



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Criminología

LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN LOS DELITOS DE TERRORISMO

Presentado por:

Álvaro Lomas Nieto

Tutelado por:

M^a Aránzazu Moretón Toquero

Departamento de Derecho Constitucional, Procesal y Eclesiástico del Estado

Valladolid, 10 de julio de 2025

AGRADECIMIENTOS	6
ABREVIATURAS	8
RESUMEN	10
PALABRAS CLAVE	12
1. INTRODUCCIÓN	13
2. EL CONCEPTO DE DELITOS DE TERRORISMO	15
2.1 EL CONCEPTO DE DELITOS DE TERRORISMO EN EL CP ESPAÑOL	15
2.2 EL CONCEPTO DE DELITOS DE TERRORISMO EN EL ÁMBITO EUROPEO	18
2.3 LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO	22
2.4 CONSECUENCIAS DEL TERRORISMO EN LA SOCIEDAD	23
2.4.1 Consecuencias psicológicas	24
2.4.2 Consecuencias sociales	29
2.4.3 Consecuencias económicas	35
2.4.4 Consecuencias políticas y jurídicas	37
2.5 LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO. LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO: ¿ES POSIBLE?	39
3. LA JUSTICIA RESTAURATIVA: CONCEPTO Y APLICACIÓN	43
3.1 ORIGEN DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN ESPAÑA Y SU APLICACIÓN	43
3.2 DEFINICIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA	46
3.2.1 Definición de justicia restaurativa	46

3.2.2	La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito	48
3.2.3	Los principios de la Justicia Restaurativa	49
3.2.3.1	Principio de voluntariedad	52
3.2.3.2	Principio de oficialidad y gratuidad	54
3.2.3.2	Principio de confidencialidad	55
3.3	MODELOS DE JUSTICIA RESTAURATIVA	55
3.3.1	La mediación penal	56
3.3.1.1	Características de la mediación penal	59
3.3.1.1.1	La proporcionalidad	59
3.3.1.1.2	La complementariedad	60
3.3.1.1.3	La flexibilidad	60
3.3.1.1.4	La imparcialidad	61
3.3.2	Los círculos restaurativos	61
3.3.2.1	Tipos de círculos restaurativos	62
3.3.2.1.1	Círculos de sentencia o paz	62
3.3.2.1.2	Círculos de víctimas o sanación	63
3.3.2.1.3	Círculos de apoyo	64
3.4.3	Las conferencias restaurativas	65
3.3.3.1	Modelos de conferencias	66
3.3.3.2	Metodología empleada en las conferencias restaurativas	69
3.4	FASES DEL PROCESO RESTAURATIVO EN LOS DISTINTOS MODELOS	73
3.4.1	Fases del proceso restaurativo en mediación penal	73
3.4.1.1	Fase de inicio	73
3.4.1.2	Fase de acogida	74
3.4.1.3	Fase de encuentro dialogado	75
3.4.1.4	Fase de acuerdo	76
3.4.2	Fases del proceso restaurativo en los círculos	77
3.4.2.1	Fase de valoración	77
3.4.2.2	Fase de preparación	78

3.4.2.3 Fase del círculo	78
3.4.2.4 Fase de seguimiento	80
3.4.3 Fases del proceso restaurativo en las conferencias	80
3.4.3.1 Fase preparatoria	80
3.4.3.2 Fase de encuentro	81
3.4.3.3 Fase de seguimiento de los resultados	82
3.5 BENEFICIOS Y DIFICULTADES DE LA IMPLANTACIÓN DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN DELITOS DE TERRORISMO	82
3.6 LA POSICIÓN DE LAS VÍCTIMAS ANTE LA IMPLANTACIÓN DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN DELITOS DE TERRORISMO	87
3.7 ALGUNOS SUPUESTOS DE APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE JUSTICIA RESTAURATIVA A LOS DELITOS DE TERRORISMO EN ESPAÑA	90
4. LA APLICACIÓN DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN LOS DELITOS DE TERRORISMO: UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE IRLANDA DEL NORTE Y ESPAÑA:	92
5. CONCLUSIONES	101
6. BIBLIOGRAFÍA	103

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de Fin de Grado no solamente representa una etapa de 4 años en mi vida, sino que con ella cierro un capítulo de mi vida. Este trabajo representa 4 años de aprendizajes, experiencias, sentimientos y lucha personal.

A mi tutora, María Aránzazu Moretón Toquero, por haberme brindado la oportunidad de realizar este trabajo y por haberme despertado un gran interés por este mundo de la justicia restaurativa tan poco reconocido en la sociedad.

A Sebastián Nogales, presidente de la AVTCyL, por brindarme la oportunidad de conocer en primera persona la experiencia de una víctima del terrorismo, dar su opinión y representar a tantas víctimas en estos tiempos donde se está olvidando el pasado y las víctimas deben estar siempre presentes.

A mis padres, Sonia y Daniel, por ser mis pilares fundamentales durante toda la vida y haberlo sido durante estos 4 años. Gracias por ser como sois y por el esfuerzo y dedicación que habéis hecho en mi formación académica y nunca haber dejado de creer en mí.

A mi hermana, Andrea, por haberme apoyado siempre y haberme hecho reír en los peores momentos y demostrar que un hermano es para toda la vida y tú eres el mejor significado de lo que ello significa.

A mis abuelos, que siempre han mostrado un orgullo enorme allá donde van presumiendo de tener un nieto Criminólogo. Por ser el ejemplo de vida que quiero tomar y haberme enseñado lo importante del esfuerzo y la dedicación para formarse como persona en la vida. En especial, a mi abuelo Rafael, por todo lo que ha vivido y ser una persona siempre firme ante las complicaciones de la vida y demostrarme el cariño diariamente.

A mis amigos del pueblo, por ser el verdadero significado de la amistad, de aquellas personas que nunca te dejan solo y que en los mejores y peores momentos los encuentras a tu lado para forjar un recuerdo. En especial a Mario, Alejandro, Pablo y Álvaro, os quiero mucho y gracias por todo.

A mis amigos de la carrera, por haber compartido tantas horas juntos, tantos trabajos y tantas experiencias y aprendizajes fuera de las clases, me llevo un gran grupo de amigos que durará para toda la vida.

ABREVIATURAS

AVT	Asociación de Víctimas del Terrorismo
AVTCYL	Asociación de Víctimas del Terrorismo de Castilla y León
CC.AA	Comunidades Autónomas
CP	Código Penal
CRJI	Comunidad Irlandesa de Justicia Restaurativa (Community Restorative Justice Ireland)
CyL	Castilla y León
DGAVT	Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo
DP	Derecho Penal
ECTC	Centro Europeo contra el Terrorismo (European Counter Terrorism Centre)
E.S.O	Educación Secundaria Obligatoria
ETA	Esukadi Ta Askatasuna
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
FF.CC.SS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FRAP	Frente Revolucionario Antifascista y Patriota
FVT	Fundación de Víctimas del Terrorismo
GAL	Grupos Antiterroristas de Liberación
GRAPO	Grupo de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
HB	Herri Batasuna
EH BILDU	Euskal Herria Bildu
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRA	Ejército Republicano Irlandés (Irish Republican Army)
JM	Juez de Menores
LAJ	Letrado de la Administración de Justicia

LECrim	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LO	Ley Orgánica
MF	Ministerio Fiscal
ONCT	Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interior Bruto
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
R	Reglamento
RAE	Real Academia Española
SHA	Acuerdo de Viernes Santo
SMI	Servicio de Mediación Intrajudicial
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNODC	Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (United Nations Office on Drugs and Crime)

RESUMEN

El presente trabajo tiene como finalidad abordar y analizar la viabilidad de implementar la justicia restaurativa en los delitos de terrorismo. Para ello, se ha realizado un análisis desde los conceptos de terrorismo y víctima del terrorismo, así como de un análisis sobre la estructura legal prevista en las leyes actuales y por último la opinión de las víctimas sobre la posibilidad de realizar encuentros restaurativos.

Gran parte del trabajo se centra en analizar el actual marco legal de la justicia restaurativa, en particular, la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito, y la más reciente LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

De una forma más individual se analiza la visión de las víctimas, las figuras principales del proceso restaurativo, sobre su voluntad o no de realizar los encuentros restaurativos, así como de su opinión sobre la actualidad en España y sus esperanzas futuras de cambio para obtener mayor reconocimiento y una mejor subsanación de los daños percibidos.

Para finalizar, se realiza un análisis comparado entre los países de Irlanda del Norte y España respecto a su actuación en materia restaurativa tras sufrir enormes daños por atentados terroristas cometidos por las bandas terroristas del IRA y ETA.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to address and analyze the feasibility of implementing Restorative Justice in cases of terrorism-related crimes. To this end, an analysis has been conducted starting from the concepts of terrorism and terrorism victims, followed by a review of the legal framework established by actual laws, and finally, an exploration of victims' opinions on the possibility of holding restorative encounters.

A significant portion of the paper focuses on analyzing the current legal framework of Restorative Justice, reviewing several laws such as Law 4/2015 of April 27, on the Statute of the Crime Victim, and the more recent Organic Law 1/2025 of January 2, on measures to improve the efficiency of the Public Justice Service.

From a more individual perspective, the paper examines the views of victims—the central figures in the restorative process—regarding their willingness (or unwillingness) to participate in restorative encounters, as well as their opinions on the current situation in Spain and their future hopes for change, greater recognition, and better reparation for the harm they have suffered.

Finally, a comparative analysis is carried out between Northern Ireland and Spain regarding their restorative justice responses after experiencing severe harm from terrorist attacks perpetrated by the IRA and ETA, respectively.

PALABRAS CLAVE

Justicia Restaurativa; terrorismo; reparación; víctimas; proceso restaurativo

KEY WORDS

Restorative Justice; terrorism; reparation; victims; restorative encounters

1. INTRODUCCIÓN

La justicia restaurativa se presenta como un modelo complementario al sistema penal tradicional. Frente a una justicia retributiva centrada en el castigo, la justicia restaurativa emerge para dar un enfoque más centralizado en la víctima, más humanista y que promueve la asunción de responsabilidad del victimario.

Este trabajo se centra principalmente en analizar el marco legislativo previsto — con especial atención a la Ley 4/2015 y a la LO 1/2025 — para la implantación de la justicia restaurativa en España, así como las necesidades y garantías que deben establecerse para llevar a cabo de manera efectiva este tipo de procesos, las experiencias previas realizadas desde el seno del Estado y de organizaciones y asociaciones.

A lo largo del trabajo se analizará la evolución que ha tenido la justicia restaurativa, las últimas leyes y los diferentes procesos restaurativos que se prevén para lograr los objetivos finales. Especial importancia a la opinión de las víctimas sobre la evolución de este fenómeno, son ellas los actores principales del proceso, y su opinión es de gran importancia para ir perfilando una ley exclusivamente para procesos restaurativos en casos de delitos de terrorismo, que guion seguir, como atender y seguir a las víctimas a lo largo del proceso, principios que no se deben de vulnerar... entre otras muchas características.

Este trabajo no solamente busca dar una visión del actual panorama español en materia de justicia restaurativa, sino también reflexionar sobre las medidas que se prevén en la actualidad y si éstas pueden ser consideradas como suficientes si se quiere satisfacer la totalidad de las necesidades que presentan las víctimas del terrorismo.

Analizaré si la justicia restaurativa es posible llevarla a cabo, o por el contrario, requiere de unas condiciones jurídicas, sociales, personales e institucionales muy concretas para que esta sea efectiva.

La ausencia de un marco legal en materia de justicia restaurativa para otro tipo de delitos graves puede ser la causante de que no se formule una ley específica sobre el terrorismo.

La posibilidad de realizar encuentros entre las víctimas y los victimarios es posible. Analizaré las experiencias previas realizadas y la visión de las víctimas al enfrentarse a ellas. ¿Serán partidarias o por el contrario rechazan cualquier tipo de acercamiento con sus victimarios?

2. EL CONCEPTO DE DELITOS DE TERRORISMO

2.1 EL CONCEPTO DE DELITOS DE TERRORISMO EN EL CP ESPAÑOL

La palabra terrorismo se emplea para definir diversas actividades agresivas y violentas realizadas por un grupo de personas frente a otras personas, instituciones, gobiernos entre otros. La RAE define el concepto de terrorismo como el “*Empleo de la violencia y el terror sobre una colectividad, como forma de lucha política*”. Analizaremos si esta definición global sobre terrorismo se asemeja a aquella que toma nuestro CP para castigar este tipo de conductas.

En España, el concepto de terrorismo ha tomado significado jurídico a través de la LO 2/2015¹, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Esta reforma se llevó a cabo con la finalidad de adaptar la legislación española a la creciente preocupación de la comunidad internacional por el auge de actividades terroristas y la intensificación del llamamiento a cometer atentados en todo el mundo. Estas nuevas amenazas terroristas que llevaron a la reforma de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, eran de corte yihadista y se caracterizaban por las nuevas formas de agresión, instrumentos de captación, adiestramiento o adoctrinamiento en el odio, para posteriormente emplearlos de manera cruel contra todas aquellas personas que su ideario extremista considere como enemigos. Con esta reforma se buscó ampliar el concepto de terrorismo al incluir y considerar como actos terroristas la captación y adoctrinamiento online, artículos 575 a 575.3, los viajes para cometer atentados, también conocidos como *foreign fighters*, art. 575.4 y el enaltecimiento del terrorismo en redes sociales, art. 578.

El art. 571 presenta una definición de organización o grupo terrorista, al considerar como tales a aquellas agrupaciones que, reuniendo las características respectivamente establecidas en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 570 bis y en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 570 ter, tengan por finalidad u objeto la comisión de alguno de los delitos tipificados en la sección siguiente.

¹ Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. (BOE núm 77, de 31 de marzo de 2015).

Lo que define el segundo del apartado 1 del art.570 bis una agrupación de dos o más personas con carácter estable o tiempo definido, que de manera concertada y coordinada se repartan tareas o funciones con la finalidad de cometer delitos y las del párrafo segundo del apartado 1 del art.570 ter, la unión de dos o más personas que sin reunir algunas características de la organización criminal definida en el artículo anterior, tenga por finalidad u objeto perpetrar delitos.

Las diferentes manifestaciones o formas de terrorismo según sus finalidades, se recogen en el art.573.

En primer lugar encontramos que el elemento objetivo del delito de terrorismo es cualquier delito grave que atente contra los bienes jurídicos como “vida, integridad física, libertad, integridad moral, libertad e indemnidad sexuales, patrimonio, recursos naturales o medio ambiente, salud pública, riesgo catastrófico, incendio, contra la Corona, de atentado y tenencia de armas, municiones o explosivos, el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías”.²

En segundo lugar, se define la finalidad que debe perseguir estas conductas, y recoge las siguientes: 1º) Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o abstenerse de hacerlo; 2º) Alterar gravemente la paz pública; 3º) Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional y 4º) Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella.

De estas 4 finalidades, podemos encontrar que 2 de ellas tienen una clara motivación política. Por ejemplo, el apartado 1º) recoge la subversión del orden constitucional, la supresión o la desestabilización de las instituciones políticas, económicas o sociales y la coerción de los poderes públicos para poder realizar un acto o abstenerse de ello. Ese concepto de subversión generó dudas referentes al terrorismo que emana de organizaciones estatales, en donde la jurisprudencia entiende que la conducta empleada por los Grupos Antiterroristas de Liberación

² Art. 573 CP

(GAL), no perseguían esa subversión del orden constitucional, sino mantenerlo.³ Es decir, la finalidad de imposibilitar a los poderes públicos a realizar un acto o abstenerse de ello, permite, dentro del orden constitucional, realizar cierto tipo de conductas amparándose en la búsqueda de restablecer ese orden constitucional que se ha visto perjudicado por las acciones terroristas.

Respecto a las penas establecidas, el art.573 bis castiga, en su apartado primero, con pena de prisión permanente revisable a quien causare la muerte de una persona, con pena de prisión de veinte a veinticinco años, en su punto segundo, cuando en casos de secuestro no se encuentre a la persona secuestrada, con pena de prisión de quince a veinte años, en su punto tercero, si se provocan lesiones graves tales como el aborto, el secuestro de una persona, lesiones tipificadas en los artículos 149, 150, 157 y 158 y estragos o incendio recogidos en los artículos 346 y 351, con prisión de diez a quince años, en su punto cuarto, si se causa otra lesión o se detiene ilegalmente, amenaza o coacciona a una persona y con pena prevista en su mitad superior, en su punto quinto, si los hechos se cometen contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, empleados públicos pertenecientes a instituciones penitenciarias y todas aquellas personas que recoge el apartado 3 del art.550.

La instrucción, conocimiento y fallo de las causas por los delitos de terrorismo es competencia de la Audiencia Nacional, más concretamente de la Sala de lo Penal y Juzgados Centrales de Instrucción. Así lo recoge el artículo primero del Real Decreto-ley 3/1977, de 4 de enero, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo.⁴

Tipologías de terrorismo

El apartado 2 del art.577⁵ recoge también como delitos de terrorismo los delitos informáticos de los arts.197 bis y 197 ter y art.264 a 264 quáter: acceso

³ LAMARCA, C. *Sobre el concepto de terrorismo (A propósito del caso Amedo)*. Revista de Derecho Penal y Criminología, 1993, pp. 548-549.

⁴ Real Decreto-ley 3/1977, de 4 de enero, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo. (BOE núm. 4, de 5 de enero de 1977, páginas 175 a 176).

⁵ Art. 577.2 CP

indebido a sistemas informáticos, tenencia o producción de programas o códigos de acceso para ello, daños informáticos o interrupción de sistemas de tratamiento de datos cuando estos persigan las finalidades señaladas. Delitos que difícilmente pueden llegar a ocurrir debido a que persiguen una finalidad muy específica.

El apartado 3⁶ señala que el resto de los delitos tipificados en este Capítulo tendrán la consideración de delitos de terrorismo.

2.2 EL CONCEPTO DE DELITOS DE TERRORISMO EN EL ÁMBITO EUROPEO

En primer lugar, para obtener una correcta definición jurídica de que se considera como actos de terrorismo en el ámbito europeo, debemos acudir al artículo 1 de la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo⁷. Dicho artículo 1 señala;

“Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos derechos nacionales que, por su naturaleza o contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de:

- *Intimidar gravemente a una población.*
- *Obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.*
- *Desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional;*
 - a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte*
 - b) atentados graves contra la integridad física de una persona*
 - c) secuestro o toma de rehenes*

⁶ Art. 577.3 CP

⁷ Consejo de la Unión Europea. (2002) *Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 164, 3-7.

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

Esta decisión marco fue sustituida en 2017 por la Directiva (UE) 2017/541 del parlamento europeo y del consejo de 15 de marzo 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/574/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo⁸. Esto fue debido a que se había quedado obsoleta en ciertos puntos, y el terrorismo en Europa estaba cambiando, por lo que era necesario rediseñar y adaptar la legislación de los países miembros

⁸ Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea. (2017) *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituyen la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y la Decisión 2005/671/JAI del Consejo*. Diario Oficial de la Unión Europea.

para hacer frente a las nuevas amenazas terroristas en Europa, cerrar vacíos legales y garantizar una mejor respuesta contra estos delitos.

Entre los cambios más importantes destacan los siguientes;

1. Se reconoce el adoctrinamiento online como forma de terrorismo, previamente no se concebía así.
2. Se reconoce los viajes con fines terroristas como delitos de terrorismo, los llamados *foreign fighters*.
3. Se reconoce la financiación individualizada como delito de terrorismo.
4. Se reconoce que la apología del terrorismo en plataformas digitales es un delito de terrorismo.

El cambio en el tratamiento jurídico del fenómeno del terrorismo se debe al cambio de contexto de la Decisión Marco 2002/475/JAI fue aprobada en un período de creciente preocupación social sobre la amenaza que representa el terrorismo internacional, la misma pretende definir conceptualmente la noción de terrorismo, los actos conexos y preceptuar tales conductas, lo cierto es que la efectividad del mismo se vio desfasada. Por un lado, al ser un acto del viejo derecho comunitario, no había previsión de control judicial por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los Estados miembros no estaban obligados a implementarlo; por otro, el ejido normativo admitió la posibilidad de arbitrio estatal, lo que derivó en una aplicación homogénea.

La Decisión Marco 2002/475/JAI fue reemplazada por la Directiva (UE) 2017/541, esta última tiene un papel más fuerte y puede ser sometido a supervisión por parte del TJUE, además de poder castigar a sus miembros si no están acordes con sus disposiciones como debieran. Además de esto, la Directiva (UE) 2017/541 incluye las nuevas formas de terrorismo ya mencionadas, como el adoctrinamiento mediante plataformas virtuales, los *foreign fighters*, la financiación individual y la propagación de material terrorista en línea, y añade medidas en las que poco se había incursionado en la Disposición Marco, lo cual quedó evidenciado en los puntos 27), 28), 29) y 30) y el TÍTULO V. DISPOSICIONES SOBRE PROTECCIÓN, APOYO Y DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Una definición más política del concepto de terrorismo la brinda la Estrategia de la Unión Europea contra el Terrorismo del año 2005. En este documento de la Unión Europea, se define el terrorismo de la siguiente manera: *“Una amenaza seria para nuestros valores democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho. Está destinado a desestabilizar las sociedades, sembrar el miedo, destruir la convivencia armoniosa y trastorno de vida política y económica de los Estados”*⁹.

Esta estrategia que adoptó entonces la UE mantiene todavía vigente el objetivo de prevenir, proteger, perseguir y responder a la amenaza terrorista, respetando los derechos humanos, todo ello a través de la cooperación internacional, el fortalecimiento de las capacidades nacionales y una adaptación a la evolución futura de la amenaza terrorista en suelo europeo. Esta estrategia ha sufrido varios cambios desde 2005, por ejemplo tras los atentados de París, Bruselas y Berlín de los años 2015 y 2016 se reforzó e intensificó la cooperación judicial y policial, dando lugar a la creación del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC) dentro de Europol, además de desarrollar sistemas para compartir información de una manera más eficaz entre los Estados miembros, como por ejemplo el SIS II, que ofrece información sobre personas no autorizadas a entrar o permanecer en el espacio Schengen, o sobre personas en busca y captura por actividades delictivas¹⁰.

2.3 LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Para poder obtener una correcta definición de a quién se considera como víctima de terrorismo, podemos definirla desde varios aspectos como el victimológico y a los efectos de la ley y la aplicación de las previsiones que contiene, por ejemplo, a efectos de la ley se cuenta con;

La ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, en su artículo 4.1, las víctimas de terrorismo

⁹ Consejo de la Unión Europea. (2002). Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, *cit.*

¹⁰ Comisión Europea. (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros.*

serán aquellas personas fallecidas o que han sufrido daños físicos y/o psíquicos como consecuencias de la actividad terrorista y que, a los efectos de la Ley, son consideradas como víctimas de terrorismo¹¹.

Gema Varona define que las víctimas de terrorismo son “a efectos victimológicos, no sólo la persona objeto de un atentado terrorista, sino también sus familiares, particularmente en caso de muerte o lesiones graves. Dentro de la tipología delictiva, entendemos que son víctimas del terrorismo no solo los muertos y heridos, sino también las personas amenazadas y coaccionadas”¹².

A nivel legal europeo, no contamos con una definición aplicable para todos los Estados de quienes son consideradas como víctimas de terrorismo, pero sí contamos con una definición de víctimas que es aplicable a víctimas del terrorismo.

Por ejemplo, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, en su artículo 2, entiende por víctima¹³;

- a) *La persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en especial lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causado por una infracción penal.*
- b) *Los familiares de una persona cuya muerte haya sido directamente causada por un delito y que haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona.*

Esta definición se aplica también a los casos de delitos de terrorismo, dónde una persona física sufre un perjuicio grave a causa de un acto de terrorismo, así

¹¹ Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. (BOE núm. 2229, de 23 de septiembre de 2011).

¹² VARONA, G. (2012). *Justicia restaurativa en supuestos de victimación terrorista: hacia un sistema de garantías mediante el estudio criminológico de casos comparados*. Eguzkilore, núm 26, pp 206.

¹³ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2012). *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*. (DO L 315 de 14 de noviembre de 2012)

como, sus familiares en caso de defunción de la persona física cuya muerte se encuentre vinculada con un acto terrorista.

En resumen, las circunstancias que consideran a una persona como víctimas a efectos legales son el haber sufrido un perjuicio por un delito, lo que engloba dentro de ellas a todas las personas que sufran lesiones, daños emocionales, perjuicios económicos, entre otros. También los familiares se consideran víctimas, al haber sufrido un perjuicio como consecuencia del acto terrorista.

La conexión para que se defina a una víctima como víctima de terrorismo, se centra en un nexo directo de causalidad entre el acto terrorista y el daño recibido.

La diferencia del concepto victimológico, del penal, es que la consideración de las víctimas va más allá de las leyes, en donde se incluyen también a los familiares, pero aparecen figuras nuevas como personas de la comunidad, personas amenazadas, coaccionadas etc....

Se reconoce también como víctimas a las personas que sufran a consecuencia del acto terrorista un impacto psicológico considerable.

2.4 CONSECUENCIAS DEL TERRORISMO EN LA SOCIEDAD

La aparición del fenómeno terrorista en las sociedades modernas ha generado una serie de consecuencias graves que afectan a diferentes sectores de la sociedad, como consecuencias psicológicas, sociales, económicas, políticas y jurídicas.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 que supusieron un punto de inflexión en la historia moderna del terrorismo, se cambió la concepción de la sociedad sobre el terrorismo asumiendo lo vulnerables que éramos ante movimientos terroristas globalizados.

El terrorismo dejó de ser un problema de seguridad interna para convertirse en una amenaza global de primera magnitud¹⁴.

¹⁴ REINARES, F. (2004). *Terrorismo global: el nuevo enemigo*. Taurus, 2004.

Así también, el terrorismo busca influir en el comportamiento de terceros a través de la violencia indiscriminada, produciendo un impacto social que trasciende a sus víctimas inmediatas¹⁵.

2.4.1 Consecuencias psicológicas

El impacto del terrorismo en la sociedad, genera unas consecuencias psicológicas en la población, como trastornos emocionales y daños en la salud mental. Los atentados terroristas provocan un aumento del estrés postraumático, la ansiedad y la indefensión aprendida en sectores amplios de la sociedad, afectando incluso a quienes no han sufrido el ataque de forma directa¹⁶.

La probabilidad de que una persona que ha sufrido un atentado terrorista padezca un trastorno mental (trastorno por estrés postraumático, depresión, trastornos de ansiedad, etc....) es de 2 a 3 veces mayor que en el resto de población. Esta alta probabilidad de aparición afecta tanto a supervivientes y víctimas directas del atentado como a los familiares de los fallecidos o de los supervivientes.

El estrés es una relación particular entre el individuo y el entorno en el que éste es evaluado como amenazante o desbordante, poniéndose así en peligro el bienestar del sujeto. Es un desequilibrio entre las demandas ambientales y los recursos del sujeto, el cual percibe que no puede dar una respuesta efectiva¹⁷.

El trastorno por estrés postraumático es una de las consecuencias psicológicas más habituales y frecuentes tras un atentado terrorista. Puede estar presente en un 65%-70% de las víctimas directas de un atentado¹⁸. Según el *DSM-IV*, el trastorno por estrés postraumático aparece cuando una persona ha sufrido una agresión o amenaza directa contra su vida, y su reacción experimentada implica una respuesta intensa de miedo, horror e indefensión. La clínica de este

¹⁵ Ibídem

¹⁶ CRESPO, M., & GÓMEZ, B. (2012). *Impacto psicológico del terrorismo: un estudio con víctimas del 11-M*. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 2012.

¹⁷ JIMENO, N. (2025). *Lección 14. Trastornos de ansiedad y por estrés (I). Trastornos por estrés*, Universidad de Valladolid.

¹⁸ ECHEBURÚA, E. (2002). *Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos*. Editorial Pirámide, 2002.

trastorno de estrés se caracteriza porque aparece tras 1 mes del suceso traumático¹⁹.

En este tipo de trastorno, más allá del malestar generalizado, el aislamiento, insomnio, ansiedad, depresión y pérdida de autoestima, la víctima comienza a experimentar unos sentimientos de culpa derivados de la atribución sesgada de lo ocurrido a los errores cometidos por ella misma, de la omisión de ciertas conductas como por ejemplo no haber ayudado suficiente a otras víctimas, e incluso el hecho de haber sobrevivido a tal hecho traumático. Este tipo de experiencias suelen vivirlas aquellas víctimas que ayudaron a otras durante los hechos²⁰.

Los mayores predictores de un trastorno por estrés postraumático son la presencia de ataques de pánico, disociación peritraumática y unas taquicardias persistentes. Los niños experimentan unos cambios bruscos de conducta y el fracaso escolar sobrevenido repentinamente tras un suceso impactante, como el de un atentado terrorista, es uno de los principales predictores de un trastorno crónico por estrés postraumático. Su evolución dependerá siempre del tratamiento temprano, del apoyo familiar, social y escolar.

Otros tipos de trastornos mentales que pueden aparecer tras un atentado terrorista son los trastornos de ansiedad y depresión.

Por un lado, los trastornos de ansiedad tienen una prevalencia de entre el 6.1% y el 19.8% entre víctimas directas de atentados terroristas²¹.

¹⁹ ECHEBURÚA, E., CORRAL, P., & AMOR, P. J. (2004). *Nuevos enfoques terapéuticos del trastorno de estrés postraumático en víctimas de terrorismo. Clínica y Salud*, 273-286. <https://journals.copmadrid.org/clysa/archivos/92268.pdf>

²⁰ *Ibíd.*

²¹ GARCÍA-VERA, M.P., & SANZ, J. (2010). *Trastornos depresivos y de ansiedad tras atentados terroristas: una revisión de la literatura empírica. Revista de Psicología Clínica y Forense*, 129-148. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/44987>

La ansiedad es un estado emocional en el que el individuo se siente tenso, atemorizado o alarmado, y en el que se presenta (habitualmente) un notable cortejo sintomático²².

Este tipo de trastornos aparecen por la exposición a la situación traumática, la vivencia del miedo y ansiedad asociada a dicha situación. El miedo sería la reacción inicial de nuestro organismo al hecho traumático, ante la percepción de una situación de amenaza real o peligro inminente, mientras que la ansiedad sería la emoción posterior que perduraría en el tiempo, ya que se debe a la anticipación de una futura amenaza²³.

El trastorno de pánico tiene una presentación de repetidas crisis de angustia o pánico. Episodios súbitos, de aparición nocturna o diurna, con intensa ansiedad y descarga vegetativa, y de duración breve (15-30 min). Suelen ser muy aparatosos y desagradables²⁴. Este tipo de trastorno sucede debido a que el atentado terrorista es un evento inesperado y súbito que altera el sistema nervioso de la persona, la cual comienza a temer por la aparición de nuevos atentados, que evolucionan en un miedo persistente a experimentar síntomas físicos intensos.

Según un estudio científico realizado por la Universidad Complutense de Madrid, cerca del 6% de las víctimas directas sufre un trastorno de pánico pasado un año del atentado terrorista²⁵.

Otro estudio de la Universidad de Málaga realizado en 2013, asegura que un 10.9% de los madrileños sufrió un ataque de pánico peritrauma tras los atentados del 11M²⁶.

²² JIMENO, N. (2025). *Lección 15. Trastornos de ansiedad y por estrés (II). Trastornos de ansiedad generalizada. Trastorno de pánico. Fobias*, Universidad de Valladolid.

²³ MORENO, N. (2020). *El impacto psicológico de los actos de recibimiento y homenaje en las víctimas del terrorismo de ETA*. Madrid: Asociación Víctimas del Terrorismo.

²⁴ JIMENO, N. (2025). *Lección 15. Trastornos de ansiedad y por estrés (II). Trastornos de ansiedad generalizada. Trastorno de pánico. Fobias*, Universidad de Valladolid.

²⁵ LIÉBANA, S., SANZ-GARCÍA, A., FAUSOR, R., GARCÍA-VERA, M.P., & SANZ, J. (2022). *Dysfunctional attitudes and long-term posttraumatic growth in victims of terrorist attacks. Ansiedad y Estrés*, pp.160-171.

<https://www.ansiedadystres.es/sites/default/files/rev/2022/anyes2022a19.pdf>

²⁶ UMA Divulga. (2022). Sufrir un ataque de pánico durante un suceso traumático aumenta casi por cuatro el riesgo de desarrollar un trastorno psicológico. <https://www.umadivulga.uma.es/noticias/ciencias-sociales/sufrir-un-ataque-de-panico-durante->

Por otro lado, encontramos los trastornos depresivos. Este tipo de trastornos se caracterizan por la aparición de al menos 5 síntomas, como el insomnio, agitación o enlentecimiento de la actividad locomotora, fatiga, sentimientos de culpabilidad, incapacidad de concentrarse y pensamientos suicidas recurrentes, durante 2 semanas acompañados de un estado de ánimo deprimido y pérdida de interés y placer en las cosas.

Deben causar un malestar clínicamente significativo o un deterioro en la capacidad funcional de áreas sociales, laborales u otras.

Su prevalencia tras actos terrorista se encuentra entre un 20% y un 30% de las víctimas directas desarrollan un trastorno depresivo tras los primeros meses del atentado terrorista²⁷.

Tras el 11M se constataron unas altas tasas de diagnóstico de trastornos depresivos entre las víctimas directas del atentado, ascendiendo a un 28%²⁸.

Por último, tanto España como la UE han desarrollado marcos legales, servicios de atención a las víctimas del terrorismo y protocolos para atender las secuelas psicológicas de éstas, garantizando así una atención integral y adaptada según las necesidades de cada víctima.

A nivel nacional encontramos la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, un órgano directivo del Ministerio del Interior, adscrito a la Subsecretaría. Se encarga de atender, apoyar y brindar protección integral a las víctimas del terrorismo. Está integrado por un equipo de trabajadores sociales de la Subdirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo que informan a víctimas y familiares sobre sus derechos y recursos públicos de acceso, además de realizar una labor de seguimiento a lo largo del tiempo para ayudarles a superar

[un-suceso-traumatico-aumenta-casi-por-cuatro-el-riesgo-de-desarrollar-un-trastorno-psicologico/](#)

²⁷ SALGUERO, J. M., FERNÁNDEZ-BERROCAL, P., IRUARRIZAGA, I., CANO-VINDEL, A., & GALEA, S. (2011). *Major depressive disorder following terrorist attacks: a systematic review of prevalence, course and correlates*. BMC psychiatry. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21627850/>

²⁸ CONEJO-GALINDO, J., MEDINA, O., FRAGUAS, D., TERÁM, S., SAINZ-CORTÓN, E., ARANGO, C. (2008). *Psychopathological sequelae of the 11 March terrorist attacks in Madrid: an epidemiological study of victims treated in a hospital*. <https://epavt.org/en/articles/20>

las consecuencias del atentado terrorista y tratar de normalizar sus vidas en los ámbitos familiar, social, legal, escolar, laboral...²⁹

En colaboración con el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos existe una Red Nacional de Psicólogos para la atención directa a las víctimas del terrorismo. La Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo es la encargada de realizar la intermediación con los psicólogos, facilitando las gestiones para el abono por parte del Ministerio del Interior de las sesiones terapéuticas, hasta un máximo de 3.600 euros por persona, excepto en los supuestos de asistencia en emergencia o inmediata.

A nivel europeo, se encuentra la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo³⁰. Dicha directiva obliga, en su punto 27 a los Estados miembros a garantizar unos mecanismos de apoyo psicológico y emocional a las víctimas³¹.

“Los Estados miembros deben adoptar medidas de protección, apoyo y asistencia que respondan a las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo de conformidad con la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva. Se entiende por víctimas del terrorismo la definida en el artículo 2 de la Directiva 2012/29/UE, es decir, toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en particular lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causados por un delito de terrorismo, o el familiar de una persona cuya muerte haya sido directamente causada por un delito de terrorismo y que haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona. Los familiares de las víctimas supervivientes del terrorismo, según se definen en el citado artículo, tienen acceso a servicios de apoyo a las víctimas y medidas de protección de conformidad con lo dispuesto en dicha Directiva”.

²⁹ Ministerio del Interior. (s.f.) Atención social, psicológica y laboral. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/ayudas-y-subsidencias/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/atencion-social-psicologica-y-laboral>

³⁰ Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/Jai del Consejo.

³¹ *Ibidem.* (Considerando 27).

Otra de las herramientas previstas a nivel europeo es el manual de la UE sobre víctimas del terrorismo, que detalla los derechos de las víctimas, las consideraciones sobre grupos específicos de víctimas y protocolos de asistencia, incluyendo asistencia psicológica, asesoramiento e información sobre servicios adicionales³².

2.4.2 Consecuencias sociales

Analizando las consecuencias sociales del impacto de los fenómenos terroristas en la sociedad. Los grupos terroristas no sólo se mueven y actúan en defensa de su ideología y de los fines que buscan con sus actos terroristas, sino que, a través de ellos, también buscan, de una manera más secundaria inducir el miedo en la sociedad.

El aumento de la polarización ideológica es una de las consecuencias del terrorismo. Con este concepto se hace referencia al aumento de actitudes autoritarias, discursos simplistas y populistas en apoyo a políticas excluyentes o discriminatorias tras el sentimiento de amenaza que se ha producido en el conjunto de la sociedad como consecuencias de los actos terroristas.

Los atentados terroristas generan en la sociedad posiciones contrarias, mientras unos condenan los hechos apelando a la no violencia, otros buscan justificar los hechos aludiendo a causas o motivaciones religiosas, políticas, territoriales, sociales etc....

El terrorismo produce un discurso simplificado que divide el mundo entre oprimidos y opresores, facilitando la adopción de ideologías cerradas y doctrinarias, donde la justificación de las desigualdades es una cuestión fácilmente manipulable y de un alto contenido ideológico³³.

³² Comisión Europea. (2021). *Manual de la UE sobre víctima del terrorismo*. Centro Europeo de Asesoramiento para las Víctimas del Terrorismo. https://commission.europa.eu/document/download/26192423-6ceb-4b8a-8c64-d37912eac0c8_es?filename=eu_handbook_on_victims_of_terrorism_2021_04_22_es.pdf

³³ ORTEGA, D. (2021). Aproximación sociológica al terrorismo global. Tendencias sociales. Revista de sociología, pp. 5-44. <https://revistas.uned.es/index.php/Tendencias/article/view/31227/23650>

La esfera pública e institucional de un país se puede ver seriamente afectada y polarizada tras sucederse un atentado terrorista, ya que se produce una radicalización en el discurso políticos en donde las estructuras y bases ideológicas de los partidos políticos o movimientos sociales se endurecen y se vuelven más rígidas, provocando la imposibilidad de acercar posturas o pactos con otros grupos sobre temas de seguridad, control de inmigración y cómo actuar tras los hechos.

La estigmatización de colectivos e individuos después de los atentados terroristas es otra de las consecuencias sociales y suponen un fuerte impacto para la sociedad. Ortega señala que los perjuicios aumentan contra personas vulnerables como inmigrantes, refugiados o miembros de minorías culturales, todo ello debido a la exposición mediática del terrorismo y como la estigmatización debilita el tejido social generando un odio y miedo colectivo a estos movimientos³⁴.

En España la violencia política durante la transición y los atentados posteriores contribuyeron a la consolidación de bloques ideológicos irreconciliables³⁵.

Otros atentados que cambiaron a la sociedad española fueron los atentados de Madrid, el 11M. Cuya interpretación sobre la autoría de los atentados entre los dos partidos políticos del país y la convocatoria de elecciones generales el 14 de marzo de 2004 supusieron una fractura social e ideológica en la sociedad española. La presión mediática generó en la sociedad múltiples dudas, miedos y manipulaciones informativas que aumentaron la crispación social, debilitaron la confianza en las instituciones y además generaron una ola de odio y discriminación a las comunidades musulmanas.

Asociaciones como SOS Racismo, advirtieron que en abril de 2004 la islamofobia en España se iba a ver en aumento tras los atentados del 11-M³⁶.

³⁴ Ibídem.

³⁵ SÁNCHEZ-CUENCA, I. *La violencia terrorista en la transición española a la democracia. Historia del Presente*, pp. 9-24. <https://revistas.uned.es/index.php/HDP/article/view/41038/29511>

³⁶ El País. (2004). SOS Racismo alerta del riesgo de aumento de la “islamofobia” tras la matanza en Madrid. El País. https://elpais.com/sociedad/2004/04/21/actualidad/1082498408_850215.html

También en su informe Islamofobia institucional y securitización, analizan como la comunidad musulmana se vio más vulnerable a los prejuicios de la sociedad a consecuencia de las medidas antiterroristas posteriores al 11-M³⁷.

Autores como González Ortega, Nerea señalan que tras un estudio experimental sobre los estereotipos a las personas marroquíes tras los atentados del 11M, los resultados señalaron que las personas infrahumanizaban a las personas marroquíes tras leer artículos de prensa que los relacionaban con los atentados terroristas, y que esa infrahumanización desaparecía cuando se identificaba a estas personas como solidarias³⁸.

La normalización del miedo es otra de las consecuencias que generan los atentados terroristas. La sociedad siente un temor constante a nuevas amenazas terroristas que se expande de manera continua, afectando no solamente a nuestras percepciones de seguridad, sino también la manera en que vemos a la otra parte, es decir a las comunidades musulmanas. Esta normalización del miedo no solo aparece después de eventos violentos, sino que se perpetúa a través del discurso político, los medios de comunicación y las políticas impulsadas.

Los discursos mediáticos crean un marco de amenaza constante que afecta la percepción pública del islam³⁹.

El miedo constante en la población refuerza el estigma hacia las comunidades musulmanas vinculándolas de manera injusta al movimiento yihadista.

La islamofobia se alimenta del miedo, pero también de una ignorancia cultural hacia lo que representa el islam⁴⁰.

³⁷ AMAZIAN, S. (2021). *Islamofobia institucional y securitización: Análisis del impacto y expansión del paradigma securitario antiterrorista en el ámbito español*. SOS Racisme Catalunya. https://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2021/07/InformIslamofobia_01072021_INTERACTIVO_CAST_.pdf

³⁸ GONZALEZ, N. (2022). *La islamofobia: caracterización, creencias, construcción mediática y procesos de integración*. Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/pdfs/755?locale=es>

³⁹ MARTÍNEZ, G. (2014). *Representaciones mediáticas del islam y del mundo árabe. En focos interculturales*. Revista de Lengua y Cultura, pp. 39-56.

⁴⁰ GIMÉNEZ, C. (2010). *La gestión de la diversidad en sociedades plurales: entre el conflicto y la convivencia*.

El miedo social hacia el islam, alimentado por discursos mediáticos y políticos, acaba por integrarse en las rutinas institucionales y en la percepción ciudadana como algo natural⁴¹.

Un estudio realizado personalmente por mi acerca del estigma que producen los atentados terroristas en relación a su vinculación con las personas musulmanas arrojó los siguientes datos.

La muestra tomada para la realización de este estudio es de 40 personas, de entre las cuales 23 eran hombres y 17 mujeres, de edades mayoritariamente comprendidas entre los 21-24 años (75%) y con titulaciones que comprenden desde la E.S.O hasta el graduado universitario. Con una fuente principal de información sobre el islam y la comunidad musulmana a través de las redes sociales (37.5%) y noticias en televisión (32.5%), destacando muy poco las experiencias personales y/o familiares y de amigos, que suelen ser consecuencias directas de comprensión de las situaciones reales y de generar empatía.

El estudio recoge una serie de preguntas que relacionan la percepción de la sociedad con la comunidad musulmana y los delitos de terrorismo, variando desde preguntas abiertas, preguntas en escala del 1-10, cuan de acuerdo están respecto a diversas afirmaciones, su visión propia del islam y la de su entorno, así como sus reacciones ante atentados, entre otras.

Se puede afirmar que, respecto a la aceptación o negación de que los musulmanes son injustamente asociados con el terrorismo, un 30% de los encuestados, considerando que la respuesta es una valoración entre 1-10 (siendo un 1 ninguna representación y un 10 muy representado), se encuentra en posiciones centrales o neutras (4,5 o 6), pero predominan principalmente las valoraciones hacia la representación afirmativa con un 45% de respuestas entre una valoración entre 7 y 10. Por otro lado, un 25% de los encuestados se inclina rotundamente hacia la no representación de dicha afirmación.

⁴¹ GÁLVEZ, M. M. (2018). *Islamofobia de Estado: El auge del discurso islamóforo y sus consecuencias sociales en España*.

Respecto a la valoración personal de los encuestados sobre los atentados terroristas y su posterior percepción del islam, se observa notoriamente que un 60% de los encuestados ha visto su percepción de la comunidad musulmana cambiada, indicando y reforzando el estigma que genera la sociedad sobre las comunidades musulmanas al etiquetarlas como principales culpables de los atentados terroristas y promotores de la lucha yihadista.

En consecuencia, un 45% de los encuestados asegura que el islam habitualmente se menciona en su círculo interno como algo negativo y un 32.5% como de forma neutral, siendo completamente nulo la percepción positiva de esta religión. Los datos señalan que hay una clara tendencia hacia el rechazo de entornos islamistas, debido a la desconfianza que hay sobre este sector y que además puede incrementar el estigma negativo y estereotipos sociales sobre las comunidades islámicas. Pero lo más significativo es no existir ninguna valoración positiva sobre el islam, lo cual evidencia claramente que no se acepta en los entornos internos esta comunidad, empobreciendo su riqueza cultural, interés comunitario y sus aportaciones, a la vez que incrementa el sesgo sobre islam y terrorismo.

Por último, se pidió a los encuestados una serie de preguntas abiertas acerca de sus percepciones sobre la comunidad musulmana en sus países y las acciones que ellos consideran podrían reducir el estigma que la sociedad genera tras los atentados terroristas.

Respecto a las percepciones sobre la comunidad musulmana, los encuestados en su mayoría manifiestan una visión negativa de esta comunidad, así como multitud de estereotipos comunes. No se aprecia una buena percepción de esta comunidad, sino más bien, como una comunidad invasora en el país, no tolerantes, no respetables con la cultura, con falta de integración y adaptación, entre otras muchas objeciones. Esto es debido a la creencia común de asociar el islam con la invasión, agresión, criminalidad, pérdida de seguridad etc.... Estas visiones de los encuestados no son casos aislados, en la actualidad ya se presentan los discursos políticos, mediáticos y sociales negativos sobre la comunidad musulmana y los llamados “menas”.

Por otro lado, las acciones propuestas por los encuestados para reducir el estigma hacia los musulmanes varían en torno a propuestas educativas y sancionadoras. Se menciona principalmente la promoción en educación intercultural tanto para personas españolas como para musulmanes. También se propone la autocondena de los atentados por parte de las comunidades islámicas, en parte debido a que suelen buscar proteger a los miembros pertenecientes a su comunidad. Por otro lado, hay otras acciones propuestas por los encuestados más directas y agresivas frente a las comunidades islámicas, como sería su expulsión del territorio español para que dejase de existir cualquier tipo de conflicto y actos de aislamiento y exclusión.

Las conclusiones que extraigo de la investigación realizada es que el estigma sobre la comunidad musulmana y el terrorismo existe y está muy presente en la sociedad actual. Hay una fuerte carga de prejuicio y falta de conocimiento sobre esta comunidad que genera una visión negativa profundamente arraigada de asociación del islam con violencia, criminalidad y, por consiguiente, terrorismo. Una de las cosas más destacables que he encontrado es que cerca de la mitad de los encuestados (45%) percibe el islam de una manera negativa en su entorno mientras que un 32.5% lo trata desde la neutralidad, y ningún encuestado menciona un trato positivo en su círculo cercano, lo que deja a la comunidad musulmana en una posición vulnerable, constantemente expuesta a sospechas y acusaciones, distorsiones o ataques.

El papel de los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales son fundamentales, son la fuente principal de información sobre el islam para los encuestados y tienden a presentar la religión en contextos de violencia o conflictos, lo que produce una visión diferida para los encuestados, una imagen más fragmentaria y dirigida al extremo, en vez de una imagen más plural, abierta e integradora. También, el dolor colectivo ha sido empleado por estos medios de comunicación para moldear imágenes y opiniones de los encuestados sobre el islam, ya que muchos aseguran haber visto cambiada su percepción sobre el islam tras los atentados terroristas.

2.4.3 Consecuencias económicas

Las consecuencias económicas para un país tras un atentado terrorista son devastadoras. La inversión extranjera, turismo, gasto público, bolsa y empleo se ven gravemente afectados.

Los atentados terroristas, al generar incertidumbre, aumenta el coste del capital y reducen los flujos de inversión internacional⁴². El País Vasco, tras un estudio realizado, se demostró que perdió el 10% del PIB per cápita como consecuencias de los atentados terroristas cometidos por ETA.

Otro de los sectores que se ve gravemente afectado es el turismo al ser extremadamente sensible a la percepción del riesgo, y el terrorismo puede tener efectos devastadores a corto plazo. Además de representar una parte importante del PIB de un país⁴³.

Por ejemplo, tras los atentados del 11M en Madrid en 2004, el turismo en esos momentos suponía un 12% del PIB, aunque diversos estudios demostraron que el impacto sobre el turismo fue limitado y durante un tiempo, llegando la ciudad de Madrid a no salir perjudicado de los atentados según los datos del INE.

El número de turistas extranjeros disminuyó durante el mes de marzo del año 2004, especialmente en Madrid, pero el efecto fue transitorio, con una recuperación notable a partir de junio⁴⁴.

Según datos del Instituto de Estudios Turísticos, Madrid en el mes de marzo de 2004, recibió un 13% menos de turistas internacionales en comparación con el año pasado.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), Madrid tuvo unas pérdidas estimadas entre 150 y 200 millones de euros debido a las cancelaciones hoteleras y reducción de llegada de turistas internacionales entre otros aspectos.

⁴² CANZONERI, M. B., CUMBRY, R. E., & DIBA, B. T. (2002). *The need for international policy coordination: What's old, what's new, what's yet to come?* National Bureau of Economic Research, pp. 1-27.

⁴³ ENDERS, W. & SANDLER, T. (2006). *The Political Economy of Terrorism*. Cambridge University Press.

⁴⁴ MONTOLIO, D. & TRILLAS, F. (2012). *Terrorism and international tourism: The case of Spain*.

Aunque se mantuvo como segundo destino mundial, el crecimiento del turismo fue más bajo que años anteriores⁴⁵.

El ataque fue percibido como un evento puntual, no como una amenaza estructural para el país, a diferencia de otros factores globales como la recesión.

Un informe de la Comunidad de Madrid recogía en 2004 los siguientes aspectos sobre la opinión de la sociedad respecto a la caída de turismo en la capital, la confianza a la hora de realizar desplazamientos y a las compras diarias de los ciudadanos, entre otras muchas⁴⁶.

Por un lado, tenemos que el 80% de los ciudadanos madrileños entrevistados afirman que el atentado del 11M no alteró sus hábitos de desplazamiento ni ha tenido impacto en el gasto habitual de compras diarias.

Por otro lado, un 42.5% considera que la imagen de la ciudad de Madrid se ha visto debilitado tras los atentados, mientras que un 38.6% opina que se ha fortalecido la imagen de la ciudad.

Respecto al turismo, los datos aportados por el INE sobre el sector turístico en Madrid mostraron un comportamiento muy positivo de la demanda entre los meses de marzo, abril y mayo de 2004, donde las pernoctaciones nacionales aumentaron un 6.8% mientras que las extranjeras un 5.3%, ambas en relación al mismo periodo del año pasado.

Durante los meses de marzo, abril y mayo llegaron a la capital un total de 821.258 turistas, frente a los 671.409 del año pasado en el mismo periodo, un crecimiento del 22.3% respecto al año 2003.

⁴⁵ Organización Mundial del Turismo. (2005). Tourism and crisis: Managing the effect of terrorismo. OMT.

⁴⁶ Ayuntamiento de Madrid. (2004). *Barómetro de Economía Urbana: Los efectos de los atentados del 11-M en la Ciudad de Madrid (Monográfico julio 2004)*. Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana.
<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCObservEconomico/BarometroEconomia/2004/ficheros/Julio/Monogr%C3%A1fico.pdf>

2.4.4 Consecuencias políticas y jurídicas

Los atentados terroristas no solamente siembran el miedo y la inseguridad en la población como se ha observado previamente, sino que también provoca cambios profundos en los sistemas políticos y jurídicos de los Estados. Se modifican leyes, se amplían los poderes del Estado y se limitan ciertos derechos fundamentales alterando el equilibrio entre libertad y control, todo para garantizar la plena seguridad de los ciudadanos. Estos cambios políticos y jurídicos generan un debate sobre los límites de actuación del derecho en situaciones de emergencia y la proporcionalidad de las medidas adaptadas frente a las amenazas globales como el terrorismo.

En primer lugar, hay que mencionar la transformación legislativa que ocurre tras un atentado terrorista, es decir, las leyes antiterroristas. Muchos países tras el 11S o el 11M aprobaron leyes especial antiterroristas con la finalidad de endurecer las penas de prisión para los terroristas y la adopción de nuevas figuras delictivas como la prisión preventiva en casos de terrorismo.

A su vez, se incorporan nuevos tipos penales como los actos preparatorios, la pertenencia a organización terrorista, la financiación, el adoctrinamiento, entre otros.

A nivel internacional encontramos en la UNODC, una guía legislativa del régimen jurídico universal contra el terrorismo. En su introducción se establece que la lucha contra el terrorismo se basa en una infraestructura legal formada por 16 instrumentos universales, tanto convenios como convenciones y protocolos, y que su aplicación queda reservada a los Estados.

Los organismos internacionales implicados en la lucha contra el terrorismo son la ONCT y la Asamblea General de la ONU, que introdujo la Subdivisión de Prevención del Terrorismo a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

A nivel estatal, en España, tras la reforma del Código Penal del 2000, como de los atentados del 11M en Madrid en 2004, el Código Penal español amplió la definición de terrorismo incluyendo los actos preparatorios, la colaboración, el

adoctrinamiento, la financiación y la captación. A nivel de cooperativa internacional, España ha adaptado su legislación a las resoluciones dictadas por la ONU y directiva de la UE.

Por un lado, la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU⁴⁷, fue exigida tras el 11-S e instaba a España a adoptar una serie de medidas como la prevención y el bloqueo de financiación del terrorismo, así como la adopción de ésta último como delito en la reforma del CP por la LO5/2010⁴⁸. Por otro lado, la Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad de la ONU⁴⁹ por la que instaba a España a castigar como delito la incitación y enaltecimiento del terrorismo, realizado así en la LO2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal⁵⁰, en materia de delitos de terrorismo, en dónde se introdujeron los delitos por el uso de redes sociales, actos simbólicos y la difusión pública de mensajes enaltecedores del terrorismo.

Por último, a nivel de la UE, la Decisión Marco 2002/475/JAI⁵¹ sobre lucha contra el terrorismo estableció una definición de terrorismo e introdujo a España a aplicar una modificación del CP en el año 2003 para alinearse con la definición europea de terrorismo. Aunque posteriormente fue sustituida por la Directiva (UE) 2017/541⁵² sobre lucha contra el terrorismo que introdujo el castigo por los viajes de terroristas, la formación, el reclutamiento y autoadiestramiento terrorista. Reformado en España a través de la LO2/2015⁵³ introduciendo el terrorismo individual como delito, sin necesidad de pertenencia a una organización.

⁴⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Res. 1373 (2001).

⁴⁸ Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE núm. 152, de 23 de junio de 2010, páginas 54811 a 54883).

⁴⁹ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 1624 (2005), [S/RES/1624\(2005\)](#), 14 de septiembre de 2005.

⁵⁰ Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27177 a 27185).

⁵¹ Consejo de la Unión Europea. (2002). *Decisión Marco 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

⁵² Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

⁵³ Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27177 a 27185).

En cuanto a las consecuencias políticas que sufre un Estado por el terrorismo, nos encontramos la debilitación de la democracia, la polarización del mensaje político llevado a cabo por los principales partidos políticos y la restricción de derecho fundamentales, entre otros.

La debilitación de la democracia es uno de los pilares fundamentales que un grupo terrorista busca atacar, generando un efecto destructor sobre la democracia. Para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la gravedad del terrorismo radica en que genera consecuencias devastadoras para el ejercicio del derecho a la vida, la libertad y la integridad física de las víctimas. Además de ese coste individual, el terrorismo puede desestabilizar gobiernos, debilitar a las sociedades y poner en peligro la paz social y la seguridad ciudadana, con la finalidad de desestabilizar el correcto desarrollo social y económico de un Estado⁵⁴.

2.5 LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO. LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO: ¿ES POSIBLE? ¿EXISTEN DIFERENCIAS RESPECTO DE OTROS DELITOS?

La reparación del daño a las víctimas del terrorismo no es una tarea sencilla para el Estado. Es un proceso complejo que abarca numerosos ámbitos de carácter legislativo y de ayuda psicológica. Más allá del sistema punitivo, que busca el castigo por el daño causado, con la reparación de las víctimas se busca que el infractor reconozca el daño causado y restaure la dignidad de las víctimas a través de compensaciones económicas, trabajos sociales, comunitarios o compensaciones simbólicas.

⁵⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo* (Folleto informativo No. 32). <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>

En la práctica, la reparación del daño a las víctimas del terrorismo tiene un enfoque pluridimensional. La ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo⁵⁵.

Según dicha ley, los destinatarios de las ayudas e indemnizaciones a víctimas del terrorismo serán de aplicación a quienes sufran la acción terrorista, definida ésta como la llevada a cabo por personas integradas en organizaciones o grupos criminales que tengan por finalidad o por objeto subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública. Será aplicable igualmente, a las víctimas de los actos dirigidos a alcanzar los fines señalados en el párrafo precedente aun cuando sus responsables no sean personas integradas en dichas organizaciones o grupos criminales.

Para acceder al reconocimiento de las ayudas y prestaciones, el Ministerio del Interior señala que en virtud de una sentencia firme, a las víctimas se les hubiere reconocido el derecho a ser indemnizados en concepto de responsabilidad civil por los hechos y daños contemplados en la ley.

Se prevén indemnizaciones por daños personales y ayudas sanitarias, psicosociales, educativas, extraordinarias, a las personas que se encuentren bajo amenazas y anticipos. El Estado asumirá con carácter extraordinario el abono de las indemnizaciones⁵⁶ que se extenderán solamente a daños físicos o psíquicos⁵⁷;

Respecto a las subvenciones, el Ministerio del Interior otorgará éstas a las asociaciones, fundaciones y demás entidades sin ánimo de lucro cuyo objetivo

⁵⁵ Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. (BOE núm. 229, de 23 de septiembre de 2011).

⁵⁶ Fallecimiento: 500.000 €.
Gran Invalidez: 750.000 €.
Incapacidad permanente absoluta: 300.000 €.
Incapacidad permanente total: 200.000 €.
Incapacidad permanente parcial: 125.000 €.
Lesiones no invalidantes: 100.000 €.
Secuestro: 125.000 €.

⁵⁷ *Ibídem*. (Considerando 20).

exclusivo sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas del terrorismo y desarrollen programas de asistencia directa a las víctimas del terrorismo y sus familiares⁵⁸.

Los criterios para determinar la cuantía de las subvenciones son que no podrá superar el 80% del coste total de la actividad subvencionada, por lo que se requiere que los presupuestos de los programas presentados incluyan, al menos, un 20% de financiación propia o de otras fuentes financiación y. además, será proporcional a la puntuación obtenida por los beneficiarios, conforme a los criterios de valoración fijados en el apartado siguiente, y al presupuesto solicitado⁵⁹.

Por último, encontramos la protección jurídica y procesal que se brinda a las víctimas a través de organismos y oficinas tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, por ejemplo, la Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, que facilita el acceso a la justicia e información de los procesos penales. También la Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo (DGA VT), la Fundación de Víctimas del Terrorismo (FVT) y a nivel autonómico en Castilla y León contamos con la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de Castilla y León (AVTCyL), con sede en Arroyo de la Encomienda.

Sus funciones se basan principalmente en facilitar información sobre el estado de procedimientos abiertos que afecten a las víctimas del terrorismo, asesoramiento, acompañamiento durante las vistas del juicio y salvaguardar la seguridad e intimidad de las víctimas en los procesos.

Respecto a las diferencias con otro tipo de delitos, las víctimas del terrorismo cuentan con un marco legal propio y específico para dicho tipo delictivo, como la mencionada Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo, que cuenta con unos

⁵⁸ Ministerio del Interior. (s.f.). *Subvenciones a víctimas de actos terroristas*. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/ayudas-y-subvenciones/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/subvenciones/>

⁵⁹ *Ibíd.*

procedimientos, ayudas y derechos distinguidos de otro tipo de víctimas por otros delitos.

Esto es debido a que las víctimas del terrorismo, según expone la declaración de motivos de la misma ley. Garantizar un reconocimiento y memoria, *“la sociedad democrática tiene una deuda de gratitud con quienes han sufrido las consecuencias del terrorismo, al haber sido víctimas por el hecho de representar los valores que el terrorismo rechaza”*.⁶⁰

Garantizar una atención integral, no solamente centrado en la indemnización de las víctimas, sino incluir la reparación del daño psicológico, ayudas laborales, educativas y la asistencia y acompañamiento jurídico.

La necesidad de unificar y actualizar la normativa que generaba desigualdades, para proporcionar un régimen legal estable y garantista.

Por último, *“asegurar una justicia simbólica, que el reconocimiento público a las víctimas del terrorismo es una afirmación del Estado de Derecho frente a la barbarie”*.⁶¹

Otra de las principales diferencias es que los delitos de terrorismo no solamente tienen una víctima, sino que afectan a una comunidad entera de personas, por lo que la reparación del daño, para que fuese efectiva, debería incluir a todas y cada una de las víctimas, lo que hace que el procedimiento de reparación del daño en este tipo de delitos sea mucho más complicada y difícil que en otros tipos delictivos donde hay un menor número de víctimas a las que reparar el daño.

El proceso de reparación a las víctimas del terrorismo en el panorama jurídico español se encuentra todavía incompleto, y probablemente, para conseguir una reparación integral es necesario avanzar hacia mecanismo que

⁶⁰ Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. (BOE núm. 229, de 23 de septiembre de 2011).

⁶¹ *Ibídem*.

permitan una reparación simbólica, que complemente la reparación civil derivada del delito y la legislación emanada para este colectivo⁶².

3. LA JUSTICIA RESTAURATIVA: CONCEPTO Y APLICACIÓN

3.1 ORIGEN DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN ESPAÑA Y SU APLICACIÓN

En España, la justicia restaurativa no comienza a emerger hasta finales de la década de los 90 e inicios de los años 2000 a través de programas especializados en mediación penal y en el ámbito académico. Su aparición en España se debe a una fuerte influencia por parte de Europa y a nivel internacional. La justicia restaurativa en España solamente se recoge en materia de mediación juvenil, no se contempla en la legislación para adultos.

En primer lugar, las recomendaciones del consejo de Europa en materia de mediación penal tuvieron un impacto notable a la hora de comenzar la formulación de programas restaurativos. Destacar la R (99)19, una recomendación con iniciativa del reino de Bélgica con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo por la que se crea una red europea de puntos de contacto nacionales para la justicia reparadora, con las funciones de⁶³;

1. Servir como punto de información.
2. Desarrollar mecanismos para distribuir las informaciones y datos citados y ponerlos a disposición de las autoridades nacionales.
3. Facilitar el intercambio mutuo de información, experiencia y contactos entre las autoridades europeas y nacionales.
4. Fomentar la investigación en materia de justicia reparadora.

⁶² MARTÍNEZ, T. (2016) Justicia Restaurativa y terrorismo: perspectivas procesales para la reparación a las víctimas. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/896caa45-7494-499c-acf7-b8ed4866f55a/content>.

⁶³ Consejo de Europa. (1999). *Recomendación Nº R (99) 19 del Comité de ministros a los Estados miembros sobre la mediación en materia penal* (adoptada el 15 de septiembre de 1999). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002IG1008\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002IG1008(01)&from=PT)

5. Contribuir a distinguir y desarrollar las principales áreas de formación y evaluación en el ámbito de la justicia reparadora.
6. Organizar conferencias, seminarios, reuniones y otras acciones que favorezcan la practicas de la justicia reparadora.
7. Desarrollar la cooperación de los países candidatos, terceros países y las organizaciones y organismos internacionales.
8. Pondrá su competencia a disposición del Parlamento Europeo, Consejo y de la Comisión cuando así lo requiera y a petición de estos.
9. Informará al Consejo anualmente acerca de sus actividades e indicará los ámbitos de actuación prioritarios de su programa de trabajo para el año siguiente.

En segundo lugar, y hablando sobre su surgimiento en España, la justicia restaurativa tuvo su primera aparición en la LO5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores⁶⁴, al ser el primer marco normativo en donde se incluían tanto medidas de mediación como de reparación del daño como respuesta penal alternativa a un régimen sancionador.

Aunque en la propia LO no se recoge expresamente el término “justicia restaurativa”, sí que se introducen algunos elementos y principios restaurativos tales como la mediación y la reparación del daño. La LO se basa en un modelo educativo y responsabilizador, por lo que estas medidas restaurativas son adecuadas al objetivo de la ley de fomentar en los menores la asunción de los daños cometidos cuando realizan ciertos delitos, el arrepentimiento y la reparación del perjuicio ocasionado ya sea de manera simbólica o material.

Siguiendo la línea de la LO 5/2000, se comenzaron a realizar proyectos piloto de mediación juvenil en algunas CC. AA como Cataluña, Castilla y León, Madrid, Navarra y País Vasco. Estos programas se basaban en la creación de espacios de diálogos entre el menor y la víctima vigilados por mediadores y diseñar planes de reparación del daño atendiendo individualmente cada caso. Entre estas CC. AA

⁶⁴ Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. (BOE núm. 11, de 13 de enero del 200).

destaca Cataluña, donde la Dirección General de Justicia Juvenil integra de manera estructurada un programa de mediación penal juvenil. Su última memoria del 2023 destaca por los siguientes datos⁶⁵;

- Hubo un total de 2.246 programas realizados, siendo 1434 los que finalizaron con uno o más acuerdos, tanto escritos como verbales.
- Se recogen un total de 5 posibles acuerdos; **económico** (a través de dinero), **material** (indemnización de daños y perjuicios, prestación diferente del daño causado), **realización de una actividad** (a través de la realización de un trabajo o una tarea concreta), **relacional** (restauración de las relaciones sociales o comunicativas entre las partes) y **moral** (disculpas, entender el daño causado, ponerse en el lugar de la parte afectada).
 - Respectivamente, los acuerdos de tipo **económico** fueron un total de 216, representando un 16.2%, los acuerdos de tipo **material** fueron un total de 21, representando un 1.6%, los acuerdos de **realizar una actividad** fueron un total de 164, representando un 12,3%, los acuerdos de tipo **relacional** fueron un total de 496, representando un 37,4% y los acuerdos de tipo **moral** fueron un total de 429, representando un 32,3%.
- Respecto a la viabilidad de este programa, hubo un total de 812 programas no viables por algunos de los siguientes motivos; no voluntad de la víctimas, no voluntad del agresor, no localización de la persona encausada, no voluntad por ambas partes, la víctima no compareció, la parte investigada no compareció, no se localizó a la víctima, no hay criterios profesionales, no tiene voluntad el abogado de la víctima, no tiene voluntad el abogado de la parte investigada, no hay criterios judiciales, no se necesitó un proceso restaurativo y la defunción de algunas de las partes. De todas ellas, destacan con un 46,18% la NO VOLUNTAD DE LA VÍCTIMA.

⁶⁵ Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Drets i Memòria, secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima. (2024). *Programa de justícia restaurativa: Memòria 2023*. <https://repositori.justicia.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14226/1598/memoria-justicia-restaurativa-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Este programa recoge la dificultad de la implantación de la justicia restaurativa en menores en Cataluña, solamente un 48,67% de los procesos finalizan con un acuerdo, poco menos de la mitad. También que, del total de programas realizados, en 375 la víctima no quiso formar parte del proceso restaurativo, al igual que en 115 la parte investigada tampoco quiso formar parte, lo que refleja la complicidad de poder implementar la justicia restaurativa más de forma continuada en la restitución del daño, de ser un modelo sustituto al modelo sancionador ya conocido y, sobre todo, de que la justicia restaurativa no puede ser implantada sin la voluntad de las partes.

En la actualidad, la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, recoge en su disposición adicional novena la justicia restaurativa⁶⁶.

3.2 DEFINICIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA

3.2.1 Definición de Justicia Restaurativa

El primer autor que acuñó el término de justicia restaurativa fue Albert Eglash, en 1977 y distinguió 3 tipos de justicia criminal: retributiva, distributiva y restaurativa. Las 2 primeras se centraban en el acto delictivo negando la participación de la víctima en el proceso, mientras que la restaurativa buscaba reparar el daño causado por el acto delictivo, involucrando en el proceso tanto a los delincuentes como a las víctimas⁶⁷.

Albert Eglash no define el concepto de justicia restaurativa de manera formal, sino que planteó la idea de que la justicia debía ir más allá del castigo y enfocarse en una restitución creativa. Esta restitución debía de ser voluntaria por

⁶⁶ Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. (BOE núm. 3, de 3 de enero de 2025).

⁶⁷ EGLASH, A. (1958). Creative restitution—A broader meaning for an old term. *Journal of Criminal Law, Criminology & Police Science*, pp. 619-622. <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4660&context=jclc>

parte del infractor, implicar el reconocimiento del perjuicio y la búsqueda de una reparación que beneficie tanto al delincuente como a la víctima⁶⁸.

Albert Eglash señaló que la restitución creativa es un acto constructivo y autodeterminado, que requiere que el infractor asuma activamente la responsabilidad de sus acciones y trabaje para reparar el daño de manera significativa⁶⁹.

Para Daniel Vann Hess y Karen Heetderks Strong, la justicia restaurativa es una teoría de justicia que se centra en la reparación del daño causado o el reconocimiento de la conducta criminal. Se consigue de manera más eficiente a través de procesos corporativos que incluyan a todas las partes interesadas en formar parte del proceso⁷⁰.

Para Howard Zehr, la justicia restaurativa no es un programa orientado principalmente hacia el perdón y la reconciliación, no es una mediación, no es una estrategia diseñada principalmente para bajar las tasas de reincidencia delictiva, no es un programa ni un proyecto específico, no está dirigida principalmente a la atención de delitos menores ni delincuentes primerizos, no es nueva ni de origen norteamericano, no es un sustituto del sistema legal, no es una alternativa al encarcelamiento ni se opone a la retribución⁷¹.

La justicia restaurativa es un enfoque que considera necesidades y roles. Amplía el círculo de los interesados, incluyendo al Estado, al ofensor, a la víctima y a otros miembros de la comunidad.

Para Gema Varona, la justicia restaurativa es un encuentro voluntario y dialogado entre las personas denunciantes y denunciadas en el ámbito penal, víctimas o condenados, con el objeto de reparar los diversos daños personales, relacionales y/o sociales ocasionados en el contexto de una infracción penal.

⁶⁸ Ibídem.

⁶⁹ Ibídem.

⁷⁰ VANNESS, D. W., & STRONG, K. H. (2015). *Restoring justice: An introduction to restorative justice*. Routledge.

⁷¹ ZEHR, H. (2007). *El pequeño libro de la justicia restaurativa*. Good Books. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/el_pequeno_libro_de_la_justicia_restaurativa.pdf

También la define como un conjunto de principios y valores que suponen una respuesta distinta al delito, frente a la justicia clásica orientada hacia el castigo. La justicia restaurativa es una justicia más pausada y de escucha, centrado en la reparación de la víctima y, por lo tanto, parte de la injusticia cometida. Es una justicia que no solamente implica un encuentro entre la víctima y el agresor, sino que existen diferentes modalidades, como grupales y de atención solamente a la víctima⁷².

La justicia restaurativa trasciende de los métodos tradicionales de resolución de conflictos, como la mediación, al enfocarse en la reparación integral del daño y en la transformación de las relaciones sociales afectadas por el delito⁷³.

3.2.2 La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito

La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito⁷⁴, recoge por primera vez un catálogo de derechos a las víctimas de cualquier delito en materia de justicia restaurativa sin estar limitado únicamente a los menores.

En su artículo 15 recoge los servicios de justicia restaurativa señalando que⁷⁵;

1. Las víctimas podrán acceder a servicios de justicia restaurativa, en los términos que reglamentariamente se determinen, con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito, cuando se cumplan los siguientes requisitos;
 - a) Que el infractor haya reconocido los hechos esenciales de los que deriva su responsabilidad;

⁷² VARONA, G. (2021). Justicia restaurativa [Video]. YouTube. <https://youtu.be/8twJKr2ubf8>

⁷³ VARONA, G. (2012). Justicia Restaurativa en supuestos de victimación terrorista: Hacia un sistema de garantías mediante el estudio criminológico de casos comparados. *Eguzkilo*, pp. 201-245.

⁷⁴ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito. (BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015).

⁷⁵ *Ibíd.* (Considerando 15).

- b) Que la víctima haya prestado su consentimiento, después de haber recibido información exhaustiva e imparcial sobre su contenido, sus posibles resultados y procedimientos existentes para hacer efectivo su cumplimiento;
 - c) Que el infractor haya prestado su consentimiento;
 - d) Que el procedimiento de mediación no entrañe un riesgo para la seguridad de la víctima, ni exista el peligro de que su desarrollo pueda causar nuevos perjuicios materiales o morales para la víctima; y
 - e) Que no esté prohibido por la ley para el delito cometido
2. Los debates desarrollados dentro del procedimiento de mediación serán confidenciales y no podrán ser difundidos sin el consentimiento de ambas partes. Los mediadores y otros profesionales que participen en el procedimiento de mediación, estarán sujetos a secreto profesional con relación a los hechos y manifestaciones de que hubieran tenido conocimiento en el ejercicio de su función.
3. La víctima y el infractor podrán revocar su consentimiento para participar en el procedimiento de mediación en cualquier momento.

Este artículo, regula y legitima la participación de procesos restaurativos en el ámbito penal para personas adultas garantizándose una serie de condiciones durante el proceso restaurativo claves, tales como la voluntariedad, confidencialidad, seguridad y consentimiento.

3.2.3 Los principios de la Justicia Restaurativa

Los principios de la justicia restaurativa son valores y pautas que guían el enfoque reparador que busca conseguir un proceso restaurativo, a través de la reparación del daño, fomentar la participación de las partes involucradas y la búsqueda de soluciones al conflicto que satisfagan a ambas partes por igual.

Los principios de justicia restaurativa en España quedan definidos en la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, en donde introduce en la LECrim una nueva Disposición adicional novena relativa a la justicia restaurativa⁷⁶. Dice lo siguiente;

1. La justicia restaurativa se sujetará a los principios de voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad
2. Las partes que se sometan a un procedimiento de justicia restaurativa, antes de prestar su consentimiento, serán informadas de sus derechos, de la naturaleza de este y de las consecuencias posibles de la decisión de someterse al mismo.
3. La justicia restaurativa es voluntaria. Ninguna parte podrá ser obligada a someterse a un procedimiento de justicia restaurativa, pudiendo, en cualquier momento, revocar el consentimiento y apartarse del mismo. La negativa de las partes a someterse a un procedimiento de justicia restaurativa, o el abandono del ya iniciado, no implicará consecuencia alguna en el proceso penal.
4. Se garantizará la confidencialidad de la información que se obtenga del procedimiento de justicia restaurativa. Las informaciones vertidas en el marco del procedimiento restaurativo no podrán utilizarse posteriormente, salvo que expresamente lo acuerden las partes afectadas. El juez o el Tribunal no tendrán conocimiento del desarrollo del procedimiento de justicia restaurativa hasta que este haya finalizado, en su caso, mediante la remisión del acta de reparación.
5. El juez o el Tribunal, valorando las circunstancias del hecho, de las persona investigada, acusada o condenada y de la víctima, podrá, de oficio o a

⁷⁶ Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. (BOE núm. 3, de 3 de enero de 2025).

instancia de parte, remitir a las partes a un procedimiento restaurativo, salvo en los casos excluidos por ley. El inicio del procedimiento restaurativo en fase de instrucción no eximirá de la práctica de las diligencias indispensables para la comprobación de delito. El sometimiento a justicia restaurativa en el proceso por delitos leves interrumpirá el plazo de prescripción de la correspondiente infracción penal.

6. La resolución que acuerde la remisión a los servicios de justicia restaurativa fijará un plazo máximo para su desarrollo, que no podrá exceder de tres meses prorrogables por un plazo igual. Acordada la remisión, el órgano judicial facilitará el acceso al contenido del procedimiento por parte del equipo de justicia restaurativa.
7. De no consentir las partes en someterse a un procedimiento restaurativo, los servicios restaurativos pondrán inmediatamente esta circunstancia en conocimiento del órgano judicial, que continuará la tramitación del procedimiento penal.
8. Concluido el procedimiento restaurativo, los servicios emitirán un informe sobre el resultado positivo o negativo de la actividad realizada, acompañando, en caso positivo, el acta de reparación con los acuerdos a los que las partes hayan llegado, que estará firmado por las partes personalmente y por sus letrados, si los hubiera. El informe, del que se entregará copia a las partes del procedimiento restaurativo, no debe revelar el contenido de las comunicaciones mantenidas entre las partes ni expresar opinión, valoración o juicio sobre el comportamiento de las mismas durante el desarrollo del procedimiento de justicia restaurativa.
9. En caso de existir acuerdo, el órgano judicial, previa audiencia del MF, de las partes personadas y de las víctimas del delito, por término de tres días,

valorando los acuerdos a los que las partes hayan llegado, las circunstancias concurrentes y el estado del procedimiento, podrá:

- a. Si se tratase de un delito leve, decretar el archivo, a la cista del cumplimiento de los acuerdos alcanzados, de conformidad con lo establecido en el artículo 963 de la LECrim.
- b. Si la causa se siguiera por un delito privado o un delito en el que el perdón extingue la responsabilidad criminal, acordar el sobreseimiento del procedimiento y su archivo, dejando sin efecto las medidas cautelares que se hubieren acordado en su caso.
- c. Si la causa estuviera en el órgano de instrucción, acordara la conclusión de la misma y la remisión de la causa ala órgano competente para la celebración del juicio de conformidad en los términos de los artículos 655 y 787 ter de la LECrim.
- d. Si la causa estuviese en el órgano de enjuiciamiento, se seguirá por los tramites del juicio de conformidad. La sentencia de conformidad incluirá los acuerdos alcanzados por las partes.
- e. Resolver sobre la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad, valorando el resultado del procedimiento restaurativo para el establecimiento de las condiciones, medidas u obligaciones de la suspensión; o en su caso, sobre el contenido de los trabajos en beneficio de la comunidad.

3.2.3.1 Principio de voluntariedad

El principio de voluntariedad busca asegurar la libre participación de las partes, tanto víctima como infractor, en un proceso de mediación, sin que éstas

puedas estar sujetas a coacciones. Su consentimiento debe ser libre e informado, lo que a su vez supone que las partes, antes de presentar su consentimiento deben ser informados de sus derechos, de la naturaleza de este y de las consecuencias de someterse a un proceso de justicia restaurativa, además, su interés por seguir o no con el proceso restaurativo, podrá ser revocado en cualquier momento cuando así lo deseen⁷⁷.

El principio de voluntariedad se reconoce en el sentido de que estamos ante una opción voluntaria por parte del victimario de acudir al encuentro restaurativo, pero de esa elección no debe derivarse otra consecuencia que no sea la de acudir o no a la solución alternativa del conflicto. Tampoco debe suponer consecuencias negativas para el imputado por rechazar esta posibilidad. La opción que tiene el imputado de someterse a mediación ha de significar la oportunidad que tiene de comprender las consecuencias del hecho, responsabilizarse por el mismo y reparar el daño causado, todo ello sin desmarcarse ni del proceso penal, ni de las consecuencias jurídicas establecidas en el mismo⁷⁸.

Desde el punto de la víctima, la voluntariedad debe ser extremadamente cuidadosa para evitar presiones que provoquen posibles victimizaciones. Se resume en la oportunidad de escuchar y ser escuchada, valorar el daño que se le ha causado y de exigir una justa reparación en la que su opinión deberá ser tenida en cuenta.

La forma de conciliar la voluntad se consagra a través de la expresión de voluntad que debe hacerse después de asistir a la sesión previa informativa en la que las partes son informadas sobre el desarrollo del proceso. No se debe confundir la obligatoriedad de acudir a esta sesión informativa con la obligatoriedad de la mediación. La primera sesión informativa es obligatoria, y se hace a partir de la decisión del juez, previo examen del asunto, a fin de verificar si se dan las condiciones idóneas para que el conflicto sea sometido a mediación,

⁷⁷ FERNÁNDEZ, M. A. (2025) Concepto y características de la mediación. Universidad de Valladolid. 2025.

⁷⁸ *Ibídem*.

pero esta sesión no presupone acudir obligatoriamente al posterior proceso de mediación, ya que ese proceso es de carácter voluntario⁷⁹.

3.2.3.2 Principio de oficialidad y gratuidad

Cuando nos referimos a oficialidad, este carácter de la mediación es obligatorio para su integración en el sistema procesal. El equipo de mediación debe estar configurado por un colaborador del juez en la resolución de las causas, siendo este quien tiene encomendada la función de seleccionar los casos aptos para ser derivados a mediación previo análisis del conflicto y de la materia a fin de que sea susceptible de mediación⁸⁰.

El principio de oficialidad recalca en la idea de que la justicia restaurativa forma parte de un proceso penal, y no puede ser considerada como una alternativa de solución de conflictos. La justicia restaurativa es parte íntegra de la justicia penal⁸¹.

El principio de gratuidad es una garantía de que la Administración de justicia es un servicio público de justicia al cual se puede acceder de manera gratuita, facilitando así el acercamiento de personas con bajos recursos económicos e imposibilitando que los costes recaigan sobre las víctimas, y en su lugar sean las administraciones competentes las que generen servicios públicos de justicia restaurativa para que sean de libre acceso para todas aquellas personas que lo requieran.

⁷⁹ Ibídem.

⁸⁰ Ibídem.

⁸¹ GARCÍA, J. (2025). Apuntes sobre la importancia de la primera regulación procesal de la justicia restaurativa en España. *Diario La Ley*. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2025/01/16/apuntes-sobre-la-importancia-de-la-primera-regulacion-procesal-de-la-justicia-restaurativa-en-espana#:~:text=El%20principio%20de%20oficialidad%20recalca,parte%20integrante%20de%20la%20Justicia>

3.2.3.2 Principio de confidencialidad

El principio de confidencialidad es una garantía básica para el proceso restaurativo. Este principio garantiza la confidencialidad de la información que se obtenga en el proceso restaurativo, lo que impide que las informaciones que se hayan obtenido durante los actos restaurativos puedan ser utilizadas posteriormente en el procedimiento penal, salvo que las partes así los acuerden.

Hablamos de una confidencialidad tanto objetiva como subjetiva, entendiendo que la confidencialidad objetiva se refiere a la protección de la información tratada durante el proceso de mediación y de los acuerdos adoptados, y la confidencialidad subjetiva al deber que tienen las partes y el mediador de no revelar lo tratado en mediación⁸².

La confidencialidad impide al Tribunal conocer como se ha desarrollado el proceso restaurativo, solamente tiene acceso a la remisión del acta, al acta de reparación⁸³.

3.3 MODELOS DE JUSTICIA RESTAURATIVA

En las últimas décadas, la justicia restaurativa se ha consolidado como un paradigma innovador que trasciende la lógica punitiva del sistema penal clásico. Más allá de ser una simple alternativa al castigo, este modelo innovador se centra en la reconstrucción de los vínculos sociales entre la víctima y el victimario, dañados por el delito y la búsqueda de soluciones que sea adecuadas para ambas partes.

Estos modelos difieren en cuanto a su estructura, nivel de participación de la víctima a lo largo de todo el proceso restaurativo y los objetivos que buscan, yendo desde la conciliación personal hasta la transformación de relaciones

⁸² FERNÁNDEZ, A. (2025) Concepto y características de la mediación. Universidad de Valladolid. 2025.

⁸³ ALCALÁ, M. (2025). *Regulación del procedimiento de justicia restaurativa en la LO 1/2025 de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* [Dosier jurídico]. Tirant Prime. https://prime.tirant.com/es/wp-content/uploads/sites/10/2025/01/2025-de-medidas-en-materia-de-eficiencia-del-Servicio-Publico-de-Justicia_compressed.pdf

comunitarias dañadas. Al explorar las diferentes maneras en que se puede aplicar la justicia restaurativa, se puede entender mejor su potencial, limitaciones y capacidad de adaptación al contexto penal, educativo o penitenciario.

3.3.1 La mediación penal

La mediación penal no debe ser confundida y entendida a su vez como que es lo mismo que justicia restaurativa. La mediación es uno de las manifestaciones o instrumentos que conforman la justicia restaurativa⁸⁴.

Algunos autores como Roldán definen este concepto como “la interacción entre las víctimas y ofensores con la asistencia de un tercero, el cual facilita el arreglo del conflicto de una manera no punitiva en función de los deseos y sentimientos de las partes”.⁸⁵

Para Adán Carrizo González - Castell, la mediación penal es una fase complementaria pero no obligatoria del proceso penal y no puede ser considerada como un proceso. La mediación debe ser flexible, gratuita, confidencial, voluntaria y dirigida por un tercero imparcial, a la que las partes se someten voluntariamente con la intención de terminar anticipadamente el mismo, mediante un acuerdo que permita la reparación de los daños causados por el hecho ilícito y que contribuya a la restauración de la paz social.⁸⁶

PUY MUÑOZ⁸⁷ describe la mediación como una suma de elementos, siendo estos los siguientes;

“Un procedimiento

que resuelve un conflicto entre dos

obtenido de un diálogo mantenido de forma voluntaria

⁸⁴ MIGUEL, R. (2019). *Justicia restaurativa y justicia penal. Nuevos modelos: mediación penal, conferencing y sentencing circles*. Atelier.

⁸⁵ ROLDÁN, H. (2003). La mediación penal: entre el orden legal y la voluntad de mejorar. *Revista penal*, pp 118-137.

⁸⁶ GONZÁLEZ-CASTELL, A. (2011). La mediación penal en España. La mediación en materia de familia y derecho penal. Editorial Andavira.

⁸⁷ PUY MUÑOZ, F. La expresión Mediación Jurídica: Un análisis tópico en SOLETO MUÑOZ, H., OTERO PARGA, M. y VVAA, *Mediación y solución de conflictos*, p 25.

moderado por un mediador imparcial y neutral
provisto de autoridad moral y privado de capacidad potestativa”.

Esta definición recoge además los principios básicos para la mediación penal, como la flexibilidad, la gratuidad, la imparcialidad del mediador, la voluntariedad y su confidencialidad en las sesiones.

La mediación se recoge en nuestro ordenamiento jurídico distinguiendo los sujetos a los que vayan destinados. En caso de procedimientos de menores, la mediación penal se recoge en la LO 5/2000, de 12 de enero, de reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en su artículo 19, el legislador recoge que, el MF o el JM, en cualquier momento del procedimiento podrá promover una conciliación entre la víctima menor de edad y el infractor, o en su caso, la reparación del daño causado.

Aunque no recoge expresamente el término “mediación”, esa conciliación se traduce posteriormente en casos reales a un proceso de justicia restaurativa a través de un diálogo entre víctima e infractor.

Los equipos técnicos supervisarán este proceso de mediación entre la víctima y el agresor, dando a conocer al MF los compromisos adquiridos y la evolución de los hechos que se ha comprometido.

Hablamos entonces, que la regulación de la mediación en menores de edad, se centra principalmente en la búsqueda de la reinserción del agresor, en la educación y prevención de futura reincidencia.

En procedimiento de adultos, la mediación penal no se recoge en una norma concreta, si no que esta viene definida a través de diferentes normativas y textos legales. No fue hasta el año 2015, cuando tras la reforma de la LO 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal⁸⁸, que entró en vigor el 1 de julio de 2015, el legislador contempla en su

⁸⁸ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE nú. 77, de 31 de marzo, de 2015, páginas 27061 a 27176).

artículo 84.1.1⁸⁹, que el juez o tribunal podrá condicionar la suspensión de la ejecución de la pena al cumplimiento de algunas de las siguientes medidas; “El cumplimiento del acuerdo alcanzado por las partes en virtud de mediación”.

De manera más concreta, aplicando el término mediación, el capítulo III “Circunstancias que atenúan la responsabilidad criminal”, en su artículo 21.5⁹⁰, la intención del culpable de reparar el daño ocasionado a la víctima o disminuir sus efectos en cualquier momento del procedimiento, todo ello con anterioridad a la celebración de la fase de juicio oral, será tomado en cuenta como una atenuante. Destaca así la mediación, por su importancia a la hora de resolución de conflictos, al actuar como una atenuante de la responsabilidad.

Por último, acudiendo a la Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, en su artículo 15 titulado “servicios de justicia restaurativa” recoge los requisitos de acceso a estos servicios, previamente descritos, con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito.

Los puntos 2 y 3 del presente artículo 15⁹¹, destacan por recoger, primeramente el punto 2 el principio de confidencialidad en donde los mediadores no podrán difundir el contenido de las sesiones sin el consentimiento de las partes además de encontrarse sujetos a secreto profesional sobre los hechos y acontecimiento que han tenido lugar durante el proceso de mediación, y el punto 3 recoge el principio de voluntariedad al dar libertad a ambas partes, víctima e infractor para revocar su consentimiento de participación en el proceso de mediación en cualquier momento.

Por último, la mediación penal tiene un ámbito de aplicación en un amplio catálogo de delitos, recogidos en la guía para la práctica de la mediación intrajudicial del Consejo General del Poder Judicial⁹², en su anexo III tipología de casos, como son;

⁸⁹ Ley Orgánica 1/2015, Art. 84.1.1º.

⁹⁰ Ley Orgánica 1/2015, Art. 21.5.

⁹¹ Ley Orgánica 1/2015, art. 15.2 y 3

⁹² Consejo General del Poder Judicial. (2024). *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial*. <https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct->

- 1) Delitos contra la vida y la integridad física: lesiones y homicidio.
- 2) Delitos contra la libertad: amenazas y coacciones.
- 3) Delitos contra la libertad e indemnidad sexual: agresiones y abusos sexuales.
- 4) Delitos contra la intimidad e inviolabilidad del domicilio: allanamiento de morada.
- 5) Delitos contra el honor: calumnias e injurias.
- 6) Delitos contra las relaciones familiares: delitos contra los deberes y derechos familiares, delito de abandono de familia.
- 7) Delitos contra el patrimonio: hurto, robo en todas sus modalidades, hurto de vehículo de motor, apropiación indebida, estafa, usurpación, defraudación, daños, relativos a la propiedad industrial e intelectual y delitos societarios.
- 8) Delitos contra el orden público: delito de atentado, resistencia y desobediencia.

3.3.1.1 Características de la mediación penal

La mediación penal se integra como un modelo de justicia restaurativa, la cual está regida por los principios de voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad⁹³.

A parte de dichos principios, la mediación penal cuenta con las siguientes características/principios;

3.3.1.1.1 La proporcionalidad

La proporcionalidad se sitúa en relación al equilibrio de las partes y con la idea de complementariedad con el proceso. La proporcionalidad como

<files/attachments/76485767/ff0088f2-a771-4f93-a821-0c2cd977adf7/20240918-Guia-para-la-practica-de-la-mediacion-intrajudicial.pdf>

⁹³ FERNÁNDEZ, A. (2025) Concepto y características de la mediación. Universidad de Valladolid. 2025.

característica de la mediación contribuye a reforzar su eficacia para la resolución final del conflicto en el marco jurisdiccional.

La proporcionalidad en ámbito penal, se refiere a la adecuación de la pena al fin previsto atendiendo 3 puntos⁹⁴;

1. Exigencia de aplicación real y efectiva del principio de intervención mínima.
2. Subsidiariedad del DP como ultima ratio en su finalidad de reestablecer la paz social.
3. Necesidad de ponderación de las circunstancias del caso y de los sujetos para adecuar la respuesta penal a las mismas en esa búsqueda de satisfacción del interés general.

3.3.1.1.2 La complementariedad

La complementariedad debe entenderse en mediación penal como un elemento más del sistema procesal penal, un complemento integrador de intereses individuales con interés público, no como una alternativa al proceso penal⁹⁵.

3.3.1.1.3 La flexibilidad

La flexibilidad supone la ausencia de formalidades rígidas en el proceso de mediación, favoreciendo la creación de un clima de confianza. Esta ha de presidir tanto en el desarrollo del proceso en sí como el resultado final.

El proceso flexible ha de serlo siempre dentro de una reglamentación y encuadramiento dentro de una normativa que permita la diversidad en el tratamiento de la mediación en el ámbito en el que nos encontremos. Se incorpora así a un modelo respetuoso con los derechos de igualdad, contradicción, derecho a la defensa o presunción de inocencia entre otros, de forma que no interfiere en los principios de libertad o tutela efectiva entre otros, sino que los complementa⁹⁶.

⁹⁴ Ibídem.

⁹⁵ Ibídem.

⁹⁶ Ibídem.

3.3.1.1.4 La imparcialidad

La imparcialidad puede ser considerada tanto como una característica propia del proceso de mediación, como a la vez una característica esencial que tiene que tener el mediador encargado del desarrollo del proceso.

El mediador debe actuar con total imparcialidad respecto de las partes, procurando así que no tenga relación previa ni posterior con ellas, el respeto a sus puntos de vista y la no imposición del acuerdo a una de las partes si esta no lo desea.

El mediador no impone acuerdos, no orienta a las partes respecto de las soluciones concretas ni dirige el acuerdo adaptado a su propia escala de valores. Debe acercarse a las partes, mantener el diálogo y conseguir un acuerdo. Debe buscar interponerse entre las partes para buscar un acuerdo o reconciliación.

Hay que diferenciar imparcialidad de neutralidad. Así bien, en el primer concepto el mediador debe conectar con una igualdad y dar pie al comienzo del proceso restaurativo, la neutralidad se refiere al reconocimiento de la legitimidad de las partes en el procedimiento y de sus posiciones en el mismo. La neutralidad debe darse tanto desde la actitud del mediador como del propio desenvolvimiento del proceso, por lo que se debe actuar con neutralidad y a la vez con implicación en la resolución del conflicto⁹⁷.

3.3.2 Los círculos restaurativos

Los círculos restaurativos son una modalidad diversa de la mediación bilateral clásica en los programas de justicia restaurativa.

Según Tamarit Sumalla, los círculos restaurativos permiten un diálogo que incluye a personas de apoyo del entorno de la víctima o a miembros del grupo familiar que compensan así la posible debilidad de la víctima del agresor⁹⁸.

Rul – Lan Castañer define los círculos restaurativos como una forma comunitaria de tratar los conflictos que tiene su origen en la justicia restaurativa. Simplificando mucho, podemos imaginar un círculo restaurativo como un espacio de diálogo estructurado, en el que todas las personas participantes tienen la

⁹⁷ Ibídem

⁹⁸ TAMARIT, J. M. (2013). Procesos restaurativos más allá de la mediación: perspectivas de futuro.

oportunidad de hablar, escuchar y ser escuchadas, con el objetivo de reparar el daño y restaurar las relaciones.⁹⁹

En cuanto a su regulación en la jurisdicción española, los círculos restaurativos no se encuentran recogidos ni regulados expresamente en ninguna ley, aunque su aplicación está recogida a través de la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y en el Estatuto de la Víctima del Delito, donde se permite su implementación, pero respetando derechos de las víctimas y garantizando el principio de voluntariedad.

3.3.2.1 Tipos de círculos restaurativos

3.3.2.1.1. Círculos de sentencia o paz

El primer tipo de círculo restaurativo es el denominado círculo de sentencia o paz. Este tipo de círculo centra su interés en la elaboración de un plan de sentencia o reparación que solucione el conflicto.

El círculo de sentencia es una estrategia holística reintegradora diseñada no sólo para atender el comportamiento criminal y delictivo de los delincuentes, sino también para tener en cuenta las necesidades de las víctimas, las familias y la comunidad.¹⁰⁰

En este tipo de círculos participan la víctima, sus familiares, el infractor, los familiares del infractor, policías, personal del ámbito de la justicia y otros miembros de la comunidad para realizar un aprendizaje de la comunidad como método de resolución del conflicto. A través de este, los participantes buscaran crear un espacio seguro para llegar a un acuerdo sobre la resolución del conflicto,

⁹⁹ RUL-LAN CASTAÑER, V. (2011). Justicia y prácticas restaurativas. Los círculos restaurativos y su aplicación en diversos ámbitos.

¹⁰⁰ BAZEMORE, G., y UMBREIT, M. (2001). *A comparison of four restorative conferencing models*, *Juvenile Justice Bulletin*.

la resocialización del infractor, la reparación del daño a la víctima y la satisfacción de aquellas necesidades de paz social que la comunidad considere oportunas¹⁰¹.

3.3.2.1.2. Círculos de víctimas o sanación

Los círculos de víctimas o sanación tienen su origen en la defensa de las víctimas de delitos sexuales que se producían en las tribus de Canadá.

Su finalidad en la actualidad se basa en apoyar a la víctima, mostrarla que no está sola y las diferentes vías que tiene para superar su dolor y volver a la vida cotidiana. Se le muestra que la comunidad está junto a ella y las altas posibilidades existentes de superación del hecho traumáticos y reanudación de su vida tal y como la desarrollaba previo al delito. Más que una práctica jurídica propiamente dicha, se valora como una institución con un alto grado psicológico por sus valores emocionales. En la práctica su utilización puede ser efectuada de dos maneras¹⁰².

En primer lugar, puede practicarse un círculo de sanación una vez cometido el delito e iniciado el proceso ante los Tribunales en cualquier fase del procedimiento, ya sea en fase de instrucción, fase intermedia, juicio oral o post sentencia. Su desarrollo será complementario al proceso penal judicial siendo dependiente de éste en aras a las medidas a desarrollar en las sesiones de sanación y a los intervinientes a participar.

En segundo lugar, puede desarrollarse un Círculo de sanación como vía complementaria y paralela al desarrollo de otra práctica restaurativa. Una vez que el asunto es derivado a una institución reparadora, normalmente un Círculo de sentencia, se iniciaría un Círculo de sanación que obvia los aspectos materiales de la reparación y centra su foco de interés en una reparación emocional de la víctima con la implicación de parte de los intervinientes del Círculo de sentencia. Al mismo tiempo que se debate en una práctica restaurativa la responsabilidad del infractor y cómo ha de restaurar a la víctima, se inicia otro círculo centrado únicamente en su dolor emocional con un conjunto de participantes similares o incluso casi

¹⁰¹ MIGUEL, R. (2019). *Justicia restaurativa y justicia penal: Nuevos modelos: mediación penal, conferencing y sentencing circles*. Atelier.

¹⁰² Ibídem.

diferentes con el fin de ayudar a la víctima a superar los efectos nocivos que el hecho delictivo ha supuesto en su vida¹⁰³.

3.3.2.1.3. Círculos de apoyo

Los círculos de apoyo se basan en la reintegración del delincuente. La comunidad pasa de ser parte pasiva en el proceso, a ser una parte activa en la resocialización del victimario a través de un proceso formado tanto por miembros voluntarios de la sociedad como profesionales de diferentes ramas del conocimiento.

Estas nuevas habilidades permiten a los delincuentes una mayor facilidad a la hora de enfrentar los encuentros restaurativos con sus víctimas, poner en práctica las reparaciones acordadas o incluso afrontar eficazmente el rechazo de la víctima a encontrarse con él. Se trata de una institución que cumple uno de los fines de la justicia restaurativa: la resocialización de los infractores.

Este tipo de círculos puede ser aplicados a cualquier delito, al tener el objetivo de acabar con la reincidencia y buscar la resocialización del infractor. A través de este tipo de círculos, se busca generar una responsabilización en el delincuente, es decir, que reconozca el daño producido, su arrepentimiento y que sienta el apoyo de la comunidad para su reinserción en la sociedad evitando así el fenómeno de “vergüenza reintegrativa”.¹⁰⁴

Este concepto fue acuñado por John Braithwate, en donde la comunidad reprocha la conducta realizada por el infractor, pero la aceptan y respetan a la persona. Busca reintegrar al infractor en la comunidad a través de servir apoyo y perdón a este. Su uso es muy común en delitos cometidos por menores de edad en países como Nueva Zelanda y Australia.¹⁰⁵

¹⁰³ Ibídem.

¹⁰⁴ Ibídem.

¹⁰⁵ BRAITHWATE, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge University Press.

3.4.3 Las conferencias restaurativas

Las conferencias son dinámicas que sirven para desarrollar un diálogo reparador, sin olvidar el vínculo comunitario, que puede materializarse, en su caso, con el desarrollo de trabajos y prestaciones al servicio de la comunidad.¹⁰⁶

Tiene como objetivo desarrollar entre todas las personas que participan en ella un plan de respuesta ante el delito, y, sobre todo, una reparación.

La conferencia restaurativa busca responder de manera ajustada, responsable y colectiva a un problema. En vez de actuar identificando al culpable y penalizándolo, se trabaja en común para encontrar una respuesta válida para la comunidad, una vía de restaurar la convivencia y paliar el daño causado.¹⁰⁷

En las conferencias restaurativas participan, además de la víctima y el culpable, las personas más cercanas a ellos como familiares y amigos, y en algunas situaciones personas de la comunidad. Aunque existen situaciones en las que la participación de la víctima y su entorno no se exige o no es posible que se lleve a cabo.¹⁰⁸

Su característica fundamental que la diferencia de la mediación es la mayor participación de la comunidad local y de apoyo de las partes directamente implicadas en el delito.

Esta herramienta restaurativa se sostiene en el supuesto de una acción comunitaria legítima en el manejo de las emociones como mecanismos de control en base a los vínculos y el sentido de pertenencia del infractor. La consideración de la emoción y la moral como elementos excluidos de los procesos de justicia penal se recuperan en la formulación teórica, los estudios empíricos y las prácticas con base en la justicia restaurativa.¹⁰⁹

¹⁰⁶ IGARTUA, I., OLALDE, A., & VARONA, G. (2012). *Diccionario breve de justicia restaurativa: Una invitación interdisciplinaria e introductoria a sus conceptos claves*. Editorial Académica Española

¹⁰⁷ Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado. (2023). *Promoción de la convivencia positiva en el centro*. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, Gobierno de España.

¹⁰⁸ CHOYA, N. (2015). Justicia Restaurativa: nuevas perspectivas en mediación. *Ars Boni et Aequi*, pp. 9-29.

¹⁰⁹ GALLARDO, R. M., & SEVILLA, L. (2022). Conferencias comunitarias: Una herramienta restaurativa desde la comunidad. *International e-journal of criminal sciences*, pp. 1-28. [file:///C:/Users/Alvaro/Downloads/Dialnet-ConferenciasComunitarias-8702305%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Alvaro/Downloads/Dialnet-ConferenciasComunitarias-8702305%20(2).pdf)

La conferencia comunitaria, como proceso, debe permitir reconstruir una narrativa suficiente sobre los hechos experimentados desde distintas perspectivas que ayuden a apreciar la densidad de las interacciones presentes en el crimen.¹¹⁰

Aunque no existe una guía única que oriente el proceso, ya que las etapas en las conferencias, así como el número de sesiones y duración de las mismas, responden a la particularidad de los países según la fase del proceso penal, a los tipos de casos según los delitos, los propósitos y los recursos disponibles.¹¹¹ Guardiola, destaca tres grandes momentos de la conferencia restaurativa como son los preparativos, los encuentros y el seguimiento de los resultados y en su caso de los acuerdos alcanzados.¹¹²

3.3.3.1 Modelos de conferencias

Dependiendo el ámbito en el que nos ubiquemos, como el penal o fuera de él, encontramos conferencias de grupo familiar, las *police-led conferencing*, las conferencias escolares y las conferencias comunitarias.¹¹³

Las conferencias del ámbito penal adquieren variaciones y se apoyan mayoritariamente en los modelos de conferencias de grupo familiar o las *pólice-led conferencing*.

Las conferencias comunitarias pueden emplearse como medida alternativa al sistema penal, para que, mediante la participación en ella de personas del

¹¹⁰ LANGDON, J. J. (2016). *Talk it out: toward a narrative theory of community conferencing*. Contemporary Justice Review.

¹¹¹ ZINSSTAG, E., & VANFRAECHEM, I. (2014). *Conferencing and restorative justice: International practices and perspectives*. Oxford University Press.

¹¹² GUARDIOLA, M. J., ALBERTÍ, M., CASADO, C., MARTINS, S., & SUSANNE, G. (2012). *¿Es el conferencing una herramienta útil para los programas de mediación en el ámbito penal del Departamento de Justicia?* Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Departamento de Justicia, Generalitat de Cataluña. https://repositori.justicia.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14226/195/conferencing_cast.pdf?sequence=2&isAllowed=y

¹¹³ WATCHEL, T. (2012). *Defining restorative*. Bethlehem, PA: International Institute for Restorative Practices.

entorno del delincuente, se controle su conducta o el cumplimiento de un acuerdo.¹¹⁴

Guardiola, 2012¹¹⁵; realiza una tabla de distinción entre los modelos familiares y de *police-led conferencing*.

FAMILY GROUP CONFERENCING	POLICE-LED CONFERENCING
Integrado en el sistema judicial de menores	Amplia diversidad
Delitos graves	Delitos leves
Incluye al policía como representante de la comunidad	El policía es el facilitador de proceso
Recomienda la incorporación de los abogados, especialmente de los menores, al encuentro	No incluye a los abogados
Incluye una reunión privada para el ofensor y su familia	No incluye una reunión privada del ofensor y su familia
No sigue un guion preestablecido	Sigue un guion preestablecido

Tabla 1: Diferencias entre los modelos *Family Group Conferencing* y *Police-led Conferencing*.

En España las Family Group Conferencing se usan habitualmente en contextos familiares y de menores, con un enfoque principal de soporte comunitario, vigilancia y reinserción.¹¹⁶

¹¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime. (2006). Manual sobre programas de justicia restaurativa. Viena: UNODC.

¹¹⁵ GUARDIOLA, M. J., ALBERTÍ, M., CASADO, C., MARTINS, S., & SUSANNE, G. (2012). *¿Es el conferencing una herramienta útil para los programas de mediación en el ámbito penal del Departamento de Justicia?* Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Departamento de Justicia, Generalitat de Cataluña. https://repositori.justicia.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14226/195/conferencing_cast.pdf?sequence=2&isAllowed=y

¹¹⁶ AYLLÓN, J. D. (2019). La justicia restaurativa en España y en otros ordenamientos jurídicos. Ars Boni et Aequi, pp. 9-29. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7826477.pdf>

Tienen su origen en Nueva Zelanda, basándose en el sistema tradicional de resolución de conflictos de los maorís en caso de ser el culpable una persona joven. Hay un facilitador que, con ayuda de la comunidad, el entorno íntimo de ambas partes y la víctima y el culpable, tratan de encontrar una solución adecuada al conflicto.

Los miembros intervinientes son la víctima, el culpable y los entornos cercanos de ambos, así como profesionales en los que se incluyen la policía, trabajadores sociales, psicólogos entre otros.

En segundo lugar, encontramos las *police-led conferencing*. En este tipo de conferencias la policía u otras figuras comunitarias son las encargadas de dirigir el proceso. Tienen un uso principalmente en delitos menores o de jóvenes delincuentes, siguiendo un guion previamente establecido y sin presencia de abogados ni del entorno cercano de las partes.

Están principalmente basadas en la teoría de John Braithwaite de la vergüenza reintegradora (*reintegrative shaming*), que enfatiza la posibilidad de que cambie de comportamiento el joven delincuente, y en que la vergüenza es un elemento necesario para restablecer el daño hecho y evitar que se vuelva a producir.¹¹⁷

Por último, encontramos las conferencias comunitarias que implican en el proceso, además de las familias, a miembros de la comunidad a una escala mayor, como vecinos, instituciones, redes de apoyo, oenegés, entre otros muchos.

Son una alternativa al proceso penal, ya que buscan garantizar que el infractor participe plenamente en la reparación del daño y su reinserción en la comunidad de nuevo.

La normativa en España de las conferencias restaurativas queda recogida en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, donde se reconoce el acceso a procesos restaurativos y ser informado sobre ellos, pero sin llegar a aportar una regulación más detallada.

¹¹⁷ BRAITHWAITE, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge University Press.

La LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, incorpora una disposición adicional novena en materia de justicia restaurativa, donde regula formalmente la justicia restaurativa en materia penal, incorporando en ella las conferencias restaurativas¹¹⁸.

A nivel autonómico, en Castilla y León, no se recoge ninguna ley específica sobre justicia restaurativa, por lo que se aplica directamente las normativas estatales previamente descritas.

3.3.3.2 Metodología empleada en las conferencias restaurativas

La metodología que se debe llevar a cabo varía dependiendo del tipo de conferencia que se vaya a realizar. Como previamente se ha descrito, las conferencias familiares no suelen ser un guion preestablecido, al contrario que las *police-led conferencing*.

Si hablamos de las conferencias familiares, aunque se realicen de una manera más informal y sin guion, podemos seguir unas fases generales.¹¹⁹

1. Contacto/evitación

El facilitador contacta con la víctima, el culpable y las personas del entorno más íntimos de ambos para explicarles cómo se llevará a cabo el proceso restaurativo y acordar una fecha, hora y lugar

También se invita a participar en el proceso a las personas de la comunidad, como psicólogos, policías, abogados de las partes etc....

2. Acogida

¹¹⁸ Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia, Disposición Novena.

¹¹⁹ MAXWELL, G., & MORRIS, A. (1995). Deciding about justice for young people in New Zealand: The involvement of families, victims and culture. Thompson Educational Publishing, p. 8.

En esta fase se recibe a ambas partes, se les da la bienvenida y se les explica el objetivo que tiene la reunión. Los invitados toman asiento siguiendo una estructura similar a la mostrada en la Figura 1.

3. Reconocimiento de los hechos

La fase de reconocimiento de los hechos tiene como principal característica la asunción del culpable de los hechos ocurridos, así como su interés en reparar el daño a la víctima.

Si el sujeto niega los hechos, la conferencia se daría por finalizada y se daría traslado de lo sucedido al Juzgado.

4. Vivencias personales

Después de que el infractor reconoce lo sucedido, se pide a la víctima, o a alguien de su entorno íntimo que comparta su experiencia sobre los hechos y cómo estos han impactado en su vida. De igual manera, la persona infractora y sus acompañantes tienen la oportunidad de hacer lo mismo.

5. Debate

Esta etapa puede ser la más intensa emocionalmente, ya que, en ella, después de haber discutido sobre lo sucedido, todos los participantes tienen la oportunidad de expresarse libremente y hacerse preguntas.

Es posible que en este momento el culpable o la familia muestren arrepentimiento y pida perdón, aunque éste también puede llegar en el último momento de la conferencia, o incluso no se pida perdón a lo largo de todo el proceso.

6. Reunión privada

A veces, después del debate, se crea un espacio de privacidad para el culpable y su familia. La familia, la víctima y los profesionales que participan en representación de la comunidad abandonan el lugar, quedándose solo el culpable y su círculo más íntimo para discutir sobre las posibles soluciones.

7. Creación del acuerdo

Cuando se encuentra una posible solución, los participantes que habían previamente abandonado el lugar, retoman sus lugares. El facilitador presenta la solución para que ésta sea llevada a debate.

El acuerdo debe incluir un plan de reparación, que abarca desde la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, como tratamientos de deshabituación, cursos laborales, el perdón y el pago de dinero a la víctima.

8. Firma del acuerdo

El facilitador redacta el acuerdo alcanzado y ambas partes lo firman para posteriormente ser remitido al Juzgado.

9. Cierre

Se da fin al encuentro restaurativo de una manera acogedora y abierta para ambas partes.

10. Seguimiento

Esta última fase comienza transcurrido un tiempo desde el encuentro restaurativo. Tiene la finalidad de conocer si el acuerdo está siendo cumplido de manera correcta por las partes, así como evaluar la evolución de los participantes, especialmente a la víctima y el culpable.

Por otro lado, si hablamos del guion a seguir en las *police-led conferencing*, éstas suelen seguir un guion previamente establecido conformado por¹²⁰;

1. Contacto

Esta primera fase se caracteriza por la identificación de la policía de un delito leve cometido por un menor, que tras un cuidadoso análisis del tipo

¹²⁰ MCCOLD, P. (1998). *Police-facilitated restorative conferencing*. International Institute for Restorative Practices.

delictivo y de la situación del hecho, puede ser llevado a una conferencia restaurativa en vez de realizarse un proceso penal.

Siempre buscando el interés superior del menor y beneficiar su buena conducta de reinserción.

2. Preparación del encuentro

Esta segunda fase se reúne la policía con las partes implicadas, se explica el proceso restaurativo, así como su libre voluntad de participación en él y la confidencialidad del mismo.

3. Sesión guiada por la policía

Se convoca una reunión en donde la policía anima que la víctima exponga la experiencia vivida, así como el impacto que han tenido los hechos en su persona, emociones y sentimientos sufridos.

La policía a su vez hace lo mismo con el infractor, se le anima a que cuente la versión de los hechos desde su perspectiva. Todo ello a su vez mientras familiares y personas ajenas al conflicto, observan y participan también de manera activa.

4. Desarrollo del encuentro

Una vez ya se han expresado ambas partes, la policía busca que las partes comiencen a dialogar y debatir entre ellas, fomentando la empatía y comprensión mutua entre las partes y realizando preguntas abiertas para que puedan expresarse libremente.

5. Cierre y seguimiento

En esta última fase tiene lugar las diferentes propuestas de reparación del daño, en forma de disculpas, de compensaciones monetarias, trabajos en beneficio de la comunidad...

El acuerdo debe ser consensuado y señala su seguimiento a lo largo del tiempo para valorar la evolución tanto de la víctima como del infractor.

3.4 FASES DEL PROCESO RESTAURATIVO EN LOS DISTINTOS MODELOS

En España, las fases específicas a seguir en un programa de justicia restaurativa, tal como la mediación o los círculos restaurativos, no están definidas en una ley estatal.

Aunque hay normativas que apoyan y validan el uso de mecanismos restaurativos, como la Ley 4/2015 del Estatuto de la víctima del delito y la LO 5/2000 de responsabilidad penal de los menores, estas no especifican las fases del procedimiento. Lo que deja el desarrollo de los procesos restaurativos a la práctica profesional, protocolos de las CC.AA. o a las directrices del sistema judicial. Por ello, la estructura y etapas del proceso restaurativo suelen definirse a través de manuales de buenas prácticas, guías técnicas y programas implementados por servicios especializados, lo que ha permitido una estandarización parcial del procedimiento en ausencia de una regulación uniforme.

3.4.1 Fases del proceso restaurativo en mediación penal

Según el protocolo de mediación penal intrajudicial de la fiscalía general del Estado¹²¹, el proceso por el que pasan las partes en una mediación se estructura en las siguientes fases;

1. Fase de Inicio
2. Fase de acogida
3. Fase de encuentro dialogado
4. Fase de acuerdo

3.4.1.1 Fase de inicio

La fase de inicio de un proceso de mediación tiene lugar cuando el órgano judicial de oficio, a instancia de parte o del propio servicio, resuelve la derivación

¹²¹ Fiscalía General del Estado. (2022). *Protocolo de mediación penal intrajudicial*. Ministerio de Justicia, Gobierno de España. <https://www.fiscal.es/documents/20142/0/Protocolo+de+mediaci%C3%B3n+penal+intrajudicial.pdf>

del asunto a un procedimiento de mediación penal, informando posteriormente a ambas partes y a sus representantes el inicio del procedimiento de mediación penal

El Servicio de Mediación Intrajudicial (SMI) contacta con las partes para realizar una primera sesión informativa para comunicar el contenido y naturaleza del procedimiento de mediación, así como las partes intervinientes en él, su duración estimada, forma de realización, normas y funciones del mediador y los efectos posteriores en el procedimiento judicial.

En esta primera fase, se pone de manifiesto la voluntariedad como requisito imprescindible para dar comienzo al proceso de mediación, ya que las partes deben acudir a la mediación siempre de forma voluntaria.¹²²

Una vez celebrada dicha sesión informativa, las partes deciden si someterse a mediación o no. En ambos casos, la decisión adoptada deberá ser puesta en conocimiento del órgano judicial que las ha remitido a mediación.¹²³

Si ambas partes deciden someterse a mediación, el órgano judicial podrá continuar con la tramitación procesal. Si una de las partes decide someterse a mediación, mientras que la otra no, se debe comunicar esta decisión al Juzgado teniendo por celebrado la sesión informativa y sin que pueda seguirse adelante con la mediación.

De la misma manera, si ninguna de las partes acude a la mediación, se da por finalizado la sesión informativa, comunicándose al Juzgado y prosiguiendo con la tramitación procesal.¹²⁴

3.4.1.2 Fase de acogida

Esta fase tiene lugar tras la voluntariedad de ambas partes de someterse a mediación. Se realiza una entrevista individual a cada una de las partes, en donde

¹²² MARTÍNEZ, T. (2016). Justicia Restaurativa y terrorismo: perspectivas procesales para la reparación a las víctimas. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/896caa45-7494-499c-acf7-b8ed4866f55a/content>

¹²³ FERNÁNDEZ, M. A. (2025). Procedimiento de la mediación. Universidad de Valladolid. 2025.

¹²⁴ Ibídem.

el SMI conoce su visión de los hechos, las emociones vividas, miedos, expectativas del proceso, así como el interés y capacidad para someterse al proceso de mediación.

El mediador tiene la función de reunir información clave sobre la situación legal del acusado, así como de estar al tanto sobre el impacto emocional sufrido, daños y necesidad de reparación de estos. El mediador debe estar siempre plenamente disponible para solventar cualquier duda que le sugieran ambas partes y con toda esta información debe indicar si es una opción viable o no iniciar el encuentro de diálogo entre ambas.

Se seguirá un modelo concreto a la hora de citar a las partes a las sesiones individualizadas. Se citará siempre primero al victimario, para evitar una posible victimización secundaria, la cual tendría lugar si se preguntase primero a la víctima, y una vez esta accediese, se produjese una respuesta negativa del victimario posteriormente. Nos aseguramos de que la respuesta de la víctima será individualizada, sin estar sujeto al victimario.¹²⁵

3.4.1.3 Fase de encuentro dialogado

En esta fase comienza la sesión conjunta entre ambas partes. Su duración no tiene un mínimo o máximo de sesiones previstas, sino que según la complejidad del caso se irán realizando estas sesiones, aunque procurando no excederse de un total de 6.

En mediación penal las posibles soluciones al caso se concretan en las opciones que existen de reparación, debido a los principios sobre los que se construye el proceso penal, configurados dentro del *ius puniendi*, por el cual no puede privatizarse el Derecho Penal, debido a que el Estado es el único que puede imponer penas y sanciones.¹²⁶

¹²⁵ RÍOS, J. C., PASCUAL, E., BIBIANO, A., & SEGOVIA, J. L. (2016). *La mediación penal, penitenciaria y encuentros restaurativos*.

¹²⁶ MARTÍNEZ, T. (2016). Justicia Restaurativa y terrorismo: perspectivas procesales para la reparación a las víctimas. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/896caa45-7494-499c-acf7-b8ed4866f55a/content>.

El mediador debe actuar en esta fase como una figura con total imparcialidad, guiará a las partes a lo largo del proceso a conseguir acuerdos voluntarios y satisfactorios para ambas. Las partes propondrán diferentes medios de reparación del daño que pueden ser aceptados o no por la otra parte.

3.4.1.4 Fase de acuerdo

Esta última fase concluye tras las sesiones dialogadas entre las partes. Si ambas alcanzan una decisión común, se redacta un documento en el que quede plasmado el Acta de Reparación con un “Plan de reparación”. Se dará traslado del acuerdo al Órgano Judicial y MF a los efectos legales oportunos.¹²⁷

El cierre de la negociación debe ser adecuado, resumiendo las posturas y acordando, punto por punto, los distintos elementos del acuerdo que pone fin a la negociación.

Sin embargo, si la mediación concluye sin haberse alcanzado un acuerdo entre las partes tras las sesiones, se informará también al Juzgado y MF, pero respetando la confidencialidad de lo tratado.

En cualquier caso, tras la finalización del proceso de mediación, las partes deberán solicitar que se alce la suspensión – en caso de no haber vencido ya – y se reanude el proceso judicial bien con el fin de continuar dirimiendo la controversia o parte de ésta; bien con el fin de obtener una resolución que homologue el acuerdo conseguido fuera o incluso porque pretendan desistir del proceso. Si las partes no solicitan la reanudación del proceso, se procederá al archivo provisional de las actuaciones por el LAJ mediante decreto.¹²⁸

¹²⁷ Fiscalía General del Estado. (2022). *Protocolo de mediación penal intrajudicial*. Ministerio de Justicia, Gobierno de España. <https://www.fiscal.es/documents/20142/0/Protocolo+de+mediaci%C3%B3n+penal+intrajudicial.pdf>.

¹²⁸ FERNÁNDEZ, M. A. (2025). *Procedimiento de la mediación*. Universidad de Valladolid. 2025.

3.4.2 Fases del proceso restaurativo en los círculos

Los círculos restaurativos dependiendo en cómo se realicen las intervenciones, diferenciamos entre un formato secuencial o no secuencial.¹²⁹

Si hacemos secuencia a un círculo secuencial, el turno de palabra avanza hacia un lado del círculo sin que nadie pueda interrumpir el discurso de la persona que está hablando. Se lanza una pregunta y las personas van respondiendo según su turno. Favoreciendo así la escucha efectiva y reflexión y evitando las discusiones y la monopolización del discurso por parte de algunas personas.¹³⁰

Por otro lado, los círculos no secuenciales tienen una comunicación menos estructurada, las intervenciones son más espontáneas y el encargado de dirigir el círculo restaurativo señala los turnos de intervención.¹³¹

Según Weitekamp¹³² que los círculos restaurativos tienen 4 fases;

1. Fase de valoración
2. Fase de preparación
3. Fase del círculo
4. Fase de seguimiento

3.4.2.1. Fase de valoración

En esta primera fase los esfuerzos se centran en contemplar la posibilidad de realizar un círculo restaurativo, atendiendo a diferentes factores como el reconocimiento de los hechos por el victimario, las personas dispuestas a participar y la percepción que la comunidad tiene respecto a ese tipo de conflicto.

133

¹²⁹ WATCHEL, T. (2012). Defining restorative. Bethlehem. International Institute for Restorative Practices.

¹³⁰ CHOYA, N. (2015). Justicia restaurativa: nuevas perspectivas en mediación. Revista Pensamiento Penal, pp. 14-24. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/07/doctrina41593.pdf>.

¹³¹ Ibídem.

¹³² WEITEKAMP, E. G. M. (2013). Developing peacemaking cricles in a European context.

¹³³ CHOYA, N. (2015). Justicia restaurativa: nuevas perspectivas en mediación. Revista Pensamiento Penal, pp. 14-24. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/07/doctrina41593.pdf>

3.4.2.2. Fase de preparación

En esta segunda fase se prepara el círculo, determinando quien debe participar en él y que personas deberían ser invitadas. Posteriormente se explica la metodología del círculo y se da la información necesaria a las personas asistentes.¹³⁴

También se pueden realizar entrevistas personales con cada participante para conocer sus expectativas, necesidades y límites. Así como preparar emocionalmente a las partes para el círculo.

3.4.2.3 Fase del círculo

Esta tercera fase se caracteriza por dar comienzo al encuentro restaurativo. Las personas asistentes, previa voluntariedad, se sientan en un círculo acompañados del facilitador, el cuál será el encargado de guiar toda la comunicación que tenga lugar a lo largo del encuentro.¹³⁵

Los lugares de asignación de cada persona asistente habrán sido minuciosamente estudiados de antemano por el facilitador, dependiendo de diversos factores.

¹³⁴ Ibídem.

¹³⁵ Ibídem.



Figura 1. Posición de las personas participantes en el círculo. UNODC (2006).¹³⁶

Esta fase debe contar a su vez con 4 puntos bien definidos;¹³⁷

1. *Bienvenida e introducción* – ¿Qué os ha motivado a acudir a este círculo? ¿Cuáles son vuestras expectativas?
2. *Crear confianza* – ¿Qué necesitáis para encontraros cómodos? ¿Aceptáis al resto de personas del círculo?
3. *Concretar asunto* – ¿Qué ha sucedido? ¿Cómo os ha afectado desde entonces?
4. *Toma de decisiones y cierre* – ¿Cómo creéis que se debe reparar el daño? ¿Qué acción ofreceríais?

Esta fase finaliza con el escrito de un acuerdo de reparación del daño, en donde se incluyen aspectos como el perdón, trabajos en beneficio de la comunidad, compensaciones monetarias... El acuerdo será firmado por ambas partes y remitido posteriormente a la autoridad judicial competente.

¹³⁶ United Nations Office on Drugs and Crime. (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa*. Viena: UNODC.

¹³⁷ Xunta de Galicia. (2025). Prácticas Restaurativas III. Aprendiendo estrategias para construir relaciones fuertes y saludables. <https://www.edu.xunta.gal/centros/ceipchanopinheiro/system/files/PR%C3%81CTICAS%20RESTAURATIVAS%20III.pdf>

3.4.2.4 Fase de seguimiento

Por último, en esta fase se valorará la aplicación del acuerdo, la situación actual de las personas que participaron en el anterior encuentro y su relación. Existe la oportunidad de realizar nuevas reuniones en el futuro.¹³⁸

Así también, el facilitador tiene la tarea encomendada de verificar el cumplimiento de los compromisos que se han llevado a cabo y apoyar emocionalmente a las partes.

3.4.3 Fases del proceso restaurativo en las conferencias

Guardiola, destaca tres grandes momentos de la conferencia restaurativa como son los preparativos, los encuentros y el seguimiento de los resultados y en su caso de los acuerdos alcanzados.¹³⁹

3.4.3.1 Fase preparatoria

La fase preparatoria se conforma a modo de consulta con el objetivo de investigar el supuesto en el que se va a intervenir. El equipo, a través de un estudio de necesidades, deberá valorar la pertinencia del caso, es decir, la viabilidad de poder llevar a cabo la conferencia restaurativa.¹⁴⁰

Será requisito imprescindible el consentimiento informado por ambas partes, víctima y culpable, con la condición de que el culpable haya reconocido la responsabilidad por los hechos cometidos.

Además, se realizarán entrevistas previas con cada integrante.

¹³⁸ CHOYA, N. (2015). Justicia restaurativa: nuevas perspectivas en mediación. Revista Pensamiento Penal, pp. 14-24. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/07/doctrina41593.pdf>

¹³⁹ GUARDIOLA, M. J., ALBERTÍ, M., CASADO, C., MARTINS, S., & SUSANNE, G. (2012). *¿Es el conferencing una herramienta útil para los programas de mediación en el ámbito penal del Departamento de Justicia?* Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Departamento de Justicia, Generalitat de Cataluña. https://repositori.justicia.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14226/195/conferencing_cast.pdf?sequence=2&isAllowed=y

¹⁴⁰ GALLARDO, R. M., & SEVILLA, L. (2022). Conferencias comunitarias: Una herramienta restaurativa desde la comunidad. *International e-journal of criminal sciences*, pp. 1-29.

3.4.3.2 Fase de encuentro

Esta segunda fase, también conocida como la fase de ejecución y dinamización se caracteriza por la gestión adecuada de los participantes, así como de oenegés colaboradoras y otras entidades participantes en la conferencia, que prestan un servicio a la administración.

Por un lado, encontramos a la víctima, como figura principal, expresa el daño recibido, comparte sus emociones y vivencias tras los hechos.

Por otro lado, el ofensor, asume la responsabilidad de los hechos, pide perdón a la víctima y dialoga ofreciendo diferentes formas de reparación del daño a la víctima.

Esta fase tiene como objetivo reconstruir las relaciones, fomentar la empatía y dar la oportunidad a las personas involucradas de experimentar una justicia reparadora basada en el dialogo, comprensión, reconocimiento del daño y disposición de las partes para transformar la situación.

Destacar la importancia de la figura del facilitador, el cual debe crear un ambiente en el que las partes sean libres de interaccionar entre ellas, así como de realizar una escucha activa de todos los intervinientes y gestionar sus intervenciones, emociones y sentimientos. Debe expresar apoyo y empatía y buscar una situación de equilibrio entre las personas participantes.



Figura 2. Posición de las personas intervinientes en una conferencia. Fellegi y Szegó (2013).¹⁴¹

3.4.3.3 Fase de seguimiento de los resultados

En esta última fase del proceso, se incluye un monitoreo de los resultados, tareas y compromisos asumidos en la conferencia.¹⁴²

El seguimiento implica, tanto la gestión burocrática como el mantenimiento de la comunicación técnica con los participantes.¹⁴³

3.5 BENEFICIOS Y DIFICULTADES DE LA IMPLANTACIÓN DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN DELITOS DE TERRORISMO

La implementación de la justicia restaurativa en casos de terrorismo presenta un reto tanto ético, como legal y social. Aunque esta vía de reparación del daño ofrece oportunidades de reparación simbólicas, el reconocimiento del daño y la reconstrucción de relaciones entre las víctimas y los agresores, puede generar un cierto rechazo por parte de la sociedad y las víctimas.

El terrorismo no solo afecta a las víctimas directas de un atentado, sino que también afecta a la sociedad como conjunto, lo que complica los procesos de diálogo y reconciliación. Analizar los beneficios y dificultades de implementar procesos de justicia restaurativa en este tipo delictivo lleva a la reflexión sobre los límites y posibilidades de la justicia, más allá de la visión punitiva, llegando a dimensiones de humanidad y responsabilidad colectiva.

¹⁴¹ FELLEGI, B., & SZEGÓ. (2013). *Handbook for facilitating peacemaking circles*.

¹⁴² GALLARDO, R. M., & SEVILLA, L. (2022). Conferencias comunitarias: Una herramienta restaurativa desde la comunidad. *International e-journal of criminal sciences*, pp. 1-29.

¹⁴³ BOLITHO, J. (2015). Putting justice needs first: A case study of best practice in restorative justice. *Restorative Justice: An international Journal*, pp. 256-281.

La justicia restaurativa en los delitos de terrorismo es una respuesta complementaria a la visión punitiva y una herramienta muy valiosa para satisfacer tanto las necesidades de las víctimas como la reinserción social de los condenados y contribuir a la reconstrucción del tejido social gravemente vulnerado por estos fenómenos violentos.¹⁴⁴

El Ministerio de presidencia, justicia y relaciones con las cortes del gobierno de España, señala 3 beneficios de la implementación de la justicia restaurativa:

1. Protagonismo de la víctima
2. Responsabilización y reinserción del infractor
3. Reforzamiento de la comunidad

Por un lado, encontramos el empoderamiento de la víctima. Con ello hacemos referencia al papel protagonista y de figura activa que toma en el proceso, lo que facilita expresar sus sentimientos, vivencias y el acceso a las respuestas por parte del infractor.¹⁴⁵

Que la víctima sea la protagonista del proceso restaurativo supone un avance en el campo del derecho en relación con la victimología. Desde siempre, en los procesos penales, la víctima había quedado en un segundo plano, obviándose por completo sus necesidades, mientras que el infractor se convertía en la figura principal del delito. La justicia restaurativa busca dar un mayor protagonismo de actuación a las víctimas y en los delitos de terrorismo no es tarea fácil, debido al amplio número de víctimas existentes y la complejidad y durabilidad de atender individualmente una a una en el marco de todo un proceso penal conjunto.

Otro de los beneficios que puede llegarse a obtener es la contribución significativa por parte del infractor a la reparación emocional y simbólica del hecho, ya que muchas víctimas de terrorismo expresan la necesidad de comprender la motivación del terrorista en su actuación y recibir así un reconocimiento del daño que han sufrido. Estos aspectos rara vez se logran en el proceso penal y ayudarían

¹⁴⁴ MACULAN, E. (2023). *Realidad penitenciaria y “utopía” restaurativa en las condenas por delitos de terrorismo*. Madrid. Editorial Dykinson.

¹⁴⁵ ARRIAZA, S. (2018). Justicia restaurativa en delitos de terrorismo. [Trabajo de Fin de Grado, Universidad Pontificia de Comillas]. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/220691/retrieve>

en gran manera a superar el duelo que sufre la víctima y en su recuperación personal.¹⁴⁶

Para esta recuperación simbólica y emocional del daño, la justicia restaurativa entre su abanico de oportunidades que le brindaría a la víctima, se encontrarían principalmente los círculos restaurativos, más concretamente los círculos sanadores, ya que priorizan lo emocional y relacional, permitiendo que las partes expresen sus sentimientos y el encuentro no se reduzca a una negociación de soluciones. Además, puede involucrar en ellos a los familiares y personas del servicio comunitario que también han sido víctimas secundarias del terrorismo y merecen una escucha y reparación del daño.

El círculo es un espacio sanador donde la palabra circula, se escucha el daño, se reconoce la humanidad y se reconstruye la dignidad.¹⁴⁷

Otro de los beneficios que recoge el Ministerio de la presidencia, justicia y relaciones con las cortes es la responsabilización y reinserción del infractor.

La responsabilización del ofensor, a diferencia del sistema penal tradicional que busca mantener el sistema punitivo tradicional, es una herramienta de la justicia restaurativa por la que se pide al infractor que tome una postura activa y voluntaria en el proceso y asuma la responsabilidad del daño cometido. Ello implica no solamente reconocer el hecho, sino entender a la víctima y a la comunidad en sí mismo.¹⁴⁸

Diversos estudios han mostrado que los infractores que participan en programas de Justicia Restaurativa tienen menores tasas de reincidencia que aquellos que pasan por el sistema penal tradicional. Al fomentar la empatía y comprensión del impacto del delito, los infractores desarrollan mayor conciencia de sus acciones, reduciendo la probabilidad de cometer nuevos delitos.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ibídem.

¹⁴⁷ ZEHR, H. (2011). *El pequeño libro de justicia restaurativa*. Good Books.

¹⁴⁸ DOMINGO, V. (2022). Responsabilización de la persona ofensora con la justicia restaurativa. <https://www.lajusticiarestaurativa.com/el-proceso-de-responsabilizacion-del>

¹⁴⁹ CARBONELL, M. (2024). *La justicia restaurativa: concepto, implicaciones y beneficios*. <https://miguelcarbonell.me/2024/11/27/la-justicia-restaurativa-concepto-implicaciones-y-beneficios/>

Aunque en delitos de terrorismo, generar esa empatía en el terrorista es muy complicado, debido a que estamos hablando de sujetos que han sido entrenados para cometer estos actos terroristas, generar el mayor daño posible en la sociedad y no mostrar arrepentimiento, porque luchan en defensa de sus ideales y están dispuestos a dar la vida por ellos.

Además, se puede pedir perdón sin sentirlo y para que el perdón sea sincero se tiene que entender el contexto de la historia y de las personas a las que se ha dañado. La justicia restaurativa no tiene como objetivo pedir perdón ni mucho menos perdonas. Si acaso el perdón pudiera ser una consecuencia beneficiosa del proceso restaurativo. La justicia restaurativa trata de generar espacios que empoderen a las víctimas, las escuchen y se les ofrezcan espacios para sentirse respetadas.¹⁵⁰

Respecto a las dificultades de implementar una justicia restaurativa en los delitos de terrorismo, ésta presenta una complejidad emocional y simbólica, ya que el daño causado al ser múltiple y afectar a un gran número de personas, los procesos restaurativos deben ser detallados, prolongados e individualizados, no pueden tratarse de simples procesos rápidos ni soluciones mágicas, sino de iniciativas con vocación de permanencia y acompañamiento.¹⁵¹

Otro de los desafíos que plantea la implantación de la justicia restaurativa es la posible instrumentalización de la víctima. Ésta tiene lugar cuando la víctima se utiliza como método para alcanzar otros fines, como políticos, penitenciarios, públicos etc.... La víctima deja de ser el foco del proceso restaurativo, lo que puede generar una victimización secundaria.

La víctima puede experimentar de nuevo un daño psicológico que afecte gravemente su ánimo, para ello, la justicia restaurativa debe evitar que la víctima sea utilizada como un instrumento para adquirir beneficios penitenciarios o para

¹⁵⁰ DOMINGO, V. (2024). Se necesitan políticas restaurativas y transicionales en contextos de delito como el terrorismo. <https://www.lajusticiarestaurativa.com/2024/>

¹⁵¹ ARRIAZA, S. (2018). Justicia restaurativa en delitos de terrorismo. [Trabajo de Fin de Grado, Universidad Pontificia de Comillas]. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/220691/retrieve>

proyectar una imagen pública de perdón y reconciliación que no se asemeja a la realidad y sentimientos que experimenta la víctima.¹⁵²

Para evitar esta posible instrumentalización de la víctima, es requisito indispensable asegurar las garantías en el proceso, asegurar la voluntariedad y confidencialidad de las partes, e informar a la víctima de sus derechos, mecanismo de apoyo y el objetivo del proceso restaurativo.¹⁵³

Otro de los desafíos son los límites legales y procesales de la justicia restaurativa. El estado tiene el control del *ius puniendi*, y la introducción de una legislación de justicia restaurativa para los delitos de terrorismo puede recibir críticas al percibirse ésta como una privatización del procedimiento penal.¹⁵⁴

Aunque el ordenamiento jurídico ha avanzado esta última década en materia de justicia restaurativa con la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima con el reconocimiento de los derechos de las víctimas a acceder a servicios de justicia restaurativa, y más recientemente con la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia con la integración de la disposición adicional novena en materia de justicia restaurativa, seguimos sin contar una normativa expresa y con un guion a seguir para abordar un procedimiento restaurativo en casos de terrorismo, por lo que sigue suponiendo todo un reto debido a la complejidad y delicadeza del asunto.

¹⁵² VARONA, G. (2012) Justicia restaurativa en supuestos de victimación terrorista: hacia un sistema de garantías mediante el estudio criminológico de casos comparados. *Eguzkilore*. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, pp. 201-245.

¹⁵³ MARTÍNEZ, T. (2016). Justicia Restaurativa y terrorismo: perspectivas procesales para la reparación a las víctimas. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/896caa45-7494-499c-acf7-b8ed4866f55a/content>.

¹⁵⁴ ESPARZA, I. (2014). El derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial o el proceso debido como garantía de los derechos de los ciudadanos y de la viabilidad de la Unión Europea. En *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su reflejo en el ordenamiento jurídico español*.

3.6 LA POSICIÓN DE LAS VÍCTIMAS ANTE LA IMPLANTACIÓN DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN DELITOS DE TERRORISMO

Las víctimas en la justicia restaurativa deben ser las protagonistas del proceso. En un sistema penal en donde han sido siempre las grandes olvidadas al centrarse el proceso en los delincuentes y en las penas, dejando a las víctimas en un segundo plano.

Las víctimas son las que sufren de manera directa las consecuencias y daños del delito, y es labor de la justicia restaurativa dar voz a su situación, que expresen sus sentimientos y se les otorgue un papel activo y principal en la reparación del daño y en el proceso restaurativo.

Las leyes y los decretos en materia de justicia restaurativa son buenos instrumentos que se han implementado en nuestro país, pero la pregunta es ¿están dispuestas las víctimas a llevar a cabo encuentros restaurativos? ¿creen en la reparación del daño? ¿les beneficia o las perjudica?

Para dar respuesta a este tipo de preguntas, he realizado una entrevista al presidente de la AVTCyL¹⁵⁵, Sebastián Nogales¹⁵⁶, en la sede que tienen en Arroyo de la Encomienda, dónde le he expuesto mi iniciativa de recoger la voluntad o no de las víctimas de someterse a estos procesos restaurativos, su visión como víctima y asociación, así como sus funciones y esperanzas futuras sobre la evolución del trato a las víctimas y su reparación del daño.

Sebastián Nogales, víctima de un intento de asesinato el 6 de julio de 2002 en Pamplona mientras estaba de servicio como Policía Nacional quedó en coma tras ser agredido instantes antes del “chupinazo” por radicales de ETA. También es presidente de la AVTCyL, que representa unas 250 víctimas, en su mayoría víctimas directas de ETA, una pequeña minoría de FRAP y GRAPO, de grupos de extrema izquierda y derecha y también del terrorismo yihadista, asegura que cree en la justicia restaurativa, pero hasta un cierto punto ya que se han realizado leyes en favor de las víctimas, leyes que asumen indemnizaciones, ayudas psicológicas,

¹⁵⁵ Asociación Víctimas de Terrorismo de Castilla y León

¹⁵⁶ Presidente de AVTCyL desde 2021

educativas, a la vivienda, pero asegura que queda mucho camino por correr si hablamos de la justicia restaurativa desde una perspectiva moral, ético y civil, ya que asegura que no existen políticas restaurativas de que las víctimas han dado lo mejor de su vida para que hoy en día se viva en libertad y democracia.

Todas las víctimas tienen unas necesidades por cumplir y una de las más importantes es el relato de lo sucedido, el relato no lo están marcando las víctimas, sino que lo están haciendo los verdugos.

Respecto a los encuentros restaurativos entre víctimas y exmiembros de organizaciones terroristas, éstos han tenido lugar a nivel individual en cárceles en donde víctimas han visitado a sus verdugos, con un previo conocimiento por ambas partes y voluntad de realizarlo. Siempre han estado ligados a algo extrajudicial, fuera del marco jurídico y que lo llevaron a cabo algunas administraciones como la del Gobierno Vasco donde toda aquella víctima interesada en el proceso, demandaba la petición de realizar un encuentro y ello trascendía al verdugo.

Si tuviésemos que mencionar un porcentaje de víctimas dispuestas a realizar estos encuentros, estaríamos en torno a un 10%, según las palabras de Sebastián Nogales. Asegura que la gran mayoría son reacias a realizarlos porque saben perfectamente que lo que cometieron fueron asesinatos e incluso son reacios a hablar en público, lo que complica aún más la reparación del daño. Lo son porque el dolor soportado ha sido enorme, pero respetan y apoyan a aquellas personas que si lo han llevado a cabo ya que son decisiones personales como el perdón.

Las condiciones para que se pueda llevar a cabo un encuentro restaurativo pasa por la voluntad de ambas partes y la creación de un espacio cerrado y privado para que víctima y victimario conversen. Las víctimas tienen una serie de inquietudes, ¿qué les motivó a hacerlos? ¿por qué? Algunos victimarios reconocen el error a nivel privado ya que perdieron la esencia de la vida y quitaron y arrebataron vidas, aunque la línea de la organización terrorista fuese no pedir perdón.

La AVTCyL es una asociación autonómica de víctimas del terrorismo que se integra en una federación de asociaciones autonómicas de víctimas del terrorismo,

en las que se representan algunas CC. AA como La Rioja, Cataluña, la Comunidad Valenciana, la región de Murcia, Andalucía, Extremadura, Castilla y León, las Islas Canarias. Todas ellas persiguen los fines señalados en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, aprobada por el congreso de los diputados por unanimidad. Recoge indemnizaciones, ayudas al trabajo, a la vivienda, psicológicas, educativas entre otras muchas. Destaca como las más importantes las indemnizatorias por asesinato, mutilación, gran invalidez...

En palabras de Sebastián Nogales, piden a la administración central una discriminación positiva referente a las ayudas al trabajo. Por ejemplo, las competencias laborales referentes a las FF.CC.SS pertenecen al Estado, es decir, solicitan que se reserven un número mínimo de plazas para acceder a Policía Nacional y Guardia Civil a hijos de víctimas del terrorismo, al igual que se reservan plazas para militares que quieran acceder a los distintos cuerpos de seguridad, pero siempre un mínimo y asegurando obtener la misma nota y examen que el resto de opositores.

A nivel autonómico, en CyL, la Ley 4/2017, de 26 de septiembre, de Reconocimiento y Atención a las Víctimas del Terrorismo en Castilla y León¹⁵⁷, iba a tener un plazo máximo de desarrollo en 6 meses y actualmente en 2025 las víctimas del terrorismo no cuentan con una discriminación positiva en las competencias que pertenezcan a la comunidad de CyL. Desde la AVTCyL, Sebastián Nogales está luchando para que la administración desarrolle dichas ayudas en la ley.

¹⁵⁷ Ley 4/2017, de 26 de septiembre, de reconocimiento y atención a las víctimas del terrorismo en Castilla y León. (BOE núm. 189, de 2 de octubre de 2017, BOE núm. 263, de 30 de octubre de 2017).

3.7 ALGUNOS SUPUESTOS DE APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE JUSTICIA RESTAURATIVA A LOS DELITOS DE TERRORISMO EN ESPAÑA

Los encuentros restaurativos en nuestro país en delitos de terrorismo han sido escasos y breves. La banda terrorista ETA y sus exmiembros encarcelados han sido los protagonistas del surgimiento de éstos.

La Vía Nanclares¹⁵⁸ fue una experiencia pionera que tuvo lugar en la prisión de Nanclares de Oca, en Álava, entre los años 2011 y 2012. Allí, exmiembros de ETA que previamente habían mostrado un rechazo a sus acciones cometidas en el pasado, que habían pedido perdón públicamente por lo sucedido y asumido la responsabilidad, tuvieron lugar un total de 11 encuentros restaurativos que fueron dirigidos bajo la coordinación de Instituciones Penitenciarias y la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo del Gobierno Vasco. Al ser encuentros privados, no se encuentra documentación que recoja lo hablado durante el encuentro.

Aunque sí contamos con encuentros documentados, el más conocido de ellos es el de Maixabel Lasa, viuda de Juan María Jauregui, gobernador civil de Guipúzcoa entre los años 1994 y 1996, era un político del PSOE que fue asesinado el 29 de julio del año 2000 en Tolosa por el comando Buruntza integrado por los miembros de la banda terrorista ETA Ibon Etxezarreta Etxaniz, Luis María Carrasco Aseginolaza y Patxi Xabier Makazaga Azurmendi. Maixabel Lasa se reunió en la prisión de Nanclares de Oca con Luis María Carrasco Aseginozala y fuera de ella, una vez estos encuentros fueron suspendidos por el cambio de gobierno producido en 2012, con Ibon Etxezarreta Etxaniz. Su proceso restaurativo ha sido llevado al cine a través de la serie “Maixabel”.¹⁵⁹

Otro de los ejemplos se trata de Emiliano Revilla, un empresario secuestrado por ETA durante 249 días en Madrid y que en 2011 visitó en la cárcel a

¹⁵⁸ La vía Nanclares fue un proyecto de reinserción penitenciaria impulsado en España entre 2009 y 2011 dirigido a presos de ETA que decidieran romper de manera inequívoca con la banda terrorista y su entorno. Para acogerse a esta vía, los reclusos debían cumplir una serie de condiciones: alejarse de ETA, renunciar públicamente a la violencia, pedir perdón a las víctimas, comprometerse a reparar el daño mediante el pago de indemnizaciones y, en algunos casos, colaborar con la justicia.

¹⁵⁹ BOLLAÍN, I. (2021). Maixabel [Serie]. Kowalski Films, Feelgood Media, Maixabel AIE, Netflix.

Urrusulo Sistiaga a petición del exmiembro de ETA. El empresario declaró que no puede perdonar a sus captores.¹⁶⁰

En 2021, 20 de los 190 presos de ETA reactivaron los encuentros con sus víctimas solicitando talleres de justicia restaurativa con el objetivo de que las víctimas consigan una reparación, al menos simbólica, por el daño sufrido y, a la vez, facilitar la reinserción de los presos haciéndoles conscientes del dolor que han causado. Instituciones Penitenciarias señaló que la justicia restaurativa es, sobre todo, un derecho de las víctimas, pero también una oportunidad de reinserción para los condenados, incluidos los presos de ETA, que tiene el mismo tratamiento que el resto de la población reclusa.¹⁶¹

Estas medidas restaurativas generaron un cambio significativo en los exmiembros de ETA dentro de la prisión ya que, en el año 2020, 40 miembros pidieron perdón por sus actos por escrito, en 2019 fueron un total de 30 y en 2018, año de disolución de la banda terrorista, solamente 8.

A diferencia de los primeros encuentros restaurativos realizados en la prisión de Nanclares de Oca, estos diálogos restaurativos ya se expanden a todo tipo de delitos excepto a los delitos por violencia de género y delitos sexuales.

Como se puede observar, las experiencias realizadas en nuestro país han sido breves y normalmente las víctimas se han visto en su mayoría ajenas a realizar cualquier tipo de encuentro con su victimario. Lo que lleva a confirmar que la justicia restaurativa no es una herramienta fácil de aplicar en casos reales.

Las experiencias recalcan su dificultad de poder acercar a todas las víctimas y desde el Estado se sigue sin contar con un protocolo básico de justicia restaurativa en las cárceles, lo que conlleva que estos procesos sean privados y personales y cualquier análisis de la situación, como llevar a cabo el encuentro,

¹⁶⁰ Noticias de Gipuzkoa. (2017, 7 de noviembre). Emiliano Revilla no perdona a sus secuestradores. <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/politica/2017/11/07/emiliano-revilla-perdona-secuestradores-3965626.html>

¹⁶¹ LÓPEZ, O. (2021). 20 presos de ETA reactivan los encuentros con víctimas paralizados hace una década. *El País*. <https://elpais.com/espana/2021-07-17/20-presos-de-eta-reactivan-los-encuentros-con-victimas-paralizados-hace-una-decada.html>

etc.... recaiga en las propias víctimas y aquellas personas que la acompañen a lo largo del procedimiento.

4. LA APLICACIÓN DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN LOS DELITOS DE TERRORISMO: UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE IRLANDA DEL NORTE Y ESPAÑA:

El objetivo de este análisis comparado se centra en conocer cuáles han sido los modelos implantados y técnicas empleadas en materia de justicia restaurativa en los delitos de terrorismo en los países de Irlanda del Norte y España. Ambos países tuvieron una banda terrorista en su territorio que tenía unos objetivos políticos y sociales muy claros, y para la consecución de sus objetivos causaron mucho daño en las sociedades de ambos países respectivamente. Irlanda del Norte sufrió el terrorismo del IRA y España sufrió el terrorismo de ETA.

Para ello, analizaré los límites, posibilidades y antecedentes de aplicación de normativas estatales en ambos países en materia de justicia restaurativa, analizando el papel de las víctimas y la intervención del Estado durante el proceso restaurativo.

La metodología a aplicar se basará en un derecho comparado, analizando la legislación vigente en ambos países, programas promovidos por los estados, asociaciones de víctimas y testimonios de las mismas y de los terroristas.

A) El fenómeno terrorista en Irlanda del Norte y España: breve aproximación

El IRA, o también conocido como el Ejército Republicano Irlandés, fue una organización paramilitar que surgió en el S.XX con el objetivo de reunificar Irlanda y poner fin al dominio que británico en el territorio de Irlanda del Norte. Su periodo de actividad se encuentra desde el año 1969 hasta 1998, tras la declaración de un alto al fuego definitivo tras la firma del Acuerdo de Viernes Santo (explico de que trata dicho acuerdo).

Durante el conflicto, el IRA realizó una campaña armada contra las fuerzas británicas, policía local y civiles, mediante atentados con bombas, asesinatos y

otras acciones violentas (señalar y contar los principales atentados), con el único objetivo político de crear una Irlanda unida, libre del Reino Unido. Estas acciones terroristas causaron miles de muerte y heridos y afectaron a comunidades nacionalistas (gente católica que defendía la reunificación) y unionistas (gente protestante que era partidaria de permanecer en el Reino Unido).

La historia del IRA ha tenido sus altibajos desde 1970. La política británica de arrestar a personas sospechosas de estar vinculadas al IRA, junto con el trágico asesinato de 13 manifestantes católicos durante el “Domingo Sangriento” el 30 de enero de 1972, hizo que muchos católicos se sintieran más identificados con la causa del IRA, lo que llevó a un aumento en sus filas. A medida que el apoyo comenzó a decaer a finales de los años 70, el IRA decidió reorganizarse en 1977, formando células independientes para protegerse de la infiltración. Con el respaldo financiero de algunos irlandeses estadounidenses, el IRA logró conseguir armas de traficantes internacionales y de países como Libia. Para finales de los años 90, se estimaba que el IRA contaba con suficientes armas para continuar su lucha durante al menos otra década. Además, se volvieron muy hábiles en recaudar fondos en Irlanda del Norte a través de extorsiones, crimen organizado y otras actividades ilegales, manteniendo un control férreo sobre su comunidad mediante palizas y juicios simulados.¹⁶²

El conflicto en su conjunto dejó unas 3.600 víctimas y 30.000 personas heridas.¹⁶³

En España, la organización terrorista ETA (Euskadi Ta Askatasuna) surgió durante la dictadura de Francisco Franco en España en el año 1959 por iniciativa de jóvenes nacionalistas radicales vascos con el objetivo de preservar la identidad del pueblo vasco, el euskera como idioma oficial del País Vasco y lograr la independencia de los territorios considerados como parte de Euskal Herria.

¹⁶² COWELL-MEYERS, K., ARTHUR, P & The Editors of Encyclopaedia Britannica. (2025). *Irish Republican Army*. Encyclopaedia Britannica. <https://www.britannica.com/summary/Irish-Republican-Army>

¹⁶³ DE LA CALLE, L., & SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2006). *The production of terrorist violence: analyzing target selection within the IRA and ETA*.

Durante sus primeros años, la organización ETA se centraba en acciones culturales y simbólicas, como la de realizar pintadas a monumentos que rememoraban el alzamiento de julio de 1936, la repartición de insignias en actos festivos populares y pequeños sabotajes al régimen franquista.¹⁶⁴

En la I Asamblea celebrada en 1962, ETA toma conciencia de la debilidad en la que ha caído el nacionalismo vasco, correspondiéndole a ella la labor de recomponer y reavivar el espíritu nacionalista. No se va a definir a sí misma como partido sino como “Movimiento Revolucionario Vasco de Liberación Nacional, creado en la Resistencia patriótica”.¹⁶⁵

No es hasta el 7 de junio de 1968, cuando ETA comete el primer asesinato, el guardia civil José Antonio Pardines, en Guipúzcoa, marcando el inicio de una etapa de dolor y de derramamiento de sangre en España.

Durante la década de los años 70 y 80, ETA aumento sus atentados y secuestros, como por ejemplo el asesinato del presidente del gobierno, Luis Carrero Blanco en el año 1973 con un coche bomba y el atentado de Hipercor en Barcelona, el más sangriento de su historia con un saldo de 21 muertos y 45 heridos.

ETA puso el foco de su actividad violenta no sólo en las FF.CC.SS del Estado, si no en políticos, profesores, empresarios, periodistas... Todo aquel que criticaba las actuaciones de la banda terrorista o buscaba una vía para reestablecer la paz.

Respecto a la evolución interna que fue sufriendo la organización, en los años 70 se produjo una escisión en 2 ramas; por un lado, ETA político-militar que abogaba por una lucha armada y acción política, y ETA militar, que abogaba exclusivamente por la lucha armada frente al Estado español. En la década de los 80, ETA político-militar fue abandonando sus pretensiones militares para acabar apostando por la vía política a través de partidos como EE (Euskadido Ezkerra), un partido fundado en 1977 que defendía la vía política como medio para alcanzar sus

¹⁶⁴ JAVATO, V. M. (2011). ETA. Orígen e ideología, pp. 143-163.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

objetivos independentistas y que en los años 90 acabaría fusionándose con el Partido Socialista de Euskadi.

Por otro lado, estaba ETA militar que acabó incluyendo en sus filas a la mayoría de militantes de ETA político-militar. Esta escisión de la banda estaba representada por partidos como HB (Herri Batasuna), posteriormente Batasuna.

HB surgió en 1978 impulsada por ETA-militar para poder obtener una representación legal en el marco político, no condenaba la violencia de ETA y entre sus militantes más destacados se encontraba Arnaldo Otegi, el actual coordinador general del grupo parlamentario EH Bildu, que tiene una representación en el Congreso Español de 6 escaños.

Batasuna surgió en el año 2001 como intentó de continuar la lucha política en el País Vasco hacia una independencia. Al no condenar nunca explícitamente la violencia de ETA, fue ilegalizada en 2003. STS, de 27 de marzo de 2003, de ilegalización de Batasuna.

Sortu, fue el partido político sucesor de Batasuna, y en 2011, junto a otras plataformas, acabaron haciendo una unión para formar EH Bildu y aceptar las vías exclusivamente pacíficas y democráticas para alcanzar sus fines independentistas.

A partir de los años 90 y entrado el S.XXI, ETA fue perdiendo gran peso en sus acciones violentas al sufrir detenciones de sus principales dirigentes y militantes y la pérdida progresiva de apoyo tanto a nivel nacional como a nivel interno en el País Vasco. Ello conllevó el 20 de octubre de 2011 a que ETA comunicara el cese definitivo de su actividad armada y en el 2018, la disolución, dando lugar al fin de más de 60 años de violencia por parte de la banda terrorista, causando 853 víctimas mortales y cerca de 6.500 heridos, amenazados, secuestrados etc...¹⁶⁶

¹⁶⁶ Europa Press. (2017). Un censo de Interior reconoce a 10.181 víctimas del terrorismo y cifra en 853 los asesinados por ETA. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-censo-interior-reconoce-10181-victimas-terrorismo-cifra-853-asesinados-eta-20170618102154.html>

B) Referencia a las experiencias de justicia restaurativa en el contexto de delitos de terrorismo en Irlanda del Norte y España

En cuanto a las experiencias restaurativas llevadas a cabo en ambos países, comenzando por Irlanda del Norte no se hizo nada desde la cúpula del gobierno, sino que las experiencias restaurativas se llevaron a cabo a través de asociaciones y proyectos que buscan la paz.

La única iniciativa legislativa llevada a cabo fue el Acuerdo de Viernes Santo, firmado el 10 de abril de 1998 en Belfast, que puso fin al conflicto entre Irlanda del Norte y Reino Unido. El acuerdo estableció un marco político y social para una convivencia pacífica, fundamentado en el reconocimiento mutuo y la cooperación. Entre sus logros más destacados se encuentra la creación de un gobierno autónomo para Irlanda del Norte, donde nacionalistas y unionistas comparten el poder a través de una Asamblea legislativa en Stormont, Belfast. También se implementaron reformas constitucionales que llevaron al gobierno de la República de Irlanda a modificar los artículos que reclamaban soberanía sobre Irlanda del Norte, mientras que el Reino Unido reconoció que cualquier cambio en el estatus de la región solo podría realizarse mediante referéndum y con la voluntad mayoritaria de su población.¹⁶⁷

También abordó cuestiones clave para la pacificación, como el desarme de los grupos armados y la liberación gradual de presos vinculados al conflicto, siempre que renunciaran a la violencia. Además, se reconoció el derecho de los habitantes de Irlanda del Norte a tener la ciudadanía británica, irlandesa o ambas, y se establecieron mecanismos de cooperación institucional entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, así como con el resto del Reino Unido.

Entre las organizaciones o asociaciones a destacar;

- CRJI (Community and restorative justice Ireland)
- Healing Through Remembering

¹⁶⁷ BBC News Mundo. (2023). Qué fueron los Acuerdos de Viernes Santo que han dado 25 años de paz a Irlanda del Norte. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-65233824>

En primer lugar, CRJI fue fundada en 1998 con la finalidad de construir una comunidad tolerante, receptiva e inclusiva proporcionando servicios de justicia restaurativa a las áreas locales.¹⁶⁸

CRJI cuenta con diferentes sedes situadas en las ciudades de Belfast, Derry y Newry. Desde todas ellas realiza tareas restaurativas en una amplia gama de conflictos, desde delitos menores, apoyo a víctimas del terrorismo y casos de reinserción social.

Es un modelo avanzado de justicia restaurativa comunitaria en Irlanda del Norte y aunque no se encuentre principalmente especializado en procesos restaurativos en actos de terrorismo, contribuye a una mejora de la sociedad en la gestión de conflictos apostando por el dialogo, la reparación y cohesión de la comunidad.

En segundo lugar, Healing Through Remembering es una organización intercomunitaria con miembros de todos los orígenes, tanto Irlanda del norte como otros lugares. Su junta directiva está compuesta por un total de 12 personas. Todos ellos han dedicados los últimos 20 años a afrontar retos de superar el pasado en relación al conflicto con Irlanda del norte.

La organización se creó en 2001 y realizó una consulta pública para que la gente respondiese la pregunta ¿Cómo debería la sociedad recordar los acontecimientos relacionados con el conflicto en Irlanda del norte y sus alrededores y, de ese modo, contribuir individual y colectivamente a curar las heridas producidas en la sociedad? Recibieron un total de 108 respuestas tanto de personas, grupos y asociaciones. Formularon un total de 6 recomendaciones a trabajar en diferentes áreas sobre las que posteriormente organizan espacios seguros para dialogar, estas recomendaciones son¹⁶⁹:

¹⁶⁸ Criminal Justice Inspection Northern Ireland. (2022). *Terms of Reference for a review of Community Restorative Justice Ireland and its accredited schemes*.

¹⁶⁹ Healing Through Remembering. (2002). *Making peace with the past: Options for truth recovery regarding the conflict in and about Northern Ireland*. <http://healingthroughremembering.org>

1. Día de reflexión anual – 21 de junio que se considere como día de reflexión sobre el impacto y efecto del conflicto en Irlanda del Norte y sus alrededores, con unos propósitos sociales con la idea de ampliarse a una dimensión más colectiva y pública.
2. Creación de una red de proyectos conmemorativos y de recuerdo – Para facilitar el intercambio de información, aumentar la participación pública y que todo trabajo futuro tenga en cuenta el presente y pasado.
3. Museo conmemorativo viviente permanente – creación de un Museo Conmemorativo Viviente que presente una amplia gama de experiencias y perspectivas de la experiencia cotidiana del conflicto en Irlanda del Norte y sus alrededores, así como los pasos hacia la paz y que brindará la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos y perspectivas, y servirá de referencia para otros museos, memoriales, visitas guiadas y colecciones.
4. Reconocimiento y recuperación de la verdad – Con reconocimiento hacen especial hincapié en desarrollar un proceso consensuado que permita a grupos y organizaciones realizar declaraciones de reconocimiento sobre el papel en el conflicto en Irlanda del Norte y alrededores. Con recuperación de la verdad se refiere a desarrollar un marco integral para que se conozca la mayor veracidad sobre los hechos acontecidos y brindar apoyo a las víctimas.
5. Proceso de narración colectiva – Desarrollar una red que conecte proyectos de narrativa personal con archivos relacionados con el conflicto, que incluya repositorios de historias, ayudando a una mayor participación del público.
6. Crear Healing Through Remembering para llevar a cabo discusiones y trabajar las áreas anteriores

Han participado de manera activa presentando recursos para ayudar al soporte sobre el que se basa el acuerdo de Viernes Santo. Su página web aporta el documento de consulta sobre cómo abordar el legado del pasado en Irlanda del Norte, el proyecto de ley que es el acuerdo de Viernes Santo.

Cuentan con una exhibición de objetos cotidianos durante el conflicto armado, fotos, objetos, videos etc.... además una red de historias que se sustentan con la celebración de seminarios y eventos.

Respecto a eventos pasados, tienen un programa llamado VOYAGER, basado en un antiguo proyecto llamado Whatever You Say, Say Something en el que realizaron múltiples visitas con la finalidad de establecer espacios seguros y cerrados para abordar cuestiones del conflicto y la búsqueda de una reconstrucción hacia la paz.

Mientras, en España, los ejemplos de procesos restaurativos han sido diferentes a Irlanda del Norte, partiendo de la base de que el contexto político de ambos países al momento de implementar en su marco legislativo la justicia restaurativa.

En Irlanda del Norte la justicia restaurativa se ha encontrado vinculada a un proceso de paz y reconciliación que inició con el Acuerdo de Viernes Santo de 1998, que provocó la disolución del IRA y abrió las puertas a encuentros mutuos para reestablecer el daño causado. Mientras que, en España, ETA y el Estado no llegaron a ningún acuerdo formal, todo lo contrario, el Estado español luchó contra ETA a través de los GAL, lo que provocó la ruptura e intento de cualquier tipo de negociación para llegar a un acuerdo de paz. Una vez ETA comunicó el cese de su actividad, los procesos restaurativos se llevaron a cabo de manera individualizada entre víctimas y exmiembros de la banda terrorista, sin un marco jurídico e institucional que recogiese la realización de este tipo de encuentros, sus objetivos, finalidades, pasos a seguir etc....

Manteniendo la línea institucional, la principal diferencia entre Irlanda del Norte y España son los programas comunitarios. En Irlanda del Norte existen los anteriormente mencionados CRJI y Healing Through Remembering que han participado activamente en procesos penales con exmiembros del IRA, víctimas y personas en representación de la comunidad facilitando el diálogo entre ellos y el abordaje de la reparación del daño. En contraposición, España no ha desarrollado

ningún programa comunitario como los de Irlanda del Norte, sino que los procesos restaurativos se han llevado a cabo por iniciativa de Instituciones Penitenciarias, como la Vía Nanclores, por iniciativa de las víctimas que solicitaban tener un encuentro con sus victimarios y viceversa. El único programa comunitario que se recoge en materia de terrorismo y justicia restaurativa, lo promueve la AVT y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en donde se realizaron encuentros restaurativos entre exmiembros de ETA y sus víctimas, pero sin un marco legislativo aparente, ni estructura, metodología etc....

Si atendemos al rol que desempeñan las víctimas, éste varía en Irlanda del Norte y España. La víctima en el proceso restaurativo debe ser la protagonista y en Irlanda del Norte el enfoque ha tomado ha sido más colectivo, comunitario y amplio contando con mucha participación de víctimas en estos encuentros, focalizándose en reconstruir el daño producido de manera comunitaria más que de manera individual.

Mientras que, en España, los procesos restaurativos han sido más privados e individualizados. La participación de asociaciones y organizaciones en apoyo a las víctimas ha sido una herramienta de apoyo a lo largo de los procesos. Las víctimas tenían el encuentro restaurativo en un ámbito privado y cerrado, lo que producía un mayor arrepentimiento moral por parte de los victimarios, aunque el número de participantes ha sido menor en comparación con Irlanda del Norte.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo pone de manifiesto que la justicia restaurativa puede ser un enfoque complementario al sistema penal tradicional en casos de terrorismo, enfocándose en la reparación simbólica y emocional de las víctimas. Aunque este modelo enfrenta resistencias en un contexto tan sensible como el terrorismo.

Los principales aportes prácticos de la justicia restaurativa son la reparación emocional, la responsabilidad del victimario, diálogo entre las partes y mecanismos no punitivos de resolución de conflictos. Por ejemplo, en Irlanda del Norte con el terrorismo del IRA, el proceso de paz a través de mecanismo restaurativos se convirtió en una necesidad no solamente esencial a nivel social, sino también de gran importancia a nivel político y ético, buscando abordar el conflicto del pasado sin dejar de mirar hacia el futuro.

Las principales necesidades de aplicar la justicia restaurativa se centran en la reparación del daño de manera integral a las víctimas, yendo más allá de simplemente castigar al victimario por el delito cometido. Otra de las necesidades sería restablecer los lazos comunitarios y sociales, ya que el terrorismo ataca a las comunidades y las fragmenta, es entonces cuando la justicia restaurativa debe actuar como una herramienta de unión para el conjunto de la sociedad, a través de la reparación del daño individualmente, para posteriormente, reparar el daño a la comunidad de manera general.

Una de las principales incógnitas de la aplicación de la justicia restaurativa, es si esta debe ser aplicada en todos los contextos o solamente debe reservarse a algunos tipos delictivos concretos, y en los casos de terrorismo, se observa que las víctimas en su gran mayoría no son partidarias de acudir a este tipo de encuentros restaurativos, por lo que su aplicación en casos reales refleja la gran complejidad de implementar esta herramienta alternativa de justicia penal.

En España la implantación de la justicia restaurativa en los casos por terrorismo está comenzando y no cuenta con una estructura normativa precisa.

Aunque contamos con antecedentes de leyes como la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima o la más reciente LO 1/2025 que han comenzado a abrir las puertas a estos procesos, pero sin contar con un procedimiento específico para los casos de terrorismo, lo que limita su aplicación de manera correcta y efectiva, especialmente en aquellos casos donde hay un gran número de víctimas, lo que supone una gran carga efectiva para ellas hacer frente a un proceso como éste.

Uno de los aspectos más difíciles de analizar es el de las víctimas. El proceso restaurativo debe focalizarse en sus necesidades, pero muchas de ellas expresan dudas y temores a participar, ya sea por la falta de arrepentimiento que muestra el victimario o por la posibilidad de que experimenten una victimización secundaria al encontrarse de nuevo con él.

Para ello, es imprescindible acompañar a las víctimas a lo largo de todo el proceso y asegurar su voluntariedad de participar y acompañarlas en casos de tratamiento psicológico que requieran. Así bien, las víctimas no deben ser utilizadas como un instrumento en el proceso con fines políticos, penitenciarios o de cualquier otra índole. La justicia restaurativa debe ser un mecanismo que esté a mano de las personas que han sufrido un daño y busquen una reparación, no debe ser utilizada como una estrategia de imagen pública para obtener beneficios penitenciarios, solamente de esta manera se puede garantizar un respeto por las víctimas y una justicia más humana y digna.

Las experiencias que han resultado positivas son mínimas. En Irlanda del Norte se abordaron los encuentros restaurativos buscando el perdón del grupo terrorista, su desarme y participación comunitaria de sus exmiembros, aunque la justicia restaurativa no fue el eje principal del proceso, se puede considerar como exitoso. El Acuerdo de Viernes Santo llevado a cabo en 1998, fue un punto de inflexión en el conflicto al implementar en él una multitud de elementos que se asemejan a un proceso restaurativo, como el desarme, el reconocimiento del daño causado, la creación de procesos comunitarios de reconciliación y una memoria colectiva, esta última ejercida a través de organizaciones y asociaciones.

Por el lado contrario, el terrorismo de ETA en España no siguió la línea irlandesa, sino que se centró meramente en aplicar recursos punitivos a los integrantes de ETA, sin la existencia del perdón de la banda terrorista, un acto meramente simbólico y que a muchas víctimas no es suficiente. Para que exista una restauración a las víctimas no es exigible la participación de ellas en el proceso, el perdón es una de las vías restaurativas de asunción de la responsabilidad, pero las víctimas optan por otro tipo de medidas restaurativas antes que enfrentarse y citarse con sus victimarios.

La posibilidad de crear un proceso de paz y reconciliación social en el País Vasco no se ha llevado a cabo y sigue existiendo una gran polarización política, que dificulta la consecución de los objetivos principales de la aplicación de la justicia restaurativa.

La ausencia de abrir y elaborar un proceso restaurativo por parte del Estado y el rechazo por una amplia parte de exmiembros de ETA y de la sociedad vasca ha limitado a que los encuentros hayan sido mínimos y el éxito de ellos sean entre otros el caso de Maixabel, como el más conocido.

En resumen, aunque la justicia restaurativa en los delitos de terrorismo en nuestro país presenta una dificultad significativa en materia legal y a nivel social, un correcto desarrollo de la misma podría generar un cambio de perspectiva en las víctimas para confiar en las instituciones y someterse a un proceso restaurativo, pero el cambio tiene que realizarse no solamente a nivel individual de cada víctimas, sino que es un trabajo de la sociedad dar el verdadero reconocimiento que se merecen las víctimas, ellas son las que deben escribir el legado y las experiencias vividas, y nunca deben ser olvidadas.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ, M. (2025). Regulación del procedimiento de justicia restaurativa en la LO 1/2025 de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia [Dosier jurídico]. Tirant Prime. Accesible en: https://prime.tirant.com/es/wp-content/uploads/sites/10/2025/01/2025-de-medidas-en-materia-de-eficiencia-del-Servicio-Publico-de-Justicia_compressed.pdf

AMAZIAN, S. (2021). Islamofobia institucional y securitización: Análisis del impacto y expansión del paradigma securitario antiterrorista en el ámbito español. SOS Racisme Catalunya. Accesible en: https://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2021/07/InformelIslamofobia_01072021_INTERACTIVO_CAST_.pdf

ARRIAZA, S. (2018). Justicia restaurativa en delitos de terrorismo. [Trabajo de Fin de Grado, Universidad Pontificia de Comillas]. Accesible en: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/220691/retrieve>

AYLLÓN, J. D. (2019). La justicia restaurativa en España y en otros ordenamientos jurídicos. *Ars Boni et Aequi*, pp. 9-29. Accesible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7826477.pdf>

Ayuntamiento de Madrid. (2004). Barómetro de Economía Urbana: Los efectos de los atentados del 11-M en la Ciudad de Madrid (Monográfico julio 2004). Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana. Accesible en: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCObservEconomico/BarometroEconomia/2004/ficheros/Julio/Monogr%C3%A1fico.pdf>

BAZEMORE, G., & UMBREIT, M. (2001). A comparison of four restorative conferencing models, *Juvenile Justice Bulletin*.

BBC News Mundo. (2023, 10 de abril). Qué fueron los Acuerdos de Viernes Santo que han dado 25 años de paz a Irlanda del Norte. Accesible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-65233824>

BOLITHO, J. (2015). Putting justice needs first: A case study of best practice in restorative justice. *Restorative Justice: An international Journal*, pp. 256-281.

BOLLAÍN, I. (2021). Maixabel [Serie]. Kowalski Films, Feelgood Media, Maixabel AIE, Netflix.

BRAITHWATE, J. (1989). Crime, Shame and Reintegration. Cambridge University Press.

CANZONERI, M. B., CUMBRY, R. E., & DIBA, B. T. (2002). The need for international policy coordination: What ´s old, what ´s new, what ´s yet to come? National Bureau of Economic Research, pp. 1-27.

CARBONELL, M. (2024). La justicia restaurativa: concepto, implicaciones y beneficios.

CHOYA, N. (2015). Justicia Restaurativa: nuevas perspectivas en mediación. Ars Boni et Aequi, pp. 9-29.

CONEJO-GALINDO, J., MEDINA, O., FRAGUAS, D., TERÁM, S., SAINZ-CORTÓN, E., & ARANGO, C. (2008). Psychopathological sequelae of the 11 March terrorist attacks in Madrid: an epidemiological study of victims treated in a hospital. Accesible en: <https://epavt.org/en/articles/20>

Consejo General del Poder Judicial. (2024). Guía para la práctica de la mediación intrajudicial. Accesible en: <https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/attachments/76485767/ff0088f2-a771-4f93-a821-0c2cd977adf7/20240918-Guia-para-la-practica-de-la-mediacion-intrajudicial.pdf>

COWELL-MEYERS, K., ARTHUR, P., & The Editors of Encyclopaedia Britannica. (2025). Irish Republican Army. Encyclopaedia Britannica.

CRESPO, M., & GÓMEZ, B. (2012). Impacto psicológico del terrorismo: un estudio con víctimas del 11-M. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 2012.

Criminal Justice Inspection Northern Ireland. (2022). Terms of Reference for a review of Community Restorative Justice Ireland and its accredited schemes.

DE LA CALLE, L., & SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2006). The production of terrorist violence: analyzing target selection within the IRA and ETA (Estudio/Working Paper

2006/230). Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

DOMINGO, V. (2022). Responsabilización de la persona ofensora con la justicia restaurativa.

DOMINGO, V. (2024). Se necesitan políticas restaurativas y transicionales en contextos de delito como el terrorismo.

ECHEBURÚA, E. (2002). Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos. Editorial Pirámide, 2002.

ECHEBURÚA, E., CORRAL, P., & AMOR, P. J. (2004). Nuevos enfoques terapéuticos del trastorno de estrés postraumático en víctimas de terrorismo. *Clínica y Salud*, 273-286. Accesible en: <https://journals.copmadrid.org/clysa/archivos/92268.pdf>

El País. (2004). SOS Racismo alerta del riesgo de aumento de la “islamofobia” tras la matanza en Madrid. El País. Accesible en: https://elpais.com/sociedad/2004/04/21/actualidad/1082498408_850215.html

ENDERS, W. & SANDLER, T. (2006). *The Political Economy of Terrorism*. Cambridge University Press.

ESPARZA, I. (2014). El derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial o el proceso debido como garantía de los derechos de los ciudadanos y de la viabilidad de la Unión Europea. En *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su reflejo en el ordenamiento jurídico español*.

Europa Press. (2017, 18 de junio). Un censo de Interior reconoce a 10.181 víctimas del terrorismo y cifra en 853 los asesinados por ETA.

EGLASH, A. (1958). Creative restitution—A broader meaning for an old term. *Journal of Criminal Law, Criminology & Police Science*, pp. 619-622. Accesible en: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4660&context=jclc>

FELLEGI, B., & SZEGÓ. (2013). *Handbook for facilitating peacemaking circles*.

FERNÁNDEZ, M. A. (2025). Concepto y características de la mediación. Universidad de Valladolid. 2025.

Fiscalía General del Estado. (2022). Protocolo de mediación penal intrajudicial. Ministerio de Justicia, Gobierno de España. Accesible en: <https://www.fiscal.es/documents/20142/0/Protocolo+de+mediaci%C3%B3n+penal+intrajudicial.pdf>

GALLARDO, R. M., & SEVILLA, L. (2022). Conferencias comunitarias: Una herramienta restaurativa desde la comunidad. International e-journal of criminal sciences, pp. 1-28.

GARCÍA, J. (2025). Apuntes sobre la importancia de la primera regulación procesal de la justicia restaurativa en España. Diario La Ley. Accesible en: <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2025/01/16/apuntes-sobre-la-importancia-de-la-primera-regulacion-procesal-de-la-justicia-restaurativa-en-espana#:~:text=El%20principio%20de%20oficialidad%20recalca,parte%20integrante%20de%20la%20Justicia>

GÁLVEZ, M. M. (2018). Islamofobia de Estado: El auge del discurso islamóforo y sus consecuencias sociales en España.

Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Drets i Memòria, secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima. (2024). Programa de justícia restaurativa: Memòria 2023. Accesible en: <https://repositori.justicia.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14226/1598/memoria-justicia-restaurativa-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

GIMÉNEZ, C. (2010). La gestión de la diversidad en sociedades plurales: entre el conflicto y la convivencia.

GONZÁLEZ, N. (2022). La islamofobia: caracterización, creencias, construcción mediática y procesos de integración. Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Accesible en: <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/pdfs/755?locale=es>

GONZÁLEZ-CASTELL, A. (2011). La mediación penal en España. La mediación en materia de familia y derecho penal. Editorial Andavira.

GUARDIOLA, M. J., ALBERTÍ, M., CASADO, C., MARTINS, S., & SUSANNE, G. (2012). ¿Es el conferencing una herramienta útil para los programas de mediación en el ámbito penal del Departamento de Justicia? Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Departamento de Justicia, Generalitat de Catalunya. Accesible en: https://repositori.justicia.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14226/195/conferencing_cast.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Healing Through Remembering. (2002). Making peace with the past: Options for truth recovery regarding the conflict in and about Northern Ireland. Accesible en: <http://healingthroughremembering.org>

IGARTUA, I., OLALDE, A., & VARONA, G. (2012). Diccionario breve de justicia restaurativa: Una invitación interdisciplinaria e introductoria a sus conceptos claves. Editorial Académica Española

Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado. (2023). Promoción de la convivencia positiva en el centro. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, Gobierno de España.

JAVALATO, V. M. (2011). ETA. Orígenes e ideología. *Ab Initio*, (3), 143-163.

JIMENO, N. (2025). Lección 14. Trastornos de ansiedad y por estrés (I). Trastornos por estrés, Universidad de Valladolid.

JIMENO, N. (2025). Lección 15. Trastornos de ansiedad y por estrés (II). Trastornos de ansiedad generalizada. Trastorno de pánico. Fobias, Universidad de Valladolid.

LANGDON, J. J. (2016). Talk it out: toward a narrative theory of community conferencing. *Contemporary Justice Review*.

LAMARCA, C. (1993). Sobre el concepto de terrorismo (A propósito del caso Amedo). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, (52), 548-549.

LIÉBANA, S., SANZ-GARCÍA, A., FAUSOR, R., GARCÍA-VERA, M.P., & SANZ, J. (2022). Dysfunctional attitudes and long-term posttraumatic growth in victims of

terrorist attacks. Ansiedad y Estrés, pp.160-171. Accesible en: <https://www.ansiedadystres.es/sites/default/files/rev/2022/anyes2022a19.pdf>

LÓPEZ, Ó. (2021, 17 de julio). 20 presos de ETA reactivan los encuentros con víctimas paralizados hace una década. El País. Accesible en: <https://elpais.com/espana/2021-07-17/20-presos-de-eta-reactivan-los-encuentros-con-victimas-paralizados-hace-una-decada.html>

MARTÍNEZ, G. (2014). Representaciones mediáticas del islam y del mundo árabe. Enfoques interculturales. Revista de Lengua y Cultura, pp. 39-56.

MARTÍNEZ, T. (2016). Justicia Restaurativa y terrorismo: perspectivas procesales para la reparación a las víctimas. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. Accesible en: <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/896caa45-7494-499c-acf7-b8ed4866f55a/content>

MACULAN, E. (2023). Realidad penitenciaria y “utopía” restaurativa en las condenas por delitos de terrorismo. Madrid. Editorial Dykinson.

MAXWELL, G., & MORRIS, A. (1995). Deciding about justice for young people in New Zealand: The involvement of families, victims and culture. Thompson Educational Publishing, p. 8.

MCCOLD, P. (1998). Police-facilitated restorative conferencing. International Institute for Restorative Practices.

MIGUEL, R. (2019). Justicia restaurativa y justicia penal. Nuevos modelos: mediación penal, conferencing y sentencing circles. Atelier.

MIGUEL, R. (2019). Justicia restaurativa y justicia penal: Nuevos modelos: mediación penal, conferencing y sentencing circles. Atelier.

Ministerio del Interior. (s.f.). Subvenciones a víctimas de actos terroristas. Accesible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/ayudas-y-subvenciones/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/subvenciones/>

MONTOLIO, D. & TRILLAS, F. (2012). Terrorism and international tourism: The case of Spain.

MORENO, N. (2020). El impacto psicológico de los actos de recibimiento y homenaje en las víctimas del terrorismo de ETA. Madrid: Asociación Víctimas del Terrorismo.

Noticias de Gipuzkoa. (2017, 7 de noviembre). Emiliano Revilla no perdona a sus secuestradores. Accesible en: <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/politica/2017/11/07/emiliano-revilla-perdona-secuestradores-3965626.html>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.). Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo (Folleto informativo No. 32). Accesible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet_32sp.pdf

DOMINGO, V. (2022). Responsabilización de la persona ofensora con la justicia restaurativa. Accesible en: <https://www.lajusticiarestaurativa.com/el-proceso-de-responsabilizacion-del>

Organización Mundial del Turismo. (2005). Tourism and crisis: Managing the effect of terrorismo. OMT.

ORTEGA, D. (2021). Aproximación sociológica al terrorismo global. Tendencias sociales. Revista de sociología, pp. 5-44. Accesible en: <https://revistas.uned.es/index.php/Tendencias/article/view/31227/23650>

PUY MUÑOZ, F. La expresión Mediación Jurídica: Un análisis tópico en SOLETO MUÑOZ, H., OTERO PARGA, M. y VVAA, Mediación y solución de conflictos, p 25.

REINARES, F. (2004). Terrorismo global: el nuevo enemigo. Taurus, 2004.

RÍOS, J. C., PASCUAL, E., BIBIANO, A., & SEGOVIA, J. L. (2016). La mediación penal, penitenciaria y encuentros restaurativos.

ROLDÁN, H. (2003). La mediación penal: entre el orden legal y la voluntad de mejorar. Revista penal, pp 118-137.

RUL-LAN CASTAÑER, V. (2011). Justicia y prácticas restaurativas. Los círculos restaurativos y su aplicación en diversos ámbitos.

SALGUERO, J. M., FERNÁNDEZ-BERROCAL, P., IRUARRIZAGA, I., CANO-VINDEL, A., & GALEA, S. (2011). Major depressive disorder following terrorist attacks: a systematic review of prevalence, course and correlates. BMC psychiatry. Accesible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21627850/>

SÁNCHEZ-CUENCA, I. La violencia terrorista en la transición española a la democracia. Historia del Presente, pp. 9-24. Accesible en: <https://revistas.uned.es/index.php/HDP/article/view/41038/29511>

TAMARIT, J. M. (2013). Procesos restaurativos más allá de la mediación: perspectivas de futuro.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2006). Manual sobre programas de justicia restaurativa. Viena: UNODC.

UMA Divulga. (2022). Sufrir un ataque de pánico durante un suceso traumático aumenta casi por cuatro el riesgo de desarrollar un trastorno psicológico. Accesible en: <https://www.umadivulga.uma.es/noticias/ciencias-sociales/sufrir-un-ataque-de-panico-durante-un-suceso-traumatico-aumenta-casi-por-cuatro-el-riesgo-de-desarrollar-un-trastorno-psicologico/>

VAN NESS, D. W., & STRONG, K. H. (2015). Restoring justice: An introduction to restorative justice. Routledge.

VARONA, G. (2021). Justicia restaurativa [Video]. YouTube. Accesible en: <https://youtu.be/8twJKr2ubf8>

VARONA, G. (2012). Justicia restaurativa en supuestos de victimación terrorista: hacia un sistema de garantías mediante el estudio criminológico de casos comparados. Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, (26), 201-245.

WATCHEL, T. (2012). Defining restorative. Bethlehem, PA: International Institute for Restorative Practices.

WEITEKAMP, E. G. M. (2013). Developing peacemaking circles in a European context.

Xunta de Galicia. (2025). Prácticas Restaurativas III. Aprendiendo estrategias para construir relaciones fuertes y saludables. Accesible en

<https://www.edu.xunta.gal/centros/ceipchanopinheiro/system/files/PR%C3%81C TICAS%20RESTAURATIVAS%20III.pdf>

ZEHR, H. (2011). El pequeño libro de justicia restaurativa. Good Books.

ZINSSTAG, E., & VANFRAECHEM, I. (2014). Conferencing and restorative justice: International practices and perspectives. Oxford University Press.

NORMATIVA CITADA EN EL TEXTO

A) Normativa española

Código Penal. (1995). *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Boletín Oficial del Estado, 281, de 24 de noviembre de 1995.

Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. *Boletín Oficial del Estado*, 229, de 23 de septiembre de 2011.

Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito. Boletín Oficial del Estado, 101, de 28 de abril de 2015.

Ley 4/2017, de 26 de septiembre, de reconocimiento y atención a las víctimas del terrorismo en Castilla y León. *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 188, de 2 de octubre de 2017.

Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Boletín Oficial del Estado, 3, de 3 de enero de 2025.

Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Boletín Oficial del Estado, 77, de 31 de marzo de 2015.

Ministerio del Interior. (s.f.) *Atención social, psicológica y laboral*. Accesible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/ayudas-y-subsidios/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/atencion-social-psicologica-y-laboral>

Real Decreto-ley 3/1977, de 4 de enero, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo. Boletín Oficial del Estado, 6, de 7 de enero de 1977.

B) Normativa europea

Comisión Europea. (2021). *Manual de la UE sobre víctima del terrorismo*. Centro Europeo de Asesoramiento para las Víctimas del Terrorismo. Accesible en: https://commission.europa.eu/document/download/26192423-6ceb-4b8a-8c64-d37912eac0c8_es?filename=eu_handbook_on_victims_of_terrorism_2021_04_22_es.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2002) *Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 164, 3-7.

Decisión 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 253, 22-24, 29 de septiembre de 2005.

Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 82, 1-4, 22 de marzo de 2001.

Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 164, 22-23, 22 de junio de 2002.

Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 14 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo.

Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 88, 6-21, 31 de marzo de 2017.

Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 315, de 14 de noviembre de 2012.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo* (Folleto informativo No. 32). Accesible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>