

Bruselas, 20 de marzo de 2026
(OR. en)

7547/26

COPEN 101
COTER 40
CT 38
ENFOPOL 106
JAI 380

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 19 de marzo de 2026

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2026) 137 final

Asunto: Recomendación de
DECISIÓN DEL CONSEJO
sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de enmienda del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2026) 137 final.

Adj.: COM(2026) 137 final



Bruselas, 19.3.2026
COM(2026) 137 final

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de enmienda del
Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Objetivos de la propuesta

La presente propuesta tiene por objeto obtener la autorización del Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, el «Consejo») para que la Comisión Europea (en lo sucesivo, la «Comisión») firme el Protocolo por el que se modifica el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención del terrorismo (en lo sucesivo, «el Protocolo») en nombre de la Unión Europea.

La Comisión también presentará una propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a celebrar el Protocolo en nombre de la Unión Europea. En conjunto, estas propuestas dan seguimiento al compromiso de la Comisión adquirido en la Comunicación «ProtectEU: Agenda de prevención y lucha contra el terrorismo»¹.

El terrorismo es un fenómeno global y representa una amenaza creciente para los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho en Europa y en todo el mundo. Los atentados terroristas perpetrados en los últimos años en la Unión Europea y en otros lugares del mundo constituyeron violaciones inaceptables de los valores y principios que sustentan las sociedades democráticas.

Aunque la UE ha sufrido menos ataques coordinados a gran escala, la amenaza no ha desaparecido; ha evolucionado. Entre 2019 y 2023, el número de incidentes terroristas se duplicó con creces (de 57 a 120), antes de descender a 58 en 2024². Los responsables de los ataques recientes han sido predominantemente lobos solitarios y células pequeñas. El nivel general de amenaza sigue siendo elevado y se configura multiplicando los factores de amenaza.

Es necesaria una acción decisiva contra una amenaza tan persistente y cambiante, no solo a nivel nacional, sino también a nivel paneuropeo y a otros niveles. La naturaleza a menudo transfronteriza del terrorismo requiere una estrecha cooperación internacional basada en una interpretación común del delito de terrorismo.

El objetivo del Protocolo es modificar la definición de «delito terrorista» del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo con el fin de reflejar el hecho de que los terroristas contemporáneos han sobrepasado los objetivos más tradicionales y el *modus operandi* contemplados en los tratados de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo actualmente mencionados en el artículo 1 de la Convenio. Estos tratados sobre lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas contemplan delitos específicos como el apoderamiento ilícito de aeronaves, los bombardeos terroristas o la toma de rehenes. Sin embargo, los delitos se contemplan con carácter exhaustivo y no pueden reflejar la realidad del panorama moderno del terrorismo.

El Protocolo modernizará el marco jurídico del Consejo de Europa en materia de lucha contra el terrorismo y asegurará que la definición del delito terrorista refleje el amplio *modus operandi* desplegado por los terroristas contemporáneos. Además, la definición que

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «ProtectEU: Agenda de prevención y lucha contra el terrorismo», COM(2026) 101 final.

² TE-SAT 2025: Informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión Europea de 2025 (EU TE-SAT) de Europol, de junio de 2025.

introducirá el Protocolo garantizará la seguridad jurídica al mencionar las condiciones jurídicas que deben cumplirse para que un acto delictivo se considere delito terrorista, como la intencionalidad, el umbral de gravedad y la comisión del acto con fines terroristas («intencionalidad específica»).

Una vez entre en vigor, el Protocolo también establecerá una definición paneuropea de delitos de terrorismo que sea compatible con la definición de la UE que figura en el artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo. La nueva definición paneuropea del delito de terrorismo aportará un importante valor añadido a la cooperación judicial, la asistencia judicial mutua y las solicitudes de extradición en el ámbito de la lucha contra el terrorismo entre los Estados del Consejo de Europa que firman y ratifican el Protocolo.

Antecedentes

El 22 de octubre de 2015 la Unión Europea firmó el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (en lo sucesivo, «Convenio n.º 196») y el Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (en lo sucesivo, «Convenio n.º 217»), y los ratificó el 26 de junio de 2018. Tanto el Convenio como su Protocolo adicional entraron en vigor en la Unión Europea el 1 de octubre de 2018. A 21 de enero de 2026, veinticinco Estados miembros de la UE³ habían ratificado el Convenio n.º 196.

El Convenio n.º 196 se refiere a la tipificación penal del terrorismo y las actividades relacionadas con el terrorismo, así como a la cooperación internacional en relación con estos delitos y a la protección, la indemnización y el apoyo a las víctimas de terrorismo. El artículo 1 del Convenio n.º 196 define el concepto de «delito terrorista» remitiéndose a los actos que se enumeran en el anexo I del Convenio n.º 196. El anexo I enumera una serie de tratados de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas, a saber:

- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970;
- Convenio para la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil, celebrado en Montreal el 23 de septiembre de 1971;
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, adoptado en Nueva York el 14 de diciembre de 1973;
- Convenio internacional contra la toma de rehenes, adoptado en Nueva York el 17 de diciembre de 1979;
- Convención sobre protección física de los materiales nucleares, adoptado en Viena el 3 de marzo de 1980;
- Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, adoptado en Montreal el 24 de febrero de 1988;
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, adoptado en Roma el 10 de marzo de 1988;

³ Todos los Estados miembros de la UE excepto Grecia e Irlanda han ratificado el Convenio n.º 196.

- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, adoptado en Roma el 10 de marzo de 1988;
- Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, adoptado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997;
- Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999;
- Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, adoptado en Nueva York el 13 de abril de 2005.

En la UE, la Directiva (UE) 2017/541 establece normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de los delitos de terrorismo, los delitos relacionados con un grupo terrorista y los relacionados con actividades terroristas en la Unión Europea. El artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/541 enumera los actos criminales intencionados que pueden perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional y que se consideran «delitos de terrorismo» cuando se cometan con uno de los fines terroristas especificados en dicho artículo. En comparación, la definición del artículo 1 del Convenio n.º 196 no proporciona una lista explícita de actos delictivos considerados «delito terrorista» y hace una referencia general a los actos que figuran en los tratados sobre lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas enumerados en el anexo del Convenio, lo que no constituye una definición jurídica exhaustiva ni clara. Además, la definición del Convenio n.º 196 no incluye los fines de terrorismo. Así pues, existen diferencias considerables entre la definición del «delito terrorista» del artículo 1 del Convenio n.º 196 y la definición del artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/541.

En 2017, con el fin de reflejar la evolución de la amenaza terrorista más allá de los objetivos tradicionales y el *modus operandi*, que son objeto de los tratados de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas a que se refiere el artículo 1 del Convenio n.º 196, el Comité de Lucha contra el Terrorismo del Consejo de Europa (en lo sucesivo, «CDCT», por sus siglas en inglés) creó un grupo de trabajo encargado de evaluar la necesidad y viabilidad de elaborar una definición jurídica de «delitos terroristas» que debía aplicarse entre las Partes en el Convenio n.º 196. El grupo de trabajo desarrolló una serie de formulaciones alternativas de la definición y presentó en noviembre de 2019 su informe final⁴ al Pleno del CDCT, compuesto por las Partes en el Convenio n.º 196. En su informe final, el grupo de trabajo recomendó al Pleno del CDCT que acordara que es viable y necesario elaborar una definición jurídica de «delitos terroristas» en el Convenio n.º 196, y propuso elementos textuales para una posible definición jurídica futura.

Durante 2020 y 2021, expertos de las Partes en el Convenio presentaron observaciones por escrito sobre el informe final. La Unión Europea no presentó observaciones por escrito. Sin embargo, en sus observaciones escritas, varios Estados miembros de la UE señalaron la necesidad de armonizar los elementos de una posible definición jurídica futura de «delitos

⁴ Informe final del subgrupo CDCT con el fin de examinar la viabilidad de elaborar una definición de terrorismo, 26 de septiembre de 2019, [CDCT-DEF \(2019\) 03rev.](#)

terroristas» del Consejo de Europa con la definición de «delitos de terrorismo» establecida en la Directiva (UE) 2017/541, relativa a la lucha contra el terrorismo⁵.

En 2022, el Comité de Ministros del Consejo de Europa encomendó al CDCT que adoptara una decisión sobre la viabilidad de elaborar una definición jurídica de los «delitos terroristas» y que iniciara las negociaciones sobre el texto de la nueva definición jurídica. El 2 de diciembre de 2022, en su 9.^a sesión plenaria, el pleno del CDCT acordó que era viable una nueva definición jurídica y decidió por unanimidad iniciar negociaciones formales en la 10.^a reunión plenaria del CDCT del 23 al 25 de mayo de 2023⁶.

El 15 de mayo de 2023, el Consejo autorizó a la Comisión a participar, en nombre de la Unión Europea, en las negociaciones sobre la revisión o modificación del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, con vistas a modificar la definición del delito terrorista recogida en dicho Convenio. La Comisión participó de conformidad con la Decisión del Consejo y se guio por las directrices de negociación en ella establecidas. La Comisión consultó de forma sistemática al comité especial del Consejo para las negociaciones sobre la posición de la Unión y garantizó la compatibilidad del Protocolo con el acervo pertinente de la UE.

Las sesiones de negociación tuvieron lugar en el contexto de las reuniones plenarias semestrales del CDCT. Se celebraron en total cuatro sesiones de negociación entre el 23 de mayo de 2023 y el 14 de noviembre de 2024. El 14 de noviembre de 2024, el Pleno del CDCT aprobó el proyecto de Protocolo de enmienda del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo y el proyecto de informe explicativo que lo acompaña. El 25 de junio de 2025, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa emitió su dictamen sobre el proyecto de Protocolo⁷. El 9 de julio de 2025, en su 1534.^a reunión, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el Protocolo y tomó nota de su informe explicativo⁸. El 10 de diciembre de 2025, en su 1546.^a reunión, el Comité de Ministros acordó abrir el Protocolo a la firma el 26 de mayo de 2026 en Estrasburgo (Francia).

El Protocolo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha en que todas las Partes en el Convenio n.º 196 hayan manifestado su consentimiento en quedar vinculadas por el Protocolo. De no ser así, tras la expiración de un período de tres años a partir de la fecha en que el Protocolo se haya abierto a la firma, el Protocolo entrará en vigor para los Estados que hayan expresado su consentimiento en quedar vinculados, siempre que el Protocolo haya sido ratificado por al menos dos tercios de las Partes en el Convenio n.º 196.

La Unión Europea puede firmar y ratificar el Protocolo como organización internacional que es Parte en el Convenio n.º 196.

⁵ Directiva (UE) 2017/541, 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 31.3.2017, p. 6).

⁶ *CDCT 9th Plenary Meeting Abridged Report and List of Decisions*, de 2 de diciembre de 2022, p. 4 [CDCT\(2022\)16](#) (Memoria abreviada y lista de decisiones de la 9.^a sesión plenaria del CDCT).

⁷ Dictamen 307 (2025) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

⁸ Comité de Ministros del Consejo de Europa CM/Del/Dec (2025) 1534/10.3.

Razones de la propuesta

El Protocolo está en consonancia con el objetivo de la UE de reforzar la cooperación internacional teniendo en cuenta los intereses de seguridad de la UE, tal como se establece en «ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior»⁹. Como se destaca en la Comunicación «ProtectEU: Agenda de prevención y lucha contra el terrorismo»¹⁰, el Protocolo contribuirá a la lucha paneuropea contra el terrorismo y facilitará la cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo, en virtud de la armonización de la definición de los delitos de terrorismo entre los Estados del Consejo de Europa que firmarán y ratificarán el Protocolo.

En primer lugar, el Protocolo, al introducir una definición jurídica del delito terrorista, ofrecerá un valor añadido sustancial para la cooperación judicial, la asistencia judicial mutua y las solicitudes de extradición entre los Estados Partes en el Protocolo y en el Convenio n.º 196.

En segundo lugar, al adoptar una definición jurídica exhaustiva y más amplia del delito terrorista, el Protocolo garantizará que el marco jurídico del Consejo de Europa en materia de lucha contra el terrorismo, del que la Unión es Parte, junto con sus Estados miembros, se adapte para hacer frente a los retos actuales y futuros en materia de lucha contra el terrorismo. Esta modernización permitirá colmar las lagunas en cuanto a los delitos terroristas cometidos siguiendo un *modus operandi* y basados en actos delictivos que no están contemplados en los tratados sobre lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas que figuran en el anexo I del Convenio n.º 196.

En tercer lugar, la definición jurídica recogida en el Protocolo respeta la seguridad jurídica y aporta una mejora considerable en comparación con la antigua definición, que hacía referencia a una serie de tratados sobre lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas que definen actos delictivos como delitos terroristas de manera no armonizada. La nueva definición legal está redactada de manera clara y precisa, se formula en términos generales y es claramente comprensible para los justiciables. La nueva definición establece con mayor claridad las condiciones que deben cumplirse para que un acto pueda considerarse delito terrorista.

En cuarto lugar, la definición de los delitos terroristas del Protocolo está en consonancia y es compatible con la definición de los delitos de terrorismo de la UE recogida en la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo, lo que permitirá a la UE preservar su marco jurídico y garantizar que se continúe aplicando el Derecho de la Unión entre los Estados miembros de la UE. Además, una vez entre en vigor, el Protocolo garantizará la convergencia jurídica y un entendimiento común del terrorismo entre los Estados del Consejo de Europa a nivel paneuropeo. La aceptación de una definición paneuropea también podría contribuir a impulsar los debates en curso sobre la definición de «delitos de terrorismo» en el contexto de las negociaciones sobre el proyecto de Convenio general sobre terrorismo internacional a nivel de las Naciones Unidas¹¹.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior», COM(2025) 148 final.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «ProtectEU: Agenda de prevención y lucha contra el terrorismo» COM(2026) 101 final.

¹¹ Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996 — [Resultado del trabajo del Comité Especial](#). Última actualización: 22 de mayo de 2025.

En quinto lugar, el preámbulo del Protocolo reitera que todas las medidas adoptadas para prevenir o reprimir los delitos terroristas deben respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como otras obligaciones en virtud del Derecho internacional, incluido el Derecho internacional humanitario cuando sea aplicable. Esto está en consonancia con el elevado nivel de salvaguardias para la protección y el respeto de los derechos humanos, los derechos fundamentales y el Derecho internacional en las políticas de lucha contra el terrorismo en virtud del Derecho de la UE.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

El objeto del Protocolo está directamente relacionado con las normas comunes de la UE en materia de lucha contra el terrorismo. El Protocolo solo contiene una disposición sustantiva que establece una definición jurídica del delito terrorista con la intención de modificar la definición que figura en el artículo 1 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo.

El 15 de marzo de 2017, la Unión adoptó la Directiva (UE) 2017/541, relativa a la lucha contra el terrorismo. La Directiva establece definiciones armonizadas para los delitos de terrorismo y los delitos relacionados con actividades terroristas que sirven de referencia para la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales. Los Estados miembros de la UE que aplican la Directiva¹² deben garantizar que los delitos contemplados en la Directiva se tipifiquen como delito en su legislación nacional. La definición de delitos de terrorismo se establece en el artículo 3 de la Directiva de la UE relativa a la lucha contra el terrorismo. En consonancia con las directrices de negociación, la Comisión, junto con los Estados miembros de la UE, trataron de lograr que la definición del Protocolo y de la UE fueran coherentes.

La definición jurídica recogida en el Protocolo es de carácter «híbrido»: su primera parte se refiere a los delitos incluidos en el ámbito de aplicación y definidos en uno de los tratados de las Naciones Unidas sobre lucha contra el terrorismo enumerados en el anexo del Convenio n.º 196 y su segunda parte proporciona una lista exhaustiva de actos que se consideran delitos terroristas cuando cumplen unas condiciones acumulativas. Los tratados enumerados en el anexo del Convenio n.º 196 son instrumentos mundiales consolidados y de larga data en la lucha contra el terrorismo. En consecuencia, los Estados Partes en estos tratados han tipificado como delito en sus marcos jurídicos nacionales los actos especificados en aquellos. Es importante asegurar que las Partes en el Convenio n.º 196 los sigan aplicando en el futuro, lo que justifica la definición híbrida.

La segunda parte de la definición refleja en gran medida la definición de la UE de los delitos de terrorismo, con la excepción de que los actos delictivos ya contemplados por los tratados mencionados en el anexo del Convenio n.º 196 han sido excluidos de la lista exhaustiva de actos. En particular, estos actos delictivos son los siguientes: la toma de rehenes; destrucciones masivas de plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; el apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques; la fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de explosivos.

La lista exhaustiva recoge los actos delictivos que se consideran delito de terrorismo cuando i) el acto es intencionado; ii) el acto está tipificado como delito con arreglo al Derecho nacional; iii) el acto, por su naturaleza o contexto, puede perjudicar gravemente a un país o a

¹² La Directiva (UE) 2017/541 no se aplica a Dinamarca e Irlanda.

una organización internacional; iv) el acto se comete con fines terroristas. Los fines terroristas son «intimidar gravemente a una población», «obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo», y «desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional». Por lo que se refiere a estas condiciones acumulativas, la segunda parte es plenamente compatible con el artículo 3 de la Directiva de la UE relativa a la lucha contra el terrorismo.

En conclusión, el Protocolo es coherente con las normas y políticas de la UE, en particular con las medidas de Derecho penal de la UE para luchar contra el terrorismo.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

El Protocolo es coherente con las normas y políticas pertinentes de la Unión Europea en los ámbitos que abarcará (tal como se describe en la sección «Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial»). En un contexto más amplio, el Protocolo es coherente con los instrumentos jurídicos y las políticas de la UE adoptados en el espacio de libertad, seguridad y justicia, en virtud del título V de la tercera parte del TFUE, que contribuyen a la lucha de la UE contra el terrorismo, así como con los compromisos de la Unión en virtud de otros acuerdos multilaterales pertinentes. No se ven afectadas otras políticas sectoriales de la Unión.

2. **BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

- **Base jurídica sustantiva**

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 6, del TFUE depende en primera instancia del objetivo y el contenido del acuerdo internacional que se vaya a firmar. Si un acuerdo internacional persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solamente es accesorio, la Decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 6, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

Dado que el principal objetivo y componente del Protocolo es establecer la definición de los delitos en materia de terrorismo, en particular, la definición de los delitos terroristas, la base jurídica sustantiva es el artículo 83, apartado 1, del TFUE.

- **Base jurídica procedimental**

De conformidad con el artículo 218, apartado 6, del TFUE, cuando el acuerdo se refiera a asuntos ajenos a la política exterior y de seguridad común (PESC), el Consejo debe adoptar una decisión de celebración del acuerdo a propuesta de la Comisión en calidad de negociadora.

Dado que el artículo 83, apartado 1, del TFUE es la base jurídica sustantiva, el Consejo debe adoptar la decisión de celebración del Protocolo previa aprobación del Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE.

Por lo tanto, la base jurídica procedimental de la decisión propuesta de celebración del Protocolo es el artículo 218, apartado 6, párrafo segundo, del TFUE.

- **Competencia de la Unión**

El artículo 3, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), establece que la Unión dispone de competencia exclusiva «para la celebración de un acuerdo

internacional [...] en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas». Un acuerdo internacional puede afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas cuando el ámbito del acuerdo se solapa con el de la legislación de la Unión o está regulado en gran medida por el Derecho de la Unión. La Unión Europea ha ejercido su competencia en este ámbito mediante la adopción de la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo. El contenido del Protocolo, la definición de los delitos terroristas, está cubierto por el Derecho de la Unión en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, en particular por el artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/541. Dado que las definiciones de los delitos de terrorismo son casi idénticas en el Protocolo y en la Directiva (UE) 2017/541, el Protocolo puede afectar a la Directiva (UE) 2017/541 debido al solapamiento entre el Protocolo y la Directiva (UE) 2017/541. Además, el Protocolo modificativo amplía el ámbito de aplicación de los delitos terroristas en virtud del Convenio, en el que la Unión es Parte, a nuevas situaciones (que ya están reconocidas como delitos de terrorismo en virtud del Derecho de la Unión). De este modo, los compromisos de la UE en virtud del Convenio se ampliarían para abarcar estas nuevas actividades. Por tanto, la Unión tiene competencia exclusiva para celebrar el Protocolo.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

No procede.

- **Proporcionalidad**

Esta iniciativa no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos políticos en cuestión. La Unión es la mejor situada para firmar el Protocolo, puesto que ya ha ejercido su competencia interna en este ámbito mediante la adopción de la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo. La Directiva establece una definición de la UE de delitos de terrorismo que constituye una norma mínima que los Estados miembros de la UE deben aplicar de manera uniforme. Dado que el Protocolo enmienda la definición del delito terrorista a nivel del Consejo de Europa y el Derecho de la UE contempla la definición de los delitos de terrorismo, la Unión debe firmar el Protocolo.

- **Elección del instrumento**

La presente propuesta de Decisión del Consejo se presenta de conformidad con el artículo 218, apartado 6, del TFUE, en el que se prevé que el Consejo adopte decisiones relativas a la celebración del acuerdo. No existe ningún otro instrumento jurídico que pueda utilizarse para alcanzar el objetivo perseguido por la presente propuesta.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

No procede.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Durante las negociaciones, la Comisión, en calidad de representante de la Unión, consultó al comité especial del Consejo para las negociaciones, de conformidad con la Decisión del Consejo de 15 de mayo de 2023 por la que se autoriza a la Comisión a participar en las negociaciones en nombre de la Unión. Como miembros del Consejo de Europa, los Estados

miembros de la UE pudieron asistir a todas las sesiones de negociación. La Comisión consultó a sus representantes sobre la formulación de la posición de la Unión a lo largo de las negociaciones.

- **Evaluación de impacto**

No procede.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede.

- **Derechos fundamentales**

En consonancia con las directrices de negociación establecidas por el Consejo, la Comisión se aseguró de que las negociaciones garantizaran el respeto de los derechos fundamentales, las libertades y los principios generales del Derecho de la Unión consagrados en los Tratados de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales.

El preámbulo del Protocolo (párrafo quinto) reafirma que todas las medidas tomadas para prevenir o reprimir los delitos terroristas en virtud del presente Protocolo deben respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular, los consagrados en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (ETS n.º 5), así como otras obligaciones en virtud del Derecho internacional, incluido el Derecho internacional humanitario cuando sea aplicable.

Además, el Protocolo modifica el Convenio n.º 196. Cuando entre en vigor, modificará el artículo 1 del Convenio n.º 196 y se integrará en el Convenio para los Estados Partes que firmen y ratifiquen el Protocolo. Así pues, el Protocolo debe interpretarse en el contexto del Convenio. El Convenio n.º 196 establece sólidas salvaguardias de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario, en particular en el artículo 12, apartado 1, y en el artículo 26, apartado 4, de dicho Convenio. El artículo 12, apartado 1, del Convenio establece que la ejecución y la aplicación de los tipos penales deben respetar los derechos humanos y otras obligaciones dimanantes del Derecho internacional. El artículo 26, apartado 4, establece que ninguna disposición del presente Convenio afectará a otros derechos, obligaciones y responsabilidades para las Partes y las personas físicas dimanantes del Derecho internacional, incluido el Derecho internacional humanitario. Estas salvaguardias son compatibles y se corresponden con las salvaguardias de elevado nivel en materia de derechos fundamentales, derechos humanos y Derecho internacional previstas en el Derecho de la Unión, en particular en la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo (considerandos 35 y 37).

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene repercusiones presupuestarias para el presupuesto de la Unión.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

No existe un plan de ejecución, ya que la Unión Europea no necesita ninguna acción para ejecutar el Protocolo. La definición de los delitos de terrorismo de la UE es compatible con la definición del delito terrorista introducida por el Protocolo.

Por lo que se refiere al seguimiento, la Comisión participará en las reuniones de la Conferencia de los Estados Partes en el Convenio n.º 196, que también supervisará la

aplicación del Protocolo una vez entre en vigor y modifique el artículo 1 del Convenio n.º 196.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El objetivo del Protocolo es modificar la definición del delito terrorista del artículo 1 del Convenio n.º 196 con el fin de adoptar una definición jurídica más amplia y adecuada de los delitos terroristas para el Consejo de Europa para afrontar los retos actuales y futuros en materia de lucha contra el terrorismo. Este Protocolo ofrecerá un valor añadido sustancial para la cooperación judicial, la asistencia judicial mutua y las solicitudes de extradición entre los Estados Partes en el Protocolo y en el Convenio n.º 196.

El artículo 1 es la principal y única disposición sustantiva del Protocolo. Su objetivo es sustituir el artículo 1 del Convenio n.º 196 introduciendo una nueva definición jurídica de los delitos terroristas. El artículo 1 del Convenio n.º 196 es una disposición «terminológica»; no una disposición de tipificación penal. Establece la definición del «delito terrorista» a efectos del Convenio. Esta definición es coherente con el artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo. La definición jurídica recogida en el Protocolo es de carácter «híbrido»: su primera parte se refiere a los delitos incluidos en el ámbito de aplicación y definidos en uno de los tratados de las Naciones Unidas sobre lucha contra el terrorismo enumerados en el anexo del Convenio n.º 196 y su segunda parte proporciona una lista exhaustiva de actos que se consideran delitos terroristas cuando cumplen unas condiciones acumulativas. La segunda parte de la definición establece una lista exhaustiva de actos delictivos que constituyen delitos terroristas cuando i) el acto es intencionado; ii) el acto está tipificado como delito con arreglo al Derecho nacional; iii) el acto, por su naturaleza o contexto, puede perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional; iv) el acto se comete con fines terroristas. (*véase la comparación detallada con la definición de la UE en la sección «Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial»*)

El artículo 2 regula la firma y la ratificación. Aclara que el Protocolo quedará abierto a la firma de las Partes en el Convenio n.º 196 que el Protocolo enmienda. Estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación, y los instrumentos para estas acciones serán depositados en poder del Secretario General del Consejo de Europa.

El artículo 3 establece cómo y cuándo entrará en vigor el Protocolo. El Protocolo entrará en vigor de dos maneras: i) el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses después de la fecha en que todas las Partes en el Convenio hayan expresado su consentimiento en quedar vinculadas por el Protocolo, o ii) tras la expiración de un plazo de tres años después de la fecha en que se hubiera abierto a la firma, el Protocolo entrará en vigor para los Estados que hayan expresado su consentimiento en quedar vinculados por él, siempre que el Protocolo haya sido ratificado, al menos, por dos tercios de las Partes en el Convenio. Este artículo también establece normas sobre la aplicación provisional del Protocolo. Antes de la entrada en vigor del Protocolo, cualquier Parte podrá, en el momento de la firma del Protocolo o en cualquier otro momento posterior, declarar que aplicará las disposiciones del Protocolo de manera provisional. En tal caso, sus disposiciones solo se aplicarán a las Partes en el Convenio que hayan efectuado una declaración con el mismo objeto.

El artículo 4 establece que, desde la fecha de entrada en vigor del Protocolo, quedarán sin efecto, respecto de una Parte, las declaraciones que haya presentado en virtud del artículo 1 del Convenio n.º 196. El artículo 1, apartado 2, del Convenio permite a un Estado Parte o a la Unión Europea que no sea parte en alguno de los tratados enumerados en el anexo I del Convenio n.º 196 declarar que se considerará que el mencionado tratado no figura en ese

anexo a efectos de la aplicación del Convenio a la Parte de que se trate. La Unión Europea no ha formulado una declaración con arreglo al artículo 1 del Convenio n.º 196, por lo que dicha disposición es de pertinencia limitada para la Unión.

El artículo 5 aclara que no podrá formularse reserva alguna a las disposiciones del Protocolo.

El artículo 6 requiere que el Secretario General del Consejo de Europa notifique a los Estados miembros del Consejo de Europa y a las demás Partes en el Convenio n.º 196: i) toda firma; ii) el depósito de todo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación; iii) la fecha de entrada en vigor del Protocolo, y iv) cualquier otro acto, notificación o comunicación que se refiera al Protocolo.

El Protocolo va acompañado de un informe explicativo del que tomó nota el Comité de Ministros del Consejo de Europa cuando adoptó el Protocolo el 9 de julio de 2025. El informe explicativo no constituye un instrumento que proporcione una interpretación autorizada del Protocolo, sino que tiene por objeto facilitar a las Partes la aplicación de las disposiciones contenidas en el Protocolo.

- **Texto del Acuerdo y notificaciones**

El texto del Protocolo se presenta al Consejo junto con esta propuesta.

De conformidad con los Tratados, corresponde a la Comisión proceder a depositar el instrumento de aprobación previsto en el artículo 2 del Protocolo a efectos de expresar el consentimiento de la Unión en quedar vinculada por el Convenio.

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de enmienda del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 83, apartado 1, en relación con su artículo 218, apartado 6, párrafo segundo, letra a),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con la Decisión (UE) del Consejo [Decisión de firma]¹³, el Protocolo de enmienda del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (en lo sucesivo, «el Protocolo») se firmó el [fecha], en nombre de la Unión, a reserva de su celebración en una fecha posterior.
- (2) El Protocolo es conforme con los objetivos de seguridad de la Unión Europea a que se refiere el artículo 67, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular, mediante la aproximación de las legislaciones penales para garantizar un nivel elevado de seguridad a fin de prevenir y combatir la delincuencia, incluido el terrorismo.
- (3) El Protocolo enmienda el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo sustituyendo la definición del «delito terrorista» que figura en su artículo 1 por una definición modificada que el Protocolo introduce.
- (4) La definición modificada del delito terrorista en el Protocolo aborda la necesidad de adoptar una definición jurídica más amplia y adecuada de los delitos de terrorismo a nivel del Consejo de Europa para afrontar los retos actuales y futuros en materia de lucha contra el terrorismo.
- (5) El Protocolo, al introducir una definición jurídica del delito terrorista, ofrecerá un valor añadido sustancial para la cooperación judicial, la asistencia judicial mutua y las solicitudes de extradición entre los Estados Partes en el Protocolo y en el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo.
- (6) Con su participación en las negociaciones, en nombre de la Unión, la Comisión garantizó la compatibilidad del Protocolo con las normas pertinentes de la Unión Europea. En particular, la definición jurídica del delito terrorista introducida por el Protocolo es compatible y coherente con la definición de la UE de los delitos de terrorismo recogida en la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo.
- (7) El preámbulo del Protocolo reitera que todas las medidas tomadas para prevenir o reprimir los delitos terroristas en virtud de este Protocolo deben respetar los derechos

¹³ DO L ...

humanos y las libertades fundamentales pertinentes, en particular, los consagrados en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como otras obligaciones en virtud del Derecho internacional, incluido el Derecho internacional humanitario cuando sea aplicable. Ello está en consonancia con los derechos humanos, las libertades fundamentales y las salvaguardias y medidas de protección del Derecho internacional en virtud del Derecho de la UE.

- (8) Dado que la Unión Europea es Parte en el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, el Protocolo está abierto a la firma y ratificación de la Unión.
- (9) La rápida celebración del Protocolo por parte de la Unión Europea pondrá de relieve el apoyo de la Unión Europea a una definición común paneuropea de los «delitos terroristas» que impulsará los esfuerzos regionales e internacionales en materia de lucha contra el terrorismo. La rápida celebración del Protocolo también facilitará su oportuna entrada en vigor.
- (10) Durante los tres primeros años siguientes a la firma del Protocolo, todas las Partes en el Convenio deben expresar su consentimiento en quedar vinculadas. Transcurridos esos tres años, el Protocolo entrará en vigor para las Partes que hayan expresado su consentimiento en quedar vinculadas, siempre que el número de dichas Partes sea al menos dos tercios de las Partes en el Convenio. Dado que los Estados miembros también son Partes en el Convenio, esto significa que el Protocolo nunca entraría en vigor si no expresaran su consentimiento en quedar vinculados por él. Dado que el Protocolo es competencia exclusiva de la Unión, los Estados miembros no podrían actuar sin estar facultados por la Unión. En interés de la Unión, también procede, por tanto, autorizar a los Estados miembros a ser Partes, junto con la Unión, en el Protocolo.
- (11) [De conformidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda ha notificado[, mediante carta de...,] su deseo de participar en la adopción y aplicación de la presente Decisión.]
- (12) O
- (13) [De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.]
- (14) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (15) Procede aprobar el Protocolo.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Por la presente se aprueba el Protocolo de enmienda del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo¹⁴ (en lo sucesivo, «Protocolo»).

Artículo 2

Se autoriza a los Estados miembros a celebrar, junto con la Unión, el Protocolo en interés de la Unión y respetando plenamente su competencia exclusiva.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor al día siguiente de su adopción.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente*

¹⁴ El texto del Acuerdo está publicado en el DO L de ..., p. ..., ELI ...