

Propuestas para una reforma legal del sistema de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo

Proposals for a legal reform of the system of recognition and comprehensive protection for victims of terrorism

Luis Heredero Ortiz de la Tabla

Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca

RESUMEN

En este trabajo se abordan los aspectos de la Ley 29/2011 de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo, que requieren de actualización tras nueve años de vigencia.

Para ello se acomete el análisis de la realidad política y el contexto social en el que nace, se aplica, se desarrolla y se reforma la Ley 29/2011, indagando si está cumpliendo con su propósito inicial. Se analizan los aspectos esenciales de su contenido, las transformaciones experimentadas y la aportación que realiza al estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo. Además, se detallan una serie de propuestas que perfeccionan la ley, y que tienen como propósito la mejora y la homogeneidad en el trato a las víctimas del terrorismo por parte de los poderes públicos.

ABSTRACT

This paper approaches aspects of the Law 29/2011 of September 22, on the Comprehensive Recognition and Protection of Victims of Terrorism, which require updating after nine years in force.

Furthermore, this paper tries to analyse the political reality and the social context in which Law 29/2011 is born, applied, developed and amended is undertaken, to understand if it is fulfilling its initial purpose. The essential aspects of its content, the transformations undergone and the contribution it makes to the legal status of victims of terrorism are analysed. In addition, some proposals are detailed that perfect the law and they have as an aim to improve and have a homogeneity treat victims of terrorism by the public authorities.

Palabras Clave: «asistencia», «dignidad», «homogeneidad», «protección», «víctimas del terrorismo».

Key Words: «assistance», «dignity», «homogeneity», «protection», «victims of terrorism».

SUMARIO

1. Los hitos esenciales del camino recorrido para llegar a la Ley 29/2011 de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo. 2. Contexto político y social en el que se tramitó y aprobó la Ley 29/2011. El papel desempeñado por su Exposición de Motivos como argumento para la reforma. 3. Protección desplegada por la Ley 29/2011. 3.1. La aportación de la Ley 29/2011 al estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en España. 3.2. La eficacia de la Ley 29/2011 como inspiradora de normas y políticas públicas sobre la materia. 4. Reformas experimentadas por la Ley 29/2011. 5. Propuestas de modificación de la Ley 29/2011: hacia la configuración de un estatuto nacional de las víctimas del terrorismo. 5.1. La búsqueda de una mayor homogeneidad en la asistencia a las víctimas. 5.2. La necesaria resolución de las diferencias existentes entre víctimas del terrorismo a efectos indemnizatorios. 5.3. Defensa del honor y la dignidad de las víctimas. 5.4. Otros déficits detectados en la Ley 29/2011 necesitados de reforma.

SUMMARY

1. The essential events on the way to reach the Law 29/2011 of September 22nd, on Recognition and Integral Protection of the Victims of Terrorism. 2. Political and social context in which Law 29/2011 was processed and approved. The role played by its Explanatory Memorandum as an argument for reform. 3. Protection provided by Law 29/2011. 3.1. The contribution of Law 29/2011 to the legal status of victims of terrorism in Spain. 3.2. The effectiveness of Law 29/2011 as the inspiration for regulations and public policies on the subject. 4. Reforms introduced by Law 29/2011. 5. Proposed amendments to Law 29/2011: towards a national statute for victims of terrorism 5.1. The search for greater homogeneity in assistance to victims. 5.2. The necessary resolution of existing differences between victims of terrorism for compensation purposes. 5.3. Defence of the honour and dignity of victims. 5.4. Other deficits detected in Law 29/2011 in need of reform.

1. LOS HITOS ESENCIALES DEL CAMINO RECORRIDO PARA LLEGAR A LA LEY 29/2011 DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Tras décadas de padecimiento de la invisibilidad social de las víctimas del terrorismo de ETA y de protagonismo de sus victimarios, en la década de los noventa se invierte la situación, coincidiendo con la actividad criminal que la banda denominó «socialización del sufrimiento». Fue decisiva la reacción que se produjo en la sociedad tras los atentados como los perpetrados contra José María Aznar (19 de abril de 1995), contra Francisco Tomás y Valiente (14 de febrero de 1996), el secuestro de José Antonio Ortega Lara (17 de enero de 1996, 532 días secuestrado), y fundamentalmente el asesinato a cámara lenta de Miguel Ángel Blanco (10 a 13 de julio de 1997), tras el que nace el Espíritu de Ermua.

En este nuevo ambiente social comienza una actividad legislativa dirigida a regular la asistencia a las víctimas del terrorismo que tiempo atrás estas venían demandando a los poderes públicos. Por primera vez, y con el antecedente de las «Ayudas a los afectados por delitos de terrorismo» de Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas

fiscales, administrativas y del orden social¹, se aprueba en 1997 un Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo², en el que se incorporan, junto a las indemnizaciones ya existentes, las ayudas educativas y el apoyo psicosocial.

Poco después llegaría la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo³, primera ley sobre la materia. Por lo que respecta a su contenido ofrece dos cuestiones especialmente relevantes que serán determinantes para la ley de 2011 que es objeto de nuestro análisis, porque esta las asume directamente: el reconocimiento de honores a las víctimas a través de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo, y la asunción por el Estado del pago a las víctimas de las indemnizaciones en concepto de responsabilidad civil impuestas a los terroristas mediante sentencia.

La Ley Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999 es relevante porque sienta las bases de todo lo que estaría por llegar. Sin embargo, la verdadera línea divisoria entre el olvido y la atención a las víctimas la marcó el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo de diciembre de 2000 firmado por el Gobierno del PP y por el PSOE. Este acuerdo dio lugar a la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos⁴, y generó el clima político y social que hicieron posible afrontar de manera global y sin fisuras el problema del terrorismo, uno de cuyos pilares era la atención a sus víctimas, pero no el único. ETA agonizaba.

El pacto se rompió cuando el 17 de mayo de 2005 se aprobó en el Congreso de los Diputados, con el voto en contra del Partido Popular, una resolución que en su punto segundo autorizaba al Gobierno de España a negociar con los terroristas con dos condiciones: la renuncia a la violencia y la rendición⁵. Por lo tanto, el contexto en el que se tramita y aprueba la Ley es el contexto del que se dio en llamar el «proceso de paz», a través del cual, se regresa a la tradicional idea de que sin negociación es imposible el final de ETA. Debe tenerse muy presente el importante rechazo social a ese «proceso» que encabezó la Asociación de Víctimas del Terrorismo bajo el lema «memoria, dignidad y justicia», que, sin embargo, acabaría consagrado en la ley que estaba por venir.

A mayores, es esencial recordar los atentados del del 11 de marzo de 2004 en cuatro trenes de la red de Cercanías de Madrid dejando 193 muertos y más de dos mil

¹ BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996.

² 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 terrorismo. (BOE núm. 182, de 31 de julio de 1997).

³ BOE núm. 242, de 9 de octubre de 1999. Fue desarrollada por Real Decreto 1912/1999, de 17 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. BOE núm. 305, de 22 de diciembre de 1999.

⁴ BOE núm. 154, de 28 de junio de 2002.

⁵ Resolución aprobada en el Debate sobre el estado de la Nación. Punto segundo. BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Legislatura. Serie D. general. Núm. 204. 17 de mayo de 2005. Páginas 54 y 55.

heridos. Aunque no era el primer atentado islamista en España⁶, nos sitúa dentro de la amenaza que Estados Unidos, con el 11 S, y otros muchos países europeos estaban sufriendo. Todas esas víctimas de nuestro país también resultarían apoyadas por la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999.

2. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL EN EL QUE SE TRAMITÓ Y APROBÓ LA LEY 29/2011. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS COMO ARGUMENTO PARA LA REFORMA

En el contexto de la negociación con ETA se presenta y tramita la iniciativa legislativa que daría lugar a la vigente Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo⁷.

Es importante recordar que fueron todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados los que presentaron la Proposición de Ley⁸, y que, en consecuencia, se aprobó con un gran acuerdo⁹. Y también debe tenerse presente que la iniciativa legislativa se presentó dos meses antes de una nueva tregua de ETA¹⁰ (el 25 de junio de 2010), y se aprobó justo un mes antes de que ETA anunciara el «cese definitivo de su actividad armada» (el 20 de octubre de 2011).

Esas circunstancias nos invitan a pensar que con esta ley, además de concederles a las víctimas un generoso catálogo de derechos y prestaciones, se buscaba superar el obstáculo que aquellas representaban en la negociación con los terroristas.

Encontramos otro argumento que nos lleva a idéntica conclusión y que procede del contenido y la eficacia de la Exposición de Motivos de la Ley 29/2011. Conviene detenerse un instante a analizarlo.

Estamos ante una Ley que cuenta con una magnífica Exposición de Motivos, pues consagra unos valores y principios que, en el momento de su tramitación, colmaban todas las expectativas de las víctimas del terrorismo: memoria, dignidad, verdad y justicia. Yendo más allá, este texto desmenuzaba esos valores con afirmaciones tan adecuadas como las siguientes:

- «el Estado reitera su compromiso de perseguir la derrota definitiva, incondicional y sin contrapartidas del terrorismo en todas sus manifestaciones».

⁶ El 12 de abril de 1985 se cometió un atentado terrorista en el restaurante «El Descanso» de Madrid, con 18 víctimas mortales.

⁷ BOE núm. 229, de 23 de septiembre.

⁸ Proposición de Ley de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo. Autores: G. P. Socialista, G. P. Popular, G. P. Catalán, (CiU), G. P. Vasco (EAJ-PNV), G. P. de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, G. P. Mixto.

⁹ 341 Diputados presentes, 339 síes. 1 no, 1 abstención, 9 ausentes.

¹⁰ El 5 de septiembre de 2010 llegaría el anuncio de ETA de «no llevar a cabo acciones armadas ofensivas».

- «la sociedad española y sus instituciones representativas no van a olvidar nunca a los que perdieron la vida, sufrieron heridas físicas o psicológicas o vieron sacrificada su libertad como consecuencia del fanatismo terrorista».
- «es incompatible con la participación democrática en los distintos ámbitos de representación el apoyo o la justificación del terrorismo».
- «Los poderes públicos trabajarán para impedir la impunidad de los crímenes terroristas en cualquiera de sus manifestaciones y velarán para que los terroristas cumplan íntegramente sus penas, de acuerdo con lo establecido por la legislación penal».
- «...contribuyendo a un relato de lo que sucedió que evite equidistancias morales o políticas, ambigüedades o neutralidades valorativas, que recoja con absoluta claridad la existencia de víctimas y terroristas».

Pero esta declaración de intenciones carece de correspondencia en la parte dispositiva de la ley, en la que, por poner un ejemplo, las medidas para hacer efectiva la justicia brillan por su ausencia. Es importante recordar en este sentido que en el trámite parlamentario hubo oportunidad de corregir esta deficiencia a través de la incorporación de medidas que fueron defendidas por la diputada Rosa Díez González¹¹ y rechazadas por la mayoría parlamentaria¹².

Por otra parte, el valor hermenéutico con el que cuenta la Exposición de Motivos de la Ley 29/2011 es limitada. Para empezar porque el art. 2 ya describe acertadamente y con claridad meridiana cuáles son los «valores y finalidad» de la Ley. Y, además, porque no estamos ante una ley compleja o imprecisa, que plantee excesivas dudas interpretativas.

Y por fin, este texto se ha revelado además como inservible para una de las funciones esenciales de la exposición de motivos que señala Rogel, «identificar la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada la ley», pues «dicha realidad, cambiante, es, por definición, posterior al momento de la entrada en vigor de la ley dicha y, por consiguiente, del preámbulo de la misma»¹³.

En efecto, esa realidad social está salpicada de importantes acontecimientos que desvinculan la realidad política y judicial del contenido de esa Exposición de Motivos, que se ha convertido en papel mojado:

¹¹ Debate en el BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, número 265-1, de 23 de julio de 2010. Resultado de la votación en <http://www.congreso.es/votoplenoh/L9/20110714037.pdf>.

¹² Concretamente defendió «[...] el compromiso en la ley de no negociar contrapartidas políticas con los terroristas»; «[...] en la ley debe quedar claro que excluirémos a los testaferros de ETA de las instituciones, haciendo lo posible para que no entren y haciendo lo necesario para que si están dentro salgan»; y «[...] que se exprese en la ley el compromiso de modificar las leyes necesarias, en este caso la Ley Orgánica General Penitenciaria, para impedir la aplicación de medidas excepcionales y flexibilización penitenciaria a los condenados por delitos de terrorismo».

¹³ ROGEL, C.: prólogo al libro «Principio, realidad y norma: el valor de las exposiciones de motivos y de los preámbulos», de Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla. Editorial Ubijus. Méjico DF, Madrid 2015. P. 12.

- El regreso de los defensores de la ETA a las instituciones mediante la legalización Sortu, mediante la STC 138/2012, de 20 de junio, que llegaría un año después que la de Bildu (STC 62/2011 de 5 de mayo).
- El mantenimiento de más de 300 asesinatos sin resolver, puesto de manifiesto, entre otros, por el Defensor del Pueblo¹⁴.
- La excarcelación de Bolinaga en agosto de 2012: el peligro patente para su vida que se tuvo en cuenta para su excarcelación duró dos años.
- La derogación doctrina Parot mediante Sentencia de 21 de octubre de 2013 de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que implica la salida de la cárcel de decenas de terroristas.
- El acercamiento de presos a cárceles del País Vasco, en un goteo permanente.
- La retirada del recurso de inconstitucionalidad¹⁵, en junio de 2018, a la denominada «ley de abusos policiales» de País Vasco¹⁶.
- La permisividad en los actos de exaltación de los terroristas que salen de las cárceles y el recibimiento en sus localidades de origen.
- El Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, que presentó el 27 de marzo de 2017 una Proposición no de Ley para su debate en la Comisión de Justicia en la que se solicita «suprimir el art. 578 del Código Penal», relativo al enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas, por considerar que atenta contra la libertad de expresión.

¹⁴ «Estudio del Defensor del Pueblo sobre las víctimas de ETA. Su situación actual». Año 2016. Pp. 9,10. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/12/VictimasETA.pdf>

Para explicar la situación vivida, este informe, en sus páginas 9 y 10 cita a JUANFER F. CALDERÍN, Agujeros del sistema: más de 300 asesinatos de ETA sin resolver, Vitoria-Gasteiz, Ikusager, 2014, p. 25.: «Mientras ETA mataba, gran cantidad de expedientes judiciales fueron despachados con desgana e incluso relegados al olvido durante años [...] hasta que la responsabilidad penal por el crimen prescribió. Las causas de esas prescripciones son numerosas. En ocasiones, la Justicia puso empeño en resolver el crimen, aunque no lo logró. En otras, la Administración no actuó como debía hacerlo. Y en otras, simplemente la responsabilidad penal expiró por la mala coordinación existente entre Justicia y Fuerzas de Seguridad. En este último supuesto aparece una tipología de asesinato no resuelto: había indicios, pruebas, detenidos y hasta confesiones, aunque ni estas ni aquellas llegaron jamás a la Audiencia Nacional».

¹⁵ El Pleno del TC, por auto de 2 de julio de 2019, acordó tener por desistido al Gobierno de la Nación en el recurso de inconstitucionalidad declarando extinguido el proceso. Hay que recordar que previamente, por Auto de 23 de mayo de 2017, el TC acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Rajoy, y suspender su vigencia y aplicación en determinados artículos de la ley del País Vasco.

¹⁶ Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999. (BOE núm. 219, de 10 de septiembre de 2016). Modificada por la Ley 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999. (BOE núm. 106, de 3 de mayo de 2019).

- El 16 de marzo de 2018 el mismo grupo parlamentario presenta una «Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para la protección de la libertad de expresión», en la que se contempla directamente la supresión del art. 578.

Por todo lo visto hasta ahora, si esta Exposición de Motivos no sirve para identificar la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada la Ley, ni para exhibir el propósito perseguido, ni es útil por su valor hermenéutico, bien pudiera afirmarse que fue de utilidad para desarrollar con especial afectación algunas demandas de las víctimas que, sin embargo, el articulado de la Ley omite. De ese modo, si con las prestaciones y estas acertadas declaraciones se satisfacía a las víctimas, también se evitaba el rechazo de quienes muy probablemente hubieran votado en contra de la Ley de haber visto incluidas esas cuestiones en la parte dispositiva.

3. PROTECCIÓN DESPLEGADA POR LA LEY 29/2011

Además de reiterar los valores y principios ya enumerados en la Exposición de Motivos, la Ley 29/2011 se ocupa de delimitar el ámbito subjetivo, temporal y territorial de las medidas que incorpora. Presenta como novedad la denominación al conjunto de destinatarios de las medidas como «titulares de derechos y prestaciones»¹⁷, es decir, una relación de afectados por la acción terrorista, de diversa naturaleza o intensidad. E incluye acertadamente la referencia a los amenazados y a las personas de nacionalidad española que sean víctimas en el extranjero, así como a los participantes en operaciones de paz y seguridad.

La Ley dedica su Título II a las actuaciones inmediatas de las Administraciones Públicas tras un atentado terrorista para la protección de las víctimas: información general y especializada, información específica sobre ayudas, indemnizaciones y demás prestaciones, asistencia sanitaria, psicológica y psiquiátrica, gastos de sepelio e inhumación, y asistencia consular y diplomática.

En tercer lugar, mantiene el principio de asunción por parte del Estado del abono de las indemnizaciones fijadas en sentencia firme en concepto de responsabilidad civil, regulando las indemnizaciones derivadas del resarcimiento por fallecimiento, por daños personales, por secuestro y por daños materiales. Unifica el sistema indemnizatorio anterior, incrementa las cuantías, y le pone topes en el caso de las fijadas por

¹⁷ Podemos comparar con otras normas de similar naturaleza: la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (BOE núm. 296, de 12 de diciembre de 1995) distingue entre «víctimas directas» y «víctimas indirectas». Así lo hace también la posterior Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito (BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015).

sentencia. Se contempla expresamente el sistema indemnizatorio para los supuestos de ayudas excepcionales por daños sufridos en el extranjero.

El Título cuarto de la Ley se ocupa del régimen de protección social, con medidas sanitarias, derechos laborales y de Seguridad Social, ayuda en materia educativa, de vivienda, y derechos de los extranjeros a efectos de obtener la nacionalidad española.

Por fin, además la regulación de la protección de las víctimas en los procesos judiciales, incluyendo el derecho de representación y defensa gratuitos, y la creación de la Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, la Ley 29/2011 incorpora la regulación una serie de medidas de dignificación y recuperación de la memoria de las víctimas. Y lo hace reglando el tratamiento de las informaciones correspondientes a las víctimas del terrorismo (capítulo séptimo del Título IV), la protección de las víctimas en los procesos judiciales (Título V), los reconocimientos y las condecoraciones (Título VI), y la tutela institucional y el apoyo a las víctimas del terrorismo (Título VII).

3.1. La aportación de la Ley 29/2011 al estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en España

La Ley 29/2011 es la columna vertebral del régimen asistencial a las víctimas del terrorismo. No hay norma ni política pública que se pueda abordar en España sobre la materia sin contar con la referencia a esta ley. Pero no se trata de una norma de la que podamos afirmar que constituya el estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo, ni que venga a codificar o recopilar normas preexistentes sobre la materia.

En efecto, esta ley, que comprende un amplio catálogo de derechos y prestaciones para las víctimas, no logró efectuar una regulación completa, por más que el término «integral» que utiliza su epígrafe nos induzca a asumir la idea de exhaustividad¹⁸. Y a pesar de que su Exposición de Motivos afirme que el propósito de la Ley era constituir un cuerpo legal unitario, y de regular «de manera unificada las prestaciones y ayudas económicas directas y todas aquellas que permitan que la incorporación a la vida familiar, social o laboral se realice en las mejores y óptimas condiciones posibles».

Más bien al contrario, de tal manera que para tener una visión completa del estatuto jurídico de las víctimas en el ordenamiento jurídico español debemos acudir a tres grandes bloques normativos:

¹⁸ En sentido contrario, RODRIGUEZ URIBE defiende su carácter integral en lo relativo a la reparación de las víctimas, admitiendo la excepción en lo relativo a las pensiones. («Sobre la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo». Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Número 27. Diciembre 2012. Pp. 67 a 69).

También en sentido opuesto, ROCA AGAPITO, al afirmar que estamos ante texto completo, una Ley que comprende todos los aspectos relacionados con las víctimas del terrorismo. Roca Agapito, L: «Análisis del nuevo régimen jurídico-económico de las víctimas del terrorismo». Diario La Ley, N° 7776, Sección Doctrina, 16 de enero de 2012, Año XXXIII, Ref. D-17, Editorial LA LEY. Pp. 1 y 2.

1. Por una parte, la Ley 29/2011, que es la norma esencial de la asistencia a las víctimas, y dictada con la voluntad de que fuera desarrollada por el Estado y por cada Comunidad Autónoma. Junto con la Ley, debe contarse con el desarrollo reglamentario de la Ley, que tardaría dos años en llegar: el Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo¹⁹.

2. Por otra parte, existe todo un entramado normativo del Estado sobre la protección a las víctimas del terrorismo materia que es de gran trascendencia.

A través de las competencias que ostenta sobre la legislación penal (art. 149.1.6 CE), disponemos de un Código Penal que cuenta con un capítulo dedicado a «las organizaciones y grupos terroristas y a los delitos de terrorismo». Sobre la misma base constitucional, el Estado ejerce las competencias en legislación penitenciaria, que afecta de manera decisiva a los derechos de las víctimas, en concreto a su demanda de justicia.

En otro orden de cosas, pero también partiendo de una competencia estatal (art. 149.1.17 CE) la principal protección económica con el que cuentan las víctimas del terrorismo en España es competencia del Estado²⁰ y procede del sistema de pensiones, reguladas en el Real Decreto 851/1992, de 10 de julio, por el que se regulan determinadas pensiones extraordinarias causadas por actos de terrorismo²¹, y el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado²².

En materia tributaria, y con fundamento en el art. 149.1.14 de la Constitución, el Estado mantiene exenciones en el IRPF prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo²³.

A mayores, las competencias del Estado en Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4) y en seguridad pública (art. 149.1.29), que dan pie al desarrollo de la política antiterrorista.

3. Por fin, las normas dictadas por las CCAA. No debe olvidarse que existen Comunidades que no cuentan con una ley específica, pero que cubren la asistencia a este colectivo a través de la regulación que se hace en cada materia.

- Comunidad Valenciana: Ley 1/2004, de 24 de mayo, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo²⁴.

¹⁹ Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 2013.

²⁰ Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

²¹ BOE núm. 184, de 1 de agosto de 1992.

²² BOE núm. 126, de 27 de mayo de 1987.

²³ Actualmente en el art. 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006.

²⁴ DOGV núm. 4762, de 27 de mayo; BOE núm. 157, de 30 de junio.

- Aragón: Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las víctimas del Terrorismo²⁵.
- País Vasco: Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo²⁶.
- 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 Murcia²⁷.
- Navarra: Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo²⁸.
- 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 Andalucía²⁹.
- Ley 4/2017, de 26 de septiembre, de Reconocimiento y Atención a las Víctimas del Terrorismo en Castilla y León³⁰.
- La Rioja: Ley 4/2018 de 10 de abril, de medidas a favor de las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja³¹.
- Madrid: Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo³².
- Extremadura: Ley 2/2020, de 4 de marzo, de apoyo, asistencia y reconocimiento a las víctimas de terrorismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura³³.

3.2. La eficacia de la Ley 29/2011 como inspiradora de normas y políticas públicas sobre la materia

La Ley 29/2011 admite en la Exposición de Motivos que para la ejecución de los derechos previstos para las víctimas en esta norma deba acudir «a su complementación con otros instrumentos normativos y especialmente en aquellos supuestos en que es necesario contar con las diferentes Administraciones Públicas que ejercen competencias sobre materias específicas; respecto de quienes fallecieron y sus familiares, quienes sufrieron en su integridad, o en aspectos como los de sanidad, vivienda o empleo».

²⁵ BOA núm. 94, de 3 de julio; BOE núm. 189, de 6 de agosto.

²⁶ BOPV núm. 124, de 1 de julio; BOE núm. 212, de 3 de septiembre de 2011.

²⁷ BORM núm. 264, de 14 de noviembre de 2009.

²⁸ BON núm. 57, de 10 de mayo; BOE núm. 132, de 31 de mayo.

²⁹ BOJA núm. 230, de 24 de noviembre; BOE núm. 296, de 6 de diciembre.

³⁰ BOCyL núm. 189 de 2 de octubre de 2017. BOE núm. 263, de 30 de octubre de 2017.

³¹ BOR nº 43, de 13 de abril de 2018; BOE núm. 114, de 10 de mayo de 2018.

³² BOCM núm. 255, de 25 de octubre de 2018, BOE núm. 292, de 4 de diciembre de 2018.

³³ DOE núm. 47, de 9 de marzo de 2020.

En efecto, el texto contiene continuas invocaciones de la Ley de 2011 a «los poderes públicos», a «las Administraciones Públicas», o a «las instituciones públicas»³⁴ utilizando diversas fórmulas: «adoptarán»³⁵, «velarán»³⁶, «procurarán»³⁷, «establecerán»³⁸, o «impulsarán»³⁹ diversas actuaciones.

Es evidente que el modo con el que los poderes públicos implementan estos mandamientos de la ley es muy heterogéneo, y por lo tanto nos encontramos con una eficacia relativa de las medidas desplegadas por esos mandatos.

Veamos varios ejemplos.

- El art. 44 ordena a las instituciones a las que les corresponda velar para que los medios audiovisuales cumplan sus obligaciones a que adopten «las medidas que procedan para asegurar un tratamiento de las víctimas del terrorismo conforme con los principios y valores constitucionales...». Todo un brindis al sol si en esas instituciones se permite, por ejemplo, participar en tertulias a defensores del terrorismo de ETA⁴⁰, o se emiten documentales que blanquean la historia de esa banda (ETB)⁴¹. Si en TV3 se entrevista a un etarra que hace ostentación del orgullo de su pasado asesino⁴². Y si en Televisión Española se entrevista, la noche antes del día de homenaje nacional a las víctimas, a un terrorista convicto⁴³.
- Como se verá con detalle más adelante, el art. 61, dedicado a la defensa del honor y la dignidad de las víctimas, establece un mandato a las Administraciones Públicas para que salvaguarden la memoria de las víctimas. Un mandato legal del que también comprobaremos su constatada ineficacia.
- El art. 59 invita a las Administraciones educativas a que impulsen planes y proyectos de educación para la libertad, la democracia y la paz, en los que se procurará la presencia del testimonio directo de las víctimas del terrorismo. Sin embargo, el Defensor del Pueblo, cinco años después de aprobarse la Ley, al tratar sobre lo que aprenden los jóvenes sobre las víctimas del terrorismo en los libros de texto, consideró como «superficial» la forma que hay en el tratamiento del terrorismo⁴⁴. El gobierno vasco presentó en octubre de 2018 unidades di-

³⁴ Sobre el particular Heredero Ortiz de la Tabla, Luis: «La protección legal a las víctimas del terrorismo en España: nuevos retos y perspectivas». Aranzadi 2019. Pp. 85 a 87.

³⁵ Art. 10.2, art. 38, art. 44, art. 61.2, Disposición adicional cuarta.

³⁶ Art. 37.2, art. 61.4.

³⁷ Art. 37, art. 40.2.

³⁸ Art. 8, art. 11, art. 37.3, art. 50.

³⁹ Art. 31, art. 59, art. 60, Disposición adicional sexta.

⁴⁰ <https://www.elmundo.es/pais-vasco/2015/01/30/54cbb49ee2704ec92b8b456d.html>.

⁴¹ https://elpais.com/ccaa/2015/10/27/paisvasco/1445954739_005127.html

⁴² https://www.abc.es/espana/catalunya/politica/abci-entrevista-etarra-nunca-pedido-perdon-no-tengo-necesidad-201805081403_noticia.html

⁴³ Entrevista que el medio público Radio Televisión Española concede el 26 de junio de 2019 en horario de prime time al terrorista Arnaldo Otegui, que se hallaba cumpliendo condena de inhabilitación de cargo público en ese momento por delitos de terrorismo.

⁴⁴ Op. cit. p.51.

dácticas en las que presentar la historia del terrorismo a través de la denominada «memoria inclusiva», presentando el crimen como un conflicto, y recogiendo, junto con los testimonios de víctimas de ETA y víctimas del GAL, los de ex-miembros de la organización terrorista, familiares de presos etarras y «víctimas de abusos policiales».

4. REFORMAS EXPERIMENTADAS POR LA LEY 29/2011

La Ley 29/2011 ha sido modificada en diferentes ocasiones:

1.º La disposición final 17ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012⁴⁵ modifica las siguientes cuestiones⁴⁶:

a) Incorpora algo muy necesario, que era la concreción de los requisitos para ser considerado destinatario de las ayudas y prestaciones reguladas en la ley: o bien por sentencia firme, o bien sin sentencia, en los casos en los que se hubiesen llevado a cabo las oportunas diligencias judiciales o incoados los procesos penales para el enjuiciamiento de los delitos.

b) Además, la nueva redacción remite a esos requisitos para determinar la condición de amenazado, sobre el que se indica que será objeto de especial atención.

c) Se introduce la cantidad total a abonar por el Estado, en concepto de responsabilidad civil fijada en sentencia para el caso de secuestro en 125.000 euros.

d) Se amplía la cobertura indemnizatoria de las víctimas españolas que sufren un atentado terrorista en el extranjero del art. 22, a los casos de lesiones, incapacidad temporal y secuestro (que no habían sido previstos por el legislador de 2011, que solo contemplaba fallecimientos e incapacidades permanentes).

e) Se establece el resarcimiento por actos de secuestro con la cantidad de 12.000 euros, además de la aplicabilidad de la tabla del anexo de la Ley en la que a la cantidad anterior se le incrementa con la indemnización de IPREM/día x 3, hasta el límite de lo establecido en el anexo para la Incapacidad Permanente Parcial.

f) Se prevé la posibilidad, en determinados casos, de conceder anticipos a cuenta de la percepción de la indemnización definitiva. Y la posibilidad de abonar trimestralmente los periodos de baja laboral

g) Se amplía la posibilidad de acogerse a las exenciones de tasas académicas del art. 38 a los hijos de las víctimas fallecidas en acto terrorista, pues en la redacción original este beneficio solo aparecía referido a las víctimas directas y a los hijos de quienes hubieran sufrido daños físicos y/o psíquicos.

⁴⁵ BOE núm. 156, de 30 de junio de 2012.

⁴⁶ Se modifican los arts. 5, 20, 22, 38 y 65 y se añaden los arts. 3 bis, 22 bis y 22 ter y una disposición transitoria.

h) Como cuestiones de calado administrativo u organizativo, se traslada la competencia para la tramitación de los procedimientos de concesión de las condecoraciones del Ministerio de la Presidencia al Ministerio del Interior. Y se incluye como destinatarias de la actividad subvencionada de la Administración General del Estado, junto a las asociaciones, a las Fundaciones y entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas del terrorismo.

2.º La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral⁴⁷ incorpora dos novedades:

a) La posibilidad de que las víctimas y sus familiares puedan ser beneficiarias de medidas de bonificación a la contratación y de políticas activas de empleo⁴⁸.

b) Y la regulación del derecho a la reordenación de su tiempo de trabajo y a la movilidad geográfica⁴⁹.

3.º La Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013⁵⁰ condiciona las ayudas y prestaciones al sometimiento de los principios del Convenio Europeo sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos, nº 116 del Consejo de Europa, aprobado el año 1983⁵¹. Ello supone que se podrá reducir o suprimir la indemnización si la víctima o el solicitante participan en la delincuencia organizada o pertenece a una organización que se dedica a perpetrar delitos violentos. Y también en el caso en que una reparación total o parcial fuera contraria al sentido de la justicia o al orden público.

4.º La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014⁵² incorpora la referencia a la utilización del procedimiento administrativo de apremio⁵³ cuando se produzca la repetición del importe satisfecho por el Estado contra el obligado civilmente por el hecho delictivo.

Una modificación destacada en esta ocasión se produce dentro de la acción honorífica del Estado que constituye la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo: se añade al grado de Gran Cruz y de Encomienda el grado de Insignia. Este nuevo grado va destinado a «los que tengan la condición de amenazados, a los ilesos en atentado terrorista, así como al cónyuge del fallecido o persona ligada con él por análoga relación de afectividad, los padres y los hijos, los abuelos, los hermanos de los fallecidos, así como a los familiares de los heridos que hayan sufrido lesiones incapacitantes en sus distintos grados hasta el segundo grado de consanguinidad»⁵⁴.

⁴⁷ BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012.

⁴⁸ Disposiciones finales 14ª, que modifica el art. 34 de la Ley 29/2011.

⁴⁹ Disposición final 15ª, que modifica el art. 33 de la Ley 29/2011.

⁵⁰ BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2012.

⁵¹ Disposición final 27ª. El citado Convenio Europeo fue ratificado por España el 20 de octubre de 2001 y está en vigor desde el 1 de febrero de 2002, tras ser válidamente publicado en el BOE, el 29 de diciembre de 2001.

⁵² BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2013.

⁵³ Su Disposición Final trigésimo-primera modifica el art. 21.

⁵⁴ Esta misma Disposición Final trigésimo-primera modifica el art. 52.2.

5.º La Ley de Presupuestos para 2014 realiza adaptaciones en el procedimiento de concesión de condecoraciones⁵⁵.

6.º La Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional⁵⁶ fue aprovechada para realizar otros dos retoques a la Ley 29/2011:

a) Se incorpora como titulares de derechos y prestaciones recogidos en la Ley a los familiares de los heridos que hayan sufrido lesiones incapacitantes en sus distintos grados, aún sin derecho a compensación económica alguna⁵⁷.

b) Esa modificación tenía que llevar, consecuentemente, la correspondiente en la regulación de la acción honorífica del Estado. Por eso se aprovecha para incorporar a los nietos en la relación de familiares con derecho a ser distinguidos con la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo en su grado de Insignia⁵⁸.

7.º Por su parte, la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil⁵⁹ reconoce la asistencia jurídica gratuita a las víctimas y a sus herederos directos, con independencia de sus recursos económicos⁶⁰.

5. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 29/2011: HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTATUTO NACIONAL DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Desde el año 2015, España, al asumir durante dos años un puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, trabajó la posibilidad de contar con un Estatuto Internacional de Derechos de las Víctimas del Terrorismo. Nuestro país pretende que las víctimas tengan un papel estelar en cuantas iniciativas internacionales se lleven a cabo para desmontar el discurso de los terroristas, para lo cual ello plantea la necesidad de un estatuto jurídico internacional para este colectivo⁶¹.

Esta iniciativa es coherente con la que era la agenda internacional de España, al menos la que fue respaldada el 6 de febrero de 2018 por el Congreso de los Diputados⁶² y que se fundamenta en aspectos como promover, en el seno de la UE, la aprobación de la Carta Europea de Derechos de las Víctimas del Terrorismo que armonice

⁵⁵ La Disposición Final Trigésimo-Primera supone la modificación de los arts. 53 y 54.

⁵⁶ BOE núm. 180 de 29 de julio de 2015.

⁵⁷ La Disposición final cuarta supone la modificación del art. 4.6.

⁵⁸ La Disposición final cuarta supone la modificación del art. 52.2.

⁵⁹ BOE núm. 239 de 6 de octubre de 2015.

⁶⁰ La Disposición final octava modifica el art. 48.

⁶¹ Tras su toma de posesión, la nueva Directora General de Apoyo a Víctimas del terrorismo del Ministerio del Interior, Montserrat Torija Nogales, afirmó en una entrevista: «no vamos a cejar en el empeño de aprobar en la ONU el estatuto internacional de la víctima del terrorismo». Revista Fundación Víctimas del Terrorismo. Nº 20, marzo 2020, p. 19.

⁶² BOCG. Congreso de los Diputados. Serie D. Número 297. 14 de febrero de 2018. Pp. 20 y 21. Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre el impulso en la agenda internacional de la relevancia y la memoria de las víctimas del terrorismo.

los protocolos a seguir en los distintos países, asegurando que «todos los afectados tengan y se vean amparados por los mismos derechos», eliminando cargas administrativas y regulando apoyo determinado a las víctimas de acuerdo con sus características específicas».

Una de las expresiones más notables de ese interés por la armonización de políticas de atención a las víctimas es la Directiva 2017/541/UE, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo señala en sus considerandos 27 a 29 tres obligaciones de los Estados miembros en relación con la adopción de medidas de protección, apoyo y asistencia a las víctimas. Lo cual denota la intención de establecer una protección similar en todos los estados miembros.

Parece lógico que este empeño internacional guarde congruencia con nuestro ordenamiento interno, y, en consecuencia, que contemos con nuestro propio estatuto para las víctimas del terrorismo, a través del cual proporcionen los mismos derechos y las mismas prestaciones a todas ellas.

Podemos apoyar esta idea en el contenido del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)⁶³, que ya en 2013 diagnosticó en el ámbito de la asistencia a las víctimas del terrorismo la existencia de duplicidades⁶⁴, y la necesidad de potenciar la planificación conjunta⁶⁵.

5.1. La búsqueda de una mayor homogeneidad en la asistencia a las víctimas

En efecto, este informe admitía que una parte importante de la tarea de apoyo a las víctimas del terrorismo tiene un carácter asistencial, de competencia autonómica, «salvo la que corresponde al Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1. 1ª CE)». Ello ha dado lugar, continúa diciendo este informe, «a que se detecten ineficiencias referidas a la desigual cobertura de las víctimas de atentados terroristas en función del lugar de residencia, así como posibles solapamientos de medidas de fomento y apoyo al movimiento asociativo».

Para empezar, antes incluso de entrar a analizar el catálogo de prestaciones de cada Comunidad, se detectan diferencias en la atención a las víctimas⁶⁶:

⁶³ Informe presentado al Consejo de Ministros del 21 de junio de 2013 con un conjunto de medidas dirigidas a la mejora y simplificación del funcionamiento de las administraciones públicas. El informe recoge un total de 218 medidas. https://administracion.gob.es/pag_Home/ca/dam/jcr:4c4e8573-6220-4b6a-9397-8f95e566b42a/INFORME-LIBRO.pdf

⁶⁴ *Ibidem* p. 111.

⁶⁵ *Ibidem* p. 95.

⁶⁶ Idea que quedó desarrollada en HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA.: «La aportación de Castilla y León al régimen jurídico de atención a las víctimas del terrorismo en España: la Ley 4/2017 de 26 de septiembre». *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 47. Enero 2019. Pp. 187 y 188.

- a) En la propia definición del ámbito subjetivo de aplicación de la ley correspondiente.
- b) En el modo de acreditar la condición de víctima.
- c) En el ámbito territorial de aplicación de las medidas.
- d) En lo relativo al ámbito temporal de aplicación de las medidas.
- e) En el modo de regular la concurrencia de las ayudas autonómicas con las de la Administración General del Estado o de otras Administraciones

Y si nos detenemos a analizar la asistencia entre Comunidades las diferencias no son menores.

Sirvan de ejemplo la asistencia sanitaria en la que en el caso de la norma del País Vasco (art. 18) incluye «los gastos derivados de la necesidad de rehabilitación, con independencia de si estuvieren o no incluidos dentro de los parámetros de protección sanitaria ordinaria». Y esta misma Ley, junto con la de Murcia, que incluye también «los gastos generados por el acompañamiento del enfermo fuera de la Región».

Idéntico argumento se puede utilizar respecto de otros ámbitos asistenciales. Así, en el ámbito educativo, mientras que la Ley 29/2011 establece la exención de tasas académicas y algunas ayudas al estudio para toda España, cada Comunidad regula sus particularidades. Por ejemplo, Castilla y León regula exenciones la participación en los programas de conciliación de la vida familiar, laboral y escolar (art. 7.1. ^a), establece un coeficiente corrector en el cálculo de la renta para las ayudas al estudio (art. 5), o se establece la gratuidad del servicio de comedor escolar cuando se acrediten motivos de renta (art. 6).

Sin pretensión de exhaustividad, algo similar ocurre en materia de vivienda habitual de las víctimas. La solución que ofrecen la Ley 29/2011 (art. 37) y las de Andalucía (art. 23), Navarra (art. 23), Valencia (art. 21 bis), Extremadura (art. 15) y País Vasco (art. 22) es acudir al acceso a las viviendas de protección oficial, en régimen de venta o alquiler, de protección oficial o de precio tasado. Solo la ley de Murcia omite la referencia a este tipo de ayuda. Y Aragón (DA 1.^a) la prevé, pero no vinculada a la situación de necesidad.

Por estas diferencias, que se detectan más acusadas en la asistencia a las víctimas de los diversos sectores de la acción administrativa, el Gobierno se comprometió en el citado informe CORA a adoptar un instrumento de planificación conjunta entre el Estado y las CCAA en esta materia en el marco de un órgano de cooperación. «La finalidad sería evaluar los distintos programas de subvenciones, convenios con asociaciones y entidades de apoyo al colectivo de víctimas del terrorismo, así como las ayudas a víctimas del terrorismo con el objetivo de optimizar los recursos destinados a tal fin, lo que permitirá alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de recursos»⁶⁷.

Lo que se hizo fue poner en funcionamiento un grupo de trabajo técnico para instrumentar esa colaboración entre el Ministerio del Interior y los representantes de las

⁶⁷ P. 111.

CCAA en materia de apoyo a víctimas del terrorismo. Estas reuniones, foro de encuentro y de cooperación entre las Administraciones estatal y autonómicas, han pretendido favorecer el desarrollo de políticas públicas destinadas a la mejora del tratamiento a las víctimas, con desconocido resultado homogeneizador.

La alternativa a ese grupo de trabajo sería crear una conferencia sectorial, como órgano de cooperación multilateral relativa a un sector concreto de actividad pública (previsto en el art. 147 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁶⁸). Esta conferencia sectorial sobre víctimas del terrorismo se sumaría a las cuarenta y cinco ya existentes⁶⁹.

Incluso existe una tercera vía, consistente en que esas conferencias sectoriales se ocupen, cada una en el ámbito de su competencia, de las víctimas del terrorismo. De hecho, en el caso de la atención sanitaria esta fue la vía por la que optó el art. 31 de la Ley 29/2011, cuando encomendó funciones homogeneizadoras al Sistema Nacional de Salud, y en concreto a su Consejo Interterritorial. Es más, la Disposición Adicional segunda de la misma ley preveía la creación de una «Comisión de Tratamiento de las Víctimas del Terrorismo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud», compuesta por representantes de las CCAA, de la que no consta su funcionamiento.

5.2. La necesaria resolución de las diferencias existentes entre víctimas del terrorismo a efectos indemnizatorios

a) *Las diferencias generadas por la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo*

Bajo la vigencia de esta Ley de 1999 la fijación del importe de la indemnización la fijaba la sentencia, y el Estado se comprometía a abonar dicha cantidad completa. Ya por entonces, las víctimas que carecieron de sentencia firme recibirían la cuantía prevista para los diversos daños en una tabla incorporada en el anexo de la Ley.

Lo que vino a producirse fue una situación en la que los tribunales fijaron y el Estado abonó, indemnizaciones muy superiores a las marcadas por la Ley de 1999 para las víctimas que no habían obtenido sentencia.

⁶⁸ BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015.

⁶⁹ https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Constituidas.html

b) La insuficiente corrección realizada por parte de la Ley 29/2011 de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo

La Ley de 2011 parece que busca corregir la diferencia generada con la Ley de 1999 con dos medidas:

- Por un lado, se modificó al alza el baremo de las indemnizaciones para las víctimas que no tuvieran sentencia.
- Por otro lado, se establecieron límites en las cuantías que abonaría el Estado en concepto de responsabilidad civil fijada por sentencia. La víctima ya no iba a cobrar el total de lo fijado en sentencia. En la práctica, esas cuantías que sirven de tope son las que realmente cobra la víctima con sentencia, ya que esta siempre marca cantidades superiores⁷⁰. Lo sorprendente es esas cantidades fijadas para las víctimas con sentencia son muy superiores a las establecidas para las víctimas sin sentencia.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar las diferencias para todas las situaciones:

	RESARCIMIENTO LEY 1999 A VÍCTIMAS SIN SENTENCIA	RESARCIMIENTO LEY 1999 A VÍCTIMAS CON SENTENCIA	RESARCIMIENTO LEY 2011 A VÍCTIMAS SIN SENTENCIA	RESARCIMIENTO LEY 2011 A VÍCTIMAS CON SENTENCIA (límites)
Fallecimiento	138.232,8 €	La cantidad íntegra fijada en la sentencia	250.000 €	500.000 €
Gran invalidez	390.657,9 €		500.000 €	750.000 €
Incapacidad permanente absoluta	96.161,94 €		180.000 €	300.000 €
Incapacidad permanente total	48.080,97 €		100.000 €	200.000 €
Incapacidad permanente parcial	36.060,73 €		75.000 €	125.000 €
Lesiones no invalidantes				

⁷⁰ La Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal) número 65/2007 de 31 octubre, sobre los atentados del 11 de marzo de 2004, fijaba una indemnización de 900.000 euros por cada uno de los 193 fallecidos. En ese supuesto en concreto, el Estado, en caso de haber estado vigente la Ley de 2011, hubiera asumido el pago de 500.000 euros en caso de fallecimiento, en vez del total de los 900.000 que preveía la Ley de 1999, y que realmente se hizo efectivo.

Esta diferencia la han denunciado expresamente, las víctimas de los atentados yihadistas de Barcelona y Cambrils de 17 de agosto de 2017, según publica el diario digital El Periódico, el 30 de noviembre de 2018: «Las víctimas de Barcelona quieren forzar una indemnización como la del 11-M».

c) *Las indemnizaciones reguladas por la legislación autonómica; la desigualdad en virtud de criterios territoriales*

La tercera de las diferencias generadas en el estatuto de víctimas del terrorismo en España respecto a las indemnizaciones deriva de la legislación autonómica, en la que nos encontramos estas particularidades:

- Las leyes de Andalucía, de la Comunidad Valenciana y de Extremadura prevén complementar las cantidades concedidas por el Estado en un 30 por ciento.
- La Ley de Murcia, establece también la cantidad del 30 por ciento de incremento de la cantidad concedida por la Administración estatal, con el límite de 60.000 euros.

La normativa de Aragón también concede un 30 por ciento, pero no de lo concedido por el Estado, sino de la que resultaría de aplicar los criterios establecidos en la legislación estatal sobre víctimas del terrorismo. Y excluye las indemnizaciones que, en su caso, hubiera podido abonar la Administración General del Estado en concepto de responsabilidad civil u otros conceptos de carácter extraordinario.

- A pesar de la loable intención de esta ayuda, no se han tenido presentes dos circunstancias generadoras de desigualdad:
- Una, que hay Comunidades que no las han regulado, y otras que lo han hecho a su manera.
- Otra, que el añadir un 30 por ciento a las cantidades percibidas del Estado, lo que hace es profundizar en las diferencias preexistentes que ya han sido comentadas.

d) *Resultado final*

Hoy, bajo la vigencia de la Ley de 2011, los beneficiarios de la indemnización por fallecimiento cuyo atentado no hubiera sido juzgado tienen derecho a percibir 250.000 euros. Y en un supuesto idéntico de fallecimiento, pero con sentencia que marque una responsabilidad civil superior a 500.000 euros, sería esta la cantidad que percibirían.

No obstante, si tenemos presente también los efectos causados por la Ley de 1999 nos encontramos con tres tipos de víctimas desde el punto de vista de las indemnizaciones (aplicamos aquí solo a efectos ejemplificativos el caso de fallecimiento):

- Las víctimas que no tienen sentencia. Indemnización de 250.000 euros. Aunque la Ley de 1999 marcaba una cantidad inferior, se cobró la diferencia con la Ley de 2011. Si la víctima es de Andalucía, Valencia, Extremadura o Aragón serían 325.000 euros en total. Y si es de Murcia, 310.000 euros.

- Las víctimas que tienen sentencia bajo la vigencia de la Ley de 1999: cantidad fijada sin límite. Más el 30% de esa cantidad en Andalucía, Extremadura, Valencia o Aragón, y en Murcia con el límite de 60.000 euros.
- Las víctimas que tienen sentencia bajo la vigencia de la Ley de 2011: cantidad fijada con el límite de 500.000 euros. En Andalucía, Extremadura, Valencia y Aragón, 650.000 euros. Y Murcia 560.000 euros.

e) Propuesta de solución

Lo que queda por hacer es, en primer lugar, y siguiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo desde 2015⁷¹, equiparar las indemnizaciones de las víctimas que no tienen sentencia respecto de las que sí la tienen, todo ello con referencia a la Ley de 2011.⁷²

En segundo lugar, convendría coordinar desde el Ministerio del Interior la actividad indemnizatoria de las CCAA, y establecer alguna acción compensatoria para las víctimas que no cuenten con la ayuda autonómica.

En tercer lugar, si hay que establecer vía indemnización algún tipo de discriminación positiva en favor de alguna víctima, ha de ser en favor de aquellas cuyo caso haya prescrito por el transcurso del tiempo. En estos casos queda justificada la ampliación de la indemnización, no solo por el perjuicio ocasionado por no cerrar el asunto judicialmente, desconociendo la verdad de lo sucedido, sino también porque la prescripción se produce por una inactividad del Estado, y por la falta de colaboración de terroristas cuya banda ha sido interlocutora en una negociación con aquel.

5.3. Defensa del honor y la dignidad de las víctimas

a) La tutela institucional en el caso de las Administraciones gobernadas EH Bildu

El art. 61 de la Ley 29/2011, que regula la «tutela institucional y apoyo a las víctimas del terrorismo» ha de ser aplicado hoy teniendo presente que partidos políticos como EH Bildu y Sortu están gobernando las instituciones o dando apoyo parlamentario a gobiernos de otros partidos.

Son esas mismas instituciones las que han de hacer efectivo el mandato de la Ley en su art. 61.2 y 3 a través del cual deben adoptar «las medidas necesarias» para dar cumplimiento a la prohibición de exhibir públicamente monumentos, escudos, insig-

⁷¹ Informe anual 2015 y debates en las Cortes Generales. Defensor del Pueblo. P. 202.

⁷² En la fecha de la entrega de este trabajo, el Senado está tramitando una Moción del G.P. Popular presentada el 23 de abril de 2020, por la que se insta al Gobierno a llevar a cabo esa equiparación. N° exp. 661/000212. Pendiente de evaluación del coste económico.

nias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas o de exaltación o enaltecimiento individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas. Y también se les encomienda a las mismas instituciones prevenir y evitar «la realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, exaltación del terrorismo, homenaje o concesión pública de distinciones a los terroristas».

Pues bien, esas instituciones no solo no adoptan medidas contra la humillación a las víctimas, sino que las promueven. El ayuntamiento de Galdakano, por ejemplo, utilizó en octubre de 2019 la casa de la cultura municipal para una exposición de un etarra que cumple cuatro condenas en España desde enero de 2018, cuando fue entregado por Francia. Otro ejemplo: la Universidad del País Vasco albergó en diciembre de 2019 una conferencia de un etarra que acababa de cumplir treinta años de condena organizada por la red de apoyo a los presos de ETA. Más aún: en julio de 2019 el ayuntamiento de Oñate homenajeó a un etarra que salía días atrás de la cárcel tras cumplir 22 años de condena de los 82 a los que estaba sentenciado. En otros casos lo que se produce es permisividad, y así, en febrero de 2020, se permite la celebración de un homenaje a una etarra que también salía de la cárcel, en el casco viejo de Bilbao con el silencio de las instituciones.

A mayores, quienes deberían velar por el cumplimiento de esta obligación de las corporaciones locales son los delegados del Gobierno en las CCAA, a los efectos de su reclamación de oficio ante los Tribunales de justicia que sean competentes. Pero actualmente se da la circunstancia de que el Gobierno de España, del que depende ese delegado, sustenta su mayoría parlamentaria en uno de los partidos promotores de esos actos (EH Bildu).

Por lo tanto, es necesario llevar a cabo una modificación legal que concrete cuáles son esas «medidas necesarias» a las que se refiere la Ley y que haga efectivo y con consecuencias este mandato a las Administraciones Públicas y al Delegado del Gobierno.

b) La mejora de la defensa del honor y la dignidad de las víctimas del terrorismo

El Colectivo de Víctimas del Terrorismo COVITE contabilizó durante el año 2019 110 actos públicos de culto al terrorista, durante 2018, 198, y durante 2017, 76.

A pesar de esta realidad, la evolución jurisprudencial, debida fundamentalmente a una Directiva Comunitaria del año 2017⁷³, introdujo la idea de que la apología del terrorismo ha de ser punible únicamente cuando conlleve la incitación a la comisión de actos terroristas.

⁷³ Considerando 10 de Directiva 2017/541/UE, 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.

Estando así las cosas, el TC, en reciente Sentencia 35/2020, de 25 de febrero de 2020⁷⁴ ha anulado la STS de 18 de enero de 2017, que condenaba a César Augusto Montaña Lehman a un año de prisión, con seis años y seis meses de inhabilitación absoluta por un delito de enaltecimiento del terrorismo o humillación a las víctimas por escribir determinados mensajes en las redes sociales⁷⁵.

Ninguna de las sentencias relacionadas con este caso tiene presente que los mensajes que constituyen el objeto de la controversia comienzan en el mes de noviembre de 2013, paralelamente a las decenas de excarcelaciones de terroristas de ETA y de GRAPO provocadas por la derogación de la doctrina Parot mediante la STEDH de 21 de octubre de 2013, y en medio de un ambiente de indignación y de desmoralización por parte de los movimientos asociativos de víctimas y de buena parte de la sociedad.

La sentencia del TC considera que se ha vulnerado el derecho a la libertad de expresión del recurrente porque el TS ha negado la necesidad de valorar la intención comunicativa en relación con la autoría, contexto y circunstancias de los mensajes emitidos. Y, en consecuencia, no ha cumplido con la exigencia de apreciar si la conducta enjuiciada formaba parte del ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión.

Sin embargo, estamos más de acuerdo con el voto particular que recuerda cómo la sentencia recurrida sí ha considerado que «... la ironía, la provocación o el sarcasmo -en palabras del acusado, el nihilismo surrealista- que anima sus mensajes de humillación de las víctimas, hacen viable una causa supralegal de exclusión de la culpabilidad». O que, «no se trata de penalizar el chiste de mal gusto, sino que una de las facetas de la humillación consiste en la burla». Pero sobre todo cuando afirma que «se nos escapa en qué puede contribuir a la formación de una opinión pública libre difundir, por ejemplo, que quien sufrió el secuestro más largo de la historia de España debería volver a pasar por tal experiencia»⁷⁶.

Estando así las cosas, el Gobierno de España ya había reconocido el problema de los continuos homenajes a las víctimas que atentan contra la dignidad de las víctimas y de la sociedad. Así, en respuesta a una pregunta escrita al Gobierno el 30 de noviembre de 2018, se especifica que se plantea «incluir un Título específico en la Ley sobre políticas de memoria comprensivo de todas las medidas y acciones que deban fomentarse y/o ejecutarse por parte de los poderes públicos en defensa de su derecho a la dignidad y a la memoria». Y se reconoce que «dentro de estas medidas se contemplan las de sanción en la esfera administrativa de todos los actos que menosprecien o humillen la dignidad de las víctimas y de sus familias, sin dejar a un lado la

⁷⁴ BOE núm. 83, de 26 de marzo de 2020.

⁷⁵ Sirvan de ejemplo: «El fascismo sin complejos de Esperanza Aguirre me hace añorar hasta los GRAPO» (11 de noviembre de 2013), «A Ortega Lara habría que secuestrarle ahora» (27 de enero de 2014), «Street Fighter, edición post ETA: Ortega Lara versus Eduardo Madina» (30 de enero de 2014).

⁷⁶ Voto particular formulado por el Magistrado Alfredo Montoya Melgar.

importantísima vía penal como castigo a estas conductas»⁷⁷. En esa línea iba también la consulta pública que inicia el Gobierno en 2018 para la reforma de la Ley 29/2011, que analizaremos posteriormente.

Paralelamente, el Grupo Parlamentario Ciudadanos realizaba una Proposición de Ley de modificación de la Ley de 2011, que pretendía la regulación de las infracciones y sanciones por las conductas previstas en la propia Ley que impliquen enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas⁷⁸. Y se proponían sanciones que oscilaban iban de los 50.000 euros a los 250.000 euros.

Poco tiempo después, el mismo grupo parlamentario, en una nueva Proposición de Ley de Memoria, Dignidad y Reparación de todas las Víctimas del Terrorismo, perfilaba esta propuesta⁷⁹, tipificando como sancionables las siguientes conductas: «a) El incumplimiento del deber de colocar una placa conmemorativa y explicativa de las víctimas mortales de actos terroristas en el lugar de perpetración», «c) La denominación de calles del callejero municipal con referencias directas o indirectas a terroristas o grupos terroristas», o «e) El deterioro deliberado de los Lugares de Memoria de las víctimas del terrorismo». Y establecían sanciones de entre 2.000 euros a 150.000 euros.

La puesta en marcha la potestad sancionadora de la Administración en esta materia nos parece una solución razonable y necesaria, que concuerda con las «Conclusiones y recomendaciones del Comité Especial sobre Terrorismo» de diciembre de 2018 del Parlamento Europeo.

5.4. Otros déficits detectados en la Ley 29/2011 necesitados de reforma

El 18 de abril de 2018, el Ministerio del Interior sometió a consulta pública un documento que contenía las posibles reformas de la Ley 29/2011 con la finalidad de mejorarla y adaptarla a las nuevas circunstancias⁸⁰. En el mismo se enumeran los déficits detectados en relación con ciertos derechos de las víctimas ya existentes y también problemas relacionados con la aplicación de determinados preceptos de la norma:

- La falta de equiparación de las indemnizaciones previstas para los casos con y sin sentencia judicial, como consecuencia de los diferentes límites máximos previstos en la ley.

⁷⁷ Pregunta escrita 684/48330 del senador Oyarzabal de Miguel.

⁷⁸ BOCG Congreso de los Diputados. Serie B. XII Legislatura. Proposiciones de Ley. Núm. 232-1. De 16 de marzo de 2018.

⁷⁹ BOCG Congreso de los Diputados. XII Legislatura. Serie B. Proposiciones de Ley. Núm. 310-1. De 21 de septiembre de 2018.

⁸⁰ Consulta pública del art. 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. http://www.interior.gob.es/documents/642012/7209382/Consulta_publica_previa_reforma_Ley_29_2011.pdf/efc47276-1b39-4201-9e0e-de5ba67f2128

- Dificultades para acreditar los requisitos para ser beneficiario de la ley en la condición de amenazado, procedentes del tiempo transcurrido y de la rapidez con la que en muchos casos esas personas abandonaron el País Vasco.
- Los plazos establecidos para presentar las solicitudes han dejado fuera de las ayudas a las algunas víctimas, por desconocimiento o por otros motivos.
- Se detecta la ausencia de medidas de apoyo a los hijos de las víctimas fallecidas, más allá de las indemnizatorias que traen causa en el fallecimiento del progenitor.
- Interrelación entre el apoyo psicológico inmediato, posterior, las ayudas para los tratamientos psicológicos y psiquiátricos y las indemnizaciones por daños psíquicos.
- Acceso de víctimas a procesos e información judicial.
- La adaptación al nuevo contexto en el que se ha incrementado el ataque del terrorismo yihadista, con un creciente número de víctimas españolas.
- La acomodación necesaria de la Ley al cese de la actividad criminal de ETA, con el consiguiente intento de blanquear su pasado.
- La necesidad de crear un Registro Oficial de Víctimas, hasta el momento inexistente.
- El reforzamiento de las acciones ya reguladas en relación con los homenajes a los terroristas con otras complementarias.