

EL RECONOCIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA

Alexandre H. Català i Bas
Director

Fernando García Mengual
Coordinador

Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano
Fundación Profesor Manuel Broseta
Universitat de València



FUNDACIÓN PROFESOR
MANUEL BROSETA



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA

Colección Cátedra Abierta núm. 9



Este trabajo está bajo una licencia Reconocimiento – No Comercial – Sin obra derivada 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlo, distribuirlo y comunicarlo públicamente siempre que cite a su autor y a la institución que los edita (Cátedra de Derecho Autonómico Universitat de València-Fundación Profesor Manuel Broseta), no lo utilice para fines comerciales y no haga con él obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Edición:

Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano
Universitat de València - Fundación Profesor Manuel Broseta
Pza. de Tetuán, 11, pta. 9
46003 Valencia
www.fundacionbroseta.org

Dirección de la obra:

Alexandre H. Català i Bas

Coordinación:

Fernando García Mengual

Diseño, maquetación e impresión:

Gráficas Tur Calpe, S.L.

D.L.: V-2517-2013

ISBN: 978-84-931442-9-6

La publicación de esta obra ha sido subvencionada por la Fundación Víctimas del Terrorismo y por el Ministerio del Interior.

EL RECONOCIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA

ÍNDICE

Presentación13
Rafael Ferrando Giner
Presidente de la Fundació Professor Manuel Broseta

Prólogo17
Alexandre H. Català i Bas
Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universitat de València

Parte I. Las Víctimas del Terrorismo

Víctimas del terrorismo: su lucha social por la dignidad.....25
Cristina Cuesta Gorostidi
Gerente de la Fundación Miguel Ángel Blanco

El sufrimiento psicológico de las víctimas del terrorismo.....45
Esther Sitges Macià
Profesora Titular de Psicología Básica. Universidad Miguel Hernández de Elche

Los movimientos ciudadanos contra el terrorismo: imprescindibles en la lucha contra el terrorismo.....67
Javier Urquizu
Psicólogo. Miembro de COVITE

Parte II. El proceso de dignificación de las Víctimas del Terrorismo

El efecto sobre los terroristas del apoyo a las víctimas del terrorismo...93
Florencio Domínguez Iribarren
Periodista

Víctimas del terrorismo y legitimidad democrática.....105
Joaquín Martín Cubas
Profesor de Ciencia Política. Universitat de València

La reparación a las víctimas del terrorismo: de la responsabilidad a la solidaridad.....119
Vicente Garrido Mayol
Catedrático acreditado de Derecho Constitucional. Universitat de València

Las actuaciones del Ministerio Fiscal en defensa de la dignidad de las Víctimas del Terrorismo.....141
Manuel J. Dolz Lago
Fiscal del Tribunal Supremo

El Derecho penal frente al terrorismo: enemigo en tiempos de crisis ¿amigo en periodos de final dialogado?.....177
Fernando Miró Llinares
Profesor Titular de Derecho Penal. Universidad Miguel Hernández de Elche

La incorporación de la protección de las víctimas del terrorismo al ordenamiento jurídico: especial referencia a la legislación autonómica.....215
Fernando García Mengual
Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Católica de Valencia “San Vicente Mártir”

Parte III. El Estado de Derecho contra el terrorismo

AQMI: Cuando el Estado es cómplice del terrorismo.....247
Carlos Ruiz Miguel
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago de Compostela

Derecho y libertades frente a medidas de seguridad.....283
Remedio Sánchez Ferriz
Catedrática de Derecho Constitucional. Universitat de València

Lucha antiterrorista e ilegalización de partidos políticos.....303

Eduardo Vírgala Foruria

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

El respaldo del TEDH a la Ley Orgánica de Partidos Políticos.....351

Alexandre H. Català i Bas

Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universitat de València

**Diez años de vigencia del Acuerdo por las Libertades y contra el
Terrorismo.....373**

Mariano Vivancos Comes

Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València

LA INCORPORACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO: ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Fernando García Mengual

Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir"

LA INCORPORACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO: ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA *

SUMARIO:

I. Fases de la lucha democrática contra el terrorismo.- II. El intento de respuesta política: los Pactos (1987-1998). - III. La visibilidad de las víctimas del terrorismo. - 1. Los primeros pasos hacia la recuperación de la memoria de las víctimas. - 2. Perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos contra el terrorismo.- IV. El Pacto por las Libertades y contra el terrorismo.- 1. El Pacto como documento político. - 2. Las víctimas en el Pacto.- 3. La apelación a la sociedad civil y al mundo asociativo: la importancia de las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo.- V. La normativa autonómica de apoyo a las víctimas del terrorismo.- 1. Normas anteriores a la Ley de Solidaridad de 1999.- 2. Normas posteriores a la Ley de Solidaridad de 1999.- 3. Habilitaciones estatutarias en relación con las víctimas del terrorismo.- 4. Principios inspiradores de la legislación autonómica sobre víctimas del terrorismo.- 4.1. Territorialidad o proximidad.- 4.2. Complementariedad.- 4.3. Reconocimiento.- VI. Conclusiones.

I. FASES DE LA LUCHA DEMOCRÁTICA CONTRA EL TERRORISMO

La respuesta en España del Estado de Derecho ante el fenómeno terrorista no responde a una línea sostenida y coherente en los distintos momentos históricos. No es este el espacio ni el momento adecuado para hacer un excursus detallado sobre ella. Sin necesidad, por motivos obvios, de recurrir a la respuesta que el régimen franquista dio al terrorismo, lo cierto es que desde 1976 hasta la actualidad hemos

* Texto corregido en julio de 2012, sobre la ponencia dictada por el autor el 4 de noviembre de 2009, en las Jornadas «El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia»

asistido a una constante evolución en la manera en que el Estado ha afrontado los embites terroristas y, singularmente, los de la banda asesina ETA.

En este proceso que se ha prolongado durante más de tres décadas, las Víctimas del terrorismo han sufrido en primera persona los cambios, si no los vaivenes, de las políticas antiterroristas del Estado. Desde la invisibilidad, si no indiferencia, propia de los llamados años de plomo se ha llegado a afirmaciones públicas tales como *«son un referente cívico, un símbolo de la firmeza de nuestro compromiso con la democracia y la libertad»*¹.

Aquí conviene reseñar que es precisamente en los primeros años de vigencia del régimen constitucional instaurado en 1978 cuando mayor intensidad tiene la actividad de bandas terroristas en nuestro país. En el trienio que va de 1978 a 1980, se asesinaron a 324 personas en atentados terroristas, 127 de ellas en 1980, y todo ello sin contar con la multitud de heridos, los secuestros y la consolidación de un régimen de amenaza y presión constante por parte de los terroristas en ciertas partes del territorio nacional. El desconcierto de un Estado en transición desde un régimen autoritario hacia un régimen democrático era absoluto. Buena prueba de ello es la articulación de una serie de medidas de gracia, entre las que destaca la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

TORRES DEL MORAL² distingue dos épocas en la lucha antiterrorista española después de la Constitución, fijando el punto de inflexión en la promulgación de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos (LOPP). En la primera de estas dos etapas, este autor distingue dos subetapas, la que va de 1978 a 1988 y la que va desde 1988 hasta 2002.

Estamos básicamente de acuerdo con el profesor TORRES DEL MORAL en la existencia de dos grandes etapas en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, como veremos a continuación, a nuestros efectos el salto entre las dos etapas no debe situarse en 2002 sino en el año 2000 o incluso antes, en los últimos años 90 del siglo pasado. El motivo no es otro que la perspectiva desde la que se analice la citada evolución. Para TORRES DEL MORAL la tolerancia del Estado respecto a los partidos políticos vinculados o integrantes de bandas terroristas es la perspectiva esencial. Desde nuestra perspectiva, es la manera en que el Estado trata a las víctimas el punto de quiebra de las dos etapas y, por tanto, el hecho determinante de la distinción hay que situarlo en la aprobación de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, aprobada por unanimidad de las Cortes Generales y como preludeo del Pacto por las Libertades y contra el terrorismo, firmado por el Partido Popular y el Partido Socialista el 12 de diciembre de 2000, auténtico hito en la lucha contra el terrorismo y que, entre otras consecuencias provoca la aprobación de la Ley Orgánica de Partidos

¹ Discurso de S.M. el Rey en el acto solemne en recuerdo y homenaje a las Víctimas del Terrorismo. Madrid, 27/06/2010.

² TORRES DEL MORAL, A.: «Terrorismo y principio democrático», en *Revista de Derecho Político*, núm. 78, 2010, p. 124 y ss.

Políticos.

Pues bien, la primera etapa, la que nace con la Constitución se caracteriza, según TORRES DEL MORAL por la coexistencia de «*dos actitudes de signo contrario y simultáneas o casi simultáneas [...] el principio de no intervención, [...] la observación acentuada del principio pluralista, entendido un tanto acriticamente, y a la aplicación escrupulosa (incluso algo más) de las garantías constitucionales; otra [...] llevó a la legislación ordinaria medidas propias de estados constitucionales críticos*». En este contexto, apunta el autor que se dio por parte de los Tribunales de Justicia, especialmente en relación con lo que hoy conocemos como entorno etarra, y singularmente con su brazo político, una suerte de «*garantismo pusilánime*» que dio alas al conglomerado de ETA en los años 80 e incluso auspició reacciones intolerables en un régimen democrático como el terrorismo de Estado.

A partir de 1988, se produce un endurecimiento de las medidas jurídicas de persecución y sanción de los actos terroristas, especialmente por medio de las leyes orgánicas 3 y 4/1988, incorporando a nuestro ordenamiento el llamado *Derecho Penal del enemigo*³.

Pero ya a finales de los 80 y en los 90 se producen dos hechos que implican un cambio en la percepción social del terrorismo que, a la postre, tendrá su traslado en la actuación de los Poderes Públicos.

En primer lugar, ETA inicia una serie de atentados con coche bomba especialmente sangrientos como el del centro comercial Hipercor de Barcelona (21 muertos, 1987), Casa cuartel de Zaragoza (11 muertos, 1987) o la Casa cuartel de Vic (10 muertos, 1991). A partir de estos atentados –fuera del ámbito hasta ese momento habitual de los atentados, País Vasco, Navarra y Madrid– se adquiere una mayor conciencia social del peligro terrorista.

En segundo lugar, desde 1995 ETA emprende una campaña de “socialización del sufrimiento” en la que se enmarcan una serie de atentados de gran repercusión social como el del concejal donostiarra Gregorio Ordóñez (1995), el del que fuera Presidente del Tribunal Constitucional Francisco Tomás y Valiente (1996) o el del concejal Miguel Ángel Blanco (1997).

En tercer lugar, es de reseñar que a partir de finales de los años 80 apareció un incipiente movimiento ciudadano que, mediante acciones pacíficas –e incluso silenciosas– mostró su oposición a la acción de los terroristas. De esta manera, se empezó a resquebrajar socialmente el discurso político que hasta ese momento y, sobre todo, en el País Vasco y Navarra, habían monopolizado las terminales terroristas. Este movimiento ciudadano se inició con movimientos como Gesto por la Paz y adquirió visibilidad nacional a través de la campaña del lazo azul en protesta por el secuestro del industrial Julio Iglesias Zamora (1993). Posteriormente, el asesinato de Gregorio Ordóñez, Francisco Tomás y Valiente, así como el de

³ TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, p. 126.

Miguel Ángel Blanco fueron puntos de inflexión en un proceso de recuperación del discurso y del espacio público por parte de la ciudadanía. A raíz, precisamente de la muerte de Miguel Ángel Blanco se gestó un movimiento social espontáneo conocido como “espíritu de Ermua” caracterizado por el rechazo social activo y pacífico del terrorismo y por la construcción de un discurso democrático de la lucha contra el terrorismo. En este contexto, uno de los principales agentes movilizados fue la Iniciativa Ciudadana ¡Basta Ya! que aglutinó un gran número de ciudadanos entre los que figuraban víctimas del terrorismo y destacados intelectuales vascos.

En este proceso movilizador las víctimas juegan un papel esencial, tanto como miembros de este tipo de movimientos como en su calidad de objetivo de la movilización social. Es el primer momento en el que las víctimas del terrorismo aparecen en la escena pública y participan en la articulación de la respuesta democrática al terrorismo.

Fruto, entre otros, de estos tres elementos, el cambio de la estrategia terrorista, la toma de conciencia de la sociedad y la movilización ciudadana, los Poderes Públicos incorporan la perspectiva de las víctimas en la lucha contra el terrorismo.

II. EL INTENTO DE RESPUESTA POLÍTICA: LOS PACTOS (1987-1998).

La existencia de pactos políticos contra el terrorismo se remonta a 1987, cuando el 5 de noviembre se firmó el Pacto de Madrid. Este documento fue suscrito por todos los partidos con representación parlamentaria en las Cortes Generales excepto Eusko Alkartasuna. En líneas generales denunciaba la ilegitimidad de ETA para representar al pueblo vasco, apostaba por el desarrollo del Estatuto de Gernika y emplazaba a la banda a abandonar definitivamente las armas y aceptar las vías que el sistema democrático arbitre para superar las consecuencias sociales y políticas de la violencia. En este documento no se hizo mención alguna a las víctimas del terrorismo.

El 12 de enero de 1988 se firmó el Pacto de Ajuria Enea que, aunque mucho más extenso que el de Madrid, circunscribía su efectividad a la Comunidad Autónoma Vasca. Los firmantes trataron de deslegitimar el discurso terrorista, si bien en el texto se abría la puerta a un final dialogado del terrorismo –general o individual– con la salvaguarda de que las cuestiones políticas debían sustanciarse por parte de los representantes legítimos del pueblo vasco. En relación a las víctimas, el punto 12 contenía una lacónica referencia a las ayudas a las víctimas en los términos acordados por el Parlamento Vasco en mayo de 1987. El Pacto de Navarra, de octubre de 1988, trasladaba la filosofía de acuerdo multipartidista frente al terrorismo al ámbito de la Comunidad Foral.

Estos pactos quedaron en desuso tras la firma de la Declaración de Estella,

firmado en la ciudad navarra por los partidos y sindicatos nacionalistas vascos, incluida Herri Batasuna, en noviembre de 1998, en los que se asumía en gran medida el discurso político y las reivindicaciones de ETA⁴.

Este último pacto, también conocido por el nombre en euskera de la localidad que lo acogió, Lizarra, fue la respuesta del mundo político abertzale ante la masiva respuesta ciudadana en el conjunto de España y en el País Vasco a la ejecución, por parte de ETA, del joven concejal Miguel Ángel Blanco, en julio de 1997, después de 48 agónicas horas de secuestro.

1997 y 1998 son, por tanto, años claves en la lucha contra el terrorismo. Es un momento en el que tanto los Poderes Públicos, Gobierno y Poder Judicial principalmente, y de manera muy especial la inmensa mayoría de la sociedad, perciben que el derecho penal del enemigo no es suficiente para acabar con el terrorismo. Se diseña entonces una estrategia multifrente cuya finalidad no es tanto perseguir a quien comete actos terroristas o incluso prevenir estos actos. El objetivo es ya ahogar a las banda terrorista ETA asfixiando a su entorno. Se trataba no solo de incidir en los efectos de los atentados, sino también y especialmente, en sus causas.

III. LA VISIBILIDAD DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

1. Los primeros pasos hacia la recuperación de la memoria de las víctimas

En este contexto y como preludeo al Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo, que se firmó a finales del año 2000, desde diferentes ámbitos, singularmente desde los Poderes Públicos, se inició la labor de recuperación de la memoria de las Víctimas del terrorismo y su dignificación. Además de un deber de justicia, como se observa en la Exposición de Motivos del Real Decreto 1211/1997, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ayudas y Resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo⁵, se pretendía articular un discurso propio de defensa de valores democráticos frente al discurso del entorno etarra que había sido asumido en gran parte por los firmantes de Lizarra.

La visibilidad de las víctimas del terrorismo es, desde entonces una constante que va más allá del día del atentado o los días siguientes. El hecho de que desde 1997 puedan ser beneficiarias de ayudas públicas no sólo quienes han sido víctimas directas de un atentado, sino también *«las asociaciones que prioritariamente dirigen sus actividades a las personas afectadas en este sector, en defensa de sus intereses, en un afán de orientar y alcanzar en este tipo de acciones la máxima*

⁴ VIVANCOS COMES, M., «La propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (“Plan Ibarretxe”)», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, pág. 229.

⁵ El 13 de julio había sido asesinado Miguel Ángel Blanco Garrido, concejal de Ermua.

rentabilidad moral, social, económica y asistencial» pone de relieve la vocación política de trascender la finalidad indemnizatoria de las ayudas en una dirección hacia la dignificación social.

Se abría a partir de este momento una nueva vía de actuación de los Poderes Públicos en la lucha contra el terrorismo: la dignificación de las víctimas. Esta vía se sumó a la de la persecución policial y la aplicación del derecho penal en los términos ya expuestos.

Conviene reseñar en este punto que esta nueva vía no se planteó desde una perspectiva utilitarista. Es decir, el objetivo perseguido era estrictamente el de reparar la injusticia histórica sufrida por las víctimas, la deslegitimación del terrorismo vino por añadidura. De hecho, las medidas de enaltecimiento de las víctimas son mucho más explícitas en la Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas de 2011 que en la de Solidaridad de 1999. La dignificación de las víctimas del terrorismo se abordaba, pues, desde la óptica de un acto de justicia debida por parte de un Estado que en los peores momentos del terrorismo dispensaba a las víctimas del terrorismo un trato que difícilmente podría calificarse como digno. Por ello, estas medidas se caracterizan por su aplicación retroactiva.

Sin embargo, es obvio que estas actuaciones inciden directamente en el discurso legitimador del terrorismo. Como ha descrito con brillantez Cristina Cuesta⁶, el *algo habrá hecho* era una parte indisoluble del acto terrorista. La doble victimización como modo de justificación de la acción terrorista. El reconocimiento público por parte del Estado, la consideración de las víctimas como mártires de la democracia es, sin duda, una deslegitimación radical de la estrategia terrorista y del discurso político de sus apologetas.

2. Perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos contra el terrorismo

A partir de estos años se incrementó la presión del Estado de Derecho contra el terrorismo. Entre 1998 y 2003 se llevaron a cabo hasta cuatro modificaciones del Código Penal y otras normas que incidían directamente en la lucha contra el terrorismo en ámbitos de lo que se dio en llamar «terrorismo de baja intensidad», esto es, el que no provocaba, en principio, la muerte violenta de la víctima. Sin embargo, era una parte de la estrategia de la banda terrorista ETA que en esos años había ganado intensidad y que, en gran medida, constituía un paso previo o necesario para la realización de atentados mortales: la llamada *kale borroka* y el acoso sistemático a cargos públicos y personas que se habían significado por denunciar a la banda terrorista ETA.

El legislador penal desarrolló en estos años y en los siguientes una ingente labor de actualización constante de los instrumentos de represión de cualquier actividad

⁶ CUESTA GOROSTIDI C., *Contra el olvido: Testimonios de Víctimas del Terrorismo*. Madrid: Temas de Hoy, 2000, p. 93.

terrorista, incluso con medidas de carácter excepcional como el cumplimiento íntegro de las penas (Ley orgánica 7/2003), y confirmó esta voluntad inquebrantable de acoso al terrorismo en el preámbulo de la Ley orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en relación con los delitos de terrorismo:

«Siendo esto especialmente relevante frente al terrorismo, los poderes públicos tienen que afrontar que los comportamientos terroristas evolucionan y buscan evadir la aplicación de las normas aprovechando los resquicios y las complejidades interpretativas de las mismas. Tanto más si se considera que, cuanto más avanza la sociedad ganando espacios de libertad frente al terror, más numerosas y variadas son las actuaciones terroristas que tratan de evitar, atemorizando directamente a cada ciudadano o, en su conjunto, a los habitantes de una población o a los miembros de un colectivo social, político o profesional, que se desarrolle con normalidad la convivencia democrática y que la propia sociedad se fortalezca e imponga dicha convivencia, erradicando las graves e ilegítimas conductas que la perturban.»

Junto con el perfeccionamiento de las normas de Derecho Penal, ya hemos dicho, que el Gobierno y el Poder Legislativo abrieron el camino de reconocimiento de las Víctimas del Terrorismo en dos sentidos:

- Apoyo económico: indemnizaciones, ayudas específicas en materia sanitaria, psicológica o educativa, y tanto a las Víctimas directas como a sus familiares.
- Dignificación social: apoyo a entidades asociativas y de defensa de los intereses de las Víctimas del Terrorismo, creación de condecoraciones...

Sin embargo, el punto de inflexión entre las políticas basadas en el Derecho Penal, que arrancaron en la Transición, y las políticas que podemos llamar *globales* en la lucha contra el terrorismo hay que situarlo en diciembre del año 2000, con la firma del Pacto por las Libertades y contra el terrorismo.

IV. EL PACTO POR LAS LIBERTADES Y CONTRA EL TERRORISMO

1. El Pacto como documento político

Este Pacto se enmarca en un contexto muy determinado ya visto, en el que destaca una serie de asesinatos de ETA que, como en la década de los 90 habían causado especial sensibilidad en la sociedad española. En el año 2000, tras un período de tregua establecido por la propia banda terrorista, ETA asesinó a 23 personas en toda España.

El Pacto, propuesto por el entonces Secretario General del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero fue firmado entre el PP y el PSOE en un acto en el Palacio de la Moncloa el 12 de diciembre de 2000.

En las semanas posteriores se adhirieron al mismo las principales centrales sindicales, la patronal, la Federación de Municipios y Provincias y diferentes actores sociales. En un encuentro celebrado en Valencia en enero de 2001, suscribieron el Pacto las Fundaciones constituídas hasta ese momento en memoria de Víctimas del Terrorismo, lo que suponía un espaldarazo de las Víctimas a esta iniciativa.

El Pacto se sustenta en el principio básico de unidad de las dos principales fuerzas políticas del país, Partido Popular y Partido Socialista. Esta unidad se alcanza para una finalidad: *hacer plenamente efectivas las libertades y acabar con el terrorismo*.

Es destacable esta conclusión expresada en el primer párrafo del Acuerdo. Es el reconocimiento de un cambio sustancial en la manera en que el Estado de Derecho se enfrenta a la amenaza terrorista. Ya no se trata de una delincuencia cualificada a la que perseguir con medidas propias del *Derecho Penal del Enemigo*, como hasta ese momento. El terrorismo es caracterizado como una amenaza general a la sociedad y como un peligro para la vigencia de los derechos y libertades fundamentales⁷. El Acuerdo, en consecuencia, no solo se alcanza con una finalidad de persecución de la actividad terrorista, sino que adquiere una faceta de promoción de las libertades de los ciudadanos. Se contrapone, implícitamente terrorismo a libertades, y se supera la dicotomía terrorismo-seguridad.

Este cambio no debe pasarnos desapercibido. Es una modificación de filosofía de toda la lucha contra el terrorismo y, al mismo tiempo, constituye una línea argumental letal para el discurso tanto de los terroristas como de los firmantes del Pacto de Lizarra. Las piezas sobre las que se asienta la legitimación de la propia existencia de la banda terrorista es la lucha por la libertad. La propia denominación así lo expresa *Euskadi Ta Askatasuna* (País Vasco y Libertad). Los terroristas justifican su presunta legitimidad en una supuesta lucha por la libertad del pueblo vasco. El Pacto de Lizarra también asumió este discurso: el conflicto político en el País Vasco se solucionará cuando el pueblo vasco pueda decidir libremente, ergo no existe libertad en el País Vasco.

También es digno de reseñar que este Acuerdo también es la plasmación de un cambio en las relaciones políticas. Por primera vez desde la transición el llamado *nacionalismo vasco democrático*, cuya pieza esencial es el PNV, queda fuera del centro de la política antiterrorista. El Preámbulo del Pacto es meridianamente claro

⁷ En las normas más recientes, como por ejemplo la Ley Integral de 2011, se habla de "subvertir el orden constitucional o alterar la paz pública", y es este objetivo el que dermina el concepto de terrorismo, ya que frente a él cede la existencia de una banda organizada (art. 3 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo).

al respecto:

«...ha quedado también de manifiesto el fracaso de la estrategia promovida por el PNV y por EA, que abandonaron el Pacto de Ajuria Enea para, de acuerdo con ETA y EH, poner un precio político al abandono de la violencia. Ese precio consistía en la imposición de la autodeterminación para llegar a la independencia del País Vasco.»

Y se va más allá, al vincular el abandono del Pacto de Lizarra a cualquier acuerdo institucional:

«El abandono definitivo, mediante ruptura formal, del Pacto de Estella y de los organismos creados por éste, por parte de ambos partidos, PNV y EA, constituye una condición evidente y necesaria para la reincorporación de estas fuerzas políticas al marco de unidad de los partidos democráticos para combatir el terrorismo. La recuperación plena de esa unidad para luchar contra el terrorismo debe llevarse a cabo en torno a la Constitución y el Estatuto de Guernica, espacio de encuentro de la gran mayoría de los ciudadanos vascos.»

Asimismo, la ruptura del Pacto de Estella y el abandono de sus organismos constituye, para el Partido Popular y el Partido Socialista, un requisito imprescindible para alcanzar cualquier acuerdo político o pacto institucional con el Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna.»

2. Las víctimas en el Pacto

El punto séptimo del Pacto es el que se refiere a las víctimas del terrorismo. Es la primera vez, como hemos visto, que las víctimas aparecen expresamente en un acuerdo político alcanzado con la finalidad de luchar contra el terrorismo:

«Las víctimas del terrorismo constituyen nuestra principal preocupación. Son ellas quienes más directamente han sufrido las consecuencias del fanatismo y de la intolerancia. Sabemos que la democracia nunca podrá devolverles lo que han perdido, pero estamos dispuestos a que reciban el reconocimiento y la atención de la sociedad española. La Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo ha sido una expresión unánime y cualificada de su reconocimiento moral y material. Pero nuestras obligaciones no han terminado.»

Debemos esforzarnos por preservar su memoria, por establecer un sistema de atención cotidiana y permanente. Su colaboración con la sociedad española en la batalla contra el terrorismo sigue siendo necesaria ya que nadie mejor que las víctimas para defender los valores de convivencia y respeto mutuo que quieren destruir aquellos que les han infligido tal sufrimiento.»

Para promover esa colaboración, ambos partidos nos comprometemos a impulsar, junto con las asociaciones de víctimas, la creación de una Fundación en

la que estén representadas dichas asociaciones que coordinará sus actividades con las fundaciones ya existentes.»

Tres son los aspectos destacables de este párrafo. El primero es que las víctimas del terrorismo constituyen la principal preocupación de los firmantes. Y dado que el Pacto tiene voluntad de implicar a la sociedad, también constituirán la principal preocupación de la sociedad española. Ya nunca más cabrá el olvido o el desprecio a las víctimas. Esta preocupación se presenta desde dos vertientes: la material y la moral, ambas abordadas por la Ley de Solidaridad de 1999. Y el Pacto reafirma el compromiso. Desde esta perspectiva, será un objetivo de la sociedad y los Poderes Públicos desplegar medidas y prestaciones que ayuden, en todos los aspectos, a las víctimas del terrorismo a sobrellevar de la mejor manera posible el drama del terrorismo.

Estamos ante un reconocimiento expreso del error cometido en el pasado, especialmente en los años de plomo.

El segundo elemento en el que nos fijamos es en la voluntad expresada de reivindicar la memoria y el sufrimiento de las víctimas, tanto por los firmantes del Pacto como por el conjunto de la sociedad española. Es un paso más una vez consolidado un régimen indemnizatorio y un mecanismo de reconocimiento público, ambos en sede de la Ley de Solidaridad. La dignificación de la memoria de las víctimas supone, en primer lugar, su recuperación, y en segundo lugar, su puesta en valor democrático. Tiene, en este sentido un marcado componente reparador de los años de olvido y ninguneo.

Es obvio para los firmantes, y así lo expresan a modo de consecuencia evidente de lo anterior, que la memoria de las víctimas constituye un instrumento valioso en la lucha contra el terrorismo. El proceso de doble victimización y el discurso legitimador de la banda ETA tienen desde el origen uno de sus puntos débiles en las víctimas. En España no ha habido respuesta violenta de las víctimas contra sus asesinos, de suerte que el presunto conflicto no se desarrolla entre dos grupos violentos enfrentados, como en Irlanda del Norte, sino que sencillamente una banda mafiosa mata a quienes no secundan sus postulados. Por ello, la implicación de las víctimas en el proceso de lucha contra el terrorismo es visto por los firmantes como una pieza clave.

En este sentido, no son suficientes las medidas de carácter indemnizatorio, ni siquiera las de reconocimiento puntual, tal y como son definidas por la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo⁸. Como no podía ser de otra forma, los firmantes del Pacto mantienen lo afirmado en la Ley de Solidaridad de apenas un año antes. Las víctimas no son solo sujetos pasivos de una acción terrorista, también

⁸ En la Exposición de Motivos de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo se afirma que «[N]o se trata de sustituir el dolor padecido por las víctimas por el efecto de una mera compensación material porque ello resultaría, de suyo, inaceptable».

son un activo de la democracia, son «*el exponente de una sociedad decidida a no consentir que nada ni nadie subvierta los valores de la convivencia, de la tolerancia y de la libertad*⁹». El salto cualitativo consiste en afirmar la necesidad de una reivindicación social del valor democrático de las víctimas del terrorismo. Y con ello, la recuperación de la memoria de las víctimas en el contexto general de desarticulación del discurso terrorista.

La puesta en valor democrático de la memoria es un proceso necesario en todo proceso de superación de una situación de la violencia. Como señala Reyes Mate «*[l]a memoria se enfrenta al asesinato hermenéutico, de ahí que el hecho de recordar suponga salvar el sentido de la muerte al explicar ese daño inferido al otro como una injusticia, es decir, como la negación de algo propio e inalienable que pide justicia. Esto explica que memoria y justicia sean sinónimos, como lo son olvido e injusticia*¹⁰». De ahí se desprende, según MATE, la necesidad de que en el proceso de eventual finalización del terrorismo, las víctimas deban sentirse imprescindibles en su entorno¹¹.

El tercer punto es la apelación a la sociedad civil. Y en concreto a las asociaciones de víctimas. Hasta la firma del Pacto el panorama de las Asociaciones de víctimas del terrorismo está prácticamente monopolizado por la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT), creada en 1981. Su labor era principalmente de acompañamiento (asesoramiento jurídico, psicológico...) y asistencial. En gran medida, constituyó durante varios lustros el único apoyo de las víctimas. Junto a ella existían cerca de una decena de fundaciones creadas con perfiles distintos y vinculadas a la memoria de algunas víctimas, singularmente, políticos y con una proyección principalmente local o regional. A estas entidades, había que añadir, sobre todo en Euskadi, una serie de entidades ciudadanas como ¡Basta Ya! que, como se ha expuesto, sirvieron de cauce de expresión del rechazo ciudadano al terrorismo con independencia de la condición directa de víctima del terrorismo.

3. La apelación a la sociedad civil y al mundo asociativo: la importancia de las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo

Esta apuesta por la sociedad civil se plasmó en la creación de una Fundación de Víctimas del Terrorismo, en cuyo patronato se integraron la AVT, una representación de las fundaciones erigidas en memoria de víctimas del terrorismo, una nutrida representación de la Administración General del Estado y un grupo de mecenas privados. La idea matriz de esta entidad, vinculada obviamente a la Administración del Estado, era la de servir de cauce de recursos públicos y privados hacia las asociaciones, fundaciones... creados por las víctimas. Con este notable incremento de recursos se conseguía visibilidad de las víctimas y de sus

⁹ Exposición de Motivos de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo.

¹⁰ REYES MATE, *op. cit.*, p. 26.

¹¹ REYES MATE, *op. cit.*, p. 80.

entidades asociativas, y sobre todo, implementar programas de actividades más o menos coherentes en todo el país en aras de recuperar la memoria de las víctimas.

La Fundación Víctimas del Terrorismo se constituyó en el año 2001, siendo designado como primer Presidente Adolfo Suárez, y vicepresidenta ejecutiva Ana María Vidal-Abarca.

A las pocas semanas de la firma del Pacto, en la conocida como «Declaración de Valencia», las ocho fundaciones erigidas en ese momento en memoria de víctimas del terrorismo se adhirieron a los principios que inspiraban el Pacto¹².

Cabe decir que uno de los efectos de la visibilidad alcanzada por las asociaciones de víctimas, así como por el incremento de su actividad, ha sido la multiplicación de entidades de este tipo. Así, desde finales del siglo XX hasta nuestros días se han creado multitud de asociaciones de víctimas del terrorismo con distintos perfiles: territorial, profesional o incluso vinculadas a determinados atentados como el 11-M. También se han constituido algunas fundaciones vinculadas a la memoria de víctimas del terrorismo, tales como la Fundación Giménez Abad, si bien su proliferación ha sido mucho menor que la de asociaciones.

Las líneas de apoyo de la FVT hacia las entidades asociativas de las víctimas del terrorismo se han visto complementadas desde 1997 con programas del Ministerio del Interior de apoyo a las asociaciones representativas¹³ y de defensa de las víctimas del terrorismo y a las entidades que realicen actividades asistenciales en favor de las mismas¹⁴. Este programa de ayudas se estructura en torno a cuatro áreas:

- apoyo al movimiento asociativo;
- actuación asistencial, que complemente la acción del Estado, en los ámbitos jurídico-penal, material y social o psicológico;
- formación y reinserción laboral; y
- información y concienciación social, con la finalidad de sensibilizar a la opinión pública acerca de los efectos de la violencia terrorista en la sociedad y, especialmente, en el colectivo de víctimas.

¹² Las fundaciones firmantes fueron: Fundación Maite Torrano (Portugalete), Fundación Profesor Manuel Broseta (Valencia), Fundación Gregorio Ordóñez (San Sebastián), Fundación Miguel Ángel Blanco (Madrid), Fundación Fernando Buesa Blanco (Vitoria), Fundación Jiménez Becerril (Sevilla) y Fundación José Luis López de Lacalle (San Sebastián) y Tomás Caballero (Pamplona).

¹³ La evolución del catálogo de beneficiarios de este programa también es ilustrativa: en la primera convocatoria se aludió a las «asociaciones representativas y de defensa de las víctimas del terrorismo y a las entidades que realicen actividades asistenciales en favor de las mismas», en la convocatoria de 2011 los destinatarios fueron «asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la atención las víctimas del terrorismo».

¹⁴ Buena prueba de la evolución del omovimiento asociativo se puede ver en la resolución de estas convocatorias. En la primera, en 1997, concurren 7 entidades. En la convocatoria de 2011, concurren 32 entidades con proyectos por valor de más de 3 millones de euros.

La implementación de este tipo de actuaciones incide en la esfera de las víctimas del terrorismo desde dos vertientes. La ayuda a superar, en la medida de lo posible, los efectos de la acción terrorista, por una parte. Por otra, actúa en el conjunto de la sociedad dignificando a las víctimas, deslegitimando a los victimarios y contribuyendo a la recuperación de la memoria de las víctimas.

La puesta en contexto temporal de todo este tipo de medidas nos permite ver cómo realmente entre los años 1997 y 2001 se produjo un cambio sustancial en la manera en que la sociedad y, singularmente, el Estado, afrontaron la situación de las víctimas del terrorismo. Se pasó de una perspectiva meramente indemnizatoria –no ajena a una cierta concepción del terrorismo como una suerte de fatalidad inevitable– a una actuación de apoyo en todos los ámbitos y de dignificación –la derrota del terrorismo pasó a ser un objetivo primordial de la sociedad–.

V. La normativa autonómica de apoyo a las víctimas del terrorismo

Aunque la mayoría de las Comunidades Autónomas que desarrollan normativas de apoyo a las víctimas del terrorismo lo hacen como consecuencia del Pacto por las Libertades y contra el terrorismo de 2000, y principalmente como complemento de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, lo cierto es que hay alguna normativa anterior.

1. Normas anteriores a la Ley de Solidaridad de 1999

En concreto, con anterioridad, a esta Ley encontramos la Ley de la Comunidad de Madrid 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo. Se trata del primer texto con rango legal en nuestro país que aborda la situación de las víctimas del terrorismo. Esta norma *«constituye la plasmación de la solidaridad de la Comunidad de Madrid con las víctimas del terrorismo»*, si bien tiene un carácter estrictamente asistencial, que complementa las ayudas del Estado y de la ciudad de Madrid. Estas medidas asistenciales tienen como destinatarios a las víctimas de *«actividades delictivas cometidas por bandas armadas o elementos terroristas en la Comunidad de Madrid»* (art. 1) y se articulan en torno a los siguientes bloques:

- asistencia sanitaria y psicológica;
- ayudas al estudio, donde se incluyen ayudas para el transporte, comedor y residencia del estudiante;
- ayudas por daños materiales en vivienda habitual, bienes inmuebles y bienes muebles, y en comercios;
- asimismo, se prevén ayudas extraordinarias en casos no cubiertos por los supuestos previstos por la Ley y que generen una situación de necesidad personal insuficientemente atendida por las ayudas ordinarias.

Con carácter previo a esta Ley, la Comunidad Foral de Navarra aprobó el Decreto Foral núm. 254/1988, de 27 de octubre, por el que se regula la concesión de ayudas a los afectados por atentados terroristas. Esta norma, que actualmente se encuentra derogada en virtud de la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo, también tenía un contenido asistencial vinculado a las ayudas por daños en bienes muebles o inmuebles, asistencia sanitaria, daños en vivienda habitual y ayudas al estudio.

En ninguna de estas dos normas se encuentra una voluntad de recuperación de la memoria de las víctimas, solo se contemplan la perspectiva indemnizatoria.

2. Normas posteriores a la Ley de Solidaridad de 1999

Con posterioridad a la aprobación de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, son varias las Comunidades Autónomas que abordan una regulación específica en relación a las víctimas del terrorismo. La primera Comunidad Autónoma en legislar sobre esta cuestión, fue la Comunitat Valenciana, mediante la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo. Esta Ley fue modificada por la Ley 3/2009, de 14 de abril.

Se trata de la primera norma con rango legal tras la aprobación de la Ley 32/1999 en el ámbito estatal y su estructura es el modelo seguido por otras normas autonómicas posteriores. La gran particularidad de la Ley valenciana es que es la primera norma autonómica que aúna las tres vertientes que a continuación incorporaron todas las normas autonómicas: la indemnizatoria, la prestacional y la de reconocimiento de las víctimas. Las tres ya estaban en el ordenamiento jurídico estatal, si bien que en cuerpos normativos distintos. Este es el primer texto con vocación integral de atención a las víctimas del terrorismo.

Otras Leyes aprobadas con posterioridad a 1999 son:

- Extremadura: Ley 6/2005, de 27 de diciembre, de medidas para la asistencia y atención de las víctimas del terrorismo y de creación del Centro Extremeño de Estudios para la Paz.
- Aragón: Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de la víctimas del Terrorismo.
- País Vasco: Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo
- Región de Murcia: Ley 7/2009, de 2 de noviembre, de ayuda a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Navarra: Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo
- Andalucía: Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Una mención especial merece el Decreto 107/2000, de 13 de junio, del Gobierno Vasco, por el que se regula el Programa de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo, que aunque posterior a la Ley de 1999, seguía los modelos previos aunque con un notable detalle, pero con un marcado «carácter protector», como constaba en su preámbulo.

3. Habilitaciones estatutarias en relación con las víctimas del terrorismo

En un primer momento, ningún Estatuto de Autonomía preveía la posibilidad de implementar medidas en favor de las víctimas del terrorismo. Se trata de un título competencial inexistente en nuestro ordenamiento jurídico. Esta circunstancia, junto con la invisibilidad política de las víctimas del terrorismo en los primeros momentos del Estado autonómico, provocó la total ausencia de este colectivo en los Estatutos de primera generación¹⁵, aún en aquellas Comunidades como el País Vasco, Navarra o Madrid donde las bandas terroristas actuaban con especial intensidad en aquellos tiempos.

Las reformas estatutarias operadas en la década de 1990 tampoco cambiaron esta situación.

Por el contrario, en los Estatutos reformados a partir de 2006 sí que se han incorporado referencias a las víctimas del terrorismo. Hay que tener en cuenta que en algunas Comunidades, cuando se aprobaron los Estatutos ya tenían en vigor leyes de apoyo a las víctimas del terrorismo.

Las normativas posteriores al Pacto por las Libertades y contra el terrorismo han unido a estos títulos competenciales específicos, la defensa de los valores democráticos que encarnan las víctimas del terrorismo.

Con todo y con ello, las últimas Leyes aprobadas, singularmente la Ley estatal Integral de Reconocimiento y Reparación de 2011, y la Ley andaluza han incorporado como expediente legitimador de la normativa, además de los títulos competenciales ya dichos, la protección de los derechos fundamentales, en especial, el derecho a la vida y a la libertad, como se ha dicho.

Los Estatutos aprobados con posterioridad a 2006 sí que muestran la preocupación por el colectivo de víctimas del terrorismo. Este reconocimiento en sede estatutaria se ha realizado en tres casos: en el Estatuto de la Comunitat Valenciana, en el de Aragón y en el de Andalucía. No se trata, sin embargo, de la atribución de un título competencial específico. Los nuevos Estatutos han incorporado, en su mayoría, una carta de derechos de los ciudadanos y una enunciación de principios rectores que deben inspirar la acción de los poderes

¹⁵ Aunque sí hubo Estatutos que contemplaron determinados colectivos como los emigrados.

públicos autonómicos. Y es en este apartado donde han encontrado acomodo mandatos expresos de apoyo a las víctimas del terrorismo.

Con todo, es evidente que la inexistencia de título competencial específico o de mandato al legislador no ha impedido el desarrollo de medidas políticas en favor de las víctimas del terrorismo. Para ello, desde las diferentes CC.AA. se ha apelado a títulos competenciales como el de acción social, enseñanza, vivienda o sanidad. Estos ámbitos son en los que con frecuencia se residen los programas de ayudas específicos a las víctimas.

Es relevante la sistemática donde los Estatutos abordan esta cuestión. Ya que al tratarse de principios rectores tienen una fuerza mucho mayor que si se limitasen al reconocimiento de derechos estatutarios (de efectividad limitada, como ha recalcado el Tribunal Constitucional)¹⁶ o incluso si hubiesen sido contemplados como una competencia. Es cierto que la competencia o el derecho sitúan a los posibles beneficiarios en una posición jurídica más ventajosa, al poder activar mecanismos de reclamación de sus derechos. Sin embargo, al abordarse el apoyo como un principio rector obliga a una transversalidad que legitima o introduce no solo la obligación de activar medidas de apoyo o asistenciales, sino también actuaciones de recuperación de la memoria y dignificadoras en todos los ámbitos de la acción pública¹⁷

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, anuncia en su Preámbulo el mandato a los Poderes Públicos de contemplar por Ley la protección social de las víctimas del terrorismo; y en su artículo 10, al establecer las pautas hermenéuticas de la tabla de derechos se dispone específicamente:

«En todo caso, la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: defensa integral de la familia; los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; participación y protección de las personas mayores y de los dependientes; asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de

¹⁶ STC 247/2007.

¹⁷ Por ejemplo, ya antes de las reformas estatutarias, la defensa de las víctimas del terrorismo se incorporó a Leyes autonómicas de fundaciones como en el artículo 3.1 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía o en el art. 4.1 de la Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de Fundaciones de Interés Gallego.

*la violencia de género y **actos terroristas**; derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana.»*

También el Estatuto para Andalucía, en su artículo 37, dedicado a los principios rectores de las políticas públicas establece que los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos ... mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:

*«24°. La atención de las víctimas de los delitos, especialmente de los **derivados de actos terroristas**».*

El otro Estatuto que se refiere a las víctimas del terrorismo, es el Estatuto de Aragón, que rubrica como «Cultura de los valores democráticos» el artículo 30, cuya redacción establece:

«Los poderes públicos aragoneses promoverán la cultura de la paz, mediante la incorporación de valores de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia, especialmente en el sistema educativo. Asimismo, facilitarán la protección social de las víctimas de la violencia y, en especial, la de género y la de actos terroristas».

Debe hacerse notar el paralelismo que se establece en los Estatutos valenciano y aragonés entre las víctimas del terrorismo y las de violencia de género, si bien los mecanismos de protección de unas y otras víctimas, en cada Comunidad Autónoma se han regulado de manera diversa. Sin duda lo que pretende el legislador estatutario es poner el énfasis en las víctimas de dos clases de delitos con los que la sociedad está especialmente sensibilizada.

4. Principios inspiradores de la legislación autonómica sobre víctimas del terrorismo

Al margen de las Leyes antedichas, son abundantes las normas que han incidido en la materia, si bien mediante instrumentos normativos de rango inferior. Especialmente significativas han sido las normas relativas a homologar a las víctimas del terrorismo a otros colectivos a los que se dispensa una especial protección, como son las mujeres víctimas de la violencia machista, a la hora de acceder a determinadas prestaciones públicas tales como acceso a viviendas protegidas, exención de tasas educativas o permisos y licencias en el ámbito de la función pública.

Sin embargo, los hechos distintivos de las normas autonómicas de rango legal de apoyo a las víctimas del terrorismo son tres: la complementariedad, la proximidad y el reconocimiento.

Estos caracteres vienen determinados porque las citadas leyes tienen como punto de partida un determinado nivel de cobertura y protección de las víctimas del terrorismo, el que marca la Ley de Solidaridad del año 1999 y demás normas vigentes hasta ese momento. Es decir, contrariamente a lo que ocurre con la Ley de la Comunidad de Madrid de 1996 o el Decreto Foral de 1988, a partir de 1999 la vertiente indemnizatoria está ampliamente cubierta y, por tant, el único alcance posible para las Comunidades Autónomas es la acción en el ámbito de sus competencias. En este contexto carecía de sentido establecer una nivel de apoyo menor o idéntico. Así, se potencia una normativa de carácter prestacional y complementario.

Y es que hasta la aprobación de la Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo a finales de 2011, la normativa de apoyo a las víctimas del terrorismo se encuentra dispersa en distintos cuerpos normativos, y de distinto rango¹⁸, algo que se ha intentado solucionar, aunque de manera criticable, en la citada Ley de 2011¹⁹

Además, al tratarse de normativa autonómica se tendrán que delimitar los posibles beneficiarios, aspecto este donde se impone un criterio de territorialidad no homogéneo en todas las normativas y que, en gran medida, está vinculado a las características del colectivo de víctimas de cada Comunidad.

Otro aspecto que se generaliza en este conjunto normativo es la incorporación de la recuperación de la memoria de las víctimas como un elemento esencial de las políticas públicas en relación con este colectivo. Se trata de un ámbito especialmente novedoso y que, por ejemplo, separa estas normas de las destinadas a otros colectivos de víctimas de la violencia, como las personas que sufren violencia de género. Es más, en algunas Comunidades Autónomas este reconocimiento a las víctimas del terrorismo debe entenderse desprovisto de toda pretensión de lucha contra el terrorismo, ya que se trata de territorios donde apenas han actuado elementos terroristas.

4.1. Territorialidad o proximidad

El colectivo de posibles beneficiarios de las medidas contempladas en las normativas de apoyo a las víctimas del terrorismo no es, como se ha dicho anteriormente, homogéneo. La premisa general es la de la vinculación de la víctima al territorio, bien porque resida en él o bien porque el atentado ha tenido lugar en la Comunidad Autónoma.

¹⁸ Puede verse una amplia relación en GARRIDO MAYOL, V., «Solidaridad y responsabilidad del Estado en la reparación de daños a las víctimas de atentados terroristas», en Sánchez, A., (coord.), *Estudios en Homenaje a Jorge de Esteban*, pp. 1.162 y ss. y en LLOVERAS I FERRER, M-R., «Indemnizaciones a las víctimas del terrorismo: Evolución normativa y aplicación jurisprudencial», en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 3, 2002, p.8.

¹⁹ GARRIDO MAYOL, V., *op. cit.*, pp. 1.171

La normativa estatal (1999) establecía dos criterios distintos (art. 2.1). Uno de ellos es el material, «*víctimas de actos de terrorismo o de hechos perpetrados por persona o personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana*». El segundo de los criterios es el temporal (art. 2.2), fijándose como período en el que se produjeron los hechos susceptibles de generar indemnización entre el 1 de enero de 1968 y la entrada en vigor de la Ley, el 9 de octubre de 1999²⁰.

La Ley no especificaba que los atentados debieran haberse producido en España²¹, si bien, la introducción de una disposición adicional²² mediante la reforma de la Ley operada por la Ley 2/2003, dejó claro que los posibles beneficiarios eran los afectados por atentados acaecidos en territorio nacional o, fuera de éste, pero realizados por «*personas o grupos cuya actividad se desarrolle principalmente en España*». De hecho, esta nueva disposición permitía acogerse al régimen de la Ley de Solidaridad a las víctimas de atentados ocurridos fuera de España, causados por grupos terroristas que no actuaran principalmente en España, y a partir del 1 de septiembre de 2001, para dar cobertura a las víctimas del 11-S.

Esta definición de la categoría de víctimas del terrorismo fue avalada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 4 de mayo de 2009 (ROJ 2790/2009), tanto en sus aspectos materiales como temporales. En concreto, en relación con la definición de actos terroristas:

«...aunque debe admitirse que la redacción dada al citado artículo 2.1 de la Ley 32/1999 hace referencia a modalidades delictivas que no se corresponden con una concepción estricta del terrorismo (pues el precepto menciona, junto a los "actos de terrorismo", los hechos perpetrados por persona o personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana), el hecho de que el legislador haya optado por esa formulación amplia no puede llevar a ignorar el origen y finalidad de la norma, que, según pone de manifiesto su Exposición de Motivos, pretende ser un reconocimiento a las víctimas de la violencia terrorista por entender que éstas "...constituyen el más limpio paradigma de la voluntad colectiva de los ciudadanos en pro de un futuro en paz que se ha de construir desde el diálogo, el consenso y el respeto recíproco entre las diversas opciones políticas que ostentan

²⁰ La fecha se fijó en el contexto de una tregua decretada por la banda ETA. Los hechos posteriores demostraron lo iluso de esta decisión, ya que una vez rota la tregua por los asesinos, en los años sucesivos hubo de ampliarse el plazo. Vid. LLOVERAS I FERRER, M-R., op. cit., p. 5. MIR PUIGPELAT, «La Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo y su desarrollo reglamentario», en *Justicia Administrativa*, núm. 8, 2000, p. 29.

²¹ Lo que en opinión de MIR PUIGPELAT generaba un grave vacío legal, aunque según este autor cabía una interpretación intermedia similar a la que se deduce a partir de la Ley 2/2003. (Vid. MIR PUIGPELAT, op. cit., p. 30.

²² Esta disposición adicional se introdujo a propuesta del Grupo Parlamentario Popular en la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados.

la representación legítima de la ciudadanía". Ese y otros párrafos de la Exposición de Motivos de significación equivalente permiten concluir que la norma no pretende dar cobertura indemnizatoria a las víctimas de cualquier modalidad delictiva, por grave que ésta sea, ni a quienes hayan sufrido cualquier resultado lesivo o luctuoso de origen incierto, sino específicamente a las víctimas de la violencia terrorista, aunque, eso sí, definiendo ésta de manera amplia» (FdD° 2°).

La vigente Ley 29/2011 (arts. 6 y 7) ha clarificado y unificado los criterios. Se exigen tres criterios:

- territorialidad: hechos acaecidos en territorio nacional o bajo jurisdicción española.
- nacionalidad: ciudadanos españoles o extranjeros que formen partes de contingentes de España en operaciones de paz y seguridad en el extranjero;
- temporalidad: hechos ocurridos después del 1 de enero de 1960, no se fija fecha límite a futuro²³.

Estos tres criterios no necesariamente han de ser concurrentes, la nacionalidad y la territorialidad pueden ser alternativos. Sí que será un requisito necesario el temporal.

En las normativas autonómicas no siempre se ha seguido el modelo marcado por la Ley estatal en cuanto a la determinación de los posibles beneficiarios. Hay que reseñar tres posibles opciones: la primera es la ausencia de un período en el que se haya cometido el atentado que da lugar al acceso a las medidas indemnizatorias, es el caso de la Ley del País Vasco²⁴ y la de Navarra²⁵; la segunda opción es la consideración, como hacía la normativa estatal, del 1 de enero de 1968 como fecha a partir de la cual la condición de víctima del terrorismo puede dar lugar a la concesión de ayudas, es el caso de las leyes valenciana, extremeña, andaluza y murciana; por último, un tercer grupo de legislaciones se inclinan por determinar una fecha distinta, que bien puede ser la entrada en vigor de la Ley, caso de la norma madrileña, o bien otra fecha, como el 10 de agosto de 1982, en el caso de la Ley aragonesa²⁶.

²³ La fecha de 1960 no es aleatoria: el 26 de junio de 1960, una bomba colocada en la estación de Amara, en San Sebastián, provocó la muerte de Begoña Urroz Ibarrola, una niña de 22 meses. El atentado nunca fue reivindicado por ETA y solo en los años 90 fue atribuido a la banda criminal (http://elpais.com/diario/2010/01/31/domingo/1264913553_850215.html). Por Real Decreto 710/2012, de 13 de abril, por el que se le concedió, a título póstumo, la Gran Cruz de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo.

²⁴ Ley 4/2008, de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas del Terrorismo del País Vasco.

²⁵ Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo.

²⁶ La elección de esta fecha no está exenta de polémica. Responde a la fecha en la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Aragón, sin embargo ha merecido críticas por situar fuera del alcance de la Ley a varias víctimas del terrorismo y, singularmente, a las víctimas del incendio del Hotel Corona de Aragón (12 de julio de 1979). Vid. «La penosa "lista de espera" de las víctimas del terrorismo en

Otro factor es el vínculo territorial. Se ha expuesto que la Ley de Solidaridad de 1999 no contemplaba este aspecto, lo que según alguna doctrina constituía un vacío legal²⁷, al menos hasta la reforma operada en 2004. Este vacío ha sido adecuadamente cubierto por la Ley estatal de 2011, como se ha descrito anteriormente. Sin embargo, es obvio que en el ámbito autonómico es fundamental establecer el aspecto de la territorialidad como elemento de sujeción a las normas. Y también en este punto las soluciones adoptadas por los distintos legisladores han sido diversas. Así, aunque todas las normas vinculan el derecho a la percepción de las ayudas a que los actos causantes de la condición de víctima hayan tenido lugar en su territorio, tres Comunidades, la Valenciana, la de Madrid y el País Vasco, solo exigen este requisito para poder acogerse al régimen previsto en sus leyes.

Otras Comunidades también contemplan este supuesto si bien, pueden añadir a este requisito el de residencia en la Comunidad Autónoma (Andalucía y Extremadura) o, alternativamente, incluir entre los beneficiarios a quienes ostenten la respectiva condición política, con independencia del lugar donde se haya cometido el hecho causante (Andalucía, Extremadura, Aragón, Navarra y Murcia), que incluso puede haber tenido lugar en el extranjero (Aragón y Murcia). Estos requisitos de carácter personal se exigen, como norma general tanto a las víctimas como a sus parientes y allegados (hijos, cónyuges...) que puedan beneficiarse de las ayudas previstas.

Por otra parte, además de las personas físicas, es general el reconocimiento como beneficiarios de las personas jurídicas que sufran actos terroristas, e incluso en las normativas más recientes se consideran beneficiarias del régimen previsto, y en especial, de determinadas ayudas, las asociaciones, fundaciones... constituidas en interés y defensa de las víctimas del terrorismo.

En cuanto al hecho causante de la condición de víctima del terrorismo, es prácticamente idéntico la descripción del supuesto que realiza la Ley estatal 32/1999. En líneas generales se alude a la acción de personas integradas en bandas armadas que actúan con la finalidad de alterar gravemente la paz y la seguridad ciudadana, o subvertir el orden constitucional, según dicción de la Ley andaluza y de la vigente Ley estatal de Reconocimiento y Protección. Aunque son varias las normas que no incluyen definición de acto terrorista, llama la atención la conceptualización que se realiza en el artículo 2.1 de la Ley Foral 9/2010, que dispone que serán atentados terroristas que den lugar a la condición de beneficiarios los «...cometidos por personas integradas en bandas o grupos organizados y armados y sus conexos, con especial atención a aquellos cometidos por personas integradas en la banda terrorista ETA, siempre que aquellos actos sean reivindicados por dichos grupos u organizaciones terroristas, o que, de una interpretación armónica de los hechos antecedentes, coetáneos o posteriores,

Aragón», en ABC Aragón, de 29/08/2011.

²⁷ MIR PUIGPELAT, O., op. cit., p. 29.

pueda deducirse racionalmente que los daños se han causado por tal actividad terrorista...».

En las normas más recientes (las posteriores a 2009), la condición de víctima de un atentado terrorista debe ser probada mediante una serie de exigencias formales tales como una resolución judicial –hay que tener en cuenta que la gran mayoría de las leyes despliegan sus efectos con carácter retroactivo– o la consideración de acto terrorista por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, certificación de los daños sufridos expedida por la Delegación del Gobierno, denuncia formal de la víctima, solicitud previa de los beneficios previstos en la normativa estatal y, se exige un compromiso de actuar por parte del beneficiario contra los causantes del daño y de comunicar a la Administración la concesión de ayudas por parte de otras Administraciones.

Se trata en líneas generales de requisitos formales cuya finalidad obvia es establecer un procedimiento específico y homogéneo. En el ámbito del Estado este procedimiento es sustancialmente distinto, ya que la consecución de la información acreditativa de la condición de víctima del terrorismo se realiza de oficio por la Administración²⁸.

4.2. Complementariedad

Las ideas de complementariedad y subsidiariedad se encuentran en la base de las distintas regulaciones autonómicas de apoyo a las víctimas. Ello es así porque hasta la reciente aprobación de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, la normativa estatal solo preveía indemnizaciones por daños físicos a las personas (fallecimiento, lesiones...), la exención de tasas académicas y ayudas para tratamientos médicos (art. 7 de la Ley 32/1999), si bien en ciertas normas sectoriales se fueron estableciendo algunas ayudas concretas, incluidas las indemnizaciones por daños materiales.

De este modo, las legislaciones autonómicas en el marco de las competencias que se han descrito fueron completando las indemnizaciones que otorgaba el Estado con una serie de ayudas en los más diversos ámbitos.

Con todo y con ello las Comunidades Autónomas no solo implementaron medidas en los ámbitos en los que la cobertura estatal era más parca o inexistente (vivienda, empleo público, etc.), sino que también actuaron con medidas indemnizatorias de los daños personales. Y en este ámbito las ayudas se diseñaron con una vocación claramente complementaria de las medidas del Estado. Partiendo de la premisa de que el supuesto más frecuente es aquél en el que el Estado concederá

²⁸ Art. 5 del Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, aprobado por Real Decreto 1.912/1999, de 17 de diciembre.

indemnizaciones por daños personales, las Comunidades Autónomas han optado por conceder indemnizaciones por este concepto sólo en aquellos casos en los que la cuantía a percibir de la Administración Autonómica sea superior a la concedida por el Estado u otra Administración –tégase en cuenta que la condición de beneficiario puede reunirse en varias Comunidades– y, en general, solo se percibirá el exceso. De esta manera, las indemnizaciones son complementarias pero no necesariamente acumulativas. Es este caso descrito el de la Comunidad Foral de Navarra, Andalucía, Murcia y Madrid. Por el contrario, Aragón y la Comunitat Valenciana optan por un sistema, en principio, más favorable a las víctimas, ya que en caso de coincidencia de supuesto indemnizable, la Comunidad Autónoma incrementará la cuantía concedida por el Estado, exclusivamente, en un 30%.

En relación con el resarcimiento por daños materiales las Comunidades Autónomas sitúan como límite el importe del daño efectivamente causado, al objeto de no sobrefinanciar los gastos de reparación.

Llama la atención que ni la Comunidad Autónoma del País Vasco y ni Extremadura tienen previsión legal de indemnización por daños personales (invalidez, muerte...).

Al margen de esta cuestión expuesta, la casuística de las leyes autonómicas también se hace eco de la compatibilidad con cantidades aportadas por compañías aseguradoras o con las indemnizaciones de otras Comunidades Autónomas.

Por su parte, la nueva legislación estatal establecida por la Ley 29/2011, no se basa en el principio de complementariedad sino en el de compatibilidad (art. 15.1). Es decir, las indemnizaciones, ayudas y prestaciones concedidas en su virtud podrán ser compatibilizadas por los beneficiarios con las indemnizaciones, ayudas y prestaciones que les correspondiesen, eventualmente, por aplicación de la correspondiente legislación autonómica. Esta coincidencia, lejos de ser ocasional, debe ser el supuesto normal si se atiende a las definiciones de los beneficiarios en las distintas normas. Incluso podría darse el caso de una víctima que puede acceder a los beneficios previstos en la legislación estatal, en la legislación de la Comunidad Autónoma donde se produjo el atentado, y en la de la Comunidad Autónoma de la que ostenta la ciudadanía política.

4.3. Reconocimiento

Ya se ha expuesto que uno de los elementos principales que implican la ruptura entre la legislación estrictamente indemnizatoria de las víctimas del terrorismo y la normativa reparadora o dignificadora es, precisamente, el énfasis en la recuperación de la memoria de las víctimas del terrorismo como miembros de la sociedad.

La recuperación de la memoria se realiza como contraposición al olvido. El olvido victimiza doblemente a quien sufre una acción violenta, de manera que es forzada, como parte de la estrategia terrorista a ser privada de significación social y política²⁹: su realidad es ignorada en el discurso histórico, es irrelevante para el devenir de la sociedad, es uno de los principios sobre los que se sustentan las execrables limpiezas étnicas que todos mantenemos en la retina. El legislador es consciente de esta finalidad buscada por los terroristas, y afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 29/2011, que el terrorismo *«supone la cosificación de las personas, a las que pretende privar de su humanidad»*, por ello es necesario, como rezaba la Exposición de Motivos de la Ley 32/1999 *«que las víctimas del terrorismo reciban, una vez más, la manifestación de respeto, admiración y afecto que por siempre les ha de guardar y les guardará nuestro pueblo»*: la memoria contra el olvido.

La recuperación de la memoria de las víctimas y la dignificación de éstas es configurada como una parte esencial del tratamiento que el Estado de Derecho debe conceder a las víctimas del terrorismo. Junto a la reparación del daño físico, en la medida en que se pueda, es imprescindible reparar el daño moral y social, reintegrar a las víctimas del terrorismo a la sociedad de la que fueron expulsadas por el hecho terrorista y el proceso de victimización posterior a la que el entorno terrorista suele someter a sus víctimas.

El ordenamiento jurídico español asume, por primera vez, y con carácter expreso este objetivo a partir de la Ley de 1999. Es cierto que con anterioridad a esta fecha se realizaban ciertos actos de reconocimiento de las víctimas del terrorismo, como la concesión de determinadas condecoraciones y premios vinculados a la actividad profesional de la víctima, en muchos casos, a título póstumo. También en este concepto cabe encuadrar la constitución, a veces a iniciativa de ciertas Administraciones, a veces con la participación de ciertas Administraciones, de determinadas fundaciones en memoria de ciertas víctimas del terrorismo. Sin embargo, se trataba de actuaciones aisladas (la erección de fundaciones) o de actos de homenaje enmarcados en los funerales u otros actos de homenaje generales (concesiones de condecoraciones con motivo de la festividad propia del cuerpo policial al que pertenece la víctima...).

La novedad que arranca con la Ley de 1999 es la creación, ex lege, de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo (art. 4). El Reglamento de esta Real Orden fue aprobado por Real Decreto 1974/1999, de 23 de diciembre. La particularidad más relevante de esta condecoración es que su régimen de concesión general es a petición de parte. Es decir, será el interesado o sus herederos quienes deberán solicitar la concesión, hasta el punto de que el silencio ante la petición tiene carácter positivo (art. 4 bis. 4 de la Ley de 1999; art.

²⁹ MATE, R., *op. cit.*, p. 29 y ss.

54.3 de la Ley 20/2011)³⁰.

A partir de la Ley 20/2011, además de poder solicitarse la concesión a instancia de parte, el Gobierno podrá iniciar el expediente de concesión de oficio «previa consulta con sus destinatarios» (art. 53.1).

Las Comunidades Autónomas que han establecido una normativa de apoyo a las víctimas del terrorismo con posterioridad al año 1999, han seguido la pauta marcada por el legislador estatal y han abierto la posibilidad de que en el ámbito autonómico se otorguen condecoraciones a las víctimas del terrorismo, con las excepciones de Euskadi y Extremadura. En la concesión de estas condecoraciones, los respectivos ejecutivos autonómicos gozan de mayor margen de discrecionalidad que el Estado, ya que su concesión está subordinada en todos los casos a la «... previa valoración de las circunstancias que concurran en cada caso...» y siempre en el marco del sistema de condecoraciones y distinciones que tenga establecido la propia Comunidad³¹.

Este tipo de reconocimientos buscan el objetivo de hacer llegar a las víctimas el reconocimiento, respeto, admiración y afecto de la sociedad en la que se integran, representada por sus Instituciones Públicas. Sin embargo, y siguiendo el análisis del proceso de recuperación y dignificación de la memoria que, por ejemplo, ha explicado Reyes MATE, no es suficiente³². Se requiere una labor de puesta en valor del sufrimiento: la carga de negatividad que los victimarios han impreso en sus víctimas, especialmente en su entorno inmediato, es necesario que sea revertida.

Con este fin, la Ley de Reconocimiento y Protección Integral de 2011 incorpora nuevas medidas tendentes a reivindicar a las víctimas y a expulsar de la vida social

³⁰ Esta circunstancia de ser una concesión a instancia de parte genera una notable limitación en la discrecionalidad del Gobierno respecto a su concesión, como se puso de relieve con motivo de la concesión de la Gran Cruz, a título póstumo, a Melitón Manzanos (Real Decreto 55/2001, de 19 de marzo), quien fuera Jefe de la Brigada Político-social de San Sebastián, asesinado por ETA en 1969. El Real Decreto fue recurrido por el sindicato UGT, si bien el Tribunal Supremo no llegó a considerar el fondo del asunto por insuficiente legitimación de la central sindical (Auto de 13 de diciembre de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo –sección 6ª–). Como consecuencia del debate social generado, por medio de la Ley 2/2003, de 12 de marzo, se modificó el artículo 4 de la Ley 32/1999, y se introdujo un tercer apartado «Las mencionadas condecoraciones en ningún caso podrán ser concedidas a quienes, en su trayectoria personal o profesional, hayan mostrado comportamientos contrarios a los valores representados en la Constitución y en la presente Ley y a los Derechos Humanos reconocidos en los tratados internacionales». Este texto se mantiene invariable en el artículo 52.2 de la vigente Ley.

³¹ En concreto, el Gobierno Valenciano, por medio del Decreto 177/2003, de 12 de septiembre, estableció un régimen de concesión automática, a título póstumo, de la Alta Distinción de la Generalitat a las víctimas mortales de actos terroristas. Y por medio de este mismo Decreto creó la Distinción de la Generalitat «que se otorgará, por el Consell, a los heridos y secuestrados en actos terroristas, a los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado y policía autonómica y local, que se hayan distinguido en actuaciones concretas en la lucha contra el terrorismo.»

³² MATE, R., op. cit., p. 40.

a los victimarios. Se trata de una serie de actuaciones agrupadas en los Títulos VI y VII de la Ley y que van desde el impulso a la realización de actos de homenaje, instalación de monumentos... en memoria de las víctimas, actuaciones en centros educativos, hasta la asunción por parte del Estado de una «tutela institucional» a las víctimas. Esta tutela implica el apoyo directo y la ayuda a las víctimas del terrorismo (art. 62), pero también el mandato al Estado para actuar en defensa del honor de las víctimas del terrorismo, tanto en casos de humillación de las víctimas como de enaltecimiento de los terroristas (art. 61).

Son normas que van más allá del mero reconocimiento individual y se proyectan sobre el conjunto de la sociedad. Y aunque aún no han sido desplegadas por las Comunidades Autónomas, es previsible que en un futuro bien nuevas leyes, bien reformas de las leyes actuales, incidan más en esta línea que en la de ampliar el marco de ayudas, indemnizaciones, etc... que ya está muy desarrollado.

El reconocimiento que se da a las víctimas con este tipo de condecoraciones es estrictamente honorífico, ya que las condecoraciones no llevan aparejadas pensiones o dotaciones económicas.

VI. CONCLUSIONES

La lucha del Estado de Derecho contra el terrorismo se enmarcó, en un primer momento de nuestra historia reciente en sede del Derecho Penal, en concreto del llamado Derecho Penal del enemigo. En este contexto el papel de las víctimas era secundario en el mejor de los casos y la atención que los Poderes Públicos dispensaban a quienes sufrían el zarpazo terrorista no excedía más allá de acciones indemnizatorias puntuales, recogidas en una normativa dispersa y constantemente cambiante, lo que situaba a las víctimas en una posición de debilidad obvia.

De esta manera, y aunque involuntariamente, el Estado asumía el papel que los terroristas otorgaban a las víctimas en su plan totalitario: la invisibilidad. La víctima, especialmente si era mortal, no solo desaparecía físicamente, sino que la estrategia terrorista perfectamente diseñada provocaba hasta la desaparición de su memoria, reducida al círculo familiar íntimo. Hasta finales de los años 90 del siglo XX los Poderes Públicos no asumen la realidad de las víctimas.

Son varios los factores, como hemos visto, que confluyen para que se dé el cambio: la movilización ciudadana, la propia acción terrorista de "socialización del sufrimiento" y, por supuesto, la percepción de la sociedad, ya democrática, de que ETA no lucha por la democracia sino contra la democracia. Estos cambios coinciden con determinados éxitos policiales y ciertas decisiones jurisdiccionales que ponen en evidencia que la existencia de ETA no es fruto de la fatalidad, sino que puede ser vencida y que algún día desaparecerá.

A partir de estos momentos, y especialmente desde el asesinato de Miguel Ángel Blanco (13/07/1997), se produce una alteración de los parámetros de la lucha antiterrorista. Se sigue con el recurso al Derecho Penal, modernizado y reforzado con instrumentos como la ampliación de penas, pero al mismo tiempo se percibe el terrorismo como una amenaza generalizada a la sociedad y al régimen democrático. Por ello, la lucha contra las bandas terroristas debe tener un carácter integral, alcanzar todos los ámbitos de la vida social.

En este contexto, las víctimas del terrorismo adquieren visibilidad social y política. Son los mártires de la democracia. La recuperación de su memoria y su dignificación social constituyen un requisito imprescindible para compensar la absoluta injusticia sufrida. A la justicia penal se une la justicia social y moral. Las víctimas, algunas de las cuales han sido asesinadas dos décadas atrás, se convierten en un referente de la dignidad democrática. Las víctimas que habían sido aniquiladas física, moral y socialmente por las balas vuelven para reivindicar su memoria y, al tiempo, deslegitimar un discurso falso y mentiroso construido hasta ese momento exclusivamente por los corifeos terroristas.

El punto de partida de este reconocimiento social hay que situarlo en la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, de 1999. Ley aprobada por las Cortes Generales por unanimidad y que, por vez primera en nuestra historia reciente, da el salto desde la legislación compensatoria del daño sufrido a la legislación dignificadora de las víctimas. Esta Ley contenía tres aspectos importantes, las indemnizaciones automáticas, el adelanto por el Estado de las compensaciones económicas a las que eran condenados los terroristas, y el establecimiento de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo.

Apenas un año después se firmó entre los dos principales partidos, y a él se adhirieron los principales actores sociales del país, el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo (diciembre de 2000). Este Pacto constituyó un punto de no retorno en la lucha contra el terrorismo y en la dignificación de las víctimas. Con la implementación del Pacto se introdujeron notables cambios en la legislación y en la práctica de los Poderes Públicos que situaron a la banda terrorista ETA en una situación de debilidad inédita. Es cierto que entre 2004 y 2008 un importante debate social y político puso de manifiesto la pluralidad que existía entre las víctimas del terrorismo, pero ello no impide realizar una valoración absolutamente positiva del Pacto y de lo que significó respecto a las víctimas del terrorismo.

La dignificación de las víctimas y de su memoria también tuvo, de manera relativamente temprana, su traslación al ámbito de las Comunidades Autónomas. Algunas de éstas optaron por crear su propia normativa de reconocimiento y apoyo a las víctimas del terrorismo, e incluso en ciertos casos, se ha incluido en el correspondiente Estatuto de Autonomía el deber de protección y apoyo a éstas. De hecho, son precisamente las primeras normas autonómicas tras la Ley estatal de 1999 las que marcan la pauta de este tipo de textos legales. Se trata de

normas como la valenciana, que van más allá de la norma estatal y, en el ámbito de sus competencias, aspiran a diseñar un modelo de apoyo a las víctimas del terrorismo de carácter integral que alcance a todos los aspectos de su vida en los que puedan requerir apoyo de las Instituciones, y todo ello, desde una perspectiva complementaria del apoyo que concede el Estado.

Esta etapa, la que se abre entre 1999 y 2011 se caracteriza, pues, en las normativas autonómicas y estatales por intentar cerrar un modelo de prestaciones e indemnizaciones amplio, y establecer un sistema de reconocimiento social de primer nivel cuya principal manifestación son las condecoraciones institucionales.

Con la Ley Integral de 2011 se abre una nueva etapa. En ella el apoyo integral cede en su protagonismo, aunque se perfecciona, en favor de la dignificación y recuperación de la memoria de las víctimas. El principal exponente de este cambio es la previsión legal de persecución de las conductas que pudieran ser humillantes o despreciativas de las víctimas, desde una perspectiva negativa; y desde una perspectiva positiva, se apuesta no solo por la dignificación, sino por la reivindicación social y pública de las víctimas.

Este último estadio, presente en la legislación estatal, no ha sido, sin embargo trasladado aún a las normativas autonómicas. Aunque es previsible que en un futuro próximo así ocurra.

La respuesta del Estado de Derecho al fenómeno terrorista ha sido tan compleja como lo es el mismo fenómeno. En nuestro país, además, la lucha contraterrorista ha ido pareja a la consolidación de un régimen democrático tras un período autoritario. La situación de partida era muy complicada hasta el punto de que en ciertos sectores sociales, y no reducidos, la legitimidad de los terroristas era mayor que la del propio Estado.

Las víctimas han sido doblemente víctimas en este proceso. Han sido víctimas de los terroristas y víctimas de un Estado que no supo atender su realidad, ni defender su memoria, ni dignificar su sufrimiento.

La implementación de políticas y medidas de reconocimiento y dignificación de la memoria, aunque en muchos casos muy tardías, suponen no solo la subsanación de una injusticia, sino que además, son la mejor legitimación de un sistema democrático que basa su existencia en el imperio de la Ley y en los derechos fundamentales y libertades públicas. El reconocimiento de las víctimas es pues un deber de toda la sociedad y es un camino iniciado hace apenas década y media, tras más de medio siglo de terrorismo, por ello los Poderes Públicos y la sociedad en su conjunto debe seguir rindiendo tributo a quienes sin buscarlo y sin quererlo dieron su vida por la libertad de todos.