

Antiterrorismo en vía administrativa: el caso francés

Un día después de los [atentados de París](#) del 13 de noviembre del año 2015, el Presidente de la República francesa François Hollande anunció la instauración del estado de emergencia a través del decreto [Nº 2015-1475](#), tras reunir en sesión de urgencia al Consejo de Ministros. Una semana después, se prorrogó a tres meses. Posteriormente, con motivo de la Eurocopa y el Tour de Francia, se prorrogó de nuevo durante cuatro meses más. Tras el atentado de Niza el 14 de julio de 2016, el estado de emergencia continuó tras la ley de 21 de julio 2016 por cinco meses. Otras dos prórrogas extendieron el estado de emergencia de 19 de diciembre de 2016 a 15 de julio de 2017. Una sucesión de prórrogas nunca vista con anterioridad y [no exentas de debate](#). Durante este tiempo es la Dirección de Libertades Públicas y Asuntos Jurídicos ([DLPAJ](#)), dependiente del Ministerio de Interior, la que se ocupa de la elaboración y control de las medidas adoptadas sobre la base de la [Ley de 3 de abril de 1955](#) que regula el estado de excepción.

El 22 de junio de 2017, tras la decisión del Consejo de ampliar el estado de emergencia hasta el 1 de noviembre [se presentaron dos proyectos de ley](#). La ampliación por sexta y última vez del estado de emergencia, [insostenible en opinión de muchos](#) y un proyecto de ley con el fin de [“fortalecer la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo”](#). Según el Consejo de ministros *“ante una amenaza que ya es de carácter duradero, es necesario, antes de contemplar el fin del estado de excepción, dotar primero al Estado de nuevos medios jurídicos de derecho común para prevenir mejor la amenaza terrorista fuera del estado de excepción. Ese es el propósito del segundo proyecto de ley, que tiene por objeto dotar al Estado, antes del 1º de noviembre, de nuevos instrumentos permanentes de prevención y lucha contra el terrorismo, reservando el régimen de estado de excepción para circunstancias excepcionales. El uso de esas medidas en el derecho común está estrechamente regulado por criterios estrictos relativos a las personas que pueden estar sujetas a ellas y está condicionado al cumplimiento del único propósito de prevenir los actos terroristas”*.

Antes de la reunión de la Asamblea, el 3 de julio de 2017, el presidente de la república, aseguro desear con el levantamiento del estado de emergencia *“restaurar las libertades del pueblo francés”* al tiempo que solicitaba a los parlamentarios su voto al segundo proyecto de ley para *“liberarnos del miedo, la alienación a la voluntad de nuestros adversarios”, “sin renunciar a los principios de nuestra República”* y *“en el pleno y continuo respeto por nuestros requisitos constitucionales y nuestras tradiciones de la libertad.”*

La Ley Nº 2017-1510 también conocida como “Silt”

Tras 719 días en estado de emergencia, a las cero horas del 1 de noviembre de 2017 entro en vigor la Ley [Nº 2017-1510](#) de fortalecimiento de la seguridad interior y lucha contra el terrorismo, la conocida como Ley “Silt”. Este trabajo constituye una aproximación en torno a la dicha ley a modo de resumen ejecutivo utilizando para ello la propia Ley Nº 2017-1510, el

Código de Seguridad Interior, el informe Nº 348 del Senado sobre la aplicación de la ley por parte de las autoridades y los informes del Ministerio del Interior de noviembre de 2018 y 2019 sobre la aplicación de la misma. Adicionalmente se ha consultado un [informe](#) de Animista Internacional.

La ley Nº 2017-1510 fortalece el [Código de Seguridad Interior](#) (CSI) con cuatro aspectos recogidos en los cuatro primeros artículos introduciendo la vía administrativa en la política antiterrorista con la novedad de operar de manera explícita sobre derechos y libertades fundamentales del ciudadano. A esta novedad habría que sumársele la inclusión de la vía administrativa en la actividad antiterrorista del estado.



Imagen 1: Instante en el que Emmanuel Macron firma la promulgación de la ley Silt. Fuente: The Globe Post.

Sobre la estructura del [derecho francés](#) conviene recalcar que tribunales del poder judicial son competentes para resolver disputas entre particulares y para castigar a los autores de delitos penales. La jurisdicción administrativa es competente para resolver las cuestiones entre la autoridad pública y los particulares, así como los conflictos entre la propia administración. Así, como garantía de dicha separación de poderes, la judicial y la administrativa, existe un tribunal de conflictos que resuelve las disputas de competencia entre los tribunales administrativos y los judiciales. Dentro de la jurisdicción administrativa se encuentra, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas. Dada la problemática de derivar en vía administrativa lo que corresponde a la vía judicial, la Asamblea Nacional limitó su aplicación hasta el 31 de diciembre de 2020. Además, el 21 de noviembre de 2017, el Senado creó una [misión especial](#) encargada de vigilar y monitorizar la aplicación de las cuatro medidas correspondiente a los cuatro primeros artículos. Dicha comisión ha emitido dos informes sobre el [primer](#) y [segundo](#) año de aplicación.

La propia ley 2017-1510 regula en su [artículo 5º](#) la supervisión de su aplicación. El Ministerio del Interior, ha de enviar a las respectivas comisiones de interior de la Asamblea Nacional y el Senado francés copia de todas las decisiones administrativas adoptadas por las autoridades,

pudiendo ambas cámaras solicitar ampliación informativa sobre cada uno de los casos. Además, el Ministerio del Interior ha de enviar un informe anual detallado. Dicho informe incluye dos apartados. En el primero de ellos hace hincapié en las medidas adoptadas y su supervisión ministerial. El segundo, evalúa su eficacia operacional. Hasta ahora se han emitido dos informes: el [primero](#) sobre el periodo 2017-2018 y el [segundo](#) sobre el periodo 2018-2019.

¿Cuáles son las medidas sobre las que pivota la acción antiterrorista del estado en vía administrativa?

El establecimiento de perímetros de seguridad, el cierre de lugares de culto, las medidas administrativas individuales de control y supervisión llamadas “MICAS”, y las inspecciones domiciliarias.

¿Y qué hay de los derechos fundamentales?

La cuestión no ha estado exenta de polémica pese a que el régimen jurídico de estas cuatro nuevas disposiciones ha sido validado por la el [Consejo Constitucional](#), a pesar de considerar que los artículos 3 y 4 son *"altamente derogatorias del derecho común"*. El Consejo Constitucional fue creado en la V República y está encargado de regular el funcionamiento de los poderes públicos y se preocupa especialmente del control de constitucionalidad de las leyes.

Tras su estudio el Consejo dictaminó que las esencias de las cuatro medidas temporales eran [conforme a la Constitución](#), con excepción de ciertas disposiciones sobre los plazos de respuesta del Juez a los recursos de los interesados, ampliando dicho plazo de uno a dos meses en las medidas de control y vigilancia, así como las relativas a las incautaciones en visita domiciliaria y considerando que las propiedades de los objetos son del sujeto, no pudiendo la autoridad hacer acopio de ellos. La Ley [Nº 2019-222](#), de 23 de marzo de 2019, sobre la programación y la reforma de la justicia, introdujo varias modificaciones en las disposiciones introducidas en el Código de Seguridad Interior por la ley, ajustándose a dichos dictámenes. No obstante, el dictamen del Consejo Constitucional no cierra el legítimo debate en torno a la filosofía del derecho en cuanto a la conculcación por derivación a la vía administrativa, cuestión que escapa al objeto de este trabajo de aproximación a la Ley de Fortalecimiento de la Seguridad Interior y Lucha Contra el Terrorismo.

¿Cuál es la vocación de la vía administrativa?

A juicio de la misión parlamentaria del senado francés, la ley 2017-1510 busca la complementariedad entre las medidas administrativas y judiciales, dando a la vía administrativa un carácter subsidiario. De hecho, el senado insistió en garantizar la coordinación *"sin fisuras entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa y recordar la primacía de la intervención judicial sobre la policía administrativa"*. Esta coordinación tiene por objeto *"evitar la interferencia en una investigación o instrucción judicial en curso y, por otra, permitir a la autoridad judicial, si considera que los elementos están presentes, iniciar un procedimiento judicial"*.

¿Cómo se coordina la administración?

De las cuatro medidas, tres son competencia de los prefectos y las “MICAS” del Ministro del Interior. Sin embargo, dado que trata de un articulado provisional y con grandes dosis experimentales, la necesidad de definir las condiciones de su aplicación y de garantizar su aplicación uniforme, vinculada a otras medidas antiterroristas ha llevado a la necesidad de

centralizar la supervisión de la aplicación en la Dirección de Libertades Públicas y Asuntos Jurídicos (DLPAJ) dependiente del Ministerio de Interior. Las comunicaciones se realizan entre la DLPAJ, la ya extinta [Unidad de Coordinación de la Lucha Contra el Terrorismo](#) (UCLAT), cuyas [competencias pasaron el 27 diciembre 2019 a la DGSI](#), las prefecturas y la [fiscalía anti terrorista](#).

Desde la DLPAJ se proponen modelos de actos administrativos sobre los cuatro artículos y se realizan misiones de asesoramiento a las prefecturas en cuanto al adecuado uso de las medidas contempladas, sus condiciones, su defensa y jurisprudencia. A la DLPAJ le corresponde facilitar la labor parlamentaria de control y supervisión centralizando en sí la visibilidad de las medidas adoptadas.

Establecimiento de perímetros de seguridad

Recogido en el [artículo 1](#) de la Ley de 30 de octubre de 2017 y codificada en el artículo [L. 226-1](#) del Código de Seguridad Interior, tiene por objeto garantizar la seguridad de un lugar o evento expuesto a riesgo de atentado. El representante del departamento, o en el caso de París, el Prefecto de policía está facultado para emitir un decreto estableciendo un perímetro de seguridad alrededor de lugar del evento.

¿Cuál es su justificación?

Es evidente. En los últimos años diversos eventos multitudinarios han sido objetivo de atentado. Tal es el caso del atentado con camión en Niza, los atentados contra mercados navideños en Berlín y Estrasburgo o a los atentados en eventos musicales como el de Manchester.

Este decreto habrá de enviarse a la fiscalía y comunicarse al alcalde del municipio. El plazo no podrá exceder de un mes, a no ser que persistiesen las causas que lo hubieran motivado. El segundo año de aplicación, el informe del ministerio del interior considera que se ha ido perfeccionando la estrategia y la construcción de los perímetros de protección. Además, se ha elevado la presencia de la seguridad privada y de los agentes adscritos a los cuerpos municipales de policía.

¿Que debe incluir el decreto?

El perímetro, su alcance y duración. Estos deben de ser proporcionales a las circunstancias que lo motivan. En él se habrán de incluir las reglas de acceso y movimiento de las personas, adaptándolas a los requisitos su vida privada, profesional y familiar. Además, se han de establecer los procedimientos de identificación y la categorización de agentes autorizados a dichas verificaciones. El decreto también podrá autorizar las inspecciones de vehículos y el registro de personas mediante autorización, pudiéndose prohibir el acceso al perímetro a las que personas que se nieguen a ello.

Desde la entrada en vigor de la ley hasta la confección del segundo informe anual por parte del Ministerio del Interior Francés de 31 de octubre de 2019, se han establecido 475 perímetros de seguridad, en los que se incluyen mercadillos de navidad, eventos deportivos, musicales, visitas oficiales, cumbres internacionales, fiestas, conmemoraciones, ferias etc. En muchos casos la aplicación la Ley "Silt" se ha simultaneado con el contenido del Código de Seguridad Interior en materia de "grandes eventos". Durante los dos años de aplicación, tan solo hubo una controversia durante la cumbre del G7 de Biarritz al incluirse los juzgados y la Comisaría de Bayona dentro del perímetro de seguridad y al tener que someterse los abogados a los controles de inspección de acceso a dichos edificios.



Imagen 2: Perímetro de protección establecido durante la cumbre del G7 en Biarritz. Fuente: Christian Hartmann.

Cierre de lugares de culto

El [artículo 2](#) de la Ley de 30 de octubre de 2017, codificada en los artículos [L. 227-1](#) y [L. 227-2](#) del Código de Seguridad Interior, permite al Prefecto ordenar el cierre de los lugares de culto.

¿Cuáles son los motivos de cierre?

Que en el lugar de culto se difundan ideas o se realicen actividades que puedan provocar violencia, odio o discriminación o puedan derivar en la comisión de actos terroristas. Pese a que el catálogo de actividades que puedan suponer alguno de los supuestos anteriormente contemplados es notoriamente alto, el cierre habrá de estar motivado siempre por causas relacionadas con el terrorismo.

¿Cuáles son los plazos?

La orden de clausura estará sujeta a un plazo no inferior a cuarenta y ocho horas, al término del cual la medida podrá ser ejecutada de oficio. No obstante, si la persona interesada en la medida ha presentado en ese plazo una solicitud al tribunal administrativo, la medida no podrá ejecutarse de oficio hasta que el juez de medidas cautelares haya informado a las partes de la celebración o no de una audiencia pública. Además, se tendrá en cuenta la existencia o no de otros lugares de culto en el vecindario o el riesgo a crearlos en lugares alternativos carentes de regulación. Dado que se trata de un tema delicado, a diferencia de las disposiciones de la Ley de 3 de abril de 1955 relativa al estado de excepción, se han previsto determinadas garantías de procedimiento para asegurar un equilibrio justo entre la prevención antiterrorista y la protección de los derechos y libertades constitucionalmente garantizados.

El cierre debe de ser proporcional a las circunstancias que lo motivaron, y no podrá exceder de los seis meses. La violación de la medida se castiga con una pena de seis meses de prisión y una multa de 7.500 euros. En el primer año de aplicación se cerraron cinco lugares de culto y otros dos en el segundo.

Según el informe emitido por el Ministerio de Interior, el descenso en el cierre durante el segundo año demuestra *“dificultad de establecer los criterios para emitir esas decisiones, ya que los imanes de las mezquitas potencialmente afectadas son extremadamente cautelosos y evitan hacer declaraciones en público y durante los sermones que entran en el ámbito de la ley”* pues *“sólo después de un largo período de trabajo de inteligencia se puede prever una medida suficientemente fundamentada para cerrar un lugar de culto”*.

Con motivo de la Ley Nº 2017-1510 y partiendo sobre la base del Código de Seguridad Interior, el Consejo de Ministro [disolvió por decreto](#) cuatro asociaciones vinculadas a un lugar de culto clausurado en 2018 gracias a la aplicación de la Ley “Silt”. Esto permitió, además de clausurar el propio establecimiento, incautar material con fines terroristas. Y es que el Código de Seguridad Interior contempla la [disolución de las personas jurídicas sobre las mismas causas](#) que motivan el cierre de un lugar de culto, eso sí por decreto del Consejo de Ministros. Sobre esta cuestión, la misión del senado francés recomienda en su informe ampliar el ámbito de aplicación de este artículo para autorizar a la administración, en las mismas condiciones que los lugares de culto, el cierre de los lugares abiertos al público que estén estrechamente asociados a ellos, porque son administrados, explotados o financiados por la misma persona física o jurídica.

¿Puede una mezquita clausurada pedir la derogación de dicha clausura?

Por supuesto. Para ello han de desaparecer las razones que motivaron su clausura. Hasta la fecha, ninguna de las medidas fue derogada anticipadamente. Según el Ministerio de Interior, pese a que ha podido existir algún intento por aportar pruebas de un cambio en la orientación, estas no cumplieron los requisitos necesarios para poder anticipar el final de la clausura. Tal es el caso de una de una mezquita cuya junta directiva decidió entre otras cosas *“separarse del imán radical que había servido en la mezquita”*, aceptar las recomendaciones respecto a imanes *“propuestas por la Unión de Asociaciones Musulmanas del departamento, unirse a esta asociación, establecer un sistema de vigilancia por vídeo y alertar sobre cualquier expresión de radicalismo. Otra mezquita, elaboró un reglamento interno que regía el comportamiento de los fieles y recordaba la necesidad de respetar los valores de la República, control en la entrada, sobre el contenido de los sermones y la renovación de la junta directiva en función de su “compromiso con los valores de la República”*.

En ambos casos, se consideró que, si bien estas medidas eran de las que podían servir de base para solicitar la derogación de la medida de cierre, la imprecisión y la falta de estructuración de las medidas, llevó al juez al considerar que esas medidas no permitían concluir que los responsables de la misma podían evitar la repetición de los hechos que motivaron su cierre, y, por tanto, la consiguiente amenaza.



Imagen 3: Mezquita cerrada por las autoridades en la ciudad de Marsella. Fuente: Boris Horvat.

Medidas administrativas individuales de control y vigilancia

[Artículo 3](#) de la ley de 30 de octubre de 2017, codificado en los artículos incluidos entre el [228-1](#) al artículo [228-7](#) del Código de Seguridad Interior forman parte de un marco jurídico mucho más exigente. Para ello, el individuo sobre el que se toman estas medidas ha de cumplir al menos dos requisitos:

- 1.-Su comportamiento debe constituir una amenaza de especial gravedad.
- 2.-Debe estar en contacto regular con personas u organizaciones que inciten, faciliten o participen en actos terroristas y/o apoyen, difundan o se adhieran a teorías que inciten a la comisión de actos terroristas o aboguen por dichos actos.

¿Cuál es el procedimiento de inicio?

El Ministro del Interior debe informar al fiscal para que este realice las observaciones que considere oportunas, informando el Ministerio sobre el estado civil de la persona en cuestión, la lista de obligaciones a las que se pretende someterla y la duración de esas obligaciones. Permite a la autoridad judicial asegurarse, en particular, de que esta medida no ponga en peligro una investigación en curso o que no haya conflicto con otras medidas ya en aplicación. Posteriormente, se ha introducido la necesidad de justificar con una exposición de motivos que puede tomar como base las llamadas “notas blancas” de inteligencia. Su incumplimiento puede acarrear multas de hasta 45.000 euros y pena de siete años de cárcel.

A juicio de la misión del senado encargada de supervisar la aplicación de la ley, la información de la DLPAJ a la Fiscalía Nacional Antiterrorista ([PNAT](#)) debe de mejorar pues hasta ahora, en el caso de las medidas individuales de control y seguimiento, sólo se notifica a la PNAT el estado civil de la persona objeto de las medidas y la lista de obligaciones a las que se pretende someter

a dicha persona. En opinión de la misión, es conveniente ampliar el alcance de esta información, previendo la transmisión de las razones que justifican la medida administrativa. La idea es que los motivos por los que se tomen estas medidas puedan optar a ser judicializados.

¿Cuándo se considera que un individuo constituye una amenaza vinculada al terrorismo?

Cuando su historial delictivo presenta un comportamiento violento, existan amenazas de muerte o de violencia contra las personas, cuando haya promovido el martirio, compartimientos violentos en relación a trastornos psiquiátricos, una estancia en un teatro de operaciones que haya dado lugar a un entrenamiento militar o a su participación en un combate, posesión de armas declaradas o no declaradas, proselitismo o exaltación del terrorismo.

¿Cuándo se considera que está en contacto habitual con personas que incitan, facilitan o participan en actos de terrorismo?

Cuando esa persona ha sido condenada previamente por causas relacionadas con el terrorismo, cuando haya pertenecido a organizaciones implicadas en la apología, incitación o conspiración terrorista o hayan pertenecido a movimientos radicales o hayan frecuentado asiduamente un lugar de culto cerrado por motivo del estado de emergencia o la Ley "Silt". También aquellas personas que mantienen contacto con personas en zonas de conflicto a través de redes sociales o mediante aplicaciones de comunicación cifradas o hayan mantenido contacto habitual o reiterado con personas radicalizados durante su estancia en prisión. Para ello se considerará si ha tratado de *"por una parte, de establecer relaciones permanentes con algunos de estos radicalizados"* y *"si ha mostrado en varias ocasiones un comportamiento proselitista en torno a las tesis radicales"*

¿Cuándo se considera que el individuo apoya, difunde o se adhiere a las tesis que incitan a la comisión de acto?

Si ha publicado en redes sociales mensajes explícitos o si se han encontrado en el transcurso de una visita domiciliaria documentos, objetos o datos relacionados con la amenaza terrorista.



Imagen 4: Reunión del Centro Interministerial de Crisis del 23 de marzo de 2018 tras el atentado de Trèbes. Fuente: France Culture.

¿Cuáles son las obligaciones que se imponen a los individuos?

La duración de las obligaciones que el Ministro del Interior puede imponer a una persona que entra en el ámbito de aplicación de las medidas administrativas de control y vigilancia varía según se trate de obligaciones del primer grupo o del segundo grupo. En el caso del primer grupo, referenciado al artículo [228-2](#) del Código de Seguridad Interior, el Ministro del Interior podrá, tras informar al fiscal antiterrorista y al fiscal con competencia territorial:

1.- Requerir a la persona a que no se desplace fuera de un perímetro geográfico determinado (medida número uno). Obviamente el perímetro ha de permitir que el sujeto continúe su vida familiar y profesional.

2.- Presentarte ante el servicio policial que se designe en un máximo de una vez por día.

3.- Declarar su domicilio y cualquier cambio que pudiera tener.

Desde su notificación, el periodo inicial es de tres meses, pudiendo renovarse una vez más hasta alcanzar los seis. Cualquier otra renovación habrá de estar sujeta a la existencia de información nueva o adicional no pudiendo excederse de los doce meses.

¿Puede levantarse la medida antes del término del periodo notificado?

Sí, cuando se dejen de cumplir alguno de los supuestos que lo propiciaron.

¿Cuáles son los plazos administrativos?

Se ha de notificar al sujeto a más tardar cinco días antes de la entrada en vigor de la medida de control. Dentro del plazo de 48 horas, el interesado podrá solicitar su anulación al presidente del Tribunal Administrativo, el cual tendrá 72 horas para dictaminar su conveniencia. Una vez pasados dos meses de la notificación inicial o bien de su renovación, podrá volver a solicitar la anulación de la medida, tras la cual, el Tribunal Administrativo tendrá un plazo de 15 días para pronunciarse.

En referencia al artículo [228-3](#) del Código de Seguridad Interior, el Ministro del Interior puede proponer como alternativa a quien estuviese sometido a la medida número 1, la puesta de vigilancia electrónica móvil. La colocación de la misma, está sujeta al consentimiento escrito de la persona interesada. Esta vigilancia electrónica permanecerá mientras dure la medida, y se dará por terminada en caso de mal funcionamiento o a petición del propio interesado, que habrá de cumplir la medida número 2. Al comienzo de la aplicación de Ley, tan solo se contaba con un máximo de 10 dispositivos de control, teniendo que derivar el Ministerio de Interior parte de este control al Ministerio de Justicia, es decir, de la Dirección de Libertades Públicas y Asuntos Jurídicos a la [Dirección de Administración Penitenciaria](#), para lo cual se firmó un acuerdo de delegación.

Para el segundo grupo, el periodo máximo adaptado es de seis meses. Podrá ser renovada una vez más hasta llegar a los doce meses. Los restantes plazos administrativos no varían en el tiempo. Las medidas son:

1.- Declarar su domicilio y cualquier cambio de domicilio;

2.- Informar de sus movimientos fuera de un perímetro determinado que no puede ser menores que el territorio de la comuna de su domicilio.

3.-. No estar en contacto directo o indirecto con determinadas personas en cuyo comportamiento haya motivos graves para creer que constituye una amenaza para la seguridad pública.

En lo que se refiere a esta última medida, el interesado podrá pedir al Presidente del Tribunal Administrativo la anulación de la decisión dentro de las 48 horas siguientes a su notificación. El tribunal habrá de responder en el plazo de 72 horas

¿Sobre qué bases puede solicitarse la renovación?

Ante la existencia de nuevos hechos existentes después de la fecha de notificación de las medidas al interesado o adicionales, así como informaciones preexistentes sobre los que se tiene conocimiento una vez entrado en vigor las medidas de vigilancia. Ahora bien, según el informe anual del Ministerio del Interior, la renovación tendría sus limitaciones, pues los obligados, sabiendo que están siendo vigilados, adoptan diversas estrategias para evitar su detección, lo que dificulta que afloren elementos nuevos. Además, dado que la medida ha de justificarse, la información incluida en la solicitud puede verse comprometida y por tanto su alcance y puesta a disposición puede verse limitada. De ahí que el descenso de renovaciones, según la misión del senado francés, no se debe a la inexistencia de motivos si no que sería reflejo de la dificultad que tienen los servicios de información para proporcionar, según lo dispuesto por la ley, pruebas nuevas o adicionales para apoyar una solicitud de renovación después de ese período.

¿Cómo ha sido la transición del estado de excepción a la aplicación de la ley?

Al inicio de la aplicación de la ley, 35 de las aproximadamente 71 personas sobre las que se aplicó la Ley Silt durante el primer año ya estaban sometidas a arresto domiciliario al término del estado de excepción. Esta decisión, se realizó en función de las necesidades operativas y a su puesta en libertad. Se coordinó el intercambio de información entre las prefecturas y los establecimientos penitenciarios, a fin de prever la liberación de sujetos considerados como una amenaza. Las notificaciones se efectuaron por la Oficina de Información Penitenciaria, de manera que tan pronto como fueran puestos en libertad, las medidas administrativas pudieran llegar sin demora a la dirección que comunicaron a los servicios penitenciarios antes de su liberación. Durante el año 2018 al 2019 se aplicaron 134 medidas (sobre 126 sujetos) de las 169 solicitadas debido al aumento de la puesta en libertad de sujetos considerados como amenaza. De hecho, el 57% de las medidas era sobre sujetos que salían de la cárcel. De las 169 solicitudes, 35 de ellas no dieron lugar a ninguna medida, bien por razones operativas o tras la detención del sujeto, siendo tan solo tres las medidas rechazadas por no cumplir los requisitos establecidos, un número inferior, a las 26 medidas rechazadas el primer año.

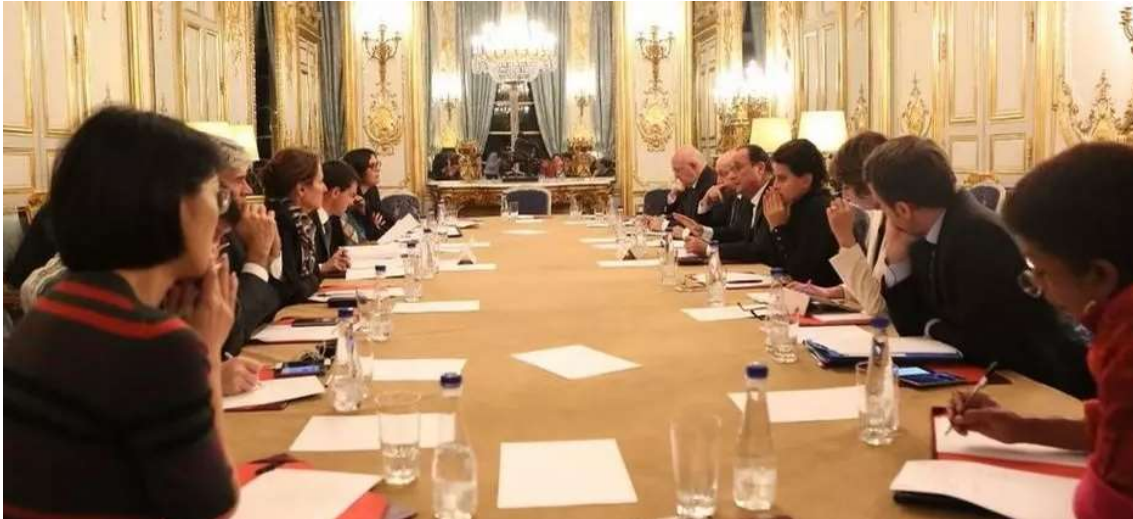


Imagen 5: Reunión del Consejo de Ministros en la que se decidió establecer el estado de emergencia.
Fuente: New York Times.

¿Cuál es el nivel de conciliación entre las necesidades de la persona y las medidas administrativas?

Toda persona sujeta a una medida individual de control y vigilancia administrativa tiene la posibilidad de beneficiarse, previa presentación de los documentos justificativos (contrato de trabajo, documento que indique el lugar y las horas de asistencia al trabajo, el horario escolar, las obligaciones familiares, el itinerario y la duración del viaje, etc.), de un ajuste de sus obligaciones para realizar una actividad o un paso fuera del perímetro geográfico fijado por la orden o en un momento que impida la presentación a la policía o a la gendarmería a la hora fijada por la orden. Esta solicitud es evaluada, según los informes ministeriales, siempre con el máximo cuidado por la autoridad administrativa, a la luz de las consideraciones operacionales que deben prevalecer en todos los casos, hecho que ha motivado algunas denuncias. Por ejemplo, si el individuo se encuentra sin empleo, y tras la aplicación de las medidas de control perimetral, encuentra empleo, no implica que la zona de control geográfico vaya a modificarse, si tal cambio se considera incompatible con el objetivo de la vigilancia. Obviamente restricciones de este tipo incluyen vacaciones o visitas al extranjero sin causa justificada.

¿Cuál puede ser una causa justificada?

Por ejemplo, acudir al funeral de un familiar, siempre y cuando este hecho venga acompañado de otras consideraciones como la actitud del interesado durante el tiempo de aplicación de las medidas. Durante el primer año de aplicación de la Ley se realizaron 50 solicitudes de ajuste de obligaciones al Ministro del Interior que dieron lugar a 33 respuestas favorables esencialmente por razones profesionales y a fin de contribuir la rehabilitación de los sujetos.

¿Cuándo se deroga una medida o se da término a las mismas?

Por falta de utilidad (el sujeto puede haber sido encarcelado o se ha marchado al extranjero), por no haberse demostrado que la persona en cuestión planteaba una amenaza, por renuncia expresa de la administración o por imposibilidad de ampliarse los plazos por haber alcanzado el máximo legal establecido.

¿Cómo puede mejorarse el control sobre los sujetos a los que se supervisa?

A juicio de la misión del Senado, y según la recomendación nº 5 de su informe, modificando el decreto [Nº 2010-569](#), de 28 de mayo de 2010 relativo a las personas buscadas e incluidas en la base de datos FRP e incluyendo dentro de ellas a quien estuviese sometido a las MICAS, de manera que las autoridades policiales puedan hacer cumplir estas medidas durante un control de identidad o un control de carretera.

¿Qué hacer con los que salen de la cárcel?

Muchas de las medidas administrativas de control y vigilancia se han aplicado sobre sujetos que, tras cumplir su condena penal, quedan en libertad. El primer año estas medidas fueron sobre el 31% de los sujetos sobre los que se aplicó el artículo nº 3 de la ley y sobre el 57% el segundo año. Muchos de estos sujetos han sido condenados por delitos comunes, otros por causas relacionados con el terrorismo, pero en ambos casos se trata de sujetos que siguen radicalizados a su salida de prisión. De ahí, que, para la aplicación de ley, se tenga en cuenta cuál ha sido el comportamiento de los sujetos durante su estancia en prisión como, por ejemplo, si ha atacado o no al personal penitenciario o si ha mantenido, *"contacto habitual con personas que incitan, facilitan o participan en actos de terrorismo"* como por ejemplo tratando de *"establecer relaciones permanentes con algunos de estos detenidos radicalizados y, por otra, si ha mostrado en varias ocasiones un comportamiento proselitista en torno a teorías radicales"*.

Existen, según la misión del Senado, dificultades para que los servicios de información reúnan pruebas nuevas suficientes que permitan reflejar la amenaza para la seguridad que podría presentar el sujeto, lo cual lleva a la *"fragilidad jurídica de las medidas pronunciadas, o incluso en dificultades para justificar el pronunciamiento de la medida"*. Además, los servicios encargados de hacer uso de la MICAS denuncian que los plazos máximos no son suficientes.

La Ley Nº [2016-731](#), de 3 de junio de 2016 de refuerzo de la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y su financiación, afirma que el sentenciado puede ser condenado a un control socio-judicial tras su salida de prisión, medida codificada en el artículo [421-8](#) del Código Penal. Ahora bien, solo pueden ser sometidos a este control quienes fueron condenados con posterioridad al 3 de junio de 2016.

Legalmente es parte de la condena que actúa como medida de seguridad donde puede exigirse, durante un máximo de 10 años en materia correccional y 20 años en materia penal, la imposición de medidas de vigilancia y obligaciones sociales o médicas supervisadas por el juez de ejecución de penas. Existen otras medidas de seguimiento posteriores a la sentencia como es la supervisión judicial (artículos [723-29 a 723-39](#) código de procedimiento penal), para las personas condenadas a un mínimo de siete años y que, al salir presenten un alto grado de peligro y un riesgo significativo de reincidencia, según lo establecido por los expertos médicos. También afecta a la vigilancia posterior a la condena ([artículo 721-2](#)), más restringida que la supervisión judicial, y aun más que el seguimiento socio judicial.

Ahora bien, según la misión del Senado en lo que respecta a la supervisión judicial, las condiciones para evaluar la peligrosidad y el riesgo de reincidencia se basan exclusivamente en un examen clínico confiado a expertos psiquiátricos que tiene su origen en los delitos sexuales y en las medidas de seguimiento posteriores a la sentencia no parecen adaptarse bien al perfil de los terroristas condenados. En lo referente a la vigilancia posterior a la liberación, las obligaciones son limitadas, no proveyéndose la obligación de *"cumplir las condiciones de atención sanitaria, social, educativa y psicológica destinadas a permitir [la] reinserción [del condenado] y la adquisición de los valores de la ciudadanía, introducida por el legislador en 2016 con el fin de ofrecer medidas de atención específicas y adecuadas a la radicalización, que se aplican actualmente en los centros de acogida individualizada y multidisciplinar y de reinserción social (PAIRS)"*. Es decir, en lo que al PAIRS se refiere, el Programa de Recepción Individualizada

y Reasignación Social (PAIRS), inicialmente conocido como RIVE, programa de "Investigación e intervención sobre la violencia extremista", en línea con aquello que se ha venido llamando como "desradicalización" o "desconexión", no hay posibilidad de que el juez de ejecución de la pena obligue a una persona a someterse a este seguimiento como parte de la vigilancia posterior a la puesta en libertad.



Imagen 6: Cárcel francesa. Fuente: AFP.

Teniendo en cuenta que la Ley nace con clara vocación subsidiaria, la misión del Senado francés, cree necesario el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia judicial a razón del alto número de sujetos condenados por terrorismo que van a recobrar su libertad. De ahí que recomienden que el seguimiento socio judicial, no quede al capricho del juez, haciendo obligatorio su pronunciamiento en cuanto a la idoneidad o no de su aplicación. Esto permitiría obligar al sujeto a "cumplir las condiciones de atención de la salud, sociales, educativas y psicológicas destinadas a permitir [al condenado] reintegrarse en la sociedad y adquirir los valores de la ciudadanía" convirtiendo esta obligación en una forma de control y supervisión a fin de atenuar su peligrosidad en el marco de la lucha con el terrorismo. Así, la misión, a recomendación de la Fiscalía Nacional Antiterrorista, considera conveniente revisar el régimen de vigilancia posterior a la condena de los detenidos por terrorismo, introduciendo una medida específica de vigilancia y control judicial, cuyo contenido sería idéntico al de la sentencia de control socio-judicial, evitando así dejar sin la vigilancia adecuada a quienes fueron condenado con anterioridad al 3 de junio de 2016. Además, el protocolo de análisis actual habría de cambiarse para ajustarse a las necesidades del caso, siendo el sujeto sometido a una evaluación multidisciplinar.

¿Cómo controlar y vigilar a quien sufre trastornos mentales?

Se han impuesto varias medidas individuales de control administrativo y supervisión a personas con importantes trastornos psiquiátricos. Según la misión del Senado francés, de las 205 personas puestas bajo control administrativo desde la entrada en vigor de la Ley de 30 de octubre de 2017, 26 de ellas, es decir, el 13%, habían sido tratadas anteriormente sin consentimiento por decisión del Estado, entre ellas cinco tras ser sometidas a las MICAS. En otros dos casos, las Micás han sido suspendidas tras ser los sujetos hospitalizados de manera forzosa. Como señala el informe del primer año de aplicación de la ley del Ministerio del Interior, estas medidas exigen de la coordinación con los profesionales de salud.

La monitorización de los sujetos radicalizados y con trastornos mentales puede suplir una falta de atención temporal, pero es una solución temporal y ni siquiera la mejor, lo cual induce a

pensar que la coordinación aún debe de aumentarse. No hay duda de que los perfiles con trastornos psiquiátricos exigen la inclusión de los profesionales de la salud dentro de los equipos de evaluación. Ese diálogo debería facilitarse mediante la participación, dentro de esos grupos, de organismos sanitarios junto con los servicios de seguridad.

Las visitas domiciliarias

El [artículo 4](#) de la Ley de 30 de octubre de 2017, codificado en los artículos [L. 229-1](#) a [L. 229-6](#) del Código de Seguridad Interior, permite las visitas domiciliarias. El representante del Estado en el departamento o, en París, el Prefecto de la policía podrá solicitar al Juez, mediante escrito motivado y previa consulta al fiscal de París, autorizar la visita a un inmueble cuando haya motivos fundados para creer que ese lugar es frecuentado por una persona cuyo comportamiento constituye una amenaza particularmente grave para la seguridad y el orden público. A ello habrá de sumarse que el sujeto debe de estar en contacto regular con las personas que inciten, faciliten o participen en actos terroristas y/o apoyen, difundan o se adhieran a teorías que inciten a la comisión de actos terroristas. Obviamente existen límites al no incluir lugares donde se ejercen los mandatos parlamentarios, despachos de abogados o prensa. La medida está sujeta a la autorización previa del juez de libertad y detención (JLD) del Tribunal Regional de París, salvo que el fiscal nacional de lucha contra el terrorismo y el fiscal territorialmente competente aconsejen lo contrario, a fin de evitar cualquier interferencia con cualquier procedimiento judicial actual o futuro.

¿Que debe de incluir el escrito iniciador?

Además del cumplimiento de los motivos, se deberá de incluir la dirección de los lugares en cuestión, el servicio y la condición de los funcionarios autorizados para llevarlas a cabo, el número de registro administrativo del jefe de departamento que designe al funcionario de policía judicial presente en el lugar responsable y de mantener informado al juez de libertades y de detención de su evolución, así como el derecho del ocupante del local o de su representante a recurrir a un abogado de su elección, sin que el ejercicio de este derecho implique la suspensión de las operaciones autorizadas sobre la base del primer párrafo.

¿Abre el escrito iniciador otras posibilidades?

Desde luego, el escrito iniciador estipula que la remisión al juez debe de ir precedida de una notificación al fiscal nacional antiterrorista. Esta medida, es de carácter subsidiario, luego se evita si esta cuestión puede ser judicializada con las posibilidades legales que ello conlleva. Por ejemplo, el informe anual que emite el Ministerio de Interior incluye un caso en que la Fiscalía Antiterrorista, a la que se había pedido que diera su opinión sobre una propuesta de visita, remitió el caso a la Fiscalía Antiterrorista y prefirió abrir una investigación preliminar por asociación de malhechores de carácter terrorista.

¿Cómo se notifica?

La orden se notificará in situ en el momento de la visita al ocupante del local o a su representante, quien recibirá una copia completa. En ausencia del ocupante del local o de su representante, la orden se notificará después de las operaciones, por carta certificada con acuse de recibo. La notificación se considerará hecha en la fecha de recepción que figure en la notificación. La cédula de emplazamiento especificará los recursos y plazos para apelar contra la orden que autoriza la visita y contra la realización de las operaciones de visita e incautación.

¿Cómo es la visita?

La visita se realizará en presencia del ocupante del local o de su representante, que podrá ser asistido por un abogado de su elección. En ausencia del ocupante del local, los inspectores sólo podrán llevar a cabo la inspección en presencia de dos testigos que no estén bajo su autoridad. La visita no podrá comenzar antes de las 6 de la mañana o después de las 9 de la noche, salvo autorización expresa, escrita y motivada del juez en función de la urgencia o de las exigencias de la operación.

¿Puede recurrirse?

La orden que autoriza el acceso y los embargos puede ser recurrida ante el Primer Presidente del Tribunal de Apelación de París. Esta apelación se hará mediante declaración entregada o enviada por correo certificado a la secretaría del tribunal en un plazo de quince días. Este plazo comenzará a correr a partir de la fecha de notificación de la orden. Esta apelación no tendrá efecto suspensivo.

¿Cómo compaginar la amenaza del sujeto en su relación al establecimiento?

Cuando sea probable que la persona facilite información sobre los objetos, documentos y datos presentes en el lugar de la visita que estén relacionados con la finalidad de impedir la comisión de los actos terroristas que justificaron la visita, la persona sobre la que existan motivos fundados para creer que su comportamiento constituye una amenaza especialmente grave para la seguridad y el orden públicos podrá, tras informar sin demora al juez de libertades y custodia del Tribunal de Gran Instancia de París, ser detenida in situ por el funcionario de la policía judicial durante el tiempo estrictamente necesario para la realización de las operaciones. La detención no podrá exceder de cuatro horas desde el comienzo de la visita y el juez encargado de las libertades y la detención podrá darla por terminada en cualquier momento.

¿Qué ocurre con los objetos materiales?

El Consejo Constitucional llegó a la conclusión de que el procedimiento de incautación de documentos y objetos violaba el derecho de propiedad y debía declararse inconstitucional con efecto inmediato. Por otra parte, no se volvió a introducir la posibilidad de incautar objetos, ya que su mera observación durante la visita al hogar y su mención en el informe se consideran suficientes para establecer su presencia.

¿Qué ocurre con el material incautado?

La copia de datos o la incautación de sistemas informáticos o equipos terminales se efectuará en presencia del funcionario de la policía judicial. A partir de la fecha de la incautación, nadie tendrá acceso a ella antes de la autorización del juez.

A la luz de los elementos revelados por la visita, el juez se pronunciará dentro de las 48 horas siguientes a la remisión sobre la legalidad de la incautación y a petición de la autoridad administrativa. La autorización no incluirá información que no esté relacionada con el propósito de prevenir la comisión de actos terroristas que justificaron la visita.

Los sistemas informáticos o el equipo terminal se devolverán a su propietario, después de que se hayan copiado los datos que contienen, al término de un plazo máximo de quince días a partir de la fecha de su incautación o de la fecha en que el tribunal haya autorizado la utilización

de los datos que contienen. Los datos copiados se destruirán al expirar un plazo máximo de tres meses a partir de la fecha de la visita o de la fecha en que el tribunal que se ocupó de ellos dentro de ese plazo autorizó su utilización.

En caso de dificultad para acceder a los datos contenidos en los soportes incautados o para utilizar los datos copiados, cuando sea necesario, los plazos previstos podrán ser prorrogados por la misma duración por el juez. Según la misión del Senado, los representantes de los servicios de seguridad ven fluida la coordinación con las autoridades judiciales. El tiempo de respuesta del juez es inferior a dos días. Ahora bien, en el caso del trabajo sobre el material incautado por razones operativas, según la misión del Senado, algunos de estos representantes piden que se suprima del procedimiento, la necesidad de la autorización del juez previa utilización de los elementos incautados durante una visita a domicilio. Esta falta de consentimiento para trabajar sobre el material incauto ya es una realidad, ahora bien, solo en procedimientos judiciales, y esto es un procedimiento administrativo, sin que la misión del senado prevea ningún cambio legislativo en este sentido.

¿Cómo de útil ha resultado esta medida?

Entre el 1 de noviembre de 2017 y el 31 de octubre de 2019, se presentaron 86 solicitudes el primer año y 107 el segundo. Posteriormente se han iniciado procedimientos judiciales y se ha complementado el tratamiento del sujeto con otras medidas administrativas como los MICAS. Los actores consultados por la misión parlamentaria del Senado francés reconocen la utilidad de esta herramienta en la medida en que les permite comprender el entorno de los individuos vigilados, afinar el análisis de su grado de radicalización, eliminar una duda o incluso cerrar un seguimiento. No obstante, al igual que las MICAS o los lugares de culto, la autorización para llevar a cabo la visita y la incautación requiere la producción de una justificación que puede poner en dificultades fuentes de informativas u operaciones en curso. Las autoridades han llegado a encontrar documentos falsos, objetos robados, armas de fuego, munición o estupefacientes. Existen numerosos ejemplos de la utilidad de la medida:

-Una visita a un hogar dio como resultado la captura y el procesamiento de 40 GB de datos, que revelaron un proyecto para crear un canal de reclutamiento y transporte de niñas a la zona sirio-iraquí.

-El uso de los datos introducidos en un teléfono móvil y una computadora portátil durante una visita al domicilio de un sujeto reveló que la persona en cuestión estaba transmitiendo tweets pro yihadistas que incitaban a la comisión de actos violentos en el territorio.

-Tras detectar al titular de una cuenta particularmente activa en la esfera pro yihadista, que impulsaba a los interlocutores a prepararse para la yihad, se realizó una visita al domicilio del individuo en el que se halló productos para la confección de veneno, y una bolsa llena de pólvora negra que el sujeto estaba acumulando procedente de petardos

¿Puede negarse la visita domiciliaria por parte del juez de libertades?

Sin duda. De las 107 solicitudes que se emitieron en el segundo año de la aplicación de la ley, 23 fueron objeto de una orden de denegación (no obstante, cuatro solicitudes se presentaron por segunda vez, después de haber sido modificadas de conformidad con la orden de denegación). Los motivos pueden ser varios, las más importante es la ausencia de motivos por los que la medida queda justificada, es decir, que el individuo suponga una amenaza y que este posea

relaciones regulares con otros sujetos que constituya también una amenaza. Algunos ejemplos pueden ilustrar la motivación de la negativa durante el segundo periodo:

-Rechazó de solicitud alegando que el hecho de que el hermano de un sujeto se hubiera trasladado a la zona sirio-iraquí, donde supuestamente se había unido a la organización terrorista Estado Islámico, no bastaba para demostrar que su comportamiento constituía una amenaza especialmente grave para la seguridad y el orden público.

-En otra ocasión, el juez consideró que el comportamiento de un sujeto era problemático, y, por tanto, insuficiente para cumplir la primera de las condiciones establecidas.

-En otro caso, la comunicación privada por parte de un sujeto de sus intenciones de marcharse a territorio sirio-iraquí a su padre y a su hermana no fueron suficientes para caracterizar una conducta que constituyera una amenaza particularmente grave para la seguridad.

-También hay casos donde el juez ha considerado que la información toma como base sucesos antiguos *"en la medida en que son el resultado de procedimientos judiciales que datan de 2016, no demuestran la existencia de una amenaza actual de especial gravedad para la seguridad y el orden públicos debido a la conducta de la persona en cuestión"*, *"ningún elemento contenido ni en la solicitud ni en la nota permite afirmar hasta la fecha que el interesado siga apoyando, difundiendo, cuando esta difusión va acompañada de una expresión de adhesión a la ideología expresada, o se adhiera a teorías que inciten a la comisión de actos terroristas o a la apología de tales actos..."*, *"que el material presentado es bastante antiguo y no demuestra que la persona en cuestión estaría actualmente en una relación habitual con personas u organizaciones que incitan, facilitan o participan en actos de terrorismo"*.

-En otros casos, el juez concluyó que no faltaba la caracterización de la conducta que constituía una amenaza particularmente grave para la seguridad y el orden público, a falta de pruebas fácticas suficientemente precisas y tangibles para probarlo. Por ejemplo, no fue motivo suficiente la mera nota por el que se aseguraba que *"la persona en cuestión estaba asociada con el movimiento yihadista e incluía entre sus familiares cercanos a una persona condenada a cinco años de prisión por conspiración criminal para cometer un acto de terrorismo"* o que otro sujeto viviera en *"un entorno religioso rigurosamente islámico"* y otro más en *"un entorno propugnado por el islamismo radical, incluso pro yihadista"*.

Que la exposición de motivos presente vaguedades o pruebas espurias o accesorias, da cuenta en algunos casos de las reservas de los servicios antiterroristas de facilitar información que pueda desvelar fuentes y datos operacionales.

Algunas consideraciones a modo de conclusión

Nadie puede negar que la introducción en vía administrativa de aquello que afecta a los derechos fundamentales del individuo constituye, además de un precedente, un menoscabo en la separación de poderes. Si bien la vía administrativa no está exenta de la supervisión judicial, dado que se trata de medidas de control y vigilancia, en el caso de las MICAS y de visitas domiciliarias, las decisiones del juez administrativo no son tan garantistas como las del juez penal. Ahora bien, tan poco su decisión es similar al del juez penal, pues si bien el segundo administra justicia, el juez del tribunal administrativo- y esta es la novedad- es parte de la acción administrativa del estado en

materia de seguridad antiterrorista, avalando con su decisión la vigilancia del individuo y con la imposición de medidas facilitan la misma.

Es evidente que el individuo difícilmente puede recurrir una exposición de motivos por el que se pretende imponerle una medida administrativa de control y vigilancia, reduciéndose el proceso prácticamente a la decisión del juez administrativo de conceder o no esa medida. Como dice el informe de Amnistía Internacional *“hay una presunción de veracidad de la información proporcionada por el Ministerio del Interior sobre los comportamientos y vínculos que deslegitiman los argumentos contrarios del solicitante”*. La carga de la prueba *“está en la persona que impugna una decisión administrativa”*. Una afirmación cuya veracidad no puede negarse.

La Ley de refuerzo de la seguridad interior y lucha contra el terrorismo no nace del capricho del legislador, nace de la convicción de la necesidad de introducir estas medidas de vía administrativa como complemento a la actividad antiterrorista del Estado, toda vez que la virulencia de la movilización yihadista en Francia por número de radicalizados y sujetos susceptibles de cometer estragos terroristas o de viajar a un país en conflicto como combatientes, superaba los recursos del Estado para una adecuada monitorización y supervisión de los mismos. Una convicción, que nace de una necesidad sobrevenida por la situación. Esta ley, se convierte así en un elemento disruptor de dicha movilización, al tiempo que facilita el trabajo de vigilancia de estos sujetos. La novedad para el operador en seguridad de esta ley está precisamente en las posibilidades de introducir la vía administrativa como una pieza más de la política antiterrorista. Tal es el caso de la capacidad de suspender la actividad de un centro de culto.

No obstante, esta cuestión no responde a si es lícito o no la introducción de la vía administrativa en algo tan esencial para el sistema democrático como son derechos fundamentales de la libertad de movimientos y la inviolabilidad del domicilio. Si es lícito o no es una cuestión ajena a este trabajo, no obstante, el legislador francés así lo ha considerado. Esta consideración de respuesta afirmativa se ha realizado bajo el supuesto de que es necesario, en tanto que la situación afectaba a los derechos fundamentales del conjunto de la sociedad al ser el estado garante de su seguridad. Sabedores del peligroso precedente de tal consideración, las medidas son recurribles, se ajustan a las necesidades de la persona en el caso de que sea necesario y son limitadas en el tiempo. La propia ley contempla su caducidad bajo el supuesto de que el descenso de la movilización yihadista y los potenciales sujetos radicalizados susceptibles de cometer estragos terroristas descenderá no teniendo que necesitar los servicios antiterroristas de medidas administrativas que faciliten la vigilancia de los mismos. Además, el gobierno informa sobre la aplicación de la ley de manera semanal, emite un informe anual y el Senado emite otro con la finalidad de controlar su aplicación. Ahora bien, la ley expira este año 2020 y no parece que las causas que motivaron su nacimiento hayan desaparecido, de manera que es razonable pensar en una prórroga en su aplicación aún cuando la tendencia pase por derivar en vía judicial todo aquello que hasta ahora se está realizando por vía administrativa. El estado de excepción, en Francia o en cualquier país de la UE no puede prorrogarse *ad-vitam*, de manera que tampoco cabe renunciar a las posibilidades de complementariedad de las medidas

administrativas en materia antiterrorista, habida cuenta que la lógica del procedimiento penal no evita la comisión de atentados, sino que es el trabajo de los servicios de información antiterroristas los que los evitan, siendo el papel de la justicia penal la de administrar justicia. O eso o, a fin de garantizar dentro de lo posible la seguridad de sus ciudadanos, elevar de manera exponencial el presupuesto y número de agentes dedicados a actividades antiterroristas.

¿Constituye un menoscabo de los derechos fundamentales del ciudadano? Existe un consenso generalizado sobre este hecho. Sin embargo, hemos de tener en cuenta que su aplicación se realiza sobre supuestos que no admiten ninguna ambigüedad como es el considerar a un ciudadano como potencialmente peligroso, por radicalizado, en tanto que puede convertirse en potencial terrorista. De hecho, muchas de las medidas se han aplicado sobre sujetos, que acaban de salir de la cárcel y cuya radicalidad hace pensar que continúan siendo un activo del salafismo yihadista, bien como dinamizadores, reclutadores o potenciales terroristas.

Los operadores entrevistados por el Senado, cuyas demandas están por encima de lo que la Ley nº 2017-1510 les otorga, coinciden aun así en valorar sus resultados. Si la ley ha resultado útil, lo es tanto que parece responder a una necesidad clara percibida por el legislador en un contexto sumamente complicado como es el caso francés. Su aprobación en ausencia de una necesidad real, aun cuando su aplicación lo fuera en un supuesto restrictivo sobre una población menor, sin duda hubiese supuesto un menoscabo en la dignidad democrática del estado francés. Cuestión que no ha dado lugar.