización ha sido concedida.

- Los agentes que realicen la vigilancia deberán poder justificar en cualquier momento su carácter oficial.

- Los agentes que realicen la vigilancia podrán llevar su arma de servicio durante la misma, salvo que el Estado del territorio decida expresamente lo contrario; se establece que estará prohibida la utilización de las armas excepto en caso de legítima defensa.

- Estará prohibida la entrada en los domicilios y los lugares donde el público no tenga acceso.

- Los agentes de vigilancia no podrán interrogar ni detener a la persona vigilada.

- Cualquier operación será objeto de un informe a las autoridades del Estado en cuyo territorio se haya realizado; podrá exigirse la comparecencia de los agentes que hayan realizado la vigilancia.

- Cuando lo soliciten las autoridades del Estado del territorio en el que se haya realizado la vigilancia, las autoridades del país de donde procedan los agentes colaborarán en la investigación que resulte de la operación de vigilancia en que participaron, incluidos los procedimientos judiciales.

<sup>15</sup> En el caso de los agentes españoles (policiales o de aduanas) cuando la vigilancia o la persecución se desarrolle en Francia o Portugal tendrán los límites siguientes:

- Francia: Los agentes perseguidores no pueden interrogar y la persecución sólo es en un radio de 10 km.

- Portugal: Los agentes no pueden interrogar y la persecución es hasta 50 km ó 2 horas

Los servicios con los que hay que ponerse en contacto al cruzar la frontera son las comisarías policiales más próximas.

supuesto de vigilancia o la persecución de cualquier infracción penal, puesto que sólo proceden en los casos de asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro o receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia de armas y explosivos, destrucción con explosivos, transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos, delito de fuga a raíz de un accidente con resultado de muerte o heridas graves, así como las infracciones que puedan dar lugar a extradición<sup>16</sup>.

De esta forma se aprecia que, en cuanto a la prevención de actos terroristas, la habilitación para cruzar la frontera y adoptar las medidas

---

<sup>16</sup> El art. 41.5 del Convenio de Schengen dispone que la persecución transfronteriza sólo podrá realizarse en las siguientes condiciones generales:

- Los agentes que realicen la persecución deberán ajustarse a lo dispuesto por el Derecho de la Parte en cuyo territorio estén actuando; deberán cumplir las órdenes de las autoridades locales competentes.

- La persecución se efectuará únicamente por las fronteras terrestres.

- Los agentes que realicen la persecución no tendrán derecho a interrogar.

- Los agentes podrán llegar a retener a la persona perseguida y deberán, sin demora, ponerlos a disposición de los agentes del Estado del territorio para que puedan determinar su identidad y proceder a su detención.

- Estará prohibida la entrada en los domicilios y los lugares donde el público no tenga acceso.

- Los agentes que realicen la persecución deberán ser fácilmente identificables, o bien porque lleven un uniforme o un brazalete, o dispositivos accesorios colocados en el vehículo; estará prohibido usar indumentaria civil cuando se utilicen vehículos comunes desprovistos de la identificación antes mencionada; los agentes que realicen la persecución deberán estar en condiciones de justificar en todo momento su carácter oficial. Los agentes que realicen la persecución podrán llevar su arma de servicio; estará prohibida su utilización salvo en caso de legítima defensa.

- Con el fin de ser conducida ante las autoridades locales competentes, la persona perseguida sólo podrá ser sometida a un registro de seguridad, una vez aprehendida como se establece en la letra b) del apartado 2; podrán utilizarse esposas durante su traslado; se podrán requisar los objetos que estén en posesión de la persona perseguida.

- Después de cada una de las operaciones mencionadas en los apartados 1, 2 y 3, los agentes que realicen la persecución se presentarán ante las autoridades locales competentes de la Parte contratante en cuyo territorio hayan actuado y darán cuenta de su misión; a petición de dichas autoridades, estarán obligados a permanecer a disposición de las mismas hasta que se hayan aclarado suficientemente las circunstancias de su acción; esta condición se aplicará incluso cuando la persecución no haya conducido a la detención de la persona perseguida.

- Las autoridades del Estado de donde procedan los agentes que hayan realizado la persecución prestarán su ayuda en la investigación que sea consecuencia de la operación en que hayan participado, incluidos los procedimientos judiciales, cuando así lo soliciten las autoridades de la Parte contratante en cuyo territorio se realice la persecución.

necesarias, establecida en el Tratado de Prüm, viene a complementar y ampliar las medidas establecidas por el Convenio de Schengen el cual, en un principio, autoriza tareas de vigilancia en otro Estado así como a traspasar la frontera en una persecución de una persona hallada en flagrante delito para detenerla, mientras que en el Tratado de Prüm se autoriza de forma bastante más amplia a cruzar la frontera y a adoptar todo tipo de medidas provisionales necesarias para evitar un peligro inminente para la vida o la integridad de las personas.

### 2.2.c) Cooperación previa petición (Art. 27 TP)

Una última medida a la que haremos referencia en este trabajo es la que faculta a los Estados parte para que, dentro de sus competencias y de conformidad con su derecho interno, se presten previa petición asistencia recíproca en el marco de lo establecido en el primer párrafo del art. 39 del Convenio de Schengen, el cual a su vez habilita a los servicios de policía a prestarse asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, y por tanto al terrorismo, siempre que el derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales y que la solicitud misma o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas por la Parte contratante requerida.

Tal asistencia policial prevista en el Tratado de Prüm está dirigida a establecer formas de colaboración entre los distintos cuerpos policiales que permitan la averiguación de la identidad del propietario y el usuario y la investigación sobre los conductores de vehículos terrestres, acuáticos y aéreos; obtener la información sobre permisos de conducción, patentes de navegación y habilitaciones semejantes; la averiguación de la residencia y del lugar de domicilio; la comprobación de los títulos de residencia; la averiguación de los titulares de conexiones de teléfono y de otros medios de telecomunicación, en la medida en que sean de acceso público; la averiguación de la identidad; la investigación sobre la procedencia de objetos, por ejemplo, armas, vehículos de motor y vehículos acuáticos (consultas sobre vías de adquisición); brindar informaciones obrantes en bases de datos policiales y documentos policiales, así como información procedente de recopilaciones de datos oficiales de acceso público; remitir avisos urgentes relativos a armas o explosivos y avisos relativos a falsificaciones de moneda o efectos timbrados; y, dar informaciones sobre la ejecución práctica de medidas de observación transfronteriza, persecuciones transfronterizas y entregas controladas; y la notificación de la disposición de una persona a prestar declaración (art. 27.2, 1 a 11 TP).

En este supuesto se ha de señalar que lo dispuesto por el Tratado de Prüm en relación a la asistencia policial recíproca (o cooperación previa petición) también viene a complementar y ampliar las previas disposiciones contenidas en el Convenio de Schengen, en especial en lo relativo al Sistema de Información Schengen, que permite obtener datos de personas<sup>17</sup> o hacerles una determinada vigilancia discreta para conocer sus movimientos, acompañantes, itinerarios o vehículos utilizados<sup>18</sup>, así como tener una relación de objetos calificados como fácilmente identificables<sup>19</sup>, entre otras

---

<sup>17</sup> El Sistema de Información Schengen incluye datos personales tales como (art. 94.3 Schengen):

- a) el nombre y los apellidos; en su caso, los alias registrados por separado;
- b) los rasgos físicos particulares, objetivos e inalterables;
- c) [...];
- d) el lugar y la fecha de nacimiento;
- e) el sexo;
- f) la nacionalidad;
- g) la indicación de que las personas de que se trate están armadas, son violentas o se han escapado;
- h) el motivo de la inscripción;
- i) la conducta que debe observarse;
- j) en los casos de descripciones con arreglo al artículo 95, el tipo de delito». *Texto según la Decisión 2005/211/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo.*

<sup>18</sup> En el marco de la vigilancia discreta de personas o vehículos, las informaciones que se indican a continuación podrán, total o parcialmente, ser obtenidas y remitidas a la autoridad informadora, con motivo de controles fronterizos o de otros controles de policía y de aduanas efectuados dentro del país (art. 99.4 Schengen):

- a) el hecho de haber encontrado a la persona descrita o al vehículo descrito;
- b) el lugar, el momento y el motivo de la comprobación;
- c) el itinerario y el destino del viaje;
- d) las personas que acompañan al interesado o los ocupantes;
- e) el vehículo utilizado;
- f) los objetos transportados;
- g) las circunstancias en que se ha encontrado a la persona o al vehículo.

<sup>19</sup> Por su parte en el artículo 100.3 del Convenio de Schengen dispone que se introducirán las siguientes categorías de objetos fácilmente identificables:

- a) los vehículos de motor de cilindrada superior a 50 cc, las embarcaciones y las aeronaves que hayan sido robados, sustraídos o extraviados;
- b) los remolques de un peso en vacío superior a 750 kg, las caravanas, equipos industriales, motores fuera borda y contenedores que hayan sido robados, sustraídos o extraviados;
- c) las armas de fuego que hayan sido robadas, sustraídas o extraviadas;
- d) los documentos oficiales vírgenes que hayan sido robados, sustraídos o extraviados;
- e) los documentos de identidad expedidos como pasaportes, tarjetas de identidad, permisos de conducción, permisos de residencia y documentos de viaje expedidos que hayan sido robados, sustraídos, extraviados o invalidados;

medidas de control y registro de personas, vehículos, embarcaciones, aeronaves, contenedores y objetos transportados en ellos<sup>20</sup>.

Ahora bien, el posible trasvase de todos estos datos e informaciones personales dentro del mecanismo de asistencia policial, a lo cual se debe añadir también los perfiles de ADN, datos dactiloscópicos y otros datos personales que también el Tratado de Prüm autoriza a obtener, tratar y transmitir permite apreciar la magnitud del control de datos e informaciones personales que pueden ser utilizadas en la lucha contra el terrorismo debiéndose respetar en todo caso los criterios de garantía previstos en el propio Tratado de Prüm y sobre los que ya nos hemos referido en parte al analizar en la primera parte la transmisión de información para la prevención de atentados y que son objeto de otros trabajos en esta publicación.

Por último se debe señalar que el Tratado de Prüm establece que los agentes que actúen en otro territorio serán equiparados, respecto de la responsabilidad por los delitos que cometan como de los que sean víctimas a los agentes del Estado del territorio (art. 31 TP) así como que seguirán sujetos a las disposiciones de servicio vigentes en su propio Estado, en particular en materia de derecho disciplinario (art. 32 TP). En todo caso los Estados estarán obligados a prestar a los agentes enviados por otras partes contratantes la misma protección y apoyo en el desempeño de sus funciones que a sus propios agentes.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo hemos analizado las medidas introducidas por el Tratado de Prüm destinadas a favorecer la prevención e investigación po-

---

f) los certificados de matriculación de vehículos y placas de matrícula de vehículos que hayan sido robados, sustraídos, extraviados o invalidados;

g) los billetes de banco (billetes registrados);

h) los valores mobiliarios y medios de pago (tales como cheques, tarjetas de crédito, bonos, valores y acciones) que hayan sido robados, sustraídos o extraviados». *Texto según la Decisión 2005/211/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo.*

<sup>20</sup> En el art. 99.5 del Convenio de Schengen se dispone que las personas, vehículos, embarcaciones, aeronaves, contenedores y objetos transportados podrán ser registrados con arreglo al Derecho nacional, para cumplir la finalidad contemplada en los apartados 2 (la represión de infracciones penales y para la prevención de amenazas para la seguridad pública) y 3 (amenazas graves para la seguridad interior y exterior del Estado). *Texto según la Decisión 2005/211/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo.*

licial en materia de lucha contra el terrorismo. En este marco de actuación es importante reiterar la importancia de que las sociedades democráticas cuenten con mecanismos efectivos que les permitan defenderse ante las agresiones ilegítimas producidas por los actos terroristas garantizando la libertad y derechos de sus ciudadanos. De esta forma el Tratado de Prüm autoriza, entre otras medidas, que los países puedan transmitirse datos personales e informaciones, sin necesidad de una solicitud previa, en la medida que puedan resultar relevantes para la prevención de atentados. Así también establece la posibilidad de que los aviones lleven escoltas armados en los vuelos, la posibilidad de efectuar patrullas conjuntas con el objeto de que agentes de un Estado puedan actuar en el territorio de otro con el objeto de prevenir amenazas para la seguridad, el orden público y para la prevención de delitos. Por otra parte también se autoriza a los agentes policiales a cruzar la frontera y adoptar las medidas provisionales necesarias para evitar un peligro inminente contra la vida o la integridad física de las personas, o a realizar distintas fórmulas de cooperación previa petición a través del intercambio de información. A todo ello se debe añadir, fuera del ámbito de este trabajo, la creación de ficheros de ADN, de datos dactiloscópicos u otros datos de carácter personal como por ejemplo los relativos a la matriculación (propiedad, usuarios, conductores) de vehículos, naves y aeronaves.

Del análisis de tales medidas se pueden apreciar algunos aspectos que pueden implicar una afectación a los derechos fundamentales. Así destacamos, por ejemplo, que la recogida y tratamiento de datos e informaciones personales afecta a todas las personas y no sólo a aquellas sobre las que pudiera existir indicios racionales de participar en actividades terroristas, a lo que se debe añadir la amplitud del listado de datos e informaciones personales que pueden ser recopilados, tratados, e intercambiados por los cuerpos de policía ya que, a los propios de las bases de datos policiales internas, se debe sumar los del Sistema de Información Schengen, los de EUROPOL, y los aquí señalados por el Tratado de Prüm, sin mencionar a los posibles cruces de información de todos ellos con bases de datos privadas a los que, en un caso dado y con las ordenes judiciales pertinentes, podría también tener acceso la policía como por ejemplo datos bancarios, de consumo, de telefonía, Internet, sanitarios, laborales, etc. En este sentido, sobre la base de la legítima necesidad de los cuerpos de policía de recopilar, tratar e intercambiar datos e informaciones relevantes para la prevención e investigación de delitos como el terrorismo, debemos alertar sobre la posible afectación de los derechos fundamentales resultante, por cuanto, vista en su conjunto, pudiera ser desproporcionada.

Por otro lado, también destacamos la discutible habilitación para el uso de personal armado en los aviones. Ciertamente es que la posible crítica a dicha medida está centrada en su discutible eficacia. En este sentido se considera que el uso de armas de fuego puede originar casi tantos o más riesgos de los que pudiera evitar. En este sentido sería preferible potenciar los controles en tierra para evitar que un posible terrorista pudiera acceder armado al avión; o el establecimiento de mejores sistemas de seguridad en los aviones que permitan su control, guía y aterrizaje remoto desde tierra, entre otros mecanismos; o el desarrollo, para el uso de tales escoltas, de modernas armas (eléctricas por ejemplo) igualmente eficaces pero alternativas a las de fuego, que puedan ser utilizadas en pleno vuelo sin poner en peligro al fuselaje del avión, y con ello la vida e integridad física de todos los pasajeros.

Por último también destacamos la muy discutible habilitación establecida para que se pueda autorizar a los agentes de un Estado que participen en las patrullas conjuntas en el territorio de otro a utilizar su armamento fuera de los casos de legítima defensa y auxilio necesario con lo que, en principio, se vulneraría los principios democráticos del Estado de Derecho, salvo que se entienda que tal habilitación se refiere exclusivamente a los equipos (gases, medios de intervención, por ejemplo al disolver una manifestación ilegal), pero nunca a las armas de fuego y municiones las cuales sólo han de poder ser utilizadas como respuesta a una previa agresión ilegítima no provocada (legítima defensa) o en los supuestos de auxilio necesario a terceros.

## RESUMEN

El Tratado de Prüm ha sido suscrito con el objeto de mejorar la cooperación policial a través de un mayor y mejor intercambio de información en tres de los temas de mayor importancia en la actualidad para los países europeos, como son la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal.

En el presente trabajo se analizan algunos de los mecanismos que, de manera específica, son establecidos en dicho Tratado para mejorar la prevención e investigación del terrorismo. Entre ellos destacamos la transmisión de información para la prevención de atentados (art. 16 TP); la posibilidad de que los vuelos lleven escoltas de seguridad armados (art. 17 TP); el establecimiento de patrullas conjuntas entre los distintos países (art. 24 TP); la autorización para cruzar la frontera y adoptar medidas en caso de peligro inminente (art. 25 TP); así como la asistencia policial previa petición (Art. 27 TP).

**PALABRAS CLAVE:** Derechos fundamentales, medidas contra el terrorismo, prevención de atentados, protección de datos e informaciones personales, transmisión de información entre cuerpos de policía, agentes armados en vuelos comerciales, patrullas policiales conjuntas, medidas provisionales en caso de peligro inminente, autorización a cuerpos de policía a cruzar fronteras, asistencia y cooperación policial.

### **ABSTRACT**

The Prüm Treaty has been signed in order to improve the police cooperation across a major and better exchange of information about the three topics of major importance at present for the European countries, since they are the fight against the terrorism, the cross-border delinquency and the illegal immigration.

In the present work there are analyzed some of the mechanisms that in a specific way are established by the Treaty to improve the prevention and investigation against the terrorism. We indicate for example the transmission of information for the prevention of attempts (art. 16 PT); the possibility that the flights take air marshalls armed (art. 17 PT); the establishment of joint patrols among the different countries (art. 24 PT); the authorization to cross the border and to adopt measures in case of imminent danger (art. 25 PT); as well as the police assistance previous request (Art. 27 PT).

**KEY WORDS:** Fundamental rights, measures against the terrorism, prevention of attacks, protection of data and personal information, transmission of information between police bodies, agents armed in commercial flights, joint police patrols, provisional measures in case of imminent danger, authorization to bodies of police to cross borders, attendance and police cooperation.