



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas.

Las víctimas de terrorismo después del delito.

Presentado por:

Álvaro Villalón Criado

Tutelado por:

Prof. Dr. D. Ricardo Manuel Mata Martín

Valladolid, 6 de Octubre de 2020

RESUMEN

El fenómeno terrorista constituye una de las experiencias más desafortunadas de la historia contemporánea cuyos efectos quedan en la sociedad a través de las víctimas. Este trabajo trata de analizar desde una perspectiva jurídica todo lo relacionado con el papel de la víctima tras el crimen comenzando por una definición de quiénes son considerados víctimas para posteriormente dilucidar sobre los procesos sociales en los que las víctimas del terrorismo se ven inmersos y los derechos que a las mismas les asisten. Además, estudia experiencias terroristas que marcan el pasado y el presente de un fenómeno que en la actualidad es una amenaza global pero que durante el siglo XX y la primera década del siglo XXI ha dejado una sombra negra en la sociedad española con todo lo que supuso la violencia armada de la banda terrorista ETA.

PALABRAS CLAVE

Víctimas, terrorismo, delito, Estado.

ABSTRACT

Terrorism is one of the most unfortunate experiences in contemporary history whose effects remain in society through victims. This assignment aims to analyse, from a legal point of view, every aspect connected with victim's role after the crime beginning with one definition about who are considered as victims. After that, it focuses on social processes in which terrorism victims let in and also in the rights that attends them. The assignment also studies terrorist experiences, which have marked the past and mark the present of a phenomenon that nowadays is a global threat and during last century left a black shadow in Spanish society with the implications that ETA's violence has been.

KEY WORDS

Victims, terrorism, crime, state.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE VÍCTIMA.....	6
2.1. La víctima en el Derecho Penal español.....	6
2.1.1. <i>El concepto penal de víctima.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>El rol de la víctima en el Derecho penal español.....</i>	<i>7</i>
2.2. La víctima después del delito.....	10
2.3. La víctima desde la perspectiva criminológica. Victimología.....	12
2.4. Los tipos de victimización y su materialización en los delitos de terrorismo.....	13
2.4.1. <i>Victimización primaria.....</i>	<i>13</i>
2.4.2. <i>Victimización secundaria.....</i>	<i>14</i>
2.4.3. <i>Victimización terciaria.....</i>	<i>15</i>
3. VÍCTIMAS Y TERRORISMO: LA VÍCTIMA DEL TERRORISMO.....	16
3.1. Aproximación al concepto de víctima del terrorismo.....	16
3.2. El terrorismo en España.....	17
3.2.1. <i>Terrorismo en la Transición: los GRAPO.....</i>	<i>17</i>
3.2.2. <i>La vertiente política del terrorismo nacionalista: El caso paradigmático de ETA.....</i>	<i>21</i>
3.2.3. <i>Terrorismo islamista en el siglo XXI: Al Qaeda y el DAESH o Estado Islámico (ISIS).....</i>	<i>26</i>
3.3. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo.....	29
3.4. La reparación de las víctimas del terrorismo.....	33
3.4.1. <i>Repaso de la normativa de asistencia a las víctimas de atentados terroristas.....</i>	<i>33</i>
3.4.2. <i>La protección integral de las víctimas que configura la Ley de Víctimas del Terrorismo... </i>	<i>36</i>
3.5. Política del perdón.....	39

4. ESTATUTO DE LA VÍCTIMA Y DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO.....	41
4.1. Derechos básicos de las víctimas.....	42
4.1.1. <i>Garantías de la comunicación.....</i>	<i>43</i>
4.1.2. <i>Derecho a la información.....</i>	<i>43</i>
4.1.3. <i>Derechos como denunciante.....</i>	<i>45</i>
4.1.4. <i>Derecho de acceso a los servicios de asistencia y apoyo.....</i>	<i>45</i>
4.2. Derechos específicos de la víctima del terrorismo.....	46
4.2.1. <i>Derecho a la memoria y verdad.....</i>	<i>46</i>
4.2.2. <i>Derecho a la justicia.....</i>	<i>48</i>
4.2.3. <i>Derecho a la reparación.....</i>	<i>50</i>
5. FIGURAS ASOCIADAS A LA REVICTIMIZACIÓN: DELITOS DE ENALTECIMIENTO DEL TERRORISMO. EL RELATO HISTÓRICO Y LA MEMORIA PÚBLICA.....	51
5.1. Los delitos de enaltecimiento del terrorismo.....	51
5.2. Revictimización y memoria.....	53
5.2.1. <i>El fenómeno de la victimización repetida o revictimización.....</i>	<i>53</i>
5.2.2. <i>La construcción de una memoria pública desde las instituciones: organismos, proyectos e iniciativas.....</i>	<i>54</i>
6. CONCLUSIONES.....	60
7. BIBLIOGRAFÍA.....	61

1. INTRODUCCIÓN.

Durante mucho tiempo, todos los sistemas penales –y también el español– se han centrado en uno de los sujetos del delito en un momento concreto de manera que la regulación giraba en torno al delincuente en el momento de la comisión del hecho delictivo pero, ni siquiera el ordenamiento jurídico, consideraba en toda su entidad la situación en la que la víctima quedaba después del delito. Dicha situación empeoraba para las víctimas del terrorismo ya que, además del dolor y los problemas derivados del crimen, habían de enfrentarse a una atmósfera social –y política– que no estaba de su lado, no se solidarizaba con ellas y que, en ocasiones, les culpabilizaba de sus males.

Por ello, los objetivos del presente trabajo van en la dirección del giro hacia la víctima que ha experimentado el Derecho penal actual haciéndose necesario considerar a la parte cuyos derechos se han visto especialmente vulnerados con la perpetración del crimen. En el caso de los delitos de terrorismo, desplazar el enfoque desde dónde estuvo históricamente, esto es, en el victimario, para conceder el papel protagonista a las víctimas es más necesario no solo por la conmoción que implican hechos de este calado sino también porque la comprensión de su situación en los distintos momentos históricos puede contribuir a una mejor comprensión del fenómeno terrorista.

El estudio tiene en cuenta el carácter de amenaza global que el terrorismo supone pero, en todo momento, toma como punto de partida la regulación española porque la vasta y desgraciada experiencia terrorista que supuso ETA ha tenido como resultado una regulación antiterrorista y de asistencia a las víctimas pionera en todo el mundo que permitió ver cómo articular aspectos que hoy en día son protagonistas indiscutibles en la agenda internacional como la cooperación internacional en materia antiterrorista –uno de los fundamentos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea– o la importancia de un abanico de indemnizaciones, prestaciones sociales y ayudas eficaz que permita a las víctimas retomar su vida tras un atentado.

En último lugar, entre las intenciones del trabajo está rendir tributo a las víctimas del terrorismo y, en la medida de lo posible, contribuir a la memoria de las mismas porque

solamente la solidaridad con este colectivo puede ayudar a la creación de un relato histórico que no deje espacio para más actos de terrorismo.

A partir de textos legales, obras de autores del ámbito del Derecho penal y la Criminología y artículos de los anteriores y de quiénes, en mayor o menor medida, han estado en contacto y han estudiado el fenómeno terrorista y sus implicaciones, se busca repasar todas las situaciones que la víctima afronta tras un delito de terrorismo.

Para tratar de contextualizar la cuestión, comprobar su estado actual y justificar la evolución normativa hasta su redacción actual, el trabajo incorpora una referencia histórica sobre la experiencia española con el terrorismo que se centra en las acciones de grupos como el GRAPO, ETA y Al Qaeda. De ese modo se puede comprobar la íntima conexión que el terrorismo siempre tiene con un credo y cómo la modalidad terrorista imperante en cada momento se ha visto sustituida por otra en cuya erradicación los Estados han puesto todos sus esfuerzos, aisladamente o de forma colaborativa.

Por otro lado, se identifica quiénes son las víctimas y se señalan las particularidades que respecto a este colectivo generalmente considerado tienen las víctimas del terrorismo. Sobre su situación, se tratan cuestiones que atañen a la esfera social pero que han dejado su impronta en el ordenamiento jurídico como son el reconocimiento de las víctimas, la reparación y la política del perdón pero, paralelamente, se exponen la evolución y los avances del ordenamiento jurídico en la materia. También se desarrollan los derechos que asisten a la víctima durante el proceso penal, fase que viene inmediatamente después a la comisión del delito y cuyo tratamiento penal ha evolucionado por influencia del derecho de la Unión Europea teniendo en cuenta las especialidades propias del colectivo de víctimas del terrorismo.

En último lugar se analiza la configuración de toda suerte de elementos dirigidos a prevenir la revictimización de las víctimas del terrorismo distinguiendo los de carácter jurídico –delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo– de aquellos de índole social como es la importancia de un relato histórico que en ningún caso puede estar en manos de los terroristas ni ser un instrumento que sirva para justificar la violencia escondiéndola detrás de una ideología. Todo ello, con

el fin de evitar la impunidad de la que, hasta hace relativamente poco tiempo, la sociedad ha sido partícipe con su silencio.

2. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE VÍCTIMA.

2.1. La víctima en el Derecho Penal español.

2.1.1. *El concepto penal de víctima.*

Llegar a un concepto de víctima del delito para el Derecho penal no es una tarea sencilla por la amplitud de esta disciplina en la actualidad de manera que ninguna de las ramas que componen la ciencia penal ofrece una definición de víctima que sea válida con carácter general. Para De la Cuesta, víctima es el sujeto individual o colectivo “titular del bien jurídico (vida, integridad, honor, propiedad, salud pública, orden público...) que a través de la prohibición penal se intenta salvaguardar y proteger”¹. Este concepto acaba con los problemas del Derecho penal material tradicional, para el que la víctima solo era el sujeto pasivo del delito –titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro– considerado individualmente no dejando esa definición lugar a los sujetos colectivos que aparecen en las nuevas formas de criminalidad; sin embargo, este concepto es uno más existiendo autores que optan por una noción más genérica que tiene en cuenta a todos los perjudicados por la conducta típica.

No hay que confundir a la víctima con el sujeto pasivo del delito ni a éste con el sujeto pasivo de la acción pues el primero es el titular del bien jurídico que se pone en peligro mientras que el segundo es la persona sobre la que se produce la conducta típica de forma que ambos sujetos pueden ser la misma persona o no². Las críticas de la Victimodogmática junto con los obstáculos que suponen las nuevas formas de criminalidad permiten ver que el concepto de sujeto pasivo, que es el que emplea el Derecho penal para referirse a la víctima, no es asimilable a éste. Beristain precisa que, cuando el Código Penal se refiere a la víctima, en realidad está aludiendo al sujeto

¹ GALAIN PALERMO, Pablo. La reparación del daño a la víctima del delito, Tirant Lo Blanch 2010, p. 121.

² ORTS BERENGUER, Enrique y GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis. Compendio de Derecho penal. Parte general, Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 318-320.

pasivo del delito. Para diferenciar ambas nociones, teniendo en cuenta las tendencias doctrinales de la victimología, introduce una definición de víctima que va más allá de la de sujeto pasivo considerando a “un círculo de personas naturales y jurídicas más amplio que el sujeto pasivo de la infracción. (...) que directa y/o indirectamente sufren un daño notable”³.

El ordenamiento jurídico-procesal español tampoco permite acotar un concepto “universal” de víctima y, de hecho, acoge uno bastante genérico. Por esta razón, Galain Palermo considera que es más acertado seguir la tendencia del Derecho procesal alemán en el que la víctima no es tanto el perjudicado por el delito sino el sujeto ofendido⁴.

2.1.2. *El rol de la víctima en el Derecho penal español.*

Tradicionalmente el Derecho Penal se ha centrado en la persona del delincuente desviando su enfoque de la víctima. Esta tradición se ha tratado de revertir en España con normas como la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito –en adelante LEVID–. El delito se puede definir como acción típica, antijurídica y culpable. Los elementos que forman esta definición –al menos la acción y la culpabilidad– están conectados con la persona del delincuente; sin embargo, ninguno de ellos se puede vincular de forma tan inmediata con la víctima. Ha sido la aparición de la victimología como área científica de estudio la que ha permitido que se redescubra a la víctima como otro sujeto del delito⁵.

El olvido de la víctima no se ha producido solo en el ámbito del Derecho penal sino también en las ciencias penales como la Criminología –hasta la década de los setenta– y la Política Criminal que tan solo se ocupaba de evitar los delitos actuando sobre la persona del delincuente pero no se preocupaba de medidas de evitación de crímenes

³ BERISTAIN, Antonio. Nueva Criminología desde el Derecho Penal y la Victimología, Tirant Lo Blanch, 1994, p. 359.

⁴ GALAIN PALERMO, Pablo. La reparación del daño a la víctima del delito, Tirant Lo Blanch, 2010, p.125.

⁵ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. La víctima en el Derecho Penal español, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 15.

que tuviesen que ver con las potenciales víctimas. Es interesante la relación entre Derecho penal y Criminología a la que se refiere Pastora García Álvarez al tratar sobre la víctima ya que afirma que “al Derecho penal le ocurre lo mismo que a la Criminología: que carecen ambos de interés real por el problema de la víctima”⁶. Así, el rol de la víctima queda reducido a ser un testigo más en el proceso mientras todo el sistema jurídico-penal se dedica al delincuente.

No todas las posturas afirman con la misma vehemencia la desatención hacia la víctima ya que, por ejemplo, Landrove Díaz considera que los códigos penales se construyen en base a este sujeto de la acción típica porque las conductas tipificadas como delitos se construyen en torno al bien jurídico que se ve lesionado con el objetivo de que no se ponga en peligro o de que se sancionen los daños que se le han causado. Lo que es de todo punto cierto es que, desde comienzos del siglo XXI, el papel de la víctima ha cambiado de manera que se le vuelve a tomar en consideración y ello se aprecia en una serie de indicios que se exponen a continuación⁷.

La primera manifestación de la citada tendencia es el incremento en las referencias a la víctima a lo largo del articulado del Código penal de 1995; sin embargo, hay que señalar que las menciones tienen diferente carácter en función del precepto ya que, en algunos casos se le puede atenuar la pena –v. gr. en los artículos 386, párrafo 3º y 629 CP– y, en otros casos, se permite a los órganos jurisdiccionales una disminución en la indemnización por haber contribuido la víctima a la causación del perjuicio que supone el hecho delictivo –v. gr. artículo 114 CP–.

Otra manifestación del giro hacia la víctima se puede apreciar en aquellos preceptos que, como el artículo 455 CP, sancionan a este sujeto cuando no cumpla la legalidad vigente pudiendo incurrir en responsabilidad penal.

Un tercer indicio serían conductas del delincuente que contribuyen a mejorar la situación de la víctima como son la liberación de una persona en los delitos que

⁶ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora, *La víctima en el Derecho penal español*, Tirant Lo Blanch, 2014, p.17.

⁷ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. *La víctima en el Derecho Penal español*, Tirant Lo Blanch, 2014, págs. 34-39.

atentan contra la libertad⁸ o la intención del culpable de reparar el daño o, al menos, de tratar de reducirlo⁹. Otro supuesto de una acción del penado tendente a favorecer a la víctima tras el delito es el establecido en el artículo 49 CP que dispone que estas penas pueden consistir “en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas”¹⁰.

En cuarto lugar, el cancelar los antecedentes tras haber satisfecho la indemnización que el Juez o Tribunal concede a la víctima que impone el artículo 136.2 CP puede verse como una consideración hacia ella.

También se puede entender como una mayor atención del legislador a la víctima la referencia que a ella hace el artículo 171 CP cuando permite que, en ciertos casos, el Ministerio Fiscal se abstenga de acusar al chantajeado por el delito cometido como forma de acabar con el chantaje y castigar al chantajista que exige una recompensa a cambio de no revelar la comisión de tal ilícito.

Resaltar el papel de la víctima no está exento de problemas ya que el centrarse en este interviniente en el delito puede, por un lado, llevar a culpabilizarla junto al autor y, por otro lado, es posible que se considere víctima a una categoría genérica de personas y que, consecuentemente, se produzca una despersonalización que desemboque en el incremento de la zona oscura del Derecho penal, es decir, de casos en los que no se acude al auxilio del sistema jurídico-penal. Finalmente, conceder a la víctima mayor protagonismo puede suponer abogar por sistemas de resolución del conflicto entre

⁸ El apartado 2º del artículo 163 CP establece que, si el culpable diera libertad al encerrado o detenido dentro de los tres primeros días de su detención, sin haber logrado el objeto que se había propuesto, se impondrá la pena inferior en grado.

⁹ Esta es una de las circunstancias atenuantes del artículo 21 CP, concretamente la 5ª que consiste en haber procedido el culpable a reparar el daño ocasionado a la víctima, o disminuir sus efectos, en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad a la celebración del acto del juicio oral. El artículo 88 CP también lo tiene en consideración para la sustitución de penas privativas de libertad de duración inferior a un año.

¹⁰ Artículo 49 CP.

particulares y la consiguiente pérdida de la veracidad de la intervención estatal a favor de una justicia privada¹¹.

2.2. La víctima después del delito.

En este momento, la víctima puede tener la posibilidad de condicionar el *ius puniendi* del Estado al llevar a cabo conductas que impidan que la actividad punitiva se despliegue sobre el delincuente por razones como tener reservada la iniciativa del procedimiento y abstenerse o por poder perdonar a quién le victimizó¹².

Siguiendo la clasificación de Alonso Rimo¹³, García Álvarez señala que el perdón del ofendido no cabe en todo caso sino solamente en los delitos privados –exigen querrela–, en las infracciones semi-privadas –el ofendido tiene que denunciar y, hecho esto, interviene el Ministerio Fiscal– y en las infracciones cuasi-públicas impropias –la iniciativa del proceso penal es compartida por la víctima y el Ministerio Fiscal– de manera que, cuando el delito no es perseguible de oficio, la víctima tiene un papel importante de cara a la determinación de la responsabilidad criminal del delincuente. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede ver cómo se dibuja un régimen de perseguibilidad que se sitúa en un punto intermedio entre los delitos perseguibles de oficio y aquellos que lo son solamente a instancia de parte¹⁴. En todo caso, no se debe olvidar que es el apartado 5º del artículo 130.1 CP el que regula la extinción de la responsabilidad criminal por el perdón del ofendido señalando que éste procede respecto a delitos privados o cuando la ley lo prevea debiendo interpretarse el precepto de manera restrictiva. Así, se puede afirmar que, en la fase postdelictual, la víctima tiene un importante poder sobre la responsabilidad penal que pueda atribuirse al delincuente cuando el delito no es perseguible de oficio. Las últimas reformas del

¹¹ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. La víctima en el Derecho Penal español, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 31.

¹² GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. La víctima en el Derecho Penal español, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 81.

¹³ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. La víctima en el Derecho Penal español, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 82.

¹⁴ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. La víctima en el Derecho Penal español, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 84.

Código penal generan una “paradoja desde el punto de vista victimológico”¹⁵ porque cada vez hay más delitos perseguibles de oficio pero se reduce la eficacia del perdón del ofendido. Además, debe señalarse que el perdón del ofendido se admitirá cuando no implique atribuir al ofendido un poder de disposición excesivo sobre el proceso.

Otra de las actuaciones que da una importancia creciente a la víctima en el proceso es la renuncia a la acción penal consistente en la retirada de la acusación particular de manera que la causa continúa a cargo del Ministerio Fiscal. Solamente extingue los efectos de las acciones penales a disposición de la víctima, por tanto, en los delitos perseguibles a instancia de parte¹⁶.

Finalmente, la víctima puede paralizar la atribución de responsabilidad penal al delincuente tras el delito no interponiendo la denuncia o querrela que se precisa para que el proceso se ponga en marcha. El que la víctima decida o no interponerlas dependerá del resultado de un análisis que haga sobre la utilidad de la misma basado en las características del ilícito, la concepción social del mismo y la situación psicológica que implica la victimización así como de la integración de la víctima dentro de la comunidad¹⁷ –cuanto más marginada esté, menores serán las posibilidades de que denuncie o se querelle ya que, generalmente, en estos casos predomina una visión negativa del sistema jurídico-penal–.

Para terminar, ha de tenerse en consideración que la extinción definitiva del proceso penal puede deberse a la prescripción del delito a la que se refiere el apartado sexto del artículo 130 CP como una de las causas extintivas de la responsabilidad penal que impide incoar la causa una vez haya transcurrido el plazo legal previsto.

El por qué se tratan estas posibilidades de actuación de la víctima se justifica en que el ordenamiento jurídico-penal cuenta con una serie de tipos penales referidos al

¹⁵ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. La víctima en el Derecho Penal español, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 86.

¹⁶ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. La víctima en el Derecho Penal español, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 88.

¹⁷ GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. La víctima en el Derecho Penal español, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 92.

terrorismo; sin embargo, en ocasiones puede haber delitos no perseguibles de oficio aparentemente no relacionadas con el terrorismo pero detrás de los cuáles hay organizaciones terroristas y, si no se investigan, pueden favorecer que éstas permanezcan en la clandestinidad.

2.3. La víctima desde la perspectiva criminológica. Victimología.

Desde el punto de vista criminológico, la víctima también aparece como un concepto que va más allá del sujeto pasivo del delito. La criminología analiza a la víctima en tanto que es un ser humano que tiene unas características biológicas y psicológicas concretas y se desenvuelve en una determinada esfera social de manera que, desde la perspectiva de esta disciplina, se difumina la dualidad entre víctima y victimario considerándose ambos no como realidades excluyentes sino como elementos complementarios de la misma realidad. Así se llega a la conclusión de que las posiciones del delincuente y la víctima no son fijas sino que pueden cambiar¹⁸.

Un campo interesante que estudian los criminólogos es el de la predisposición del sujeto a convertirse en víctima. En este sentido, el profesor Fattah apunta que los factores que influyen en la mayor o menor facilidad que tiene una persona para ser victimizada son de tipo biológico, social y psicológico. Además, este autor se fija en trabajos que constatan que muchos delincuentes tratan de justificar el crimen que van a cometer posteriormente para desterrar un posible sentimiento de culpa, como ocurre muy frecuentemente en los delitos de terrorismo. Con ello, la víctima queda estigmatizada llegando a creer el ofendido que es él quién tiene la culpa de la acción ilícita y mostrando, por tanto, una mayor predisposición a convertirse en víctima. Incluso, en algunos casos, Fattah y otros investigadores han comprobado que esa maduración y racionalización de los procesos mentales y del desarrollo fáctico de la victimación por parte de los terroristas tienen como resultado episodios de síndrome de Estocolmo, esto es, a que la víctima se vincule al móvil del delito o a su autor¹⁹.

¹⁸ BERISTAIN, Antonio. Nueva Criminología desde el Derecho Penal y la Victimología, Tirant Lo Blanch, 1994, p. 260.

¹⁹ BERISTAIN, Antonio. Nueva Criminología desde el Derecho Penal y la Victimología, Tirant Lo Blanch, 1994, pp. 257-258.

Por otro lado, Sparks se ocupa de examinar en qué medida las circunstancias y los rasgos de personalidad de un sujeto facilitan que éste se convierta en víctima de manera que aprecia que hay comportamientos de la víctima que atraen al delincuente como la precipitación –excitación de la víctima al victimario–, la negligencia –la víctima no es consciente de que se está exponiendo al delincuente–, la vulnerabilidad –es el fenómeno más relacionado con la personalidad de la víctima– o el caso de las víctimas atractivas²⁰.

2.4. Los tipos de victimización y su materialización en los delitos de terrorismo.

En este apartado se analiza cómo un sujeto individual o colectivo se convierte en víctima. Normalmente, se habla de tres tipos de victimización (primaria, secundaria y terciaria) que forman parte de una clasificación del siglo XX hecha con un criterio diferente al actual que se centraba en la relación víctima-victimario. Ahora, las tipologías de victimización se refieren al mecanismo empleado²¹.

2.4.1. Victimización primaria.

Aguilar Cárceles y otros, se refieren a la victimización primaria como “proceso por el que una persona sufre, de modo directo o indirecto, los efectos nocivos derivados del delito o hecho traumático, independientemente de su naturaleza material o psíquica”²².

En relación con los delitos de terrorismo, la victimización primaria aparece íntimamente ligada al atentado y se refiere a quienes sufren directamente en su persona los efectos de la acción terrorista pero también a aquellas personas que estaban

²⁰ BERISTAIN, Antonio. Nueva Criminología desde el Derecho Penal y la Victimología, Tirant Lo Blanch, 1994, p. 258.

²¹ AGUILAR CÁRCELES, Marta María, MORILLAS FERNÁNDEZ, David Lorenzo y PATRÓ HERNÁNDEZ, Rosa María. Victimología: un estudio sobre la víctima y los procesos de victimización, Dykinson, S.L., 2011, p. 117.

²² AGUILAR CÁRCELES, Marta María, MORILLAS FERNÁNDEZ, David Lorenzo y PATRÓ HERNÁNDEZ, Rosa María. Victimología: un estudio sobre la víctima y los procesos de victimización, Dykinson, S.L., 2011, p. 118.

presentes en el momento del crimen y cuya vida o integridad física no se vieron afectadas. Como se señalará más adelante, hay quienes incluyen como víctimas primarias indirectas a parientes y amigos cercanos de las víctimas directas pero eso es consecuencia de la falta de precisión del concepto de victimización terciaria.

2.4.2. *Victimización secundaria.*

La victimización secundaria se puede identificar con los perjuicios causados a la víctima de manera no intencionada como consecuencia de la puesta en marcha del sistema jurídico-penal, es decir, de la actuación de las instituciones encargadas de hacer justicia. Por tanto, el origen de este daño secundario son las respuestas formales e informales que recibe la víctima²³ desde la fase de investigación hasta el proceso penal sustentado ante los órganos jurisdiccionales.

No cabe duda de que la puesta en marcha de cualquier proceso penal es un peaje que se suma a lo padecido por la víctima. En este sentido, hay que hacer una precisión que atañe al ámbito de la victimización secundaria de las víctimas del terrorismo en España –concretamente a las de atentados perpetrados por la banda terrorista ETA– como es que los acusados y los afines a ellos saquen pecho del crimen que han cometido, lo justifiquen y no reconozcan su culpa incluso en aquellos supuestos en los que la autoría no ofrece dudas y se ha identificado a los responsables. La conducta descrita hace que la víctima no perciba la reprobación de toda la comunidad hacia la conducta que ha padecido como ocurre cuando los hechos delictivos son de otra índole –se percibe muy bien en los delitos sexuales– y, además, el respaldo de los suyos, permite al agresor trasladar la culpa de lo sucedido a la víctima. El resultado final es que la víctima del terrorismo se siente desamparada y sin el respaldo social necesarios para su protección²⁴.

²³ BERISTAIN, Antonio. Nueva Criminología desde el Derecho Penal y la Victimología, Tirant Lo Blanch, 1994, p. 264.

²⁴ ECHEBURÚA ODRIOZOLA, Enrique y GUERRAICAECHEVARRÍA, Cristina. Manual de Victimología, Tirant Lo Blanch, 2006, p.198.

2.4.3. *Victimización terciaria.*

El concepto de victimización terciaria no está tan asentado como los otros dos anteriores de manera que no hay tanta unanimidad de posturas doctrinales acerca de lo que dicha noción supone. La falta de acuerdo entre autores da lugar a múltiples conceptos y, dentro de esa diversidad, por el objeto de este trabajo, se analizarán las definiciones dadas desde la perspectiva de la víctima y de su entorno. Esto puede provocar que lo que para algunas posturas forma parte de la victimización terciaria, para otros sea un caso de victimización primaria indirecta.

Tomando en cuenta el antedicho criterio, la victimización terciaria se podría enfocar desde tres puntos de vista; en primer lugar, abarcaría a los familiares y amigos de la víctima que se ven afectados por el padecimiento de un ser querido; en segundo lugar, estaría referida a quiénes, sin ser víctimas directas, experimentan consecuencias que tienen su origen en la conducta victimizatoria y; en tercer lugar, una postura ecléctica de Tamarit Sumalla y García-Pablos se referiría a cómo la víctima interpreta el comportamiento de la sociedad hacia el hecho victimal²⁵.

El móvil ideológico que rodea al objeto de los delitos de terrorismo hace que la victimización terciaria adquiera un papel protagonista en momentos posteriores al atentado como son la reivindicación y justificación del mismo o los homenajes a los autores de la acción terrorista que tienen lugar en actos como funerales o excarcelaciones. Además, en determinadas zonas, la víctima se siente aún más abandonada cuando la mayor parte de la población comparte la visión de los criminales.

²⁵ AGUILAR CÁRCELES, Marta María, MORILLAS FERNÁNDEZ, David Lorenzo y PATRÓ HERNÁNDEZ, Rosa María. *Victimología: un estudio sobre la víctima y los procesos de victimización*, Dykinson, S.L., 2011, pp. 120-121.

3. VÍCTIMAS Y TERRORISMO: LA VÍCTIMA DEL TERRORISMO.

3.1. Aproximación al concepto de víctima del terrorismo.

En una clasificación bipartita de las víctimas en accidentales e intencionales, las víctimas del terrorismo participarían de la segunda categoría, referida a conductas dirigidas a la causación de un daño de manera intencionada. Dentro de las víctimas intencionales hay quiénes sufren la agresión sin que inicialmente la acción vaya dirigida a ellos, lo que no es motivo para decir que estos sujetos no son víctimas. Así, se puede señalar que las víctimas del terrorismo siempre son víctimas intencionales y nunca accidentales²⁶.

Hecha la anterior precisión, cabe aludir a una clasificación que divide a las víctimas del terrorismo en dos grupos: objetivos directos de los terroristas y, por otro lado, la población generalmente considerada cuando el atentado no se dirige a una persona en concreto tratándose de una acción indiscriminada. Con esta división de las víctimas del terrorismo se puede ver cómo, cuando el ataque terrorista no se dirige a nadie en particular, la intencionalidad es clara pero hay cabida para una cierta accidentalidad que no debe considerarse en ningún caso como un elemento que destierre el móvil de los terroristas o que aminore la gravedad de la acción. No obstante, la victimización terrorista hace que no pueda afirmarse rotundamente la existencia de un objetivo de las acciones terroristas perfectamente definido puesto que el mismo es más bien cambiante al estar pensados ciertos ataques para la población en general mientras que otros se dirigen a personas concretas (políticos, militares, empresarios, grupos étnicos, etc.)²⁷.

Algunos autores ven el terrorismo como origen de una nueva clase de víctima recayendo las nuevas reflexiones doctrinales sobre la víctima entendida como

²⁶ ECHEBURÚA ODRIOZOLA, Enrique y GUERRAICAECHEVARRÍA, Cristina. Manual de Victimología, Tirant Lo Blanch, 2006, p. 195.

²⁷ ECHEBURÚA ODRIOZOLA, Enrique y GUERRAICAECHEVARRÍA, Cristina. Manual de Victimología, Tirant Lo Blanch, 2006, pp.195-196.

destinataria de solidaridad y apoyo²⁸. Esta nueva forma de ver la situación de la víctima se plasma en las leyes 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo y 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo de las que se puede decir que consideran a la víctima en sentido amplio por tener en cuenta a todos los afectados por actos terroristas violentos. La visión que se solidariza con la víctima de un atentado terrorista tiene sus raíces en la “*restorative justice*” anglosajona y socializa el daño que a aquélla se le ha causado. De la existencia de esta nueva orientación político-criminal que trata de extender la tutela de las víctimas del delito se ha percatado el Tribunal Supremo y así lo ha plasmado en la STS 145/2005 de 7 de febrero de 2005 al reflexionar sobre la atenuante quinta del artículo 21 CP. Así, el fundamento jurídico noveno de la citada resolución considera que la atenuante de reparación del daño no solo busca sustituir la sanción penal sino también impulsar los derechos de la víctima de manera que “Ese reconocimiento de los derechos de la víctima representa, una potenciación de su dignidad, a pesar de haber sufrido las consecuencias del delito”²⁹. Finalmente, esta sentencia pone de manifiesto que los operadores jurídicos, en el desarrollo de su tarea, tienen que tener en cuenta la protección de la víctima por ser ésta el fundamento último del contexto social y jurídico.

3.2. El terrorismo en España.

3.2.1. Terrorismo en la transición: los GRAPO.

Con el acrónimo GRAPO, se hace referencia a los Grupos de Resistencia Antifascistas Primero de Octubre. Como su propio nombre indica, se trata de una organización antifascista que, pese a ser formalmente independiente del Partido Comunista de España (reconstituido) –al que se hará referencia como PCE(r)–, estaba constituido y dirigido por sus militantes.

El PCE(r) surge en 1975 como un partido marxista-leninista sucesor de la Organización de Marxistas Leninistas de España (OMLE) que buscaba monopolizar la

²⁸ REDONDO HERMIDA, Álvaro. “La víctima del terrorismo: una reflexión jurídica”. Diario La Ley núm. 6807, La Ley, Madrid, 2007.

²⁹ STS 145/2005, de 7 de febrero de 2005, FJ 9.

oposición al régimen del general Franco y reconstruir el Partido Comunista de España –en adelante, PCE–. Su objetivo era coaligar intereses de distintos sectores sociales populares para instaurar un “Gobierno Provisional Democrático Revolucionario” y alcanzar una dictadura del proletariado³⁰. Desde 1974, contaba con una sección especializada en la acción violenta denominada “sección técnica” cuya primera acción se produjo en el verano de 1975 en Madrid contra una pareja de guardias civiles. Otra acción de esta facción tuvo lugar el 1 de octubre de ese mismo año, también en Madrid, cuando la sección técnica perpetró cuatro atentados contra miembros de la Policía Armada; sin embargo, estas acciones no fueron reivindicadas³¹.

La aparición de los GRAPO como tales se puede situar en marzo de 1976 en un contexto de máxima conflictividad social en España provocada por la existencia de un clamor generalizado a favor de las libertades democráticas y de la amnistía para los presos políticos. Esa agitación social y cómo la misma fue reprimida dio lugar a sucesos violentos que sirvieron al PCE(r) para hacer un llamamiento a la lucha armada por verlos como síntomas de un proceso revolucionario abierto al que había de dar una respuesta.

Se puede decir que la acción violenta no fue siempre el elemento más característico de los GRAPO sino que inicialmente constituyó un complemento de las actuaciones del PCE(r), es decir, otro mecanismo destabilizador para aprovecharse de la inestabilidad del régimen político existente en España así como de la debilidad del Estado haciendo aún más incierto el futuro político del país. En esta línea podrían situarse acciones como la colocación de explosivos el 18 de julio de 1976 y el secuestro de los presidentes del Consejo de Estado, Antonio María de Oriol, y del Consejo de Justicia Militar, Emilio Villaescusa. Pese a que la organización señalase que con estas acciones buscaba la excarcelación de miembros del PCE(r), los GRAPO, ETA y el FRAP, en realidad, fueron la forma en que los GRAPO protestaron contra la convocatoria del Referéndum de Reforma Política tratando de hacer más grandes las desavenencias entre los impulsores del cambio político y los sectores militares que

³⁰ CASTRO, Lorenzo. “GRAPO, El largo final de un ciclo de violencia”. *Tiempo Devorado*. Revista de Historia Actual, vol. 3, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016, pp. 56.

³¹ CASTRO, Lorenzo. “GRAPO, El largo final de un ciclo de violencia”. *Tiempo Devorado*. Revista de Historia Actual, vol. 3, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016, pp. 59.

anhelaban la vuelta al franquismo³². La liberación de los secuestrados por la policía y el respaldo del pueblo español a la reforma política en diciembre de 1976 fueron un alivio para el gabinete de Suárez que había superado la trágica “semana negra”, uno de los momentos más delicados de la Transición, especialmente conocido por el asesinato de cinco abogados laboristas en la madrileña calle Atocha el 24 de enero de 1977 a manos de miembros de la extrema derecha al que los GRAPO respondieron con atentados contra las fuerzas del orden.

A partir de aquí se abre un periodo durante el cual se ataca a la reputación de los GRAPO que responde a la necesidad de desterrar cualquier forma de legitimar el terrorismo de izquierdista. Esta campaña de difamación se debe; en primer lugar, al rechazo del terrorismo que hacen tanto el PCE como gran parte de la izquierda radical y; en segundo lugar, a los siniestros orígenes e intereses que figuras de la primera línea política y la prensa atribuían a los GRAPO. De hecho, se puede hablar de una política informativa centrada en distorsionar la imagen de la organización³³.

La etapa más cruenta de los GRAPO tiene lugar a finales de los años setenta, momento en el que las acciones terroristas pasan a ser la piedra angular de la organización convirtiéndose en el elemento más genuino del PCE(r) frente a otras tendencias ideológicas de la izquierda radical española. Entre las causas que dan lugar a esta hegemonía de la violencia se pueden citar, cronológicamente, la exclusión de los presos del GRAPO de la amnistía de octubre 1977, la expulsión de Pío Moa, dirigente de la organización, y la aprobación de la Constitución Española en diciembre de 1978 frente a la que reaccionaron condicionando el cese de la violencia al cumplimiento de un programa de cinco propuestas formuladas por ellos mismos. En términos cuantitativos, 1979 es el peor año por saldarse con treinta y una víctimas mortales como consecuencia de acciones de los GRAPO. Ese año se produce el atentado más conocido de la organización –no reivindicado por los GRAPO– como fue la colocación de explosivos en la cafetería “California 47” en la madrileña calle de Goya que terminó con ocho personas asesinadas.

³² CASTRO, Lorenzo. “GRAPO, El largo final de un ciclo de violencia”. *Tiempo Devorado*. Revista de Historia Actual, vol. 3, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016, pp. 60.

³³ CASTRO, Lorenzo. “GRAPO, El largo final de un ciclo de violencia”. *Tiempo Devorado*. Revista de Historia Actual, vol. 3, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016, pp. 61-62.

El protagonismo de la violencia terrorista recibió una respuesta estatal contundente que limitó la entidad que los GRAPO habían adquirido pues las Fuerzas de Seguridad desarticularon la estructura operativa del PCE(τ) practicando más de trescientas detenciones; sin embargo, aunque muy diezmados, los GRAPO consiguen sobrevivir y, en cierto modo, reorganizarse gracias a la reincorporación de ex miembros –fugados de la cárcel o que habían cumplido su condena– pero también a la adhesión de elementos personales radicalizados bien por estar en contacto con reclusos vinculados al GRAPO, o bien por ser familiares y conocidos de sus miembros.

El final de la organización se puede situar en la década de los ochenta de manera coetánea al fin de la Transición y tuvo dos líneas básicas de actuación: la paulatina limitación de la capacidad de recomposición de los sectores que se iban desarticulando³⁴ y una política de dispersión penitenciaria para los presos del colectivo.

En la primavera de 1983 hubo contactos entre el Gobierno y presos de los GRAPO pero estas conversaciones no fueron fructíferas porque el Ministerio del Interior no aceptó el plan que los miembros de la organización tenían para los presos. Es importante señalar que, como ha ocurrido con otros grupos terroristas, la cuestión de los presos será fundamental en las negociaciones entre los GRAPO y el Gobierno. Desde mediados de los ochenta, los GRAPO pasan a la clandestinidad ya que la dirección se traslada a Francia quedando en España algunos reductos que buscan captar adeptos³⁵ con una capacidad operativa muy limitada. Durante este periodo, las acciones terroristas emprendidas fueron, por un lado, asaltos a furgones blindados que causaron la muerte de terroristas y vigilantes y, por otro lado, ataques para secundar las protestas de los presos del colectivo, en huelga de hambre por la política de dispersión carcelaria y que se saldaron con la muerte de cuatro personas. A finales de los noventa, el grupo intenta una nueva negociación con representantes gubernamentales para desactivar los GRAPO y, en noviembre del año 2000, se detiene en París a la cúpula de la organización que es respondida con el asesinato de un policía nacional en Madrid.

³⁴ CASTRO, Lorenzo. “GRAPO, El largo final de un ciclo de violencia”. *Tiempo Devorado*. Revista de Historia Actual, vol. 3, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016, pp. 63-65.

³⁵ CASTRO, Lorenzo. “GRAPO, El largo final de un ciclo de violencia”. *Tiempo Devorado*. Revista de Historia Actual, vol. 3, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016, p. 66.

La última muerte será la de Ana Isabel Herrero, asesinada por los GRAPO en Zaragoza en el año 2006 cuando trataban de extorsionar a su marido.

La desaparición de los GRAPO se debió a la avanzada edad de sus militantes y a la pérdida de algunos dirigentes que, a lo largo de su historia, habían sido miembros de peso. Además, los jóvenes ya no se sentían atraídos por una organización de férrea disciplina e ideología incuestionable. Desde el aparato estatal también hubo una contribución importante hacia el fin de la organización con una represión policial creciente y cada vez más sofisticada que trascendía las fronteras españolas y que se combinó con medidas de carácter judicial como la consideración de las acciones relacionadas con los GRAPO como propias de una organización terrorista de forma que iban acompañadas de una respuesta penal más grave.

3.2.2. *La vertiente política del terrorismo nacionalista: El caso paradigmático de ETA.*

El nacionalismo vasco aparece en la última década del siglo XIX en Vizcaya como consecuencia del proceso industrializador que existía en España. Precisamente, a la situación existente en el País Vasco, donde quedaban remanentes de carlismo y fuerismo, se unió la llegada de trabajadores procedentes de otras zonas del país. El precursor de la doctrina nacionalista es sin duda Sabino Arana de manera que se puede situar al carlismo como ideología de la que parte —no como antecedente inmediato³⁶— el nacionalismo vasco; sin embargo, a diferencia de aquél, éste trata de reafirmar la autenticidad y las tradiciones vascas frente a lo español. Lo que da paso al nacionalismo es un carlismo impregnado por una vocación de defensa a ultranza de los fueros vascos por parte de élites económicas y sociales cuyos intereses estaban en peligro con la supresión de los fueros por la Constitución de 1837. La autonomía fiscal y administrativa que Cánovas del Castillo concedió a los territorios vascos tampoco consiguió el beneplácito de los sectores carlistas más intransigentes y, en esta situación, Sabino Arana dio el paso desde el carlismo y la defensa de los fueros hacia el nacionalismo vasco cuyos fundamentos eran la pureza de la raza vasca y la religión.

³⁶ JAVATO GONZÁLEZ, Víctor Manuel. “ETA. Origen e ideología”. *Ab Initio*, núm. 3, *Ab initio*. Revista digital para estudiantes de historia, 2011, pp. 144.

Este nacionalismo primigenio, muy conservador, dista mucho del que durante todo el siglo XX será bandera de la banda terrorista ETA pues la organización, políticamente, se identificó con la *izquierda abertzale*. Desde finales del siglo XIX, la nueva ideología va sumando adeptos que le darán distintas orientaciones, convirtiendo al nacionalismo vasco en algo heterogéneo susceptible de acoger diversas tesis. El Congreso de Vergara de 1930 sirvió para perfilar las dos tendencias nacionalistas que existen en la actualidad: la tradicional, católica y basada en la influencia a través de la política y la cultura y otra más moderna –introducida por Acción Nacionalista Vasca–, aconfesional y de corte izquierdista cuyo objetivo era negociar con España para conseguir la autonomía del País Vasco.

Durante la Guerra Civil y con posterioridad al conflicto, la represión en el País Vasco fue muy agresiva debido a que los sublevados defendían a ultranza la unidad estatal rechazando –y, en definitiva, atacando con vehemencia– cualquier postura que defendiese la autonomía de un territorio frente al resto. Durante los años cincuenta, el País Vasco experimentó un proceso industrializador intenso que provocó la llegada de inmigrantes de otros lugares de España generando nuevamente tensiones culturales que reavivaron aquel nacionalismo radical centrado en la contraposición entre España y Euskadi. Ese es el contexto en el que surge EGIN, un grupo de jóvenes estudiantes vascos que buscan empaparse de los principios inspiradores del nacionalismo vasco y, de hecho, toman su nombre de la editorial que puso a su disposición las grandes obras nacionalistas anteriores a la Guerra Civil. El anhelo de estos jóvenes por conocer de primera mano la realidad vasca les hace tomar contacto con el Partido Nacionalista Vasco y a fusionarse con su asociación juvenil EGI e incluso a desarrollar una labor propagandística; sin embargo, pronto surgen desavenencias entre ambas organizaciones y EGIN, partidario de pasar a la acción, se desvincula de la estructura en la que el Partido Nacionalista Vasco quería integrarla manteniendo su influencia y arrastrando consigo a miembros de EGI. En esa situación, acucian la necesidad de crear un movimiento político propio³⁷ que se hace realidad el 31 de julio de 1959 con el nombre de Euskadi y Libertad, en euskera, *Euskadi ta Askatasuna* –en adelante, ETA–.

³⁷ JAVATO GONZÁLEZ, Víctor Manuel. “ETA. Origen e ideología”. Ab Initio, núm. 3, Ab initio. Revista digital para estudiantes de historia, 2011, p. 153.

En sus inicios, ETA se ocupaba principalmente de celebrar asambleas de carácter cultural pero en 1961 ya se publica el primer *Zutik* –órgano de discusión de la organización– y tiene lugar la primera acción violenta de la organización con el intento sin éxito de descarrilar un ferrocarril de voluntarios franquistas. Los principios de ETA, síntesis de los escritos de EKIN, se aprobaron en 1962 durante la I Asamblea que tenía como principal objetivo la captación de adeptos mediante la difusión de su ideología³⁸ que no era única pero tenía el denominador común de la aspiración a conseguir una Euskalherria libre que se convirtiera en un estado democrático. En la II Asamblea, ETA decide crear un frente obrero por la utilidad que la radicalización de los obreros iba a suponer para la organización. En 1964, ETA está prácticamente desarticulada por la actuación policial y es en la III Asamblea, celebrada entre abril y mayo, cuando la organización decide recurrir a la vía revolucionaria. Ya en 1965, la IV Asamblea permite ver los cuatro brazos de la banda terrorista: militar, activista, de información y oficina política³⁹. La V Asamblea despojó a ETA de todos los que no se situaban en posturas nacionalistas revolucionarias y supuso una reorganización de la banda en cuatro frentes: político, económico, militar y cultural de manera que la organización queda predispuesta para emprender la lucha armada.

Las primeras acciones consistieron en atracos y sabotajes de monumentos conmemorativos de la victoria del bando nacional “hasta que el 7 de junio de 1968 la historia vasca y española cambió para siempre”⁴⁰ ya que ETA se cobra su primera víctima mortal y, dos meses después, asesina al Jefe de la Brigada Social de San Sebastián. Posteriormente, existen dos tendencias que se desarrollan de forma paralela: el aumento de los atentados y de las víctimas mortales y, por otro lado, el incremento exponencial de la influencia política y social de ETA. La respuesta del régimen será de nuevo una brutal represión que consiguió diezmar las filas de la organización pero será también éste el que le ayude a recobrar fuerzas con la derrota política que supuso el

³⁸ RODRÍGUEZ ROMÁN, Pablo. “Orígenes de ETA y su desarrollo durante el Franquismo”. Revista Claseshistoria, núm. 101, 2010, p. 7.

³⁹ RODRÍGUEZ ROMÁN, Pablo. “Orígenes de ETA y su desarrollo durante el Franquismo”. Revista Claseshistoria, núm. 101, 2010, p. 8.

⁴⁰ RODRÍGUEZ ROMÁN, Pablo. “Orígenes de ETA y su desarrollo durante el Franquismo”. Revista Claseshistoria, núm. 101, 2010, p. 10.

proceso de Burgos de 1970 ya que generó movimientos sociales en España y en toda Europa. A partir de entonces se puede ver una auténtica organización terrorista en la que el carácter político se había visto totalmente eclipsado por el militar lo que provocará que aquella facción abandone la organización mientras se suceden los atentados y secuestros. En 1974, tras un debate interno, de la VI Asamblea resultan, por un lado, ETA político-militar –con mayoría de militantes– y, por otro lado, ETA militar –minoritaria–. “Por lo tanto, cuando se inicia la Transición a la democracia, no hay una ETA sino dos”⁴¹.

La mayor parte de la actividad terrorista durante la Transición tuvo lugar entre 1978 y 1980, los conocidos como “años de plomo” y debe aclararse que en ese periodo de tiempo no solo ETA sino también otras fuerzas (GRAPO, FRAP, grupos de extrema derecha, etc.) cometieron atentados. En el caso de ETA, es curioso que los años de mayor actividad armada fuesen posteriores a los grandes acuerdos por lo que se piensa que quizá los terroristas buscaban utilizar la violencia para dar al nuevo sistema una orientación determinada acorde a sus intereses⁴². También puede que la escalada de violencia fuese consecuencia de la derrota de los partidos políticos nacionalistas vascos en las elecciones de 1977 lo que condujo a la mesa de Alsasua y al nacimiento de la coalición *Herri Batasuna*, brazo político de ETA, que en las elecciones de 1979 obtuvo ya representación parlamentaria tras una campaña en la que se involucraron tanto el órgano de propaganda de la formación, el diario *Eguin*, como ETA militar⁴³. Ese mismo año se refrendó el Estatuto de Autonomía del País Vasco en cuya redacción *Herri Batasuna* no participó. En los años de la Transición, los objetivos de la banda terrorista fueron militares y miembros de las Fuerzas de Seguridad pero también personas no nacionalistas significadas políticamente o personas apolíticas⁴⁴.

⁴¹ RODRÍGUEZ ROMÁN, Pablo. “Orígenes de ETA y su desarrollo durante el Franquismo”. Revista Claseshistoria, núm. 101, 2010, p. 13.

⁴² SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. “La violencia terrorista en la Transición española a la democracia”. Historia del presente, núm. 14, Eneida, 2009, p.10.

⁴³ FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, Gaizka. “Bombas y votos. ETA Militar y el nacimiento de *Herri Batasuna* (1977-1980)”. Coetánea: III Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo, 2010, p. 359.

⁴⁴ HIDALGO GARCÍA DE ORELLÁN, Sara. “El socialismo guipuzcoano y el terrorismo de ETA en los inicios de la democracia. Historia y Memoria. 1977-1984”. Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, núm. 21, Universidad de Alicante, 2020, p. 256.

En los años siguientes, ETA siguió una estrategia que ha sido llamada de desgaste por Florencio Domínguez e Ignacio Sánchez-Cuenca porque la organización terrorista consideró que las presiones al Estado provocarían que éste claudicara y renunciara a sus principios. A nivel operativo, la década de los ochenta vino acompañada de un progresivo debilitamiento de la banda por la desarticulación de células terroristas por parte de las Fuerzas de Seguridad así como por la cooperación con Francia en materia antiterrorista desde que España se incorporó a la Comunidad Económica Europea. Es un ejemplo significativo la disolución de ETA político-militar en 1982. Desde el punto de vista político, la consolidación de la autonomía en el País Vasco vino acompañada de un rechazo por parte del nacionalismo democrático del modelo que ETA empleaba como muestra el pacto antiterrorista de Ajuria Enea de 1988. Los atentados disminuyeron a partir de la detención de la cúpula de ETA en Bidart en 1992.

La derrota policial de ETA hizo que la organización se centrara en el aspecto político y, por ello, durante los años noventa trató de establecer vías de comunicación con los diferentes gobiernos. Así, se pueden distinguir dos tipos de política antiterrorista: una que abogaba por negociar con los terroristas y otra que consideraba que había que cortar toda comunicación con la banda⁴⁵. La primera ha sido más propia de gobiernos socialistas pues durante el Gobierno de Felipe González los contactos Gobierno-ETA no son pocos y se mantienen a pesar de que la organización perpetra algunos de los atentados más sangrientos –como el de Hipercor en Barcelona o el coche-bomba contra la casa cuartel de Zaragoza–. Por su parte, el Ejecutivo presidido por José Luis Rodríguez Zapatero también trató de establecer contactos con la banda y lo hizo nada más llegar a la Moncloa en 2004. En este sentido, la política antiterrorista del Partido Popular fue radicalmente distinta ya que solo tuvo contacto con ETA en Suiza en 1999 y se dedicó a atacar a ETA en todos sus frentes, es decir, tanto en lo militar como en lo político –prueba de ello es la ilegalización de Batasuna en 2003–. Además, en este momento, se logró que la sociedad se pusiera del lado de las víctimas y se diera cuenta de que ante el terror había de luchar unida.

⁴⁵ ZARZALEJOS, Javier. “ETA: Derrota y final”. Cuadernos de Pensamiento Político, núm. 7, Fundación FAES, 2005, p. 19.

Entre los hitos más destacados en la lucha antiterrorista del siglo XXI, cabe hacer referencia al Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo (2000) suscrito por PP y PSOE en el que ambas formaciones políticas se comprometieron a luchar contra el terrorismo mediante la sustanciación conjunta de la política antiterrorista. El final de esta alianza fue la aprobación por el Congreso de los Diputados de una Resolución entre el PSOE, IU y los grupos nacionalistas vascos “para reconducir la política antiterrorista desde la derrota de ETA hacia un <<escenario>> de diálogo y negociación”⁴⁶. Por supuesto, en la memoria de todos los españoles está el 20 de octubre de 2011, fecha en la que ETA declaraba el cese definitivo de la actividad armada.

Algunos autores han señalado que ese cambio supuso el paso de la derrota policial a la victoria política⁴⁷ de la banda pues, del duro golpe que para ETA constituyó la ilegalización de Batasuna durante el Gobierno de Aznar, se pasa a la legalización de Bildu en 2011, heredero de aquélla, lo que permite un fortalecimiento político de la banda. Por ello se puede afirmar que ETA no está completamente derrotada pues ha conseguido estar presente en las instituciones.

3.2.3. *Terrorismo islamista en el siglo XXI: Al Qaeda y DAESH o Estado Islámico (ISIS).*

No cabe duda de que los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono del 11 de Septiembre de 2001 son considerados el punto de partida de un nuevo concepto de terrorismo de dimensión global que, precisamente por su alcance mundial, preocupa a organizaciones internacionales entre las que cabe incluir a la Unión Europea o la Organización de las Naciones Unidas. Su erradicación es una prioridad para la comunidad internacional por representar una amenaza global que, en España, se ha sumado durante una década a la desafortunada experiencia vivida con el terrorismo etarra⁴⁸.

⁴⁶ ZARZALEJOS, Javier. “ETA: Derrota y final”. Cuadernos de Pensamiento Político, núm. 7, Fundación FAES, 2005, p. 23.

⁴⁷ ALONSO, Rogelio. “El Estado contra ETA: Entre la derrota policial y la victoria política”. Cuadernos de Pensamiento Político, núm. 34, Fundación FAES, 2012, p. 152.

⁴⁸ SÁNCHEZ-MORALEDA VILCHES, Natalia. “Atentados yihadistas y nueva configuración de los delitos de terrorismo”. Diario La Ley, núm. 8932, La Ley, 2017, p.1.

Los elementos definitorios del fenómeno terrorista del siglo XXI son su alcance global, la finalidad de crear una sensación de inseguridad que trasciende al individuo concretamente considerado, la repercusión que trata de tener –es fundamental el papel de los medios de comunicación y de las redes sociales– y, finalmente, la búsqueda de generar consecuencias políticas y jurídicas⁴⁹.

La vinculación entre violencia y religión es indiscutible en esta forma de terrorismo, de hecho, el elemento común a todos los atentados producidos desde 2015 en Europa es la participación de jóvenes musulmanes europeos. No obstante, examinar un fenómeno como el terrorismo islamista implica no confundir éste con el islam, que es perfectamente compatible con la convivencia pacífica en sociedades occidentales⁵⁰. Hallar qué hay detrás del terrorismo islamista requiere saber diferenciar entre los dos segmentos en los que se dividen los musulmanes, escisión que procede de distinta respuesta que unos y otros daban a la cuestión sobre quién debía suceder a Mahoma tras su muerte. Los *chiíes*, consideraban que el sucesor de Mahoma debía ser Alí por ser pariente del profeta mientras que los *suníes* creían que quién continuase con la labor del profeta debía ser Abu Bakr, quién abogaba por regresar a las tradiciones tribales. El enfrentamiento entre las dos facciones en el año 680 terminó con la victoria de *sunitas* sobre *chiitas* e implicó la dispersión de ambas tesis por los países árabes. Pues bien, el terrorismo islamista está ligado al *salafismo*, una corriente *suní* que exige la recta observancia de los textos sagrados. Concretamente, es el *salafismo yihadista* el que considera que, además de los cinco pilares del islam –profesión de fe, oración, limosna, ayuno y peregrinación a La Meca– existe un sexto pilar que es la *yihad* entendida no como un esfuerzo colectivo de la comunidad musulmana para que se extiendan a los hombres los derechos de Dios consagrados en el Corán –y que ha de lograrse por medios pacíficos– sino como una lucha impuesta por Dios frente a los infieles para recuperar una sociedad regida por la *sharía*, que constituye una de las fuentes jurisprudenciales del Derecho islámico concebida para abordar cuestiones no

⁴⁹ BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio. “El terrorismo en el siglo XXI: del terrorismo nacional al terrorismo global”. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 31-36.

⁵⁰ SANZ MULAS, Nieves. “Las sociedades paralelas como cantera del yihadismo”. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 248.

resueltas por el Corán. Por tanto, esta tendencia destierra toda renovación de su religión y su adaptación a la realidad actual.

Históricamente, el *salafismo yihadista* aparece en Afganistán en la década de los ochenta como movimiento de extrema derecha cuyos objetivos políticos son destruir los gobiernos musulmanes que no aplican la *sharía*, acabar con quiénes empañan la cultura musulmana –fundamentalmente Estados Unidos e Israel– y con sus aliados y reconquistar territorios antiguamente habitados por musulmanes pero que, en la actualidad, están poblados por infieles⁵¹.

Las organizaciones terroristas que han monopolizado el yihadismo –entiéndase así el *salafismo yihadista*– de las últimas dos décadas han sido Al Qaeda y el ISIS, DAESH o Estado Islámico. La primera de ellas surge en Afganistán ligada a una parte de los *myahidines*, palabra que, en un contexto islámico, se emplea para referirse a quienes luchan por su fe. Este sector político-militar ya operaba desde los años setenta pero va a adquirir verdadera relevancia en el plano internacional bajo el liderazgo de Osama Bin Laden, un ortodoxo sunita procedente de una acaudalada familia de Arabia Saudí que, tras la guerra contra la ocupación rusa, une sus fuerzas a las de los talibanes para tratar de instaurar un califato que gobernase a todos los musulmanes bajo las normas del Derecho islámico⁵². Bin Laden fue el cerebro de los atentados del 11-S⁵³ en Nueva York y Washington D.C. Precisamente, ese acontecimiento hizo que la furia de los Estados Unidos se cerniese sobre Oriente Medio, generando una guerra en Afganistán que derrocó a los *myahidines* del poder pero que no logró acabar con Al Qaeda ya que ésta mantuvo sus operaciones desde la frontera con Pakistán.

El DÁESH, también conocido como Estado Islámico o ISIS, es la organización de tradición yihadista suní que protagoniza el terrorismo islamista en la actualidad. Su

⁵¹ SANZ MULAS, Nieves. “Las sociedades paralelas como cantera del yihadismo”. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 250-255.

⁵² SANZ MULAS, Nieves. “Las sociedades paralelas como cantera del yihadismo”. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 258-259.

⁵³ BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio. “El terrorismo en el siglo XXI: del terrorismo nacional al terrorismo global”. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 33-35.

nacimiento se produjo a raíz de la ocupación de Iraq por los Estados Unidos y sus aliados en 2003. Inicialmente se trató de un reducto de Al Qaeda encabezado por Abu Musab al-Zarqawi; sin embargo, en 2013 es expulsado de Al Qaeda y un año más tarde su líder Abu Bakr Al-Baghdadi proclama su independencia. A diferencia de su predecesor, se manifiesta externamente como un Estado con símbolos como una bandera propia, un escalafón de cargos –que se asemejaría a una orden administrativo– y un arraigo territorial en cierto modo estable centrado fundamentalmente en Iraq y Siria dónde el ISIS busca implantar un califato que se rija por los preceptos de la *sharía*. Actualmente forma parte de la “oposición siria” y, por tanto, uno de los participantes en este conflicto bélico aún sin resolver⁵⁴.

Adicionalmente, el ISIS cuenta con células en Europa que son las responsables de los atentados más sangrientos del último lustro entre los que se encuentran los de París –ataques a Charlie Hebdo y la sala Bataclan–, Niza, Bruselas –explosivos en el aeropuerto de Zaventem y el metro de Maalbeek– Manchester, Barcelona y Cambrils y Berlín. Dichas filiales son una muestra del poder del DÁESH, que emplea las nuevas tecnologías –especialmente las redes sociales– para captar adeptos y difundir terror. Por otro lado, su poder de atracción también se debe a la política que mantiene en los territorios que controla, que consiste en proporcionar a los afines a ellos aquellos servicios e infraestructuras que sus gobiernos no les facilitan⁵⁵.

3.3. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo.

La situación de las víctimas del terrorismo es muy singular si se compara con el rol tradicional que la víctima ha ocupado en el Derecho penal español. Al igual que ha ocurrido con carácter general, el tratamiento dado por el legislador a las víctimas del terrorismo tras el delito también ha experimentado una evolución en positivo pero, desde luego, en todo momento ha sido más favorable. Hacia ellas se han orientado iniciativas y programas asistenciales y de reparación del daño para que el derecho que tienen a ser indemnizadas sea efectivo; sin embargo, esto no siempre ha sido así

⁵⁴ BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio. “El terrorismo en el siglo XXI: del terrorismo nacional al terrorismo global”. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 32-36.

⁵⁵ SANZ MULAS, Nieves. “Las sociedades paralelas como cantera del yihadismo”. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 260.

pudiéndose distinguir tres periodos en los que las víctimas han ido ganando derechos a través de la legislación hasta alcanzar un estatus propio.

La primera etapa, hasta los años setenta, se caracterizó por un olvido de la víctima del terrorismo, lo que generaba una revictimización⁵⁶. En aquel momento, ni siquiera se amparaba a las víctimas desde el poder político ya que eran la prueba fehaciente de que sus actuaciones antiterroristas no conseguían erradicar ese mal para garantizar la seguridad en el interior del país⁵⁷.

Desde mediados de los años ochenta y hasta finales del siglo XX, se puede hablar de una toma de conciencia por parte de la ciudadanía así como de una sensibilización con el sufrimiento de las víctimas del terrorismo. El resultado será una política legislativa solidaria cuyo punto de partida es el artículo 55.2 CE que dispone: <<Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas>>. Por tanto, existe una habilitación constitucional que permite suspender los derechos fundamentales a la libertad personal y a la intimidad e inviolabilidad del domicilio de los responsables de acciones terroristas y que supone un primer paso para el reconocimiento de las víctimas. El desarrollo del citado precepto vino de la mano de la ya derogada Ley Orgánica 9/1984 contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas.

Progresivamente, a esa norma se le sumaron otras que perfilaban y favorecían la situación de la víctima posterior al delito como la Ley 35/1995 de ayudas y asistencia a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y la Ley 32/1999 de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. Lo diferencial de estas normas de corte asistencial es

⁵⁶ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

⁵⁷ DOMÍNGUEZ IRIBARREN, Florencio. “El efecto sobre los terroristas del apoyo a las víctimas del terrorismo”. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, p. 95.

que el Estado asume una postura a favor de los derechos de las víctimas⁵⁸ sentando los primeros pasos hacia un estatuto de la víctima del delito.

La tercera etapa, totalmente comprometida con la víctima del terrorismo, se podría situar a comienzos del siglo XXI –anteriormente se ha hecho referencia a lo que el 11-S supuso y tampoco debe olvidarse el antes y después que en España fueron los atentados del 11 de Marzo de 2004– y se extiende hasta la actualidad. En este momento, el terrorismo se percibe como una amenaza global y eso va a provocar que, junto al desarrollo de las legislaciones antiterroristas nacionales, centradas en consolidar el estatus de las víctimas, también organismos supranacionales velen por la protección de quiénes han sufrido los estragos del terrorismo. El paradigma en Europa es la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2012/29/UE cuya transposición ha dado lugar en España a la Ley 4/2015 del Estatuto de la víctima del delito⁵⁹. Si algunas características de estas normas merecen ser destacadas, ha de aludirse a la orientación que las mismas tienen a garantizar una protección integral a las víctimas y no solo a reparar el daño que han sufrido, su vocación de permanencia y el respeto a la dignidad de las víctimas⁶⁰.

La consecución de un compendio de derechos propio no ha sido exclusivamente artificio del legislador, éste ha materializado en normas las reivindicaciones hechas por las víctimas –a título individual o agrupadas en asociaciones– durante décadas en las que las relaciones con el poder político no siempre se han desarrollado en un ambiente distendido en parte porque los gobiernos, hasta hace poco tiempo, articulaban sus negociaciones con los terroristas en torno a la idea del cese de la violencia a cambio de la liberación de presos⁶¹. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo fue el óbice para que se pasase del enfoque transaccional propio de las primeras etapas del terror

⁵⁸ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018

⁵⁹ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

⁶⁰ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

⁶¹ DOMÍNGUEZ IRIBARREN, Florencio. “El efecto sobre los terroristas del apoyo a las víctimas del terrorismo”. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, p. 97.

etarra a una postura en la que el perdón de las víctimas solo llegaría si la banda comenzaba reconociendo el daño que había provocado.

Así, del reconocimiento de las víctimas del terrorismo derivaron dos consecuencias. El primer efecto es un mayor control del Gobierno que tiene un margen mayor para negociar con los terroristas de manera que estos pierden el mando de la negociación. El segundo efecto del reconocimiento de las víctimas conduce a la sociedad a cuestionarse los motivos ideológicos argüidos por los terroristas para respaldar sus crímenes y liberarse de la culpa⁶² –al menos a nivel social y político– por el daño irreparable causado. El resultado en términos políticos es una intolerancia hacia los homenajes a terroristas que ha llegado incluso al País Vasco con la Ley 2/2008 de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo aprobada por el Eusko Legebiltzarra el 23 de junio de 2008.

La actualidad en la materia viene representada por las medidas que introducen los títulos sexto y séptimo de la Ley 29/2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo –en adelante, Ley de Víctimas del Terrorismo– consistentes en hacer realidad el derecho de las víctimas a la rehabilitación que reconoce la Resolución 2002/44 de la Comisión de los Derechos del hombre de las Naciones Unidas.

Que el antedicho derecho se realice se consigue con un reconocimiento público y social mediante la concesión de condecoraciones y honores de Estado como la Real Orden de Reconocimiento de las Víctimas del Terrorismo que va acompañado de un mandato a los poderes públicos para que se involucren activamente en preservar el recuerdo y el reconocimiento de las víctimas. Por otra parte, como medida protectora de su dignidad, la Ley de Víctimas del Terrorismo prohíbe expresamente cualquier exhibición pública de símbolos terroristas así como la exaltación u homenaje a bandas terroristas o a sus militantes y, para ello, ordena a las administraciones públicas la adopción de medidas impeditivas de esos comportamientos. Según la Ley de Víctimas del Terrorismo, el Ministerio del Interior está obligado a elaborar informes y presentar

⁶² DOMÍNGUEZ IRIBARREN, Florencio. “El efecto sobre los terroristas del apoyo a las víctimas del terrorismo”. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, pp. 98-102.

iniciativas adecuadas para el mantenimiento de la protección a las víctimas y también ha de mantener los cauces adecuados de información, apoyo y participación. El principio de participación de las víctimas es fundamental en la normativa internacional de derechos humanos y se articula a través de las asociaciones que las representan. Según el título séptimo de la Ley 29/2011, dichas asociaciones han de fomentar el movimiento asociativo del que son parte y, adicionalmente, la norma establece una serie de subvenciones de la Administración General del Estado a aquellas que tengan por finalidad la representación y defensa de los intereses de las víctimas.

3.4. La reparación de las víctimas del terrorismo.

3.4.1. Repaso de la normativa de asistencia a las víctimas de atentados terroristas.

Tratar las políticas de reparación de las víctimas del terrorismo implica entender este término en su acepción anglosajona, es decir, con un doble significado ya que esas políticas buscan, por un lado, atenuar el daño sufrido y, por otro lado, suponen una compensación económica cuyo destino es indemnizar⁶³ a los perjudicados por acciones terroristas en aras de conseguir su recuperación. En este sentido, existe una conexión con el epígrafe anterior puesto que el reconocimiento de las víctimas del terrorismo es esencial para que su reparación pueda tener lugar, como señala Sanz Hermida.

Al igual que ha ocurrido con el reconocimiento de la situación de las víctimas del terrorismo, la manera en que a éstas se les ha tratado de reparar el daño causado ha cambiado con el paso del tiempo debido en gran parte a la actitud proactiva manifestada por este colectivo a partir de la segunda mitad de la década de los noventa que ha conseguido que las víctimas sean tenidas en cuenta a la hora de articular políticas públicas de carácter reparatorio. Es cierto que siempre ha habido indemnizaciones para las víctimas; sin embargo, su puesta en práctica ha sido distinta en cada momento pues, en un principio, las sentencias que condenaban a indemnizar a las víctimas encargaban esta reparación a los terroristas y estos, sirviéndose de múltiples artificios de evasión patrimonial, lograban defraudarlas.

⁶³ JIMÉNEZ RAMOS, María. “Las víctimas del terrorismo en España e Irlanda del Norte: Dinámicas de selección durante los <<años de plomo>> y políticas de reparación”. ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura, vol. 195-792, Servicio de publicaciones del CSIC, 2019, p. 6.

Una de las primeras normas en la materia fue el Real Decreto-Ley 3/1979 de Protección de la Seguridad Ciudadana que se refería a algunos supuestos en los que era la Administración la que asumía la responsabilidad frente a las víctimas. En este momento, las víctimas eran básicamente miembros de las Fuerzas de Seguridad de manera que las indemnizaciones seguían las directrices de las normas aplicables a fallecidos en actos de servicio⁶⁴ por lo que sus cuantías dependían del grado de invalidez y de factores personales, familiares o profesionales. La normativa se modificó durante la década de los noventa gracias a normas como el Real Decreto 673/1992, por el que se regulan los resarcimientos por daños a víctimas de bandas armadas y elementos terroristas –reglamento que ampliaba la cobertura a los daños psíquicos y a los elementos habituales de la vivienda habitual– la Ley 13/1996, de medidas fiscales, administrativas y del orden social –sistematizó una primera compensación– y el Real Decreto 1211/1997, de ayuda y resarcimiento a víctimas del terrorismo.

Fue en los albores del siglo XXI cuando el enfoque de la normativa de carácter reparatorio cambió, sobre todo, por la dignificación de las víctimas⁶⁵ que tuvo lugar con aprobación de la Ley 32/1999 de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo y que ha permitido que gran parte de las indemnizaciones se hicieran realidad. De ella se pueden destacar tres vías de actuación: honrar a las víctimas del terrorismo a través de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo, asunción por el Estado del pago de las indemnizaciones debida a las víctimas y, finalmente, la creación de otras ayudas a las víctimas de ataques terroristas.

Es importante señalar que la norma contiene un derecho a favor de la víctima cuyo ejercicio implica un intercambio de posiciones en virtud del cual la Administración se hace cargo de las cantidades que deberían abonar los terroristas. Esa subrogación, como ha considerado el Consejo de Estado, no implica que haya asunción de

⁶⁴ JIMÉNEZ RAMOS, María. “Las víctimas del terrorismo en España e Irlanda del Norte: Dinámicas de selección durante los <<años de plomo>> y políticas de reparación”. ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura, vol. 195-792, Servicio de publicaciones del CSIC, 2019, p. 7.

⁶⁵ GARRIDO MAYOL, Vicente. “La reparación a las víctimas del terrorismo: de la responsabilidad a la solidaridad”. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, pp. 123.

responsabilidad por el ente público correspondiente sino una ayuda del Estado que implica que éste se solidariza con la víctima por razones éticas⁶⁶. Su manifestación es un adelanto del aspecto económico de la indemnización a cambio de que el Estado se coloque en la posición jurídica del beneficiario a los efectos de exigir el pago efectivo de la cantidad al terrorista. La razón es que los recursos de la Administración para investigar el patrimonio y hacer efectivo ese pago son más eficaces que aquéllos que están a disposición de las víctimas evitando así el fraude que se daba en épocas anteriores⁶⁷.

Desde el punto de vista procesal, los beneficiarios de las indemnizaciones gozan de enormes facilidades para percibir su compensación pudiendo hacerlo una vez haya recaído sentencia firme que declare la responsabilidad civil pero también tras las diligencias judiciales o la incoación de los procesos penales para el enjuiciamiento de los delitos bastando en este caso con acreditar la condición de víctima del terrorismo⁶⁸.

Finalmente, hay que hacer referencia al carácter retroactivo de la norma que permite el abono de indemnizaciones derivadas de actos terroristas desde el 1 de enero de 1968 – año en el que tuvo lugar el primer asesinato reivindicado por ETA– así como a la compatibilidad de sus ayudas con otras indemnizaciones.

La vanguardia normativa la representa la Ley 29/2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo al dotar a éstas de un estatus *sui generis* formado por obligaciones vinculantes para el Estado. Esta norma parte de la base de una violación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo y responde a las reivindicaciones de los colectivos de víctimas del terrorismo plasmadas en la “Declaración de Balmaseda” de 2007. Además, supuso la creación de un

⁶⁶ GARRIDO MAYOL, Vicente. “La reparación a las víctimas del terrorismo: de la responsabilidad a la solidaridad”. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, p. 128.

⁶⁷ GARRIDO MAYOL, Vicente. “La reparación a las víctimas del terrorismo: de la responsabilidad a la solidaridad”. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, p. 124.

⁶⁸ GARRIDO MAYOL, Vicente. “La reparación a las víctimas del terrorismo: de la responsabilidad a la solidaridad”. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, p. 125.

instrumento que conseguía agrupar prestaciones y ayudas dirigidas a las víctimas del terrorismo poniendo fin a la dispersión normativa y a la correspondiente falta de claridad en la materia.

3.4.2. *La protección integral de las víctimas que configura la Ley de Víctimas del Terrorismo.*

La protección que la Ley 29/2011 confiere a las víctimas se califica como <<integral>> porque en el espíritu de la norma se encuentra la voluntad de regular de forma unificada la totalidad de las medidas encaminadas a conseguir que los beneficiarios de las mismas retomen su vida en las mejores condiciones posibles tras sufrir una acción terrorista. El artículo 1 de la Ley de Víctimas del Terrorismo proclama ese carácter integral, basado en dos pilares: el reconocimiento de las víctimas del terrorismo y la creación de instrumentos que atenúen las consecuencias de los crímenes perpetrados por los terroristas⁶⁹. Para otorgar una protección de carácter global, al igual que su precedente de 1999, la norma tiene carácter retroactivo siendo de aplicación a todos los actos desde el 1 de enero de 1960.

Los principios que inspiran la regulación son; en primer lugar, el principio de igualdad, que busca un trato equitativo para todos los sujetos a los que la norma les es de aplicación; en segundo lugar, el principio de territorialidad referido al reconocimiento subjetivo de la condición de víctima, que hace posible la extensión de la protección legal a cualquier español que haya sufrido la violencia terrorista con independencia de que el atentado se produzca fuera España o de la Unión Europea; en tercer lugar, los principios de respeto, justicia y solidaridad permiten reunir la totalidad de medidas asistenciales bajo un mismo texto legal y; finalmente, la defensa de la dignidad y el respeto a la memoria de quienes han padecido los daños del terrorismo. Por la trascendencia que estos dos últimos aspectos tienen para preservar la dignidad de las víctimas del terrorismo, esos principios se convierten en uno de los ejes fundamentales de la Ley de Víctimas del Terrorismo. El modo en que se manifiestan es doble y consiste, por un lado, en vetar todo tipo de ostentaciones o conmemoraciones a terroristas o a bandas terroristas que puedan tener lugar en espacios públicos y, por

⁶⁹ RUIZ GONZÁLEZ, José Gabriel. “La protección a las víctimas del terrorismo en España: Hacia un modelo de atención integral”. *Nova et Vetera*, vol. 22, núm. 66, 2013, p. 45.

otro lado, regulando el tratamiento que los medios de comunicación dan a las imágenes de las víctimas o de sus familias.

No obstante lo anterior, parece que los resultados de esas medidas no han sido los deseados si se pone la atención en los actos de apoyo a etarras ya que desde 2016, fecha en la que se creó el Observatorio de Radicalización del Colectivo de Víctimas del Terrorismo (COVITE), se han documentado más de quinientos actos públicos de culto a los terroristas de ETA, la mayoría de ellos en País Vasco y Navarra –casi cuatrocientos–. Por tanto, parece que el mandato del artículo 61 de la Ley 29/2011 a las administraciones públicas no se hace efectivo en la práctica siendo las asociaciones de defensa a las víctimas del terrorismo –fundamentalmente COVITE y AVT– las que se ocupan de que esos actos sean investigados por el Ministerio Fiscal. La falta de efectividad de la Ley de Víctimas del Terrorismo en este sentido propició que el grupo parlamentario Ciudadanos registrase recientemente en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley de Memoria, Dignidad y Reparación de todas las víctimas del terrorismo que propone la modificación del artículo 578 CP de manera que las penas de privación de libertad y multa establecidas para quienes enaltezcan o justifiquen públicamente delitos de terrorismo o lleven a cabo acciones que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares sean extensibles también a quienes promuevan o convoquen esos actos. Esa norma también busca ampliar el reconocimiento de víctimas del terrorismo a los “perseguidos y desplazados forzosos” por el terrorismo⁷⁰.

En cuanto a su contenido, la Ley 29/2011 mantiene las prestaciones de la normativa anterior pero también añade otras nuevas haciéndose eco de las propuestas hechas por los colectivos de víctimas del terrorismo y dando respuesta al nuevo terrorismo de carácter global. De esta manera, se consigue una unificación que pone fin a la dispersión normativa imperante en momentos anteriores y a la consiguiente falta de

⁷⁰ SANZ, Luis Ángel. “Ciudadanos propone castigar con hasta tres años de cárcel a los que convoquen homenajes a terroristas”. El Mundo [Madrid], 11 de marzo de 2020. <<https://www.elmundo.es/espana/2020/03/11/5e68e7e7fc6c83ac098b4745.html>>. [Consulta: 26 sept. 2020].

claridad en la materia. Así, se pueden distinguir tres tipos de prestaciones: por daños personales, por daños materiales y sociales⁷¹.

De las primeras se puede decir que se mantienen las ya existentes y el Estado continúa asumiendo el abono de las indemnizaciones fijadas en sentencia firme en concepto de responsabilidad civil al mismo tiempo que garantiza un mismo trato a todas las víctimas. Como novedades, se incrementa el importe de estas indemnizaciones y se regula el sistema para resarcir a quienes hayan sufrido daños en el extranjero. En cuanto a las segundas, es el Ministerio del Interior el encargado de su articulación y abarcan elementos materiales de todo tipo: viviendas, establecimientos mercantiles, medios de producción y se refieren tanto a particulares, a empresas y a otras entidades como partidos políticos, sindicatos, etc. Sobre su naturaleza, se puede decir que son subsidiarios respecto de las ayudas que concedan otras administraciones y también de las indemnizaciones de las compañías aseguradoras. Además, tienen un límite cuantitativo pues los anteriores resarcimientos y estos no pueden superar la cuantía del daño causado.

En último lugar, la Ley 29/2011 ha introducido un régimen de protección social para atender todas las necesidades de los afectados por actos de terrorismo. En materia sanitaria, se puede hablar de formación especializada de los profesionales sanitarios – dirigida al tratamiento y atención de las víctimas–, un plan de atención integrada e integral dentro del plan nacional de salud así como la financiación de algunos tratamientos médicos necesarios para acabar con las secuelas de los atentados. Desde la perspectiva laboral, se pueden destacar las previsiones de movilidad geográfica –se complementa con otros preceptos de la ley que dan preferencia a las víctimas del terrorismo en el acceso a una vivienda o al alquiler cuando necesiten cambiar de residencia– y la reordenación de los tiempos de trabajo pero también la obligatoriedad de que los planes de políticas activas de empleo contemplen un apartado que considere las necesidades físicas o psíquicas de las víctimas. A nivel educativo, la Ley 29/2011 otorga becas y ayudas, contempla exenciones de tasas académicas y considera una adaptación de los sistemas de enseñanza. Para situaciones de especial necesidad, la norma posibilita que el Ministerio del Interior conceda ayudas extraordinarias a

⁷¹ RUIZ GONZÁLEZ, José Gabriel. “La protección a las víctimas del terrorismo en España: Hacia un modelo de atención integral”. *Nova et Vetera*, vol. 22, núm. 66, 2013, p. 47.

mayores de las prestaciones que crea. Finalmente, la norma permite que la condición de víctima del terrorismo se tenga en cuenta para conceder la nacionalidad por carta de naturaleza a los extranjeros que hayan sufrido atentados en España.

3.5. La política del perdón.

Es posible que, por el predominio de la fe cristiana en la sociedad española, se aluda a “el perdón” como elemento para la reconciliación entre terroristas y víctimas ya que el mismo es el elemento que la doctrina católica propugna para poner fin a un conflicto⁷²; sin embargo, cuando se habla de “política del perdón”, se pasa de un asunto entre individuos a una acción gubernamental que trasciende de la perspectiva individual. Por ello, es preciso analizarlo desde una perspectiva ética pero también desde un punto de vista jurídico.

El primero de esos enfoques, si se tiene en cuenta lo establecido por Jankélévitch al respecto, como hace Mikel Buesa⁷³ –hermano del político socialista Fernando Buesa, asesinado por ETA en febrero del año 2000–, hace depender al perdón de tres requisitos: en primer lugar, ha de producirse en un momento concreto; en segundo lugar, es algo entre individuos y; en tercer lugar, no puede exigirse. Lo anterior permite afirmar que una eventual política del perdón sería inoperativa ya que el perdón es algo que solo se puede pedir –pudiendo ser rechazado– y tampoco el poder político, que representa a una colectividad, está facultado para otorgarlo quedando en manos de las víctimas del terrorismo.

Es más sencillo precisar el significado de lo que pudiera ser una política del perdón desde un punto de vista jurídico ya que, con ese término, se puede hacer referencia a las medidas implementadas por el Ejecutivo tras un proceso negociador con las organizaciones terroristas para que éstas pongan fin a la violencia. Dichas políticas no han sido algo excepcional y se han dado en muchos países afectados por la barbarie del terrorismo, entre las que se pueden mencionar la *Northern Ireland Offences Bill* de 2005,

⁷² BUESA, Mikel. “Víctimas del terrorismo y política del perdón”. Cuadernos de pensamiento político FAES, núm. 10, Fundación FAES, 2006, p. 17.

⁷³ BUESA, Mikel. “Víctimas del terrorismo y política del perdón”. Cuadernos de pensamiento político FAES, núm. 10, Fundación FAES, 2006, p. 20.

un acuerdo entre el gobierno laborista y el Sinn Fein por el que se pretendía –porque las Cámaras no lo ratificaron– indultar a terroristas del IRA exiliados; así como la amnistía recogida en la *Carta por la Paz y la Reconciliación Nacional* que los argelinos aprobaron en referéndum. En el caso español, la primera de las medidas de gracia fue la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. Siendo uno de los pasos para alcanzar la democracia por tratar de eliminar la responsabilidad penal de los presos políticos condenados por delitos cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo, no acabó con el terrorismo y perjudicó a sus víctimas dejándolas desamparadas. Otro menoscabo hacia las víctimas fue el acuerdo entre el Ministro del Interior Juan José Rosón y ETA político-militar de 1982 que implicaba el indulto, la excarcelación o la puesta en práctica de condiciones penitenciarias menos gravosas para los terroristas encarcelados permitiendo a más de doscientos cincuenta librarse de ser investigados por las fuerzas de seguridad o por el Poder Judicial.

Tomando como referencia los valores superiores del ordenamiento jurídico proclamados por el apartado primero del artículo 1 CE, se puede afirmar que los indultos y las amnistías resultantes de la aplicación de la política del perdón lesionan tanto la justicia como la igualdad ya que éstas suponen conceder al terrorista un trato diferenciado al que se da a otros delincuentes condenados por el mismo delito y perjudican a las víctimas generando situaciones injustas. La doctrina del Tribunal Supremo tampoco vale para sustentar las mencionadas medidas porque su adopción por el Gobierno debe guiarse por los principios de proporcionalidad y reinserción social, el cual es imposible para Buesa⁷⁴ y otras víctimas si no hay arrepentimiento de los terroristas.

La justicia que se debe a las víctimas exige tener en cuenta el conjunto de daños que se les han infligido, es decir, tanto los personales como los causados al conjunto de la sociedad derivados de la intencionalidad política del terrorismo y que trascienden a las personas. Esta concepción de justicia conecta con el castigo y la reinserción alejándose

⁷⁴ BUESA, Mikel. “Víctimas del terrorismo y política del perdón”. Cuadernos de pensamiento político FAES, núm. 10, Fundación FAES, 2006, p. 19.

de la propia del Derecho penal, que se centra en los culpables dando más importancia a la violación de las normas que a la lesión a las víctimas⁷⁵.

Para que la justicia opere desde el daño causado a la víctima y no desde la violación del ordenamiento jurídico, es necesario destacar el valor que tienen el testimonio y la memoria de las víctimas como elemento transformador del concepto de justicia⁷⁶. Ambos permiten traer al momento actual ese daño que permanece latente para que pueda ser reparado. Aquí encaja la cuestión del perdón antes tratada porque el reconocimiento por parte los terroristas del daño causado –que supondría que estos se atribuyeran la autoría de los atentados y la consiguiente responsabilidad del sufrimiento de las víctimas– sería una “solicitud del perdón”⁷⁷ y también un primer paso para resolver el conflicto que genera el terrorismo.

4. ESTATUTO DE LA VÍCTIMA Y DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO.

En el capítulo precedente ya se pueden apreciar algunos derechos con que conforman el estatuto de las víctimas del terrorismo en España; sin embargo, en esta parte se trata de enfocar la situación de la víctima del terrorismo después del delito desde el punto de vista procesal sin perjuicio de que se haga mención a algún derecho precedente que tenga un carácter más bien reparatorio o indemnizatorio ya que estos, a la postre, están íntimamente vinculados a la celebración de un proceso penal.

La creación de un estatuto jurídico de la víctima en España es consecuencia de la sensibilidad hacia las víctimas y tuvo lugar al albur de la legislación internacional⁷⁸. El germen del antedicho estatuto fueron la Decisión Marco del Consejo 2001/220/JAI,

⁷⁵ MATE, Reyes. “La práctica de la justicia victimal y el valor público del testimonio de las víctimas del terrorismo”. Eguzkilore, núm. 26, Instituto Vasco de Criminología, 2012, pp. 194-196.

⁷⁶ MATE, Reyes. “La práctica de la justicia victimal y el valor público del testimonio de las víctimas del terrorismo”. Eguzkilore, núm. 26, Instituto Vasco de Criminología, 2012, p. 197.

⁷⁷ MATE, Reyes. “La práctica de la justicia victimal y el valor público del testimonio de las víctimas del terrorismo”. Eguzkilore, núm. 26, Instituto Vasco de Criminología, 2012, p. 198.

⁷⁸ PÉREZ RIVAS, Natalia. Los derechos de la víctima en el sistema penal español, Tirant Lo Blanch, 2017, p. 67.

de 15 de marzo y la norma que posteriormente la sustituyó, la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que imponían la necesidad de adaptar el ordenamiento español a las exigencias de la Unión Europea. En cuanto a su desarrollo, los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero en 2011 y Mariano Rajoy en 2013 trataron de emprender la reforma como modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; sin embargo, este formato fracasó y el legislador optó por un texto normativo independiente como fue la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito que tiene como norma de desarrollo el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre.

Aunque la Ley 4/2015 surge con vocación de unificar la dispersión normativa precedente, en absoluto puede decirse que la norma contenga todos los derechos de las víctimas ya que cada colectivo tiene reconocidos los suyos propios. Por ello, se puede afirmar que opera como un compendio de los derechos básicos de las víctimas de toda clase de delitos⁷⁹ que ha de ser completado con la remisión a otras leyes específicas. A juicio de Natalia Pérez Rivas, es criticable la falta de adaptación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal a la LEVID para dar cobertura procesal al ejercicio de sus derechos y así superar el carácter de mera declaración programática de los derechos de la víctima.

4.1. Derechos de la víctima.

Bajo la rúbrica “derechos básicos”, el Título I de la Ley 4/2015 recoge derechos comunes a todas las víctimas con independencia de que se hayan erigido o no como parte del proceso penal. De acuerdo con Agudo Fernández y otros⁸⁰, esos derechos se pueden dividir en los cuatro bloques que se abordan a continuación.

⁷⁹ PÉREZ RIVAS, Natalia. Los derechos de la víctima en el sistema penal español, Tirant Lo Blanch, 2017, p. 68.

⁸⁰ AGUDO FERNÁNDEZ, Enrique, JAÉN VALLEJO, Manuel y PERRINO PÉREZ, Ángel Luis. La víctima en la justicia penal. Dykinson, S.L., 2016, pp. 69-86.

4.1.1. Garantías de la comunicación.

En primer lugar, el artículo 4 LEVID contiene derecho de la víctima a entender y ser entendida cuya consecución requiere como condición previa que sea posible la comunicación entre emisor y el receptor, algo que solamente se consigue si ambos comparten un mismo código. La comunicación ha de garantizarse para que las víctimas puedan recibir adecuadamente información, apoyo y protección y para que puedan participar en los procesos penales. Este derecho tiene efectividad en cualquier actuación relacionada con la comisión de un delito, es decir, despliega sus efectos tanto ante los órganos jurisdiccionales como a la hora de realizar trámites administrativos o en sede policial y, de hecho, el apartado b) del precepto impone a esas autoridades y al personal de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas deberes correlativos encaminados a la realización del derecho. Para que la víctima se encuentre arropada, el apartado c) del artículo 4 LEVID permite que se designe a una persona de confianza a la hora de practicar cualquier diligencia.

Junto al derecho a entender y ser entendida es lógico hacer referencia al artículo 9 LEVID que contiene el derecho de la víctima a la traducción e interpretación gratuitas para los casos en los que no entienda la lengua oficial en la que se esté llevando a cabo la actuación correspondiente. En caso de que las Fuerzas de Seguridad o del Juez decidan no facilitar traducción a las víctimas, los apartados 4 y 5 habilitan a éstas para que recurran, respectivamente, ante el Juez de instrucción o en apelación.

4.1.2. Derecho a la información.

Este derecho se desdobra en dos momentos o dos actuaciones pudiéndose diferenciar el derecho a recibir información desde el primer contacto con las autoridades y derecho a recibir información sobre la causa penal.

El primero de ellos consiste en un derecho a obtener información procedente de las autoridades que, desde el primer contacto que tengan con las víctimas, deberán suministrarles información sin demoras y adecuándose a las circunstancias de los receptores de esa información. El derecho también implica que, en caso de haber

novedades, las autoridades deban suministrar información actualizada a los interesados. Teniendo en cuenta el carácter eminentemente procesal de la LEVID, este derecho tiene una finalidad de orientación de la víctima de manera que conozca en todo momento los derechos de los que es titular y no se trata de un derecho únicamente regulado por la Ley 4/2015 pues lo recogen preceptos de la Ley de Enjuiciamiento criminal –concretamente los artículos 109 y 282, modificados por la disposición final de la Ley 4/2015–. El Ministerio Fiscal y las Oficinas de Asistencia a las Víctimas también participan en este derecho a recibir información por mandato del apartado 2 del artículo 773 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el primer caso y de la mano del Real Decreto 1109/2015 en el segundo caso que imponen, respectivamente, el deber de informar de los derechos que asistan a la víctima en la normativa en vigor y el derecho de las víctimas a ser informadas por las Oficinas de los derechos por cuya efectividad éstas han de velar.

En segundo lugar, el derecho a recibir información sobre la causa penal aparece en el artículo 7 LEVID y se concede a la víctima independientemente de que se haya personado en el proceso penal o no. Este derecho también aparecía reconocido expresamente en la Directiva 2012/29/UE y se regula de manera pormenorizada dentro del “derecho a la información” al que se refiere el Real Decreto 1109/2015, norma que lo concreta para tratar de hacerlo más efectivo⁸¹ ya que extiende los deberes de los funcionarios que entren en contacto con las víctimas mandándoles facilitar información escrita o documentos que favorezcan la comprensión de la información a suministrar de acuerdo con el apartado primero del artículo 5 LEVID. De hecho, las víctimas también tienen la posibilidad de solicitar ser notificadas –ellas mismas, las Oficinas de Asistencia a las Víctimas o la Oficina de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional– de las resoluciones a las que se refiere el apartado 1 del artículo 7 LEVID que recaigan sobre la causa o aquellas que la dejen sin efecto. Finalmente, la Ley 4/2015 modificó el apartado 3 del artículo 785 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para imponer al Letrado de la Administración de Justicia el deber de informar por escrito y sin retrasos innecesarios del momento del juicio y de los extremos de la acusación.

⁸¹ AGUDO FERNÁNDEZ, Enrique, JAÉN VALLEJO, Manuel y PERRINO PÉREZ, Ángel Luis. La víctima en la justicia penal. Dykinson, S.L., 2016, p. 80.

4.1.3. Derechos como denunciante.

Están recogidos en el artículo 6 LEVID siendo de especial interés el derecho de la víctima a obtener copia certificada de la denuncia y, a aquellas víctimas que no entiendan o hablen ninguna de las lenguas oficiales, se les otorga el derecho a contar con un intérprete de manera gratuita junto con la posibilidad de obtener la antedicha copia traducida a su idioma. Estos derechos están estrechamente vinculados a los derechos de la víctima a entender y ser entendida y a la traducción e interpretación. Como en los casos anteriores, existe una modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal conexas a los derechos de la víctima como denunciante, concretamente de su artículo 281 que se refiere a una serie de sujetos no obligados a denunciar así como a la obligación del querellante a prestar una fianza que responda de los resultados de juicio.

4.1.4. Derecho de acceso a los servicios de asistencia y apoyo.

Con ellos, las administraciones públicas –especialmente las Oficinas de Asistencia a las Víctimas– ofrecen asistencia gratuita para no dejar a las víctimas sin apoyo respetando en todo momento la privacidad de los damnificados.

A esos servicios también tendrán acceso con carácter gratuito los familiares de las víctimas cuando los delitos revistan una especial gravedad –en razón de los daños que provoque el ilícito y de las necesidades específicas de las víctimas–. El artículo 10 LEVID contiene también una referencia expresa a los hijos menores de lo que puede concluirse que la norma está considerando que estas personas pueden tener más necesidad de acudir a los referidos servicios.

En este caso, el deber de los funcionarios consistirá en dirigir a las víctimas hacia las Oficinas de Asistencia a las Víctimas bien porque éstas lo pidan; o bien, porque las autoridades lo consideren necesario por la gravedad del delito. El artículo 35 del Real Decreto 1109/2015 manda lo mismo al Letrado de la Administración de Justicia que, además de las circunstancias anteriores, habrá de valorar la vulnerabilidad de la víctima.

Las funciones de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas se recogen en los artículos 28 LEVID y 19 a 32 del Real Decreto 1109/2015.

Como garantía a todos los derechos anteriormente expuestos, para catástrofes o delitos especialmente graves, el artículo 8 LEVID la Ley 4/2015 impone el denominado periodo de reflexión⁸² de 45 días que consiste en una prohibición a Abogados y Procuradores a dirigirse a las víctimas directas o indirectas para ofertar sus servicios y que no opera cuando sean las propias víctimas quienes demanden estos servicios.

4.2. Derechos específicos de las víctimas del terrorismo.

Analizar de manera específica los derechos de las víctimas del terrorismo no supone reconocer que éstas tengan unos derechos diferentes respecto de los que el ordenamiento reconoce específicamente a las víctimas de otros delitos, simplemente se busca acercarse a ellos adoptando otra perspectiva.

Al igual que ha ocurrido con la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito, hablar de los derechos de las víctimas del terrorismo es producto de la importancia que estas han ido adquiriendo como consecuencia del papel central que la víctima ha pasado a ocupar en el ordenamiento español. De este modo, aparecen potestades y derechos que buscan servir a la protección de su condición para lograr, como fin último, una reparación integral⁸³.

4.2.1. Derecho a la memoria y verdad.

Memoria y verdad son dos de los fundamentos que ordenan la normativa española referida a las víctimas del terrorismo ya que sus finalidades son, respectivamente, evitar

⁸²AGUDO FERNÁNDEZ, Enrique, JAÉN VALLEJO, Manuel y PERRINO PÉREZ, Ángel Luis. La víctima en la justicia penal. Dykinson, S.L., 2016, p. 86.

⁸³ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

que haya olvido de la barbarie terrorista y garantizar que actos de esa índole no se vuelven a repetir. Además, también buscan dar a las víctimas el reconocimiento que merecen.

Desgajando ambos, el derecho a la verdad sería, según Cástulo Cisneros Trujillo, un <<atributo de naturaleza individual o colectivo que tienen las víctimas y la sociedad de conocer las circunstancias en las cuales acaecieron las vulneraciones a sus derechos, así como al no olvido de situaciones fácticas que generaron las violaciones>>⁸⁴. Como se acaba de señalar, ese derecho tiene una vertiente individual y otra colectiva que se aprecian al comprobar que el derecho a la verdad se puede subdividir en el derecho a recordar, consistente en el empleo por parte del Estado de los medios suficientes para preservar la memoria colectiva y; por otro lado, en el derecho a saber que está compuesto por el derecho a conocer las circunstancias en las que se produjo la vulneración de derechos humanos que constituye el atentado terrorista pero también por la aclaración que ha de darse a las víctimas y sus parientes sobre el contexto en el que los hechos lesivos de derechos fundamentales se produjeron⁸⁵.

Por parte del Estado, la realización del derecho a la verdad requiere el desarrollo de un proceso que implica poder ejercitar libremente el derecho a buscar y recibir información, formar comisiones de investigación y emprender medidas que habiliten a los órganos jurisdiccionales para llevar a cabo las actuaciones precisas para completar sus investigaciones; sin embargo, asegurar este derecho a las víctimas se antoja tarea complicada porque no existen registros oficiales de víctimas del terrorismo, tampoco de causas judiciales por delitos de terrorismo ni siquiera uno que vincule ambos y esto, en la práctica, complica el esclarecimiento de los hechos a pesar de que sí hay una facultad de acceso a toda la información existente sobre los procedimientos y las investigaciones para conocer cómo se desarrollaron los hechos y quiénes los perpetraron.

⁸⁴ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

⁸⁵ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

El derecho a la memoria está muy influenciado por la Ley 29/2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, cuyo artículo 56 insta a los poderes públicos a favorecer medidas activas para el recuerdo y el reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la celebración de actos conmemorativos, el empleo de símbolos, la instalación de monumentos o sirviéndose de elementos análogos. También el artículo 57 participa de este cometido al mandar al Gobierno la construcción de un Centro Nacional para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo en el País Vasco que se ocupe de crear una memoria colectiva para concienciar a la ciudadanía de la defensa de la libertad y los derechos humanos. Ambos preceptos permiten ver las obligaciones que se imponen al Estado de cara a la verdad que ha de ser íntegra, completa y pública de manera que beneficie a la víctima y a la sociedad⁸⁶.

4.2.2. *Derecho a la justicia.*

El derecho a la justicia es <<la obligación que tiene el Estado de investigar, juzgar y condenar con penas adecuadas a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos⁸⁷>>. Confiere al damnificado la posibilidad de acudir a la administración de justicia y exigir –mediante medios procesales o administrativos– que el Estado cumpla con las obligaciones y deberes que el ordenamiento le impone para con las víctimas. Se trata de una forma de cumplir con su cometido de impedir la impunidad de los responsables por actos terroristas al mismo tiempo que se cumplen las previsiones de las víctimas dirigidas a obtener una respuesta estatal justa frente al injusto del que han sido objeto. Así, el Estado va a ser un participante más en el proceso penal.

En el marco de este derecho a la justicia estaría la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2017/541/UE de 15 de marzo de 2017, cuyo artículo 24.1 manda a los Estados miembros garantizar, cuando el atentado se produzca en el territorio de ese Estado, que no sea necesaria la denuncia de las víctimas del terrorismo o de los

⁸⁶ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

⁸⁷ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

afectados por un acto terrorista para que los delitos a los que la Directiva se refiere sean investigados y enjuiciados. Esta norma comunitaria conecta con la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2012/29/UE de 25 de octubre de 2012 sobre normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos porque, dentro del derecho a la justicia, trata la garantía de la información que tiene por finalidad permitir a las víctimas el ejercicio de sus derechos de forma adecuada y se articula de manera que los datos que se suministren a la víctima tengan en cuenta el tipo de delito que ha sufrido, sus necesidades y circunstancias específicas y la fase en la que se encuentre el procedimiento. Esa directiva también hace posible que la víctima, si así lo desea, reciba información sin dilaciones sobre el curso del proceso penal y sobre las medidas de protección que se adopten⁸⁸. Finalmente, desde el punto de vista del proceso penal, para las víctimas del terrorismo, cobran importancia ciertos derechos de participación reconocidos en el capítulo III de la Directiva 2012/29/UE. Eso sí, hay que matizar que es cada Estado miembro el que fija las condiciones de ejercicio de los referidos derechos.

El primero de los derechos anteriormente referidos a los que cabe aludir es el derecho a ser oído, que consiste en dar audiencia a la víctima pero también en otorgarle la posibilidad de presentar pruebas. Con ello, la víctima ve garantizado su derecho de defensa. Además, se permite que tanto el denunciante como las víctimas directas e indirectas de un atentado recurran el sobreseimiento de un proceso penal cuando la autoridad judicial haya decidido suspenderlo por alguna razón. En tercer lugar, la Directiva 2017/541/UE remite a la Directiva 2012/29/UE en el sentido de obligar a los Estados a que articulen medidas de protección cuando haya riesgo de que las víctimas de atentados terroristas o sus familiares sufran represalias, intimidación o victimización secundaria como consecuencia de su participación en el proceso penal. Las medidas de protección se refieren al plano físico –básicamente impedir el contacto entre víctima y victimario en sede judicial– y al psicológico –se trata de restringir los interrogatorios a los casos en que sean estrictamente necesarios y de permitir a la víctima ir acompañada en todo momento por su representante legal o por una persona de su elección–.

⁸⁸ CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. La Ley Penal, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

También las normas estatales permiten que el derecho a la justicia sea efectivo y, en este sentido, cabe hacer referencia al desarrollo del mismo que hace el Código penal al castigar con la pena máxima el delito de terrorismo cuando el atentado terrorista causa víctimas mortales, también impide que ese delito prescriba e impone al condenado por terrorismo la pena accesoria de alejamiento de la víctima. Por otro lado, está la Ley 29/2011 que se adelanta a la normativa de la Unión Europea en algunas cuestiones pues configuró el ya mencionado aislamiento físico entre víctima y victimario durante la participación en el proceso penal y también la asistencia jurídica gratuita para las víctimas del terrorismo con medidas como no ser condenadas en costas cuando sean vencidas en cualquier etapa del proceso sin importar en qué instancia se encuentre. No hay que olvidar que esta norma veta cualquier acto que pudiera consistir en un reconocimiento, homenaje o exaltación de organizaciones terroristas o de miembros de los mismos.

4.2.3. Derecho a la reparación.

Los derechos anteriores constituyen mecanismos de reparación no pecuniarios que se establecen conforme a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2017/541/UE de 15 de marzo de 2017, norma que manda a los Estados miembros que a las víctimas del terrorismo se les garanticen servicios de apoyo y que estos estén a su disposición inmediatamente después del atentado y mientras sea necesario con la finalidad de satisfacer sus necesidades. Éstas han de entenderse en los términos de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2012/29/UE de 25 de octubre de 2012 encargada, como se ha comprobado, de las normas mínimas sobre derechos y apoyo y protección a las víctimas de delitos.

La Directiva 2012/29/UE también hace a la vertiente patrimonial de la cuestión reparatoria ya que el artículo 16 reconoce a las víctimas del terrorismo –dando prevalencia al derecho de cada Estado– un derecho a obtener en un plazo razonable durante el proceso penal resolución sobre la indemnización por daños y perjuicios. No es necesario ahondar en la reparación económica dado que ésta se sujeta a la regulación de la Ley 29/2011 de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas

del Terrorismo que se trató en el apartado 3.4. de este trabajo que distinguía entre indemnizaciones por daños y prestaciones sociales con fundamento en el principio de solidaridad con las víctimas del terrorismo.

5. FIGURAS ASOCIADAS A LA REVICTIMIZACIÓN: DELITOS DE ENALTECIMIENTO DEL TERRORISMO. EL RELATO HISTÓRICO Y LA MEMORIA PÚBLICA.

5.1. Los delitos de enaltecimiento del terrorismo.

La configuración que la LO 2/2015 imprime a los delitos de enaltecimiento del terrorismo es en parte una respuesta a los nuevos métodos de captación y adoctrinamiento que emplean los grupos terroristas que operan a nivel internacional. Por ello, se puede señalar que es la primera reforma del ordenamiento español que no tiene como base las actuaciones de la banda terrorista ETA sino la forma de operar de los grupos yihadistas que recientemente han atentado en suelo europeo. En este sentido, la LO 2/2015, al igual que las Decisiones Marco 2002/475/JAI y 2008/19/JAI que la inspiran, es muy consciente de la gran importancia que el uso de internet tiene en la difusión de ideas radicales y de contenidos para extender el terror por todo el mundo y también para entrenar a nuevos terroristas.

El precepto de base es el artículo 578 CP que ha mantenido la conducta típica castigando las conductas de ensalzamiento del terrorismo, aquellos que lo justifican y las que humillan a las víctimas. Así, tras la LO 2/2015 el apartado 1 del artículo 578 mantiene su enunciado pero hay una redefinición del concepto⁸⁹ que deriva de la redacción del artículo pues ha desaparecido la referencia a que la expresión pública deba ser hecha “por cualquier medio de expresión pública o difusión” como señalaba la LO 7/2000. Lo que hace la reforma es imponer la pena en su mitad superior cuando se hubiesen empleado medios de comunicación, internet, servicios de comunicaciones electrónicas o tecnologías de la información. Parece pues evidente la consideración por

⁸⁹ CORRECHER MIRA, Jorge. “El delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas tras la reforma de la LO 2/2015 en materia de delitos de terrorismo”. Revista General de Derecho Penal, núm. 27, Iustel, 2017, p. 5.

parte del legislador del uso masivo de medios de comunicación como las redes sociales ya que, con anterioridad, solamente se cometía la conducta típica de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas cuando la exaltación de la actividad terrorista o el menosprecio a las víctimas se hiciese empleando canales aptos para ser considerados como medios de difusión o expresión pública.

Como se acaba de señalar, la modalidad que en la regulación anterior constituía el tipo genérico pasa ahora a ser el tipo agravado y está recogida en el apartado 2 del artículo 578 CP. En este caso, sí que es necesaria “la difusión de servicios o contenidos accesibles al público a través de medios de comunicación, internet, o por medio de servicios de comunicaciones electrónicas o mediante el uso de tecnologías de la información”⁹⁰ por lo que, con esta redacción, el legislador hace referencia expresa a la proyección pública que forma parte de los requisitos objetivos del tipo y, simultáneamente, la adapta a las nuevas formas de comunicación⁹¹.

Comparando ambos apartados, se puede señalar que el supuesto de hecho del primero se restringe a muy pocas situaciones ya que, cuando no se empleen los medios de difusión del apartado 2, la conducta típica quedaría circunscrita a la expresión de opiniones “en un ámbito privado”⁹². Tal y como se tipifica en el Código penal, se hace difícil aceptar la conducta anteriormente descrita como delito porque da lugar a problemas de compatibilidad con la apología de manera que no se sabe con precisión si se está ante una conducta apologética en los términos del artículo 18 CP –no siempre delictiva– o ante un delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas. Otro problema que genera este delito es que, la expansión de la conducta constitutiva del mismo derivada de la indeterminación del bien jurídico protegido podría colisionar con la libertad de expresión que proclama el artículo 20 CE dando lugar a una sanción desproporcionada.

⁹⁰ Artículo 578. 2 CP.

⁹¹ CORRECHER MIRA, Jorge. “El delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas tras la reforma de la LO 2/2015 en materia de delitos de terrorismo”. Revista General de Derecho Penal, núm. 27, Iustel, 2017, p. 6.

⁹² CORRECHER MIRA, Jorge. “El delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas tras la reforma de la LO 2/2015 en materia de delitos de terrorismo”. Revista General de Derecho Penal, núm. 27, Iustel, 2017, p. 6.

5.2. Revictimización y memoria.

5.2.1. *El fenómeno de la victimización repetida o revictimización.*

Como se estableció en el capítulo segundo, mientras que la victimización primaria deriva directamente del hecho delictivo, la secundaria se debe a la respuesta negativa que el sistema social –institucional, policial, judicial, administrativo, sanitario, etc.– da a la víctima o bien la carencia o inexistencia de respuesta por parte de las instituciones⁹³.

Dentro del sistema jurídico-penal, pueden generar revictimización los funcionarios que interactúan con la víctima, ya que los agentes buscan agilidad en la resolución de los trámites burocráticos; también los forenses al centrarse en la obtención de pruebas o, en el caso de los peritos, al no tener en cuenta que cuestionar el testimonio de las víctimas pueda generar victimización secundaria y finalmente los jueces cuando aplican un ordenamiento que no protege a la víctima sino que castiga al victimario sobre la base de una presunción de inocencia que implica dudar sobre la declaración de la víctima⁹⁴. La revictimización institucional es especialmente nociva para la víctima porque provoca daños emocionales en personas cuya autoestima está comprometida como consecuencia de la experiencia traumática que han vivido y por proceder de los poderes públicos, instancias concebidas para amparar a las víctimas, de manera que surge una sensación de vacío y desaliento en los afectados. A nivel social, existen otras fuentes de victimización secundaria como los medios de comunicación ya que en ocasiones no tratan convenientemente la información y, al tratar los hechos, no realizan un diagnóstico adecuado de la situación. Uno de los elementos o consecuencias ligadas a la revictimización es la sensación de impunidad ya que la actitud de la sociedad no pronunciándose o justificando las acciones terroristas provoca una transferencia o falta de asunción de la responsabilidad del terrorista que

⁹³ BERNAL PÉREZ, Carmen. “Causas y Consecuencias del proceso de victimización en las víctimas del terrorismo”. Trabajo Social Hoy, núm. 67, Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid, 2012, p. 12.

⁹⁴ ECHEBURÚA, Enrique, DE CORRAL, Paz y AMOR, Pedro Javier. “Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos”. Psicothema, vol. 14, supl., Colegio Oficial de Psicólogos del Principado de Asturias, 2002, p. 142.

puede desembocar en la completa negación de la significación de la víctima⁹⁵ o llevar a su criminalización llegando a considerarse responsable del ataque sufrido. De ese modo, cuando a los victimarios no se les asigna la responsabilidad que les corresponde, se crea la victimización repetida de la víctima.

Esa victimización repetida no solo atañe a la víctima sino también a su círculo más cercano cuando ambos se dan cuenta de que, además de la comunidad en la que viven, también sus allegados justifican los delitos cometidos por los terroristas o son indiferentes a ellos. Las conductas que generan una revictimación no tienen por qué ser activas, es decir, no solo la justificación en público o el apoyo en movilizaciones sociales o concentraciones a los terroristas pueden ser conductas revictimizadores sino que actitudes pasivas como rehuir a la víctima o evitar el contacto con ella y con sus familiares provocan esta victimización repetida. El filósofo Aurelio Arteta ofrece una clara explicación del fenómeno al señalar que los males sociales y públicos –como el terrorismo–, a diferencia de los de naturaleza privada, están causados por pocos sujetos pero requieren a otros muchos que, mediante su aquiescencia, los consientan. Esto se debe a que los sujetos morales solamente tendemos a identificarnos como culpables ante la comisión directa de conductas dañinas. Por su parte, el perjuicio causado por el no hacer no es identificado como lesivo y, como su propio nombre indica, no deja de ser un mal. Más allá de los daños morales que se pueda causar a cada víctima a título individual, la revictimización puede dar lugar a una distorsión colectiva de los roles de víctimas y victimarios⁹⁶ –invirtiéndolos– de forma que es a las víctimas a quienes la sociedad impone la labor y la responsabilidad de la reconciliación.

5.2.2. *La construcción de una memoria pública desde las instituciones: organismos, proyectos e iniciativas.*

El terror y el fin de la actividad armada de ETA han marcado y marcarán por siempre la historia de España y, por supuesto, a la sociedad española. Esos hechos históricos han traído consigo la cuestión aún sin respuesta sobre qué relato extraer de lo ocurrido

⁹⁵ SERRANO, Ágata. “La lucha social contra el terrorismo: Testimonios de algunas víctimas de ETA”. Eguzkilore, núm. 26, Instituto Vasco de Criminología, 2012, p. 263.

⁹⁶ SERRANO, Ágata. “La lucha social contra el terrorismo: Testimonios de algunas víctimas de ETA”. Eguzkilore, núm. 26, Instituto Vasco de Criminología, 2012, p. 267.

en España durante más de cuarenta años ante el peligro de caer en lo que la frase de Jorge Agustín Nicolás Ruiz de Santayana sentencia: “Quién olvida su historia está condenado a repetirla”. Así, pese a que son principalmente las víctimas quienes anhelan que no se olvide rápidamente lo que desgraciadamente han tenido que vivir, también los historiadores hacen una llamada de atención sobre la cuestión en parte porque quienes se han querido apoderar del relato histórico han sido los miembros de la *izquierda abertzale* que, a través de un entramado de plataformas, fundaciones y grupos, han tratado de justificar la trayectoria de ETA. En ese sentido, son muy representativos los esfuerzos por monopolizar el relato histórico que marcas electorales *abertzales* como Bildu o Sortu han hecho a través de medios como el *Diario Gara* o *Eguin*.

Mirando a la revictimización como problema tradicional que existió desde el inicio de la actividad armada de ETA, es necesario analizar cómo se encuentra la memoria pública –en el País Vasco y en España– porque es el mecanismo que puede conducir hacia la construcción de una sociedad articulada bajo el respeto de valores como el reconocimiento de la problemática y el sufrimiento de las víctimas.

Desde las propias administraciones vascas se ha tratado de contrarrestar esa labor desesperada de justificación de los crímenes etarras. Al efecto existe un órgano específico que, desde 2012, se ocupa de colaborar con el Gobierno Vasco en la definición y dirección de las actuaciones para consolidar definitivamente la paz y lograr la normalización de la convivencia en el País Vasco: la Secretaría de Paz y Convivencia que, por la orientación humanitaria que ha tomado, actualmente se denomina Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

El documento que rige las actuaciones del antedicho órgano es el Plan de Convivencia y Derechos Humanos (2017-2020) que sustituye al Plan de Paz y Convivencia (2013-2016). Con él, lo que busca el Ejecutivo vasco es, tras el anuncio del fin de la actividad armada de ETA en 2011, la aproximación a una convivencia conciliada, integrada e integradora que se asiente en el compromiso con los derechos humanos⁹⁷. Así, todas

⁹⁷ Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación (España). Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020. [en línea]. un objetivo de encuentro social, la opción por

las políticas se orientan en última instancia a crear condiciones para el encuentro social ya que este necesita una sociedad integradora, tendente a la igualdad de oportunidades y capaz de abordar sus desacuerdos con reglas y valores compartidos. Esta idea permite explicar la situación de los derechos humanos como base para esa convivencia y es que los mismos son la referencia universal para favorecer una convivencia inclusiva que evite la discriminación y establecen las reglas básicas para afrontar los conflictos de convivencia.

Entre las iniciativas de la Secretaría, hay una que supone una especial consideración de las víctimas porque aboga por seguir impulsando las políticas de las últimas legislaturas en materia asistencial, de reconocimiento y de reparación, en especial las que están dentro de marco normativo de la Ley 4/2008. Este proyecto tiene como fin contribuir a completar los procesos de reconocimiento y reparación de las víctimas fomentando su participación en la creación de la convivencia así como poniendo los medios para que se sientan atendidas y se identifiquen como un partícipe más en la consecución de la convivencia. Por otro lado, la iniciativa promueve los derechos de verdad, justicia y reparación correspondientes a todas las víctimas. Las líneas en las que se desarrolla la labor de la Secretaría de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación son la continuidad con las actuaciones anteriores en la materia, el desarrollo de la Ley 12/2016 de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en un contexto de motivación política, la promoción de la unión entre víctimas y sociedad y su participación en la construcción de la convivencia y la evaluación de las tareas pendientes para el reconocimiento de las víctimas.

Un organismo a cuyo trabajo cabe hacer referencia es Gogora, el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos del Gobierno Vasco que, de acuerdo con la ley que lo crea, asume el compromiso de elaborar una política de memoria pública guiado por dos principios: por un lado, la responsabilidad de recordar, conmemorar, compartir y transmitir una memoria democrática y, por otro

la empatía. [Vitoria]: Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación. <https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/documentos_paz_convivencia/es_def/adjuntos/1-Plan-de-convivencia.pdf> [Consulta: 28 sept. 2020]. p. 23.

lado, la canalización de la participación ciudadana en esa tarea de configuración de la memoria pública. La misión de Gogora se dirige a rescatar y transmitir los valores democráticos que inspiraron la defensa de los derechos fundamentales en un clima de violencia. Así, el objetivo principal de la institución es ser el cauce de expresión del diálogo ciudadano para conseguir construir mayores cotas de igualdad, libertad y democracia. Esto se consigue con cuatro objetivos específicos: aportación cualitativa en el diseño, promoción, desarrollo y ejecución de una política pública que ensalce los valores éticos y principios democráticos sustanciales a la memoria en la lucha por la libertad; la promoción de la conmemoración de los valores políticos y sociales para la comprensión por la sociedad del proceso de defensa de la libertad y del desarrollo democrático; la preservación y difusión del testimonio de las víctimas y, finalmente, la promoción, difusión y defensa de los derechos humanos y los valores de la paz.

El Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos impulsa tres tipos de proyectos siendo interesantes a los efectos de este trabajo dos de ellos: los de Memoria Reciente, situados en el mismo marco temporal que las leyes de víctimas del terrorismo (1960-2015) y los transversales que, con su proyección atemporal y su carácter estructural o instrumental, sirven a los anteriores. Además, en coordinación con el Gobierno Vasco, el Plan de Actuación de Gogora (2017-2020) ha delimitado una serie de ámbitos de actuación que se desarrollan paralelamente al Plan de Convivencia y Derechos humanos 2017-2020. Esto da lugar a una delimitación de ámbitos entre Gogora y la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación siendo los propios de aquélla la participación en todo tipo de proyectos de investigación sobre memoria, la recogida de testimonios de víctimas de organizaciones terroristas y la socialización de la memoria mediante su divulgación y participación. Aquí estaría incardinada la iniciativa “Plaza de la Memoria”⁹⁸ que trata de recordar lo que no se debe repetir y merece ser promovido abogando por una participación social plural en la construcción de dicha memoria. Gogora también se

⁹⁸ Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos (España). *Plan de Actuación 2017-2020*. [en línea]. *una plaza pública para la memoria y la empatía*. [Bilbao]: Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos. <https://www.gogora.euskadi.eus/contenidos/informacion/gogora_dokumentuak/es_def/GOGORA-PROGRAMA-2017-20-cast.pdf> [Consulta: 26 sept. 2020]. p. 25.

ocupa de incorporar las dimensiones histórica y ética de la memoria en los ámbitos educativos y universitarios en colaboración con los agentes educativos así como de promover los actos institucionales coordinando instituciones e iniciativas memoriales, impulsando políticas municipales de memoria y el Día de la Memoria y conectando instituciones internacionales de memoria.

Sus principales iniciativas sobre Memoria Reciente son la colaboración con instituciones vascas sobre Memoria Reciente, la creación de un fondo audiovisual público sobre Memoria y el desarrollo de aportaciones educativas de la Memoria. La primera de ellas consiste en colaborar con las Diputaciones, los ayuntamientos y EUDEL en las políticas públicas en materia de memoria. Para ello, Gogora impulsa la celebración del Día de la Memoria tratando de que se apoye tanto por los ciudadanos como por el mayor número de ayuntamientos posible y también se trata de fomentar la colaboración entre instituciones asesorándolas y ofreciéndoles documentación para poner en marcha distintas actividades. En segundo lugar, el Instituto trabaja para la creación de una base de datos formada por testimonios, vídeos y documentales que sitúe a Gogora como fondo documental de referencia en la materia. Para ello, se amplió el programa Gertu, pasando éste a estar en manos de la institución –anteriormente dependía de la Secretaría General para la Paz y la Convivencia– que se encargó de abordar la segunda fase. Mientras que la primera fase consistió en grabar testimonios de familiares de víctimas asesinadas, la segunda supuso una ampliación a testimonios de amenazados y secuestrados residentes en Euskadi para, a partir de 2017, contar con otro tipo de víctimas. Junto a Gertu, también se han recabado testimonios de ciudadanos que han querido aportar su memoria y se ha puesto en marcha el programa Memoria Social de Euskadi que se centra en recopilar grabaciones sobre colectivos que en los últimos años han tenido una especial relevancia tales como partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales para la paz y los derechos humanos, etc. Asimismo, Gogora pondrá en marcha un programa de concesión de subvenciones para realizar documentales. La última de las iniciativas sobre Memoria Reciente son las aportaciones educativas a la memoria que tratan de ofrecer instrumentos para promover la incorporación a los currículos educativos de los aspectos histórico y ético de la memoria en coordinación con las instituciones y los agentes educativos del País Vasco. Además, pone en marcha otras acciones como la

celebración de jornadas especializadas en la materia o la creación de una plataforma virtual de contenidos de Gogora.

Los proyectos que se emprenden desde las administraciones vascas no están exentos de críticas siendo reveladoras las procedentes de asociaciones de víctimas, partidos políticos e incluso expertos hacia ciertas medidas implementadas por el Gobierno Vasco en el ámbito educativo. Estos sectores consideran que a las generaciones más jóvenes se les ha querido mostrar el fenómeno del terrorismo en el País Vasco desde una perspectiva excesivamente neutral⁹⁹ para no perjudicar al nacionalismo. Mientras que iniciativas como *Adi-Adian* –módulo en el que víctimas de distintas expresiones de violencia en Euskadi dan charlas a los jóvenes– cuentan con un respaldo amplio de grupos parlamentarios y medios de comunicación, otras como *Herenegun!* –proyecto de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación– han sido combatidas –incluso tras ser reformuladas–, entre otras cuestiones, por no deslegitimar el terrorismo de ETA. Partidos políticos como el Partido Popular consideran que es inaceptable que en la mencionada unidad didáctica haya testimonios de la *izquierda abertzale*, no se combata el proyecto político de ETA y se justifique el Pacto de Estella como un intento de iniciar un proceso de paz aún cuando del mismo se excluyó a los partidos no nacionalistas¹⁰⁰. Por su parte, COVITE considera que *Herenegun!*, al incluir testimonios de quienes ni siquiera han condenado la actividad de ETA, manipula la historia y ello contribuye a que los herederos de ETA se apropien del relato histórico¹⁰¹.

⁹⁹ SEGOVIA, Mikel. “ETA y la violencia, el 'tabú' roto en las aulas”. El Independiente [Madrid], 12 de noviembre de 2017. <<https://www.elindependiente.com/politica/2017/11/12/eta-violencia-tabu-roto-aulas-se-oculto-generaciones-completas/>>. [Consulta: 5 oct. 2020].

¹⁰⁰ EFE. “El PP pide que se retire el programa educativo Herenegun! porque no combate el proyecto de ETA”. El Mundo [Vitoria], 19 de noviembre de 2019. <<https://www.elmundo.es/pais-vasco/2019/11/19/5dd3ccbafc6c838f668b47b9.html>>. [Consulta: 5 oct. 2020].

¹⁰¹ GONZÁLEZ EGAÑA, Arantza. “Covite asegura que el Gobierno Vasco retirará de Herenegun! los testimonios de sus víctimas”. El Diario Vasco [Bilbao], 4 de diciembre de 2019. <<https://www.diariovasco.com/politica/covite-asegura-gobierno-20191204131157-nt.html>>. [Consulta: 5 oct. 2020].

6. CONCLUSIONES.

Primera.- El sistema penal español no cuenta en la actualidad con una definición concreta de víctima que pueda emplearse indistintamente en la diversidad de ramas de la ciencia penal.

Segunda.- Es importante dotar a la víctima de mayor protagonismo en el sistema penal vigente; sin embargo, no se puede pasar de un modelo centrado mayormente en la persona del delincuente por otro que de una importancia excesiva a la víctima.

Tercera.- Existe una vocación de encuentro entre el interés social y el interés por la situación de la víctima que se manifiesta en la existencia de delitos a mitad de camino entre aquellos solamente perseguibles de oficio y los que solo se pueden perseguir por iniciativa del ofendido.

Cuarta.- En nuestros días, el terrorismo ha dejado de ser un fenómeno circunscrito a países en concreto para trascender a sus fronteras. El terrorismo radical de izquierda o de derecha ha sido sustituido por otro de carácter global que constituye una amenaza para la comunidad internacional y que ésta trata de combatir con los instrumentos jurídicos y la cooperación entre Estados articulada a través de organizaciones internacionales como la ONU –destacan los esfuerzos del Consejo de Seguridad– o la Unión Europea –dónde es muy importante el papel de la Política Exterior y de Seguridad Común–.

Quinta.- El reconocimiento de las víctimas del terrorismo no ha sido una constante en la sociedad española, se ha afianzado con un ordenamiento antiterrorista naturalmente obra del legislador pero que se ha conseguido por el ahínco de las víctimas en visibilizar su situación y como un acto de solidaridad de la ciudadanía hacia ellas.

Sexta.- La normativa de reparación de las víctimas del terrorismo en España ha adquirido un verdadero carácter integral pues, verdaderamente, se ha pasado de la indemnización económica de la víctima a considerar cómo apoyar a este colectivo en

todas las facetas de su vida. Esta evolución responde a un sentimiento de solidaridad de la ciudadanía para con las víctimas.

Séptima.- Aunque ha habido intentos de adaptar el ordenamiento jurídico español para que los derechos de las víctimas se regulen de forma conjunta, esta aspiración no se ha conseguido; sin embargo, sí que existe un cuerpo legal de referencia en el ámbito procesal como es la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto jurídico de la víctima del delito que reúne los derechos procesales básicos de las víctimas. Luego serán otras normas las que concreten cada uno de los derechos de los diferentes colectivos de víctimas en atención a sus características especiales.

Octava.- La revictimización es otra de las consecuencias que históricamente ha sufrido la víctima del terrorismo después del delio. Pese a que inicialmente nada se hacía por paliar este fenómeno dejando a la víctima socialmente aislada, parece que el fenómeno se está revirtiendo desde que, primero el Estado y la sociedad, y luego la ley se han puesto del lado de las víctimas.

Novena.- En los últimos años, los esfuerzos de la instituciones vascas por caminar hacia una sociedad dominada por el respeto y que trabaje por la reconciliación y el reconocimiento de las víctimas están patentes a través de las acciones del propio Ejecutivo mediante la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación y organismos como el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos. No obstante, las políticas implementadas en este sentido, como ocurre con algunas iniciativas en el ámbito educativo, son excesivamente neutrales y no deslegitiman con claridad el terrorismo quizá con la intención de no perjudicar al nacionalismo vasco.

7. BIBLIOGRAFÍA.

AGUDO FERNÁNDEZ, Enrique, JAÉN VALLEJO, Manuel y PERRINO PÉREZ, Ángel Luis. *La víctima en la justicia penal*. Madrid: Dykinson, S.L., 2016.

AGUILAR CÁRCELES, Marta María, MORILLAS FERNÁNDEZ, David Lorenzo y PATRÓ HERNÁNDEZ, Rosa María. *Victimología: un estudio sobre la víctima y los procesos de victimización*. Madrid: Dykinson, S.L., 2011.

ALONSO, Rogelio. “El Estado contra ETA: Entre la derrota policial y la victoria política”. *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 34, Fundación FAES, 2012, pp. 139-170.

BACA BALDOMERO, Enrique (coord.), ECHEBURÚA ODRIOZOLA, Enrique (coord.), TAMARIT SUMALLA, Josep M^a (coord.) et al. *Manual de Victimología*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2006.

BERISTAIN, Antonio. *Nueva Criminología desde el Derecho Penal y la Victimología*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1994.

BERNAL PÉREZ, Carmen. “Causas y Consecuencias del proceso de victimización en las víctimas del terrorismo”. *Trabajo Social Hoy*, núm. 67, Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid, 2012, pp. 8-15.

BUESA, Mikel. “Víctimas del terrorismo y política del perdón”. *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 10, Fundación FAES, 2006, pp. 9-22.

CASTRO, Lorenzo. “GRAPO, El largo final de un ciclo de violencia”. *Tiempo Devorado. Revista de Historia Actual*, vol. 3, núm. 1, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016, pp. 53-73.

CISNEROS TRUJILLO, Cástulo. “El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España”. *La Ley Penal*, núm. 113, Wolters Kluwer, 2018.

CORRECHER MIRA, Jorge. “El delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas tras la reforma de la LO 2/2015 en materia de delitos de terrorismo”. *Revista General de Derecho Penal*, núm. 27, Iustel, 2017, pp. 1-16.

DOMÍNGUEZ IRIBARREN, Florencio. “El efecto sobre los terroristas del apoyo a las víctimas del terrorismo”. *El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia*, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, pp. 93-104.

ECHEBURÚA, Enrique, DE CORRAL, Paz y AMOR, Pedro Javier. “Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos”. *Psicothema*, vol. 14, supl., Colegio Oficial de Psicólogos del Principado de Asturias, 2002, pp. 139-146.

EFE. “El PP pide que se retire el programa educativo Herenegun! porque no combate el proyecto de ETA”. *El Mundo* [Vitoria], 19 de noviembre de 2019. <<https://www.elmundo.es/pais-vasco/2019/11/19/5dd3ccbafc6c838f668b47b9.html>>. [Consulta: 5 oct. 2020].

FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, Gaizka. “Bombas y votos. ETA Militar y el nacimiento de *Herri Batasuna* (1977-1980)”. *Coetánea: III Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, 2010, pp. 353-363.

GALAIN PALERMO, Pablo. *La reparación del daño a la víctima del delito*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010.

GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. *La víctima en el Derecho penal español*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014.

GARRIDO MAYOL, Vicente. “La reparación a las víctimas del terrorismo: de la responsabilidad a la solidaridad”. *El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia*, núm. 9, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2009, pp. 121-139.

GONZÁLEZ EGAÑA, Arantza. “Covite asegura que el Gobierno Vasco retirará de Herenegun! los testimonios de sus víctimas”. *El Diario Vasco* [Bilbao], 4 de diciembre

de 2019. <<https://www.diariovasco.com/politica/covite-asegura-gobierno-20191204131157-nt.html>>. [Consulta: 5 oct. 2020].

HIDALGO GARCÍA DE ORELLÁN, Sara. “El socialismo guipuzcoano y el terrorismo de ETA en los inicios de la democracia. Historia y Memoria. 1977-1984”. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 21, Universidad de Alicante, 2020, pp. 249-268.

Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos (España). *Plan de Actuación 2017-2020*. [en línea]. *una plaza pública para la memoria y la empatía*. [Bilbao]: Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos.<
https://www.gogora.euskadi.eus/contenidos/informacion/gogora_dokumentuak/es_def/GOGORA-PROGRAMA-2017-20-cast.pdf> [Consulta: 26 sept. 2020].

JAVATO GONZÁLEZ, Víctor Manuel. “ETA. Origen e ideología”. *Ab Initio*, núm. 3, Ab initio. Revista digital para estudiantes de historia, 2011, pp. 143-163.

JIMÉNEZ RAMOS, María. “Las víctimas del terrorismo en España e Irlanda del Norte: Dinámicas de selección durante los <<años de plomo>> y políticas de reparación”. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 195-792, Servicio de Publicaciones del CSIC, 2019, pp. 1-11.

LÓPEZ ROMO, Raúl (ed.). *Memorias del terrorismo en España*. Madrid: Catarata, 2018.

MATE, Reyes. “La práctica de la justicia victimal y el valor público del testimonio de las víctimas del terrorismo”. *Eguzkilorre*, núm. 26, Instituto Vasco de Criminología, 2012, pp. 193-199.

ORTS BERENGUER, Enrique y GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis. *Compendio de Derecho Penal. Parte General*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (dir.) y RUIZ ARIAS, Miriam (coord.). *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018.

PÉREZ PÉREZ, José Antonio. “El complicado papel de la historia (y los historiadores) en el País Vasco tras el final del terrorismo”. *Pasos a la izquierda*, núm. 5, 2016, pp. 1-7.

PEREZ RIVAS, Natalia. *Los derechos de la víctima en el sistema penal español*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017.

REDONDO HERMIDA, Álvaro. “La víctima del terrorismo: una reflexión jurídica”. *Diario La Ley*, núm. 6807, Editorial La Ley, 2007.

RODRÍGUEZ ROMÁN, Pablo. “Orígenes de ETA y su desarrollo durante el Franquismo”. *Revista Claseshistoria*, núm. 101, 2010, pp. 1-15.

RUIZ GONZÁLEZ, José Gabriel. “La protección a las víctimas del terrorismo en España: Hacia un modelo de atención integral”. *Nova et Vetera*, núm. 22, 2013, pp. 39-50.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. “La violencia terrorista en la Transición española a la democracia”. *Historia del Presente*, núm. 14, Eneida, 2009, pp. 9-24.

SÁNCHEZ-MORALEDA VILCHES, Natalia. “Atentados yihadistas y nueva configuración de los delitos de terrorismo”. *Diario La Ley*, núm. 8932, Editorial Wolters Kluwer, 2017.

SANZ, Luis Ángel. “Ciudadanos propone castigar con hasta tres años de cárcel a los que convoquen homenajes a terroristas”. *El Mundo* [Madrid], 11 de marzo de 2020. <<https://www.elmundo.es/espana/2020/03/11/5e68e7e7fc6c83ac098b4745.html>>. [Consulta: 26 sept. 2020].

Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación (España). *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020*. [en línea]. *un objetivo de encuentro social, la opción por la empatía*. [Vitoria]: Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación. <https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/documentos_paz_convivencia/es_def/adjuntos/1-Plan-de-convivencia.pdf> [Consulta: 28 sept. 2020].

SEGOVIA, Mikel. “ETA y la violencia, el 'tabú' roto en las aulas”. *El Independiente* [Madrid], 12 de noviembre de 2017. <<https://www.elindependiente.com/politica/2017/11/12/eta-violencia-tabu-roto-aulas-se-oculto-generaciones-completas/>>. [Consulta: 5 oct. 2020].

SERRANO, Ágata. “La lucha social contra el terrorismo: Testimonios de algunas víctimas de ETA”. *Eguzkillore*, núm. 26, Instituto Vasco de Criminología, 2012, pp. 253-279.

ZARZALEJOS, Javier. “ETA: Derrota y final”. *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 7, Fundación FAES, 2005, pp. 9-27.