

Estudio sobre

LOS DERECHOS DE LAS
VÍCTIMAS DE ETA

SU SITUACIÓN ACTUAL





Estudio sobre

**LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE ETA
SU SITUACIÓN ACTUAL**

Madrid, 2016

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

Sumario

Presentación	5
1. Vulneración de los derechos humanos	9
2. La situación de las víctimas y de sus familiares	19
2.1. La Ley de Protección Integral de 2011.....	19
2.2. Relaciones entre la Administración y las víctimas	28
2.3. Los nuevos derechos del Estatuto de la Víctima de 2015	35
2.4. La actuación de las víctimas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos	39
3. Situación penitenciaria de los autores de atentados terroristas.....	42
3.1. Derechos de las víctimas en el ámbito penitenciario	42
3.2. La colaboración con la justicia de los autores de los delitos como requisito para la obtención de beneficios penitenciarios.....	42
4. El relato y el recuerdo de los atentados terroristas de ETA en la historia.....	44
4.1. El Centro de la Memoria de Vitoria	44
4.2. El relato internacional: la presencia de las víctimas en los foros políticos y académicos internacionales	46
4.3. Historiografía del terrorismo de ETA.....	51
4.4. Las víctimas del terrorismo de ETA en la educación de los jóvenes	52
4.5. Archivos históricos: documentación judicial y administrativa	66
Conclusiones	69
Recomendaciones	71
COLABORACIONES	75
El contexto del discurso sobre las víctimas del terrorismo: su significado político, por Joseba Arregui.....	77
El daño psicológico en el tiempo, por María Paz García-Vera y Jesús Sanz ...	85

SIGLAS EMPLEADAS EN EL ESTUDIO

AGA	Archivo General de la Administración
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CA	Comunidad autónoma
CCAA	Comunidades autónomas
CC.OO.	Confederación Sindical de las Comisiones Obreras
CE	Constitución española
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CODEXTER	Comité de Expertos sobre el Terrorismo del Consejo de Europa
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
COVITE	Asociación Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco
CP	Código Penal
CTITF	Counter Terrorism Implementation Task Force (Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo)
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOGV	Diario Oficial de la Comunitat Valenciana
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FRAP	Frente Revolucionario Antifascista Patriótico
GAL	Grupos Antiterroristas de Liberación
GRAPO	Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
LECR	Ley de Enjuiciamiento Criminal
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UE	Unión Europea

PRESENTACIÓN

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 23 de abril de 2015 la siguiente moción:

«El Congreso de los Diputados:

1. Condena los crímenes cometidos por la banda terrorista ETA, que fueron ejecutados sin que quepa justificación alguna, y a sus autores y a quienes los apoyaron en el País Vasco y Navarra, y respalda la acción de la Justicia para su total esclarecimiento y para la determinación de si tales crímenes, además de su consideración en el ámbito moral y social, fueran constitutivos jurídicamente de delitos de genocidio o lesa humanidad, contribuyendo a preservar la memoria y dignidad de las víctimas, así como la verdad histórica de los hechos.
2. Encomienda al Defensor del Pueblo, Alto Comisionado de las Cortes Generales para los Derechos Fundamentales, que proceda a elaborar un estudio específico sobre la afectación de los derechos humanos de todas las víctimas de tales delitos y su situación actual, con recomendaciones dirigidas al conjunto de las Instituciones del Estado.
3. Reitera los acuerdos adoptados con fecha 11 de marzo de 2009 y 15 de octubre de 2014 por la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara en relación con la inclusión de los delitos de terrorismo en el ámbito de competencia de la Corte Penal Internacional».

Para dar respuesta al punto segundo de esta moción, la institución del Defensor del Pueblo decidió elaborar un estudio, en el formato habitual de los utilizados para muy diversas cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales y el funcionamiento de las Administraciones Públicas, y formular las correspondientes Conclusiones y Recomendaciones. La elaboración del estudio que aquí se presenta, además de ser una respuesta favorable a lo solicitado por el Congreso de los Diputados, prosigue las actuaciones que se realizan en la institución en defensa de los derechos de las víctimas del terrorismo.

Se consideró conveniente consultar algunos extremos del estudio a personas que por su cualificación y experiencia profesional pudieran aportar sugerencias y hacer

observaciones. Así, en octubre de 2015, se celebró una reunión a la que asistieron las siguientes personas: Javier Zaragoza, fiscal jefe de la Audiencia Nacional; Carlos Fernández de Casadevante, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid; José Álvarez Junco, catedrático emérito de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos y Sociales en la Universidad Complutense de Madrid; Juan Pablo Fusi, catedrático de Historia en la Universidad Complutense de Madrid; Luis Rodríguez Ramos, catedrático de Derecho Penal de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; y María Paz García-Vera, profesora de Psicología de la Salud de la Universidad Complutense de Madrid. Se sometió a su consideración un índice de cuestiones a abordar en el estudio, y posteriormente, se les remitió el borrador del estudio. La institución del Defensor del Pueblo les agradece, muy especialmente, sus observaciones y consideraciones.

Además, al objeto de conocer la opinión de víctimas del terrorismo, así como de la Administración, se convocó a diversas personas y entidades para escuchar sus opiniones. Asistieron a estas reuniones la Asociación Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado Víctimas del Terrorismo; la Asociación Dignidad y Justicia; Carmen Alba, directora de la Oficina de Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional; Florencio Domínguez, director del Centro de la Memoria de Vitoria; la Asociación Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco (COVITE); Ángel Yuste, secretario general de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior; Ana Iríbar, de la Fundación Gregorio Ordóñez; María del Mar Blanco, presidenta de la Fundación de Víctimas del Terrorismo; Joseba Arregui, escritor y profesor universitario; Sonia Ramos, directora general de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior; Mikel Buesa, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid; Teresa Jiménez-Becerril, diputada en el Parlamento Europeo; y la Asociación de Víctimas del Terrorismo.

En estas reuniones se informó acerca de los aspectos del estudio y se escuchó las consideraciones que se formularon. Se recibieron también dos informes solicitados a la Subsecretaría del Ministerio del Interior y a la Fiscalía de la Audiencia Nacional, que han resultado del máximo interés.

A todas las personas, asociaciones así como a los organismos e instituciones que nos han manifestado sus opiniones les agradecemos su importante colaboración. Además, debemos dejar constancia de que la responsabilidad del estudio es exclusivamente de la institución del Defensor del Pueblo.

Para los trabajos de redacción se ha contado también con la ayuda de Fernando Nistal González, profesor en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Comunicación de la Universidad CEU San Pablo de Madrid. El estudio a su vez se acompaña de dos colaboraciones: «El contexto del discurso sobre las víctimas del terrorismo: su significado político», de Joseba Arregui y «El daño psicológico en el

tiempo», de María Paz García-Vera y Jesús Sanz, que completan aspectos del análisis que se efectúa de la situación de las víctimas del terrorismo de ETA.

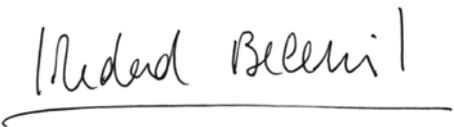
La institución del Defensor del Pueblo, a lo largo de su historia, ha manifestado estar siempre al lado de las personas que han sido y son víctimas del terrorismo. Sabemos que nada puede dar satisfacción a quienes han sufrido por terrorismo porque ni la detención de los autores, ni sus condenas, ni el apoyo que hayan podido recibir tras los atentados pueden calmar el dolor que les acompaña; tampoco podemos olvidar que existe un elevado número de actos terroristas cuyos autores no han sido identificados o no han podido ser llevados a juicio. No cabe mayor injusticia ni mayor atentado a los derechos humanos que los cometidos por terroristas porque el derecho a la vida es el primer derecho fundamental. Por ello, si bien este estudio trata del terrorismo de ETA, muchos de los aspectos que en él se analizan son también extensibles a otros terrorismos sufridos en España, y la condena es igualmente a todos, sin distinción alguna.

Las víctimas mortales del terrorismo de ETA hasta 2009 han sido 864, de acuerdo con los datos a julio de 2016 proporcionados por la Oficina de Asistencia a las Víctimas de la Audiencia Nacional. No debemos olvidar que estas víctimas lo fueron como consecuencia de atentados para acabar con la democracia y el estado de derecho. Fueron concejales, diputados, agentes de la guardia civil, policías, jueces, periodistas, profesores, empresarios, ciudadanos adultos o menores que trabajaban y vivían en un estado de derecho, en una democracia construida con el esfuerzo de muchos, quienes pagaron con sus vidas el objetivo de acabar con ese estado de derecho. No hubo contienda alguna entre dos bandos; hubo una organización que perseguía el terror y una población que lo sufría. Fueron esas 864 personas que tienen nombres y apellidos pero pudieron haber sido otras. Y un alto número de personas han vivido bajo continua amenaza; muchos son los que han tenido que marcharse de su tierra, cambiar de domicilio, buscar un empleo y empezar de nuevo; otros muchos han sufrido las secuelas de por vida por los atentados, y otros han permanecido donde vivían amenazados y han soportado ofensas de todas clases. Son también muchos los que han hablado, han escrito, han denunciado y hoy lo siguen haciendo.

Pero como sabemos que la memoria suele ser selectiva conviene dejar constancia y análisis de los hechos conocidos para que puedan permanecer en el tiempo de manera que permitan saber o recordar las décadas de terror, qué derechos y libertades fueron vulnerados, las leyes que amparan y protegen a las víctimas, qué se ha dicho y se dice en los libros de texto sobre esos años, cómo ha sido la presencia de las víctimas en foros internacionales, cómo es la relación de las víctimas con las administraciones y qué documentación judicial y administrativa existe, cual ha sido el significado de ese terror, y cuales han sido y son las consecuencias psíquicas que ha producido.

Es preciso señalar todo lo hecho para tratar de ayudar a quienes han padecido el terrorismo, para perseguir a los autores y ponerlos ante la justicia, pero también conviene señalar las dificultades en las investigaciones, la no colaboración de algunos países durante mucho tiempo, las múltiples instancias que han intervenido en procedimientos, así como las quejas de las asociaciones y sus legítimas aspiraciones.

Madrid, noviembre 2016

A handwritten signature in black ink, reading "Soledad Becerril", is written above a horizontal line.

Soledad Becerril
DEFENSORA DEL PUEBLO

1. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La asociación Dignidad y Justicia comunicó al Defensor del Pueblo a finales de 2014 la existencia de 377 asesinatos de ETA que, a lo largo de su historia, no han sido resueltos por la Justicia, bien sea porque el delito ha prescrito, por falta de pruebas, por cuestiones burocráticas, negligencias judiciales o por la aplicación de la Ley de Amnistía de 1977. Son muchas víctimas del terrorismo las que todavía hoy no conocen al asesino de su familiar o ser querido¹.

Un 44 % del total de crímenes cometidos por la organización terrorista ETA han quedado sin resolución judicial; ni se sabe quiénes fueron sus autores materiales ni quiénes dieron la orden de ejecutarlos. El periodista Juanfer F. Calderín, que ha analizado con detalle esta situación, habla en los siguientes términos en su libro *Agujeros del sistema: más de 300 asesinatos de ETA sin resolver*.

«Mientras ETA mataba, gran cantidad de expedientes judiciales fueron despachados con desgana e incluso relegados al olvido durante años —demasiadas veces, más de dos décadas— 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

¹ De las 864 víctimas mortales a manos de ETA, la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional ha conseguido vincular hasta el momento (con fecha 15 de enero de 2016) con su causa judicial a un total de 828 relacionadas, a su vez con 577 causas judiciales: 154 en sobreseimiento provisional, 11 en trámite, 25 en archivo definitivo, 2 en sobreseimiento mixto, 360 sentenciados y 25 causas sin estado procesal determinado o en expurgo. En escrito dirigido a la defensora del pueblo, el 4 de julio de 2016, la directora de la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional eleva la cifra que consta de víctimas mortales a 864.

En escrito posterior, de 16 de septiembre de 2016, añade: «Hasta el momento en que se redacta el presente informe, de esas 864 víctimas se ha logrado identificar y vincular con su procedimiento a un total de 843, es decir al 97,5 %. Las referidas 843 víctimas mortales están relacionadas con un total de 597 causas judiciales que en esta fecha presentan el siguiente estado procesal: 381 sentenciados; 143 en sobreseimiento provisional; 20 en trámite; 26 en archivo definitivo; 3 en sobreseimiento mixto; 24 sin estado procesal definido o en expurgo».

No pueden olvidarse a los heridos. El presidente de la Asociación Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado Víctimas del Terrorismo, citaba la cifra de 2.516 heridos en atentados de ETA en su intervención del 19 de julio de 2016, en el curso de verano celebrado en San Lorenzo de El Escorial «Contra la impunidad: crímenes de lesa humanidad de ETA en España en el 70 aniversario de los juicios de Núremberg».

resuelto: había indicios, pruebas, detenidos y hasta confesiones, aunque ni estas ni aquellas llegaron jamás a la Audiencia Nacional»¹.

Además, según el informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional² en enero de 2016, «en términos generales, la víctima del terrorismo a lo largo del tiempo ha permanecido desinformada acerca del proceso penal en el que se encontraban afectos sus derechos [...]. Si la víctima que en un primer momento no se decidió a participar en el proceso por miedo o por hallarse aún bajo los efectos del shock a causa del atentado sufrido, cambiaba su actitud (situación por otro lado muy habitual) y, reponiéndose a sus miedos y a su dolor, decidía finalmente personarse en el procedimiento o al menos obtener alguna información, carecía de los datos necesarios para que la Administración identificara su causa judicial (fundamentalmente, el número de procedimiento) quedándose sin acceso a la información y, a la postre, sin acceso a la justicia»³.

Esa oficina viene trabajando en la creación de una base de datos capaz de relacionar a todas y a cada una de las víctimas del terrorismo de ETA con su procedimiento. Según manifiesta la propia oficina, «una vez creada dicha base de datos, se podrán facilitar cifras oficiales sobre la victimización terrorista en España: cuántas personas han perdido la vida, han sufrido lesiones de diverso grado, han sido amenazadas, secuestradas, coaccionadas, cuántos hubieron de abandonar sus lugares de residencia, etcétera, en orden a la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas del terrorismo y sus familiares, así como en aras de la conservación de la memoria histórica»⁴.

En cuanto al derecho a la verdad, «la víctima del terrorismo, en su condición de víctima de violaciones de derechos humanos, ostenta el derecho a la verdad que le garantiza el acceso a cuanta información exista en los archivos relativa a las investigaciones y procedimientos que se llevaron a cabo para el esclarecimiento de los hechos y la identidad de los autores. La cuestión es que no existiendo un registro oficial de víctimas del terrorismo (mortales y no mortales), ni un registro completo que vincule víctima con causa judicial, ni un registro de causas por delitos de terrorismo en los distintos archivos, se antoja extremadamente difícil asegurar el derecho a la verdad de las víctimas del terrorismo. En la actualidad, las causas judiciales por delitos de terrorismo, lejos de encontrarse en un único archivo, se encuentran dispersas en diferentes fondos dependientes de distintas Administraciones, debido principalmente a

¹ Juanfer F. Calderín, *Agujeros del sistema: más de 300 asesinatos de ETA sin resolver*, Vitoria-Gasteiz, Ikusager, 2014, pág. 25.

² En el año 2006 se crea esta oficina en el seno de la Administración de Justicia, tras casi cuarenta años de actividad criminal de ETA, para ofrecer asistencia a las víctimas del terrorismo y recopilar y registrar la información relativa a los procedimientos judiciales con víctimas. Con todo, hasta 2011 no se aprueba una regulación específica (Ley 29/2011) acerca de la existencia y competencias de esta oficina.

³ *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, págs. 5-9.

⁴ Informe citado, pág. 11.

que la competencia para el conocimiento de estos crímenes correspondió según las fechas a diferentes órganos (de la jurisdicción ordinaria y/o militar)»¹.

Ante esta situación, conviene reseñar el estudio realizado en 2006 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el cual concluye que el derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las infracciones graves de las normas de derechos humanos es un derecho autónomo e inalienable, vinculado a la obligación y el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, realizar investigaciones eficaces y velar por que haya recursos efectivos y se obtenga reparación. En el estudio se afirma, además, que el derecho a la verdad entraña tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y su motivación².

Posteriormente, esa misma oficina elaboró un informe en 2009 sobre *El derecho a la verdad*, en el que se incluía un estudio sobre las prácticas óptimas para el ejercicio efectivo del derecho a la verdad, en particular las prácticas relacionadas con los archivos y los expedientes de violaciones manifiestas de los derechos humanos, así como los programas de protección de los testigos y otras personas que tomen parte en juicios por tales violaciones³.

En cuanto al caso de España se refiere, la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, asume que las víctimas del terrorismo lo son también de violaciones de derechos humanos. Esta realidad, reconocida en su preámbulo, impregna todo su articulado y confiere a la víctima un estatus normativo que comporta obligaciones jurídicas vinculantes para el Estado. Concretamente dice así: «Con la presente Ley, la sociedad española, a través de sus legítimos representantes en el Congreso de los Diputados y en el Senado, rinde homenaje a las víctimas del terrorismo y expresa su compromiso permanente con todas las personas que lo han sufrido o que lo pudieran sufrir en el futuro, en cualquiera de sus formas. Esta Ley es, por tanto, un signo de reconocimiento y de respeto, pero también de solidaridad debida. El apoyo integral que persigue representa el esfuerzo compartido de reparación que las víctimas y sus familias merecen, inspirado por los principios de memoria, dignidad, justicia y verdad»⁴.

Según sostiene el catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Carlos Fernández de Casadevante, «la obligación de investigación

¹ Informe citado, págs. 12-13.

² Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones, tema 17 del programa provisional, 9 de enero de 2006.

³ Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *El derecho a la verdad*. Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, tema 2 de la agenda, 21 de agosto de 2009.

⁴ Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

efectiva es una obligación internacional de comportamiento, de naturaleza procedimental, que deriva de la obligación general de garantía de los derechos humanos presente en los tratados internacionales de derechos humanos [...]. Se trata de una obligación de diligencia, proclamada, interpretada y desarrollada por la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos y codificada por las normas internacionales relativas a las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos que, para ser conforme a los estándares internacionales, debe ser independiente, imparcial, diligente, rápida, completa e idónea para conducir a la identificación y castigo de los responsables»¹. Y añade: «En consecuencia, una investigación que adolece de carencias que debiliten su capacidad de establecer las causas del asunto o/y de identificar a los responsables del hecho victimizador o que tiene por efecto la prescripción de la responsabilidad penal cuando son las propias autoridades las que han permanecido inactivas o han contribuido a esa situación con sus actos u omisiones, no es una investigación efectiva. En tales supuestos, no solo se viola esa obligación internacional, sino también la relativa al derecho a un recurso efectivo dado que —sin investigación efectiva— el recurso es imposible e inútil y no permite a la víctima la obtención de una reparación».

A petición de la Fundación Víctimas del Terrorismo, la Fiscalía de la Audiencia Nacional elaboró un informe en 2011 sobre los crímenes sin resolver de ETA, cuyas conclusiones manifestaron la existencia de 349 víctimas mortales sin resolución judicial, lo que afecta a un número global de 270 procedimientos penales².

El Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco (COVITE), en su informe de 2012 titulado *Garantía de los Derechos Humanos de las víctimas del terrorismo de ETA en España*³, expone que la Presidencia de la Audiencia Nacional y, en concreto, su Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas del Terrorismo, se erigió «en el único departamento judicial que se implicó en la localización de sumarios», y emitió dos informes que matizaron el documento elaborado por la Fiscalía el año anterior. El primero de ellos se publicó en 2012, bajo el título *Balance Provisional sobre la información solicitada por las víctimas de ETA en relación con 349 atentados cometidos por la banda terrorista*. En él se actualizó el análisis de la Fiscalía y se plasmó que, tras un año de trabajo, la oficina había logrado reducir a 25 el número de sumarios extraviados. En diciembre de 2013 vio la luz el segundo informe, titulado *Balance Definitivo sobre la información solicitada por las víctimas de ETA en relación con 349 atentados cometidos por la banda terrorista*. En esta ocasión, el informe dejó

¹ Carlos Fernández de Casadevante Romani, *La obligación de investigación efectiva en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: especial referencia a la práctica española*, publicado en la página web www.reei.org, 2013, págs. 41-42.

² Informe actualizado de la Fiscalía de la Audiencia Nacional sobre causas penales con víctimas del terrorismo, 13 de diciembre de 2011, remitido al Defensor del Pueblo en diciembre de 2015.

³ Informe entregado al Defensor del Pueblo en diciembre de 2015.

claro que, de las causas que la Fundación Víctimas del Terrorismo había puesto en 2010 en manos de la Fiscalía, se habían conseguido identificar todas¹.

En abril de 2015, el Defensor del Pueblo se refirió al «sufrimiento» de los familiares de las víctimas del terrorismo como consecuencia de los retrasos en las investigaciones o, en los casos más extremos, cuando no se esclarece un asesinato. El Defensor del Pueblo acordó, en paralelo a la admisión a trámite de la queja interpuesta por Dignidad y Justicia, solicitar a la Fiscalía General del Estado un análisis de los casos «en los que procedan actuaciones procesales para intentar la depuración de responsabilidades penales» de los 377 crímenes de ETA que existen sin resolver.

Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene ya jurisprudencia asentada sobre los derechos de los familiares de los asesinados, que constituyen una esfera autónoma de protección respecto a los derechos de las propias víctimas directas². Según Dignidad y Justicia, cuando transcurren más de cinco años sin que se haya esclarecido un asesinato, sea por motivaciones terroristas o por otras, existe ya un «sufrimiento» provocado por la inacción de los poderes públicos. Esta es una interpretación extensiva del artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que la asociación entiende que se puede aplicar en España, ya que los derechos constitucionales han de ser interpretados a la luz de la doctrina internacional, según recoge la propia Constitución española de 1978.

Aunque la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo es plenamente de aplicación, cabe destacar, por otra parte, la aplicación que actualmente se está haciendo en España de categorías de Derecho Penal Internacional, concretamente al juzgar los delitos terroristas de ETA como de lesa humanidad.

Debe aludirse al auto de procesamiento de la Audiencia Nacional, de 27 de octubre de 2015, en el que un juez procesó por un delito de lesa humanidad a cinco dirigentes de ETA³. El juez les consideró máximos responsables de los asesinatos cometidos por la banda terrorista desde octubre de 2004, cuando se incorporó al Código Penal español el delito de lesa humanidad (castigado entre veinte y treinta años de prisión). Este procesamiento se llevó a cabo tras las querellas que presentaron Dignidad y Justicia, la Fundación Luis Portero y varias víctimas de ETA. El juez admitió parcialmente a trámite estas querellas en julio de 2015.

El juez consideró que los máximos dirigentes de la organización terrorista no solo tuvieron conocimiento de la planificación de los atentados antes de que se

¹ La Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional realizó una ardua tarea de localización de las causas judiciales sin resolver en distintos archivos y en los libros de registro de diversos órganos judiciales, revisando uno a uno todos los registros de las fechas que interesaban.

² Carlos Fernández de Casadevante Romaní, ob. cit., pág. 37.

³ Juzgado Central de Instrucción nº 3 de Madrid, Auto de Procesamiento de 27 de octubre de 2015 contra cinco dirigentes de ETA por delitos de lesa humanidad.

cometieran, sino que impartieron a sus autores materiales las instrucciones para que los ejecutaran y eludieron intervenir para frenarlos. El juez afirma en el auto que «estos actos en modo alguno pudieron ser ejecutados sin que los autores materiales recibieran órdenes concretas y precisas de los máximos dirigentes de la organización terrorista». Por tanto, se dieron los requisitos exigidos para atribuir a los cinco jefes de la banda durante ese período una «autoría mediata por dominio de la organización».

El magistrado aplicó —por primera vez para atentados terroristas cometidos por ETA— el delito de lesa humanidad, contemplado en el artículo 607 del Código Penal, al entender que estos atentados se cometieron «como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil o parte de ella», y que las víctimas lo fueron por su pertenencia «a un grupo colectivo perseguido por razones políticas» [...]. «Con la eliminación física de las personas que se oponían a sus objetivos o la intimidación ejercida sobre las mismas, lo que buscaba ETA era crear un clima de temor e inseguridad que anulara política y socialmente a los sectores a los que estas personas pertenecían», argumentó el juez. Y añadía: «La violencia de la banda terrorista debe ser considerada una violencia de persecución».

El delito de lesa humanidad fue introducido en el Código Penal por medio de la Ley Orgánica 15/2003. Según explica el auto referido, este tipo de delitos «se define como un delito contra la comunidad internacional y se compone de una serie de conductas básicas, de las cuales, en lo que aquí interesa, la causación dolorosa de la muerte de otra persona o las detenciones ilegales, que ya eran delictivas como delitos ordinarios con anterioridad». Su elevación a la naturaleza de delitos contra la comunidad internacional encuentra justificación en los argumentos anteriormente señalados.

El magistrado continúa su argumentario de la siguiente manera: «El tipo penal contempla dos supuestos en los que la comisión de los hechos de muerte, violación, lesiones, deportación como parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil o contra una parte de ella, serán considerados en todo caso delitos de lesa humanidad: la comisión en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemática de un grupo racial sobre otro, o bien que el hecho se cometa por razón de la pertenencia de la víctima a un grupo o colectivo perseguido por razones políticas, religiosas, étnicas, siendo relevante que sea precisamente esa pertenencia lo que motiva, guía e inspira la actuación de los autores». Por tanto, afirma el juez, «en el caso de autos, la violencia de la banda terrorista ETA debe ser considerada una “violencia de persecución”, lo que supone un ataque generalizado o sistemático contra una parte de la población civil que responde a la estrategia diseñada por la banda para neutralizar a quienes aparecen como un obstáculo para la consecución de sus objetivos políticos, y a partir de la ejecución de dicha estrategia se identifican las víctimas que lo son por la única razón de su pertenencia a los grupos y colectivos perseguidos».

Por último, el juez analiza la cuestión relativa a «la responsabilidad de la cúpula de la organización por los delitos cometidos en nombre de la misma», un asunto

realmente importante en el contexto de las bandas criminales organizadas. Además, el magistrado señala que «la piedra angular del derecho penal internacional la constituye el principio general de responsabilidad individual, según el cual la responsabilidad penal abarca a todas las personas de la jerarquía que en él han tenido algún grado de participación y por hechos consumados, intentados o planificados. Así, son penalmente responsables de un crimen los que lo cometen por acción y omisión y también el que lo ordena, por responsabilidad superior, cuando lo ha ordenado o no lo ha impedido o evitado».

Evidentemente, para las víctimas del terrorismo este auto de procesamiento ha supuesto un avance, tanto para plasmar el verdadero relato de lo que ha sido ETA a lo largo de su historia, como para tratar de hacer justicia y esclarecer los más de 300 crímenes de ETA aún sin resolver. Pero se puede afirmar que, todavía, es un paso insuficiente, pues solo pueden ser juzgados los delitos terroristas como de lesa humanidad a partir de octubre de 2004. Dignidad y Justicia presentó un recurso de apelación para que puedan ser juzgados también los crímenes de ETA anteriores a 2004, que son la mayoría de los cometidos por los terroristas de la banda, recurso que fue desestimado.

Además de analizar este asunto referido al tratamiento de los atentados de ETA como delitos de lesa humanidad, conviene hacer también una mención a la necesidad de la colaboración internacional para ese Derecho a la Justicia que se merecen todas las víctimas del terrorismo. Al igual que la colaboración con Francia ha sido ciertamente exitosa desde mediados de los años ochenta para perseguir a la organización terrorista ETA, no ayuda en absoluto la negación de extradiciones de terroristas por parte de otros países para resolver los delitos que todavía no han quedado resueltos en territorio español.

Bélgica negó la extradición en 2013 de una terrorista —detenida en Gante—¹, tras cursar la Audiencia Nacional dos órdenes de búsqueda y captura. Algunas razones que adujeron desde la Sala de Inculpación del Tribunal de Gante, con diferentes apuntes históricos incluidos para poner en contexto el caso, fueron las siguientes:

«Franco prohibió el euskera inmediatamente después de invadir las provincias vascas. La región fue considerada como la provincia de los traidores y la población fue castigada. Perdieron el derecho de autodeterminación [...]. Franco falleció en 1975. La transición a la democracia fue un proceso paulatino, pero se mantuvo la represión de los vascos. Los hechos ocurridos hace más de treinta años incriminados a la recurrente se sitúan en dicho marco».

¹ La terrorista está acusada de asesinar en Bilbao al teniente coronel Ramón Romeo Rotaeché y de participar en otras acciones terroristas en 1981.

«Del contexto histórico aquí descrito se desprende que la recurrente era activa en el movimiento de resistencia armada como joven veinteañera. Entretanto, es una activa mujer profesional de 55 años con una vida normal en Gante».

«A juicio del Tribunal, Sala de Inculpación, en este caso existen serios motivos para opinar que la ejecución de este mandato europeo de detención infringiría los mencionados derechos fundamentales, ya que los acusados de hechos criminales con móviles presumiblemente terroristas están sometidos en España a un régimen específico de privación de libertad en condiciones inhumanas que pueden ir acompañadas de torturas y un contacto muy limitado con el mundo exterior (familia, defensor y asistentes), al existir indicaciones en tal sentido. En efecto, tales condiciones inhumanas han sido denunciadas recientemente todavía en informes del Comité Europeo para la prevención de las torturas y tratos o castigos inhumanos del Consejo de Europa de 2011».

«El Juez de Primera Instancia y la Fiscalía opinan indebidamente que existe una presunción de respeto por los derechos fundamentales por parte de España, incluso para antiguos miembros de los movimientos de resistencia vascos, a los que la recurrente ha pertenecido presumiblemente. En primer lugar, nunca existe una presunción de respeto por los derechos humanos. En segundo lugar, la misma ley contradice la existencia de una presunción de respeto por los derechos humanos, ya que un sospechoso sujeto a un mandato europeo de detención, tiene el derecho de demostrar o de hacer admisible la existencia de serios motivos para temer una violación de los derechos humanos. Esta garantía adicional se ofrece precisamente dentro del contexto jurídico europeo estricto. Informes de organizaciones internacionales apoyan este temor serio. En tercer lugar, la ley no exige en ningún caso que se demuestre que los derechos fundamentales habrían (sic) serían violados con toda certeza. Teniendo en cuenta las consideraciones arriba expuestas, los demás argumentos aportados por la recurrente y por la Fiscalía ya no son admisibles»¹.

Tras el auto de puesta en libertad, hubo después un recurso de casación no admitido por parte del tribunal. En esta ocasión, la Justicia belga ratificaba la creencia de que existían «serios motivos para pensar que la ejecución de las órdenes europeas de extradición vulnerarían los derechos fundamentales de la persona implicada, tal y como confirma el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos»².

En relación con esta sentencia, el Defensor del Pueblo envió la siguiente recomendación a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación: «Trasladar al Estado belga u otros Estados que pudieran denegar en un futuro la

¹ Sentencia emitida por el juez presidente de la Sala de Inculpación del Tribunal de Gante, 31 de octubre de 2013.

² Auto pronunciado en Bruselas por el Tribunal de Casación, segunda sala, compuesta por el primer presidente y los letrados, en sesión pública de 19 de noviembre de 2013. Recientemente, Bélgica ha vuelto a denegar la citada extradición.

extradición a España de presuntos autores de delitos de terrorismo, en el marco de lo dispuesto en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Ley del Estatuto de la víctima del delito, la mayor información posible sobre el daño causado por el terrorismo y sobre la realidad de nuestro país en materia de respeto y garantía de los derechos humanos»¹.

Hechos como el que se acaba de describir reflejan muy bien el esfuerzo que, desde el entorno de ETA, hacen por instaurar a nivel internacional un relato favorable a sus pretensiones. Sin este trabajo «externo» por parte de sus simpatizantes, nunca hubiera sido posible una decisión como la narrada por parte de otro Estado de la Unión Europea como es Bélgica. Aparte de intentar liberar a la miembro de ETA —hecho que consiguieron—, su segundo objetivo era que países como el belga no reconocieran a España como un Estado plenamente democrático y de derecho.

Por último, cabe mencionar un hecho novedoso respecto a la investigación de los crímenes de ETA por lesa humanidad. La Cámara Criminal y Correccional Federal de Argentina anuló el pasado mes de marzo (2016) el archivo de la querrela presentada por la asociación Dignidad y Justicia en septiembre de 2015 contra 22 miembros de Batasuna y 19 jefes de ETA por delitos de lesa humanidad. Tras esta resolución, el juez tendrá que admitir y abrir un procedimiento contra todos ellos para investigarles como inductores y partícipes de los crímenes de la organización terrorista ETA desde 1994 a 2004. El juez lo hará por el principio de justicia universal, una vez constatado y acreditado ante los tribunales argentinos que en España se limitó la investigación de los crímenes de lesa humanidad cometidos por ETA a los perpetrados a partir del 4 de octubre de 2004, que es cuando se incorporaron esos delitos a la legislación española².

Dignidad y Justicia pretende con esta querrela evitar la impunidad de las 377 víctimas de los asesinatos selectivos y masacres de lesa humanidad cometidos por ETA antes de la incorporación en el Código Penal español de ese tipo de crimen. Esta causa, que comenzó a dar sus primeros pasos en marzo de 2016, primero deberá acreditar que los atentados de ETA han sido investigados y juzgados en España (nunca desde la perspectiva de la lesa humanidad). Aclarado este hecho, llegará el

¹ Recomendación enviada por el Defensor del Pueblo, el 27 de octubre de 2015, a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

² En su resolución, la Cámara Federal argentina señala que los querellantes acuden a los tribunales argentinos por aplicación del principio de jurisdicción universal, para la investigación y el juzgamiento de los responsables de los hechos que tuvieron por víctimas a los concejales del Partido Popular José Luis Caso y Manuel Zamarreño, asesinados el 11 de diciembre de 1997 y el 25 de mayo de 1998, respectivamente, en Guipúzcoa. Según la resolución, «ambos habrían sido amenazados con el objeto de lograr su expulsión del territorio de la comunidad vasca y asesinados ante su negativa, como parte de la política de persecución de la organización ETA y, en particular, como consecuencia de la estrategia de socialización del sufrimiento implementada a partir de que la Mesa Nacional del posteriormente disuelto partido político Herri Batasuna (HB) aprobara en 1994 la Ponencia Oldartzen». *El Mundo*, 4 de marzo de 2016.

momento de proceder contra los querellados, cuya extradición será previsiblemente solicitada para interrogarles en Argentina¹.

En consonancia con la importancia del relato a nivel internacional, en septiembre de 2014 la Secretaría de Estado de Justicia del Gobierno de España aceptó una recomendación del Defensor del Pueblo para trabajar, junto con los Ministerios del Interior y de Asuntos Exteriores, en una explicación más certera en el ámbito internacional sobre la realidad del daño causado por la organización terrorista ETA. Esta recomendación planteaba «el establecimiento de un plan de actuación en el ámbito internacional, fruto de la coordinación entre los Departamentos ministeriales competentes, y con participación en su diseño y ejecución de la Fundación Víctimas del Terrorismo y de las Asociaciones de Víctimas, para un mejor conocimiento del daño causado por el terrorismo en los foros internacionales, particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea». Y añadía después que «había que garantizar la participación de las víctimas en los procesos judiciales internacionales en los que se ventilen cuestiones relacionadas con el terrorismo [...]. Debieran mejorarse los mecanismos para garantizar esta presencia con el apoyo de los poderes públicos»².

Asimismo, entre estas recomendaciones figuraba la de «reformar la ley electoral para que puedan ejercer su voto en el País Vasco aquellos que lo abandonaron por la amenaza terrorista», incorporando también «una reforma legislativa para incluir entre los requisitos de ejemplaridad que debe cumplir un ciudadano para ejercer un alto cargo, el no haber sido condenado por delitos de terrorismo».

Bien es cierto que, en 2012, el Gobierno de España ya planteó la posibilidad de llevar a cabo una reforma de la Ley Electoral para que pudieran votar en los comicios autonómicos los ciudadanos vascos y navarros que se han visto obligados a vivir en otras partes de España por la presión terrorista. La propuesta —que finalmente no salió adelante— implicaba modificar el artículo 33 de la Ley de Régimen Local y permitía votar a quienes acreditaran haber residido en el País Vasco y Navarra durante un plazo mínimo de cinco años desde el 15 de junio de 1977³.

Aunque el número exacto de desterrados es difícil de cuantificar, distintas asociaciones y colectivos de apoyo a las víctimas del terrorismo, como el Foro Ermua, hablan de 200.000 vascos y navarros que han tenido que abandonar sus hogares por la presión terrorista de ETA⁴.

¹ *El Mundo*, 4 de marzo de 2016.

² Recomendación enviada por el Defensor del Pueblo, el 3 de abril de 2014, a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia.

³ Propuesta de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la garantía del voto de los electores desplazados por la presión de la violencia terrorista. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, 24 de julio de 2012.

⁴ *El Mundo*, 25 de julio de 2012.

2. LA SITUACIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y DE SUS FAMILIARES

Existe una larga trayectoria de protección y apoyo a las víctimas, empezando por la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo. Sobre la atención institucional hasta el 2009, hay que destacar la aportación que hizo el Ararteko, con su investigación *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi*¹.

2.1. LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE 2011

La Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, aprobada por consenso de todas las fuerzas políticas, ha sido modificada en diversas ocasiones a lo largo de la legislatura 2011-15, «en aras de solventar ciertas lagunas existentes en la misma² y con el objeto de responder de

¹ Ararteko, *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi*, Vitoria, Ararteko, 2009.

² Modificaciones efectuadas en la Ley 29/2011 por otras leyes para salvar determinadas lagunas que se habían detectado en su aplicación:

- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (disposición final 17ª). Esta disposición introdujo una reforma de calado al texto original de la Ley 29/2011 –menos de un año después de su aprobación– en las siguientes cuestiones:
 - Regulación de los requisitos para ser destinatario de las ayudas y prestaciones (sentencia firme o diligencias judiciales), incluyendo una remisión a los mismos a efectos de acreditar la existencia de amenazas y/o coacciones procedentes de organizaciones terroristas.
 - Se fija un límite máximo de 125.000 € a abonar por el Estado en concepto de responsabilidad civil fijada en sentencia penal.
 - Se amplía la cobertura indemnizatoria de las víctimas españolas que sufren un atentado terrorista en el extranjero, a los casos de lesiones, incapacidad temporal y secuestro (que no habían sido previstos por el legislador de 2011).
 - Recuperación del resarcimiento por actos de secuestro con la cantidad de 12.000 €, pudiéndose incrementar según los días que duró el secuestro y compatible con indemnizaciones por daños personales que hubiera ocasionado el acto.
 - Se prevé la posibilidad, en determinados casos, de conceder anticipos hasta 18.030,36 € a cuenta de la percepción de la indemnización definitiva.
 - Se amplía la posibilidad de acogerse a exenciones de tasas académicas a los hijos de las víctimas fallecidas en acto terrorista.
 - Se traslada la competencia para la tramitación de los procedimientos de concesión de las condecoraciones del Ministerio de la Presidencia al Ministerio del Interior.
 - Se incluye a las Fundaciones y entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas del terrorismo como destinatarias de la actividad subvencionada de la Administración General del Estado.
 - Y finalmente se incorpora una disposición transitoria que regula el régimen aplicable a todas aquellas solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 29/2011 y que se encontraran en tramitación.
- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (disposiciones finales 14ª y 15ª): amplía el ámbito subjetivo en el disfrute de derechos laborales de las víctimas y

forma más efectiva a la política de atención integral a las víctimas del terrorismo», tal y como asegura la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior¹.

Según ese departamento, las diferentes reformas normativas que se han aplicado en favor de las víctimas «se han dirigido principalmente a mejorar la inserción laboral de este colectivo; establecer la exclusión de los miembros de organizaciones terroristas de la posibilidad de ser perceptores de las ayudas e indemnizaciones de la ley; permitir la aplicación del procedimiento administrativo de apremio a la satisfacción del importe satisfecho por el Estado como consecuencia del abono de las indemnizaciones fijadas en sentencia penal en concepto de responsabilidad civil; y completar el sistema de distinciones honoríficas mediante la creación de la Insignia, como un tercer grado de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo»².

El Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco (COVITE) celebra la llegada de esta ley, pero advierte que «más allá de la aprobación de normas y del reconocimiento de derechos, hay que poner el foco sobre la implementación de las primeras y el establecimiento de cauces efectivos para el ejercicio de los segundos [...] la primera reflexión que surge a la vista de la norma en este ámbito concreto es la escueta atención del texto legal cuyo impacto se analiza [...] a dos de los pilares

sus familiares, y prevé que estas personas puedan ser beneficiarias de medidas de bonificación a la contratación y de políticas activas de empleo.

- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (disposición final 27ª): establece, con carácter retroactivo a 23 de septiembre de 2011, que la concesión de las ayudas y prestaciones deberá someterse a los principios contemplados en el Convenio Europeo sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos, nº 116 del Consejo de Europa, aprobado el año 1983. 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. Asimismo, se contempla nuevamente la posibilidad de que, si la víctima incapacitada hubiere fallecido por causa distinta de las secuelas derivadas del atentado, la indemnización la cobraren los familiares directos según el orden de prelación establecido en la propia Ley 29/2011.
- Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (disposición final 31ª). Con efectos desde el 1 de enero de 2014, vigencia indefinida y de aplicación a las responsabilidades civiles pendientes de ser recuperadas por el Estado, se incluye por primera vez que la subrogación del Estado por el abono de la responsabilidad civil derivada del delito se realizará mediante el procedimiento administrativo de apremio previsto en el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. Igualmente se crea un nuevo grado de condecoración de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo, denominada Insignia, y que podrá reconocerse a los que tengan la condición de amenazados, a los ilesos en atentado terrorista, así como a familiares de los fallecidos. La concesión de esta distinción honorífica corresponde al ministro del Interior y será dictada en nombre del rey.
- Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional (disposición final 14ª): amplía el ámbito subjetivo de quienes pueden ser destinatarios de la Insignia también a los familiares de los heridos que hayan sufrido lesiones incapacitantes.
- Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (disposición final 3ª): se reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita a las víctimas del terrorismo con independencia de sus recursos económicos.

¹ Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 1.

² Informe citado, pág. 1.

esenciales sobre los que se sustenta la reparación integral de las víctimas: justicia y verdad»¹.

El nuevo marco legal aprobado en septiembre de 2011 ha sido completado con el Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011. En la elaboración de dicho reglamento, según afirma el Ministerio del Interior, se tuvieron en cuenta las aportaciones de las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo.

Con la aprobación del reglamento, «se ha posibilitado un tratamiento jurídico unitario de las reparaciones, indemnizaciones, ayudas y condecoraciones, reconocidas a las víctimas del terrorismo, que se encontraban hasta entonces reguladas en diversas disposiciones. Este tratamiento jurídico unitario del régimen de indemnizaciones y ayudas ha ido acompañado del incremento de los baremos fijados por cada una de las contingencias por daños personales (fallecimiento, incapacidades permanentes en cualquiera de sus grados, lesiones, etc.), y de los límites máximos en caso de daños materiales, así como de determinadas ayudas a conceder a víctimas y familiares (por ejemplo, para tratamiento psicológico)»².

Además, tal y como resalta la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, «la nueva regulación ha permitido aplicar un trato equitativo a las víctimas del terrorismo con independencia del momento y lugar de comisión de los atentados. Dispone, de esta forma, un régimen transitorio destinado a regular los supuestos de aplicación retroactiva de los resarcimientos, indemnizaciones y ayudas desde el 1 de enero de 1960. En el ámbito territorial comprende los atentados cometidos en territorio español o bajo jurisdicción española y en el extranjero, en este último caso tanto si la víctima es española y los daños han sido causados por actos cometidos por grupos que operen habitualmente en España o dirigidos a atentarse contra el Estado español o los intereses españoles, como si la víctima es española pero los actos cometidos no reúnen las características mencionadas. Asimismo, conviene reseñar la cobertura que también despliega por la referida normativa respecto de los participantes en operaciones de paz y seguridad que formen parte de contingentes de España en el exterior y sean objeto de un atentado terrorista»³.

Sin embargo, la Oficina de la Audiencia Nacional afirma que esta ley y su reglamento «dejan fuera de su ámbito a algunas víctimas como aquellas que sufrieron detenciones ilegales, hechos que supusieron un atentado terrorista contra la libertad y la integridad física y moral de aquellos que lo padecieron»⁴.

¹ Informe citado, pág. 8.

² Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 1.

³ Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, págs. 1-2.

⁴ *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, pág. 19.

En cuanto a las indemnizaciones —aunque más adelante se detallará este asunto—, el Ministerio del Interior señala que, «desde su entrada en vigor, y en el plazo de un año —que finalizó el 19 de septiembre de 2014—, las víctimas han podido solicitar la equiparación de las indemnizaciones por daños personales, por hechos cometidos desde el 1 de enero de 1960 cuando las cantidades percibidas fuesen inferiores a las previstas en la Ley, incluso respecto de aquellos que nunca fueron indemnizados en el pasado teniendo derecho a ello. También se han podido solicitar, en el mismo plazo de un año, las indemnizaciones por daños materiales a quienes nunca fueron reparados, por hechos cometidos desde el 1 de enero de 1960, cuando los solicitantes no hubieran sido resarcidos en su día por no estar previsto en la normativa vigente. En las mismas condiciones, pero sin la limitación del plazo de un año desde la entrada en vigor del reglamento, pueden solicitarse ayudas educativas, ayudas por tratamientos médicos, asistencia psicopedagógica y ayudas extraordinarias»¹.

Junto a estas previsiones², el citado reglamento «contempla la prestación de la asistencia psicológica y psiquiátrica inmediata y sanitaria de urgencia en caso de atentado terrorista; las ayudas para la asistencia sanitaria, psicológica (que se eleva hasta los 3.600 € por tratamiento individualizado), psicopedagógica y psicosocial para las víctimas y sus familiares; las ayudas educativas (que tramita y concede directamente el Ministerio del Interior); el régimen aplicable en materia de vivienda pública; así como un conjunto de derechos reconocidos en el ámbito laboral a los afectados por la actividad terrorista»³.

Precisamente en el ámbito laboral, el Ministerio del Interior destaca varias modificaciones sobre determinadas leyes sectoriales (a lo largo de la legislatura 2011-15) con el objetivo de ampliar la protección y el reconocimiento de nuevos derechos a favor de las víctimas del terrorismo⁴. Por ejemplo, a través del programa LABOR@ se

¹ El reglamento prevé, asimismo, que los amenazados por organizaciones terroristas de forma directa y reiterada —mencionados por primera vez en la Ley 29/2011— tienen derecho a percibir una ayuda extraordinaria de la Administración del Estado, para paliar los perjuicios personales y económicos que la actividad terrorista les hubiere ocasionado. En este sentido, la ayuda extraordinaria puede cubrir los gastos relativos al abandono de domicilio, traslado de localidad, gastos de escolarización y otros que guarden relación con dicha situación. Extraído del informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 2.

² También a raíz de la norma reglamentaria se abrió un plazo de cinco años para solicitar las condecoraciones de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo, que son concedidas por el Ministerio del Interior.

³ Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 3.

⁴ En la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo: se incluye a las víctimas del terrorismo como un colectivo de especial consideración en el ámbito laboral, por especiales dificultades. Se prevé la posibilidad de adoptar acciones y medidas de inserción laboral para el acceso y la permanencia en el empleo.

En la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo: se prevén bonificaciones por la contratación de víctimas del terrorismo.

En el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo: se regula el derecho de las víctimas del terrorismo y de las personas

ha tratado de apoyar a los afectados por el terrorismo y sus familias en la búsqueda activa de empleo. El objetivo de este programa es facilitar la inserción laboral de las víctimas del terrorismo en situación de desempleo o precariedad laboral, ofreciéndoles una red de recursos, tanto laborales como formativos, que facilitan su contratación y mejoran su empleabilidad. Desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de agosto de 2015, el Ministerio del Interior ha mantenido 49 entrevistas con empresas, ha conseguido 260 contrataciones de víctimas del terrorismo y ha intermediado con empresas en 1.714 ocasiones¹.

Empresas como Repsol, PSA Peugeot Citroën, Clece S.A., Page Personnel o Konecra —son solo algunos ejemplos—, y otras que colaboran con el Ministerio del Interior, facilitan la relación de puestos de trabajo vacantes y los perfiles profesionales que demandan para su cobertura. Entre las personas que participan en LABOR@ se seleccionan los candidatos que mejor se adaptan a los perfiles requeridos por las empresas, a las que se entregan sus currículos, para que entren en los procesos de selección de personal. Asimismo, desde el Ministerio del Interior se desarrollan actividades y cursos específicos para mejorar la formación y el acceso al empleo de las víctimas del terrorismo².

Anualmente, el Ministerio del Interior ha organizado, con la subvención del Servicio Público de Empleo Estatal, «Talleres de Empleo de fondos documentales, en los que la mayor parte de las plazas son ocupadas por víctimas del terrorismo. Este tipo de proyectos pretende, por un lado, dotar de la cualificación profesional adecuada para la integración laboral y/o mejora de la ocupación de los alumnos-trabajadores en el oficio de auxiliar de archivos, mediante la formación teórico-práctica especializada y complementada con otras áreas de formación facilitadoras de acceso a la formación y al empleo; por otro lado, tiene como objetivo la realización de una obra de interés social, basada en la recuperación, tratamiento y difusión del Patrimonio Documental del Ministerio del Interior. Hasta finales de 2015 se han realizado y finalizado tres

amenazadas a la reducción de jornada de trabajo o reordenación del tiempo de trabajo, así como el de la movilidad geográfica.

Las tres modificaciones anteriores, que afectan al ámbito laboral, fueron introducidas en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

En la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público —por la modificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional— se incluyen medidas en materia de permisos, movilidad, excedencias y sistemas de provisión de puestos respecto a las víctimas que prestan sus servicios en las Administraciones Públicas, como personal funcionario o laboral, en la línea ya acogida por la normativa laboral para los trabajadores por cuenta ajena.

En la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, se prevén reducciones y bonificaciones sociales a las víctimas del terrorismo que se establezcan como trabajadores por cuenta propia.

Extraído del informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, págs. 5-6.

¹ Informe citado, pág. 6.

² En el año 2014, la Fundación Iberoamérica-Europa colaboró con el Ministerio del Interior impartiendo diversas sesiones formativas sobre *Networking* a víctimas del terrorismo. Durante 2015 se organizó una sesión informativa con el Ministerio de Defensa dirigida a menores de 28 años con el objetivo de abrir una posible carrera profesional en las Fuerzas Armadas. Datos extraídos del informe citado, pág. 7.

ediciones del taller¹, además de una Escuela Taller destinada a jóvenes entre 16 y 25 años»².

Respecto a las indemnizaciones y ayudas que han recibido las víctimas del terrorismo, el Ministerio del Interior hace el siguiente balance: a fecha 31 de agosto de 2015, el número de indemnizaciones y ayudas individuales concedidas a víctimas del terrorismo por este Ministerio en el período 2012-15 ha sido de 2.500, por un importe de más de 117 millones de euros³.

En la siguiente tabla se muestra el número de indemnizaciones reconocidas por tipos de expedientes en el período 2012-15 —contingencias por las que se han reconocido—⁴:

TIPOS DE EXPEDIENTES	VÍCTIMAS INDEMNIZADAS
Fallecimiento	799
Gran invalidez	28
Incapacidad permanente absoluta	158
Incapacidad permanente total	345
Incapacidad permanente parcial	34
Lesiones	511
Incapacidad temporal	2

¹ El 57,60 % de los alumnos participantes han sido víctimas del terrorismo (53 alumnos víctimas de un total de 92). Datos extraídos del informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 7.

² El 26 de diciembre de 2014 se inició un nuevo Taller de Empleo llamado «Fondos Documentales del Ministerio del Interior», cuya gestión directa depende de la Subdirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, y que ha finalizado el 25 de diciembre de 2015. En este taller participaron 24 alumnos trabajadores, mayores de 25 años y en situación de especial vulnerabilidad, como son las víctimas del terrorismo, desempleadas e inscritas en las oficinas de empleo con esta condición y residentes en la Comunidad de Madrid. Del informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 7.

³ Concretamente, 117.292.227,65 € (16.421.063, 79 € en 2012, 17.452.918,76 € en 2013, 68.468.528,62€ en 2014 y 14.949.716,48 € en 2015). Para satisfacer el abono de las indemnizaciones y ayudas derivadas de la aplicación de la nueva normativa, que supuso un importante impacto presupuestario en comparación con ejercicios anteriores, se requirió la solicitud al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, y posterior concesión, de tres ampliaciones de crédito (dos en el ejercicio 2014 y una en 2015), al resultar insuficiente el crédito anual previsto en las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado para esta partida. Datos extraídos del informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 9.

⁴ Informe citado, pág. 10.

Secuestro	14
Lesiones por amenazas	17
Daños materiales	35
Ayudas sanitarias y psicológicas	47
Otras ayudas (becas, ayudas extraordinarias)	133
TOTAL	2.123

La Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo destaca, además, que hay que tener en cuenta que «la nueva normativa nació con la voluntad de resarcir a todas las víctimas que habían sufrido la actividad terrorista desde el año 1960». Por ello, «se ha dado la circunstancia de que en algunos casos ha sido en este período 2012-15 cuando se han abonado por primera vez las indemnizaciones y ayudas a las que tenían derecho, pese a que los atentados que sufrieron habían acaecido años atrás»¹.

La Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional vuelve a llamar la atención sobre la existencia de «un elevado número de víctimas que han manifestado su malestar ante el hecho de que la Ley 29/2011 establezca diferencias en cuanto a la cuantía indemnizatoria a percibir entre aquellas víctimas cuyas causas obtuvieron sentencia y aquellas que se archivaron sin sentencia»². Además, en el trabajo diario de esa oficina «han asistido a un notable número de casos de víctimas del terrorismo que perdieron toda posibilidad de obtener su indemnización por el transcurso del plazo para realizar sus solicitudes. La mayoría de ellas manifiestan no haber tenido con anterioridad conocimiento de que les asistía este derecho, añadiendo a la frustración que supone esa pérdida de su derecho la dolorosa sensación de no haber sido tenida en cuenta por parte de la Administración»³.

¹ 462 víctimas han sido indemnizadas por primera vez en el período 2012-15. En el informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 11.

² El Defensor del Pueblo recomendó la equiparación de indemnizaciones el 13 de julio de 2015. En concreto, «impulsar las iniciativas necesarias para que, en el marco de una eventual reforma de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, o bien en el marco de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, se equiparen, de manera completa o progresivamente, las indemnizaciones por daños personales a cargo del Estado de las víctimas del terrorismo que no disponen de sentencia condenatoria del autor o autores con las de aquellas que sí disponen de tal sentencia».

³ *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, págs. 19-20.

En relación con la cobertura indemnizatoria que la nueva normativa despliega con mayor amplitud respecto de aquellas víctimas que sufran atentados en el extranjero, «el Ministerio del Interior ha reconocido la condición de víctima del terrorismo y ha concedido indemnizaciones y ayudas a 147 afectados, significándose que en estos casos las cantidades a abonar se reducen al 50 % o 40 % de las que les corresponderían de haber acaecido en territorio español, salvo que el atentado sea producido por grupos que operen habitualmente en España, se dirijan contra el Estado español o intereses españoles o afecten a participantes en operaciones de paz y seguridad en el exterior»¹.

En último término, para concluir con este apartado de indemnizaciones y ayudas, el Ministerio del Interior destaca, por su novedad, «la concesión de indemnizaciones y ayudas a personas que reúnan la condición de amenazados por organizaciones terroristas (que hayan sido objeto de amenazas y/o coacciones directas y reiteradas y sean acreditadas en virtud de sentencia firme o diligencias judiciales). Por un lado, se han reconocido indemnizaciones a aquellas personas que, como consecuencia directa y exclusiva de las amenazas terroristas, han desarrollado secuelas de carácter permanente, de tipo psicológico y/o psiquiátrico generalmente, habiendo sido avalado por informes médicos evaluadores. Por otro, a raíz de la aprobación del Reglamento en 2013, se abre la posibilidad de conceder, con carácter retroactivo, ayudas extraordinarias a las personas que han sido objeto de amenazas terroristas, previa acreditación documental, destinadas a facilitar el traslado de localidad, abandono de domicilio, gastos de escolarización y otros que deriven de esta situación. En algunos supuestos, incluso las ayudas extraordinarias han sido abonadas a las viudas de las personas que habían sido objeto de las amenazas terroristas, al haber fallecido estas».

El importe total abonado a víctimas del terrorismo (2012-15) por lesiones derivadas de amenazas terroristas y ayudas extraordinarias para paliar perjuicios económicos sufridos por el amenazado y, en su caso, su familia asciende a 1.015.631,11 €, cantidad total repartida entre 67 amenazados².

A lo largo de la legislatura 2011-15, otras medidas normativas que han tratado de responder, en la medida de lo posible, a las necesidades que se habían detectado en el colectivo de víctimas y/o a reivindicaciones que el propio colectivo había trasladado a la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, han sido las siguientes³:

¹ Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, págs. 12-13.

² Al tratarse de un procedimiento nuevo y ante la dificultad de los interesados para recopilar documentación antigua acreditativa de la situación vivida, todavía hoy se encuentran en tramitación un número importante de expedientes. Del citado informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 14.

³ Informe citado, pág. 8.

- «Aprobación del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-16, que da cumplimiento a lo previsto en el artículo 37 de la Ley 29/2011¹.
- En el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio: con objeto de que los liberados de prisión condenados por delitos de terrorismo que puedan percibir el subsidio por desempleo tengan que acreditar, además, mediante la oportuna certificación de la Administración penitenciaria, que han cumplido los requisitos exigidos en el apartado seis del artículo 72 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, esto es, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además hayan colaborado activamente con las autoridades para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, para atenuar los efectos de su delito, etc.
- En el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria y el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato: para incluir contenidos en valores de rechazo a la violencia terrorista, el respeto y consideración a las víctimas del terrorismo y la prevención del terrorismo y de cualquier tipo de violencia, así como la divulgación entre el alumnado del testimonio de las víctimas y de su relato de los hechos y el estudio desde un punto de vista social e histórico del hecho terrorista en España y en el mundo.
- Aprobación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, que incluye, en su ámbito subjetivo, a las víctimas del terrorismo, considerándolas víctimas con necesidades especiales de protección y permitiendo su participación en la ejecución.
- En la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, se regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita a las víctimas del terrorismo, con independencia de sus recursos económicos, así como a una atención o asesoramiento jurídico especializado desde el momento de interposición de la denuncia. Igualmente se reconoce a las asociaciones de víctimas el derecho a la asistencia jurídica gratuita, con

¹ En el mencionado Plan Estatal, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades autónomas, se considera a las víctimas del terrorismo como sector preferente. En concreto, se contempla la exoneración de la aplicación del umbral de renta familiar o de la unidad de convivencia para las personas que hayan sufrido daños incapacitantes como consecuencia de la actividad terrorista, familiares directos de los fallecidos e incapacitados, así como los amenazados.

independencia de sus recursos económicos»¹. En cuanto a esto último, COVITE dice que «la efectividad de este derecho exige la capacitación de los operadores jurídicos para asistir a este colectivo en su especificidad, así como la intervención de los agentes facilitadores en los términos que se expondrán en el siguiente apartado»².

2.2. RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS VÍCTIMAS

Ministerio del Interior

La Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo colabora con los distintos órganos competentes de la Administración General del Estado y de las restantes Administraciones Públicas en materia de asistencia y apoyo a este colectivo³.

El Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre), se refiere en un primer momento a la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo con el objetivo de reforzar «las funciones de asistencia y apoyo a las víctimas, así como la colaboración con los demás Departamentos Ministeriales y las restantes Administraciones Públicas, con el fin de garantizar la máxima eficacia en la puesta en marcha de las medidas contenidas en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo»⁴. Además, este Real Decreto 400/2012

¹ La Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional señala que, «en lo que se refiere al artículo 48 de la Ley 29/2011, establece derecho a la asistencia jurídica gratuita pero no especializada. En cuanto al contenido de este derecho se debe estar a lo dispuesto en la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita, texto que veta el derecho a escoger abogado de libre designación y procurador de oficio o a la inversa. De este modo, la víctima que decide escoger abogado de libre designación se ve obligada a escoger asimismo procurador igualmente de libre designación y, por tanto, a correr con los costes de sus respectivas minutas (artículo 27, Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita). En definitiva, la víctima del terrorismo acaba por no hacer uso del derecho a la asistencia jurídica gratuita en la mayoría de los casos». En *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, pág. 19.

² Según COVITE, «la materialización del principio de “mínima lesividad en la participación en el proceso” tropieza con múltiples escollos: falta de capacitación de los funcionarios para tratar con una víctima psicológicamente afectada; exceso de trámites burocráticos muchas veces innecesarios; etc. Así, para el cumplimiento de este principio de manera completa, sería conveniente la aprobación de un protocolo de acceso a la justicia para el colectivo de víctimas del terrorismo, siguiendo los criterios de las convenciones internacionales protectoras de poblaciones vulnerables y los parámetros establecidos en las conocidas como Reglas de Brasilia. De este modo, se garantizaría el derecho de acceso a la justicia de la víctima, facilitándole que pueda promover, en condiciones de igualdad, la actividad de los órganos encargados de impartir justicia y obtener la tutela jurídica de sus intereses. Para garantizar este derecho se requiere la implementación de ajustes de procedimiento que le faciliten el desempeño de sus funciones efectivas como participante directo e indirecto en todos los procedimientos judiciales, incluidas la declaración como testigo, la etapa de investigación y otras etapas preliminares». Del informe titulado *Garantía de los Derechos Humanos de las víctimas del terrorismo de ETA en España*, de COVITE, entregado al Defensor del Pueblo en diciembre de 2015, pág. 9.

³ Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 15.

⁴ <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/reales-decretos/real-decreto-400-2012-de-17-de-febrero> (enlace consultado a fecha de 27 de septiembre de 2016).

contiene en su artículo 12 las competencias, funciones y estructura de la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo¹.

En cuanto a las propias víctimas del terrorismo, COVITE resalta que «cuando se hace referencia a la Administración en relación a las víctimas del terrorismo y de la obligada implicación por parte de los poderes públicos, se suele poner el foco de atención en la Audiencia Nacional (en lo que a materia judicial se refiere) y en el Ministerio del Interior (en todo lo concerniente a las competencias que tiene atribuidas en materia de atención y apoyo a las víctimas del terrorismo y que ejercita a través de la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo). Sin embargo, un altísimo porcentaje de víctimas de ETA, como son los miembros de las Fuerzas Armadas, dependen de la gestión que se realice por parte del Ministerio de Defensa, de la

¹ «Artículo 12. Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo:

1. A la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo le corresponde el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas el Ministerio del Interior en materia de atención y apoyo a las víctimas del terrorismo, las relacionadas con la protección integral y la necesaria colaboración con las distintas Administraciones Públicas. Le corresponden, asimismo, las actividades de información y atención al ciudadano sobre las distintas competencias del Ministerio del Interior.

2. En particular, corresponden a la Dirección General las siguientes funciones:

- a) La relación, ayuda y orientación a las personas y familiares que sufran la acción del terrorismo. En consecuencia, operará como ventanilla única de cualquier procedimiento que puedan iniciar las personas y familiares que sufran la acción terrorista ante la Administración General del Estado, asumiendo la remisión al órgano competente de las peticiones deducidas y la relación con el interesado.
- b) La colaboración con las asociaciones, fundaciones y demás instituciones públicas y privadas que tengan como objetivo la atención a las víctimas del terrorismo, así como la tramitación, gestión y propuesta de resolución de subvenciones a las asociaciones y fundaciones cuyo objeto sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas del terrorismo.
- c) La colaboración con los órganos competentes de la Administración General del Estado y de las restantes Administraciones Públicas en materia de asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo, con el fin de asegurar una protección integral a las víctimas. Esta colaboración se hará extensiva a las distintas oficinas de atención a víctimas de delitos de terrorismo que existan en los tribunales y fiscalías.
- d) La tramitación, gestión y propuesta de resolución de los expedientes de ayudas y resarcimientos a los afectados por delitos de terrorismo.
- e) La formulación de estudios, informes y, en su caso, propuestas de reformas normativas u organizativas que optimicen el régimen de asistencia y prestaciones establecido o que pueda establecerse para favorecer la situación de los afectados por delitos de terrorismo.
- f) La dirección y coordinación de las oficinas de información y atención al ciudadano del Departamento. Crear y mantener actualizada la base de datos de información administrativa del Departamento, para su explotación conjunta con otros órganos administrativos, desarrollando una relación de cooperación y colaboración en materia informativa.
- g) El apoyo documental y técnico a las oficinas de información y atención al ciudadano, impulsando el intercambio de material informativo entre ellas y participando en la elaboración y distribución de publicaciones y otros medios de difusión informativa.
- h) La dirección de la Unidad Central de Quejas y Sugerencias del Departamento y la coordinación de sus Unidades sectoriales de quejas y sugerencias.

3. La Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo se estructura en las siguientes Unidades, con rango de Subdirección General:

- a) Subdirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, que ejercerá las funciones atribuidas a la Dirección General en los párrafos a) y b) del apartado segundo, y del c) en el ámbito de sus competencias.
- b) Subdirección General de Ayudas a Víctimas del Terrorismo y de Atención Ciudadana, que ejercerá las funciones atribuidas a la Dirección General en los párrafos d), e), f), g) y h) del apartado segundo, y del c) en el ámbito de sus competencias.

En <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/reales-decretos/real-decreto-400-2012-de-17-de-febrero> (enlace consultado a fecha de 27 de septiembre de 2016).

adecuación de los procedimientos a sus específicas circunstancias y de la adecuada coordinación con el Ministerio del Interior [...]. Por lo tanto, la víctima, además de afrontar la tramitación administrativa correspondiente ante el Ministerio del Interior, en muchas ocasiones ha de enfrentar también la problemática derivada de la coordinación entre Administraciones»¹.

Audiencia Nacional

En el año 2006, el Ministerio de Justicia creó la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional. Fue la primera vez, desde la constitución de la Audiencia Nacional en 1977 (en virtud del Real Decreto 1/1977, de 4 de enero), que las víctimas contaban con un órgano administrativo específico para facilitarles información y asistencia en el marco del proceso judicial. Desde su creación, el trabajo de la oficina fue gradualmente en aumento, a medida que este departamento iba siendo conocido entre las víctimas y las asociaciones. En la actualidad, esta oficina se encuentra atendida por cuatro funcionarias de la Administración de Justicia y una psicóloga especializada².

Las funciones de esta oficina, que aparecen recogidas en el artículo 51 de la Ley 29/2011, son³:

- Facilitar información sobre el estado de los procedimientos que afecten a las víctimas del terrorismo.
- Asesorar a las víctimas del terrorismo en todo lo relacionado con los procesos penales y contencioso-administrativos que les afecten.
- Ofrecer acompañamiento personal a los juicios que se celebren en relación con los actos terroristas de los que traigan causa los afectados.
- Promover la salvaguarda de la seguridad e intimidad de las víctimas en su participación en los procesos judiciales, para protegerlas de injerencias ilegítimas o actos de intimidación y represalia y cualquier otro acto de ofensa y denigración.
- Establecer cauces de información a la víctima acerca de todo lo relacionado con la ejecución penitenciaria, hasta el momento del cumplimiento íntegro de las penas. Particularmente, en los supuestos que supongan concesión de beneficios o excarcelación de los penados.

En cuanto a la función de informar a las víctimas, conviene señalar que «un volumen muy notable de víctimas particulares, por sí mismas o a través de

¹ Informe *Garantía de los Derechos Humanos de las víctimas del terrorismo de ETA en España*, de COVITE, entregado al Defensor del Pueblo en diciembre de 2015, págs. 17-18.

² *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, pág. 20.

³ Informe citado, pág. 21.

asociaciones, acuden a la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional para conocer el estado de procesos judiciales por delitos de terrorismo, resultando especialmente demandada todo tipo de información sobre causas archivadas de manera provisional o definitiva, así como toda información acerca de la situación penitenciaria de los condenados (particularmente, concesiones de permisos, libertades condicionales y excarcelaciones), realizando esta oficina una importante labor de colaboración con los órganos judiciales en el cumplimiento de sus obligaciones de comunicar a las víctimas las resoluciones legalmente previstas»¹.

Aparte de la función de información, esta oficina dependiente de la Audiencia Nacional desarrolla una importante labor de acompañamiento a la víctima, no solo a juicios, sino a cualquier actuación procesal, siempre que la autoridad judicial lo permita. Esta función ha venido desarrollándose desde la creación de esta oficina y es notablemente agradecida por las víctimas. Según este organismo, «piénsese que una de las principales manifestaciones de la victimización secundaria ha tenido lugar, tradicionalmente, en el ámbito del juicio oral en el proceso penal. El acompañamiento por parte de una o dos personas de un órgano integrante de la estructura de este Tribunal que está apoyándolas, protegiéndolas y ofreciéndoles aliento, es algo que las víctimas valoran de forma muy especial, siendo además un trabajo enriquecedor para el propio funcionario de esta oficina»².

No obstante, esta oficina desarrolla muchas otras funciones adicionales de las indicadas por la norma. Por ejemplo, destaca de manera especial, junto con la labor de información, la asistencia psicológica a la víctima del terrorismo, «viniendo con frecuencia de la mano una y otra labor de asistencia por cuanto solo asegurando un estado psicológico sosegado a la víctima podremos conseguir que la misma asimile de forma correcta la información que se le debe transmitir y que actúe con total libertad haciendo uso de los derechos procesales o relativos al proceso que le correspondan. La asistencia psicológica se viene prestando mediante terapia individual y personalizada a cargo de la psicóloga adscrita a la oficina, labor que se desempeña tanto físicamente como a través de videoconferencia»³.

Otras funciones que desempeña esta oficina son⁴:

¹ Informe citado, págs. 21-22.

² La labor del personal de la oficina consiste en estos casos en comunicar previamente a los responsables de Seguridad del edificio los datos de las víctimas y la hora de llegada, para que estos puedan facilitar accesos diferentes de los que utilizan los familiares de los acusados y los propios acusados, así como habilitar espacios de descanso diferenciados y reserva de asientos en la sala de vistas. Además, se ofrece a la víctima preparación psicológica de cara al juicio, lo que resulta especialmente útil en aquellos casos en los que debe participar como testigo, permitiéndole deponer desde un ánimo mucho más sosegado. Por último, ese acompañamiento no se limita solamente al acto del juicio oral, sino que esta oficina ofrece acompañamiento a cualquier otro tipo de actuación que haya de desarrollarse en el seno del proceso, o bien fuera del proceso, cuando se dirijan a un órgano judicial para revisar una causa ya archivada (esto es muy frecuente), ya sea ante la autoridad judicial o ante el Ministerio Fiscal. Ver *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe citado, pág. 23.

³ Informe citado, págs. 23-24.

⁴ Informe citado, pág. 24.

- Promover la salvaguarda de la seguridad e intimidad de las víctimas en su participación en los procesos judiciales, para lo que pone en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la autoridad judicial competente los hechos que puedan suponer un riesgo para la integridad física o moral de las víctimas.
- Gestión de trámites en el marco de las relaciones de colaboración con la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, tales como obtención de certificados de firmeza de sentencias, de autos de no ejecución de responsabilidades civiles y otros documentos necesarios para la tramitación de expedientes de indemnización¹.
- Gestión de los trámites a realizar por las víctimas que acuden como testigos a los procedimientos en orden al cobro de sus dietas de desplazamiento.
- Elaboración de estadísticas e informes para el Ministerio de Justicia y otros organismos públicos.

Además, la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional sugiere que es «altamente conveniente reforzar su papel, pues entre los muchos beneficios de su actuación se encuentran: a) la información se transmite a la víctima de forma personalizada por un funcionario con formación específica, que conoce el modo en que debe ser comunicada dicha información, y que tiene en cuenta el estado psicológico del peticionario y el resto de circunstancias concurrentes en su persona; b) se descarga de trabajo a las oficinas Judiciales, evitando que los funcionarios adscritos a las mismas deban desatender sus funciones de tramitación para dedicarse a la atención de las víctimas del terrorismo, máxime teniendo en cuenta el trato especialmente cuidadoso que requiere este tipo de víctima; c) se exime al peticionario de realizar todos los trámites necesarios para obtener del órgano judicial la información, como puedan ser las averiguaciones para conocer el número de la causa»².

El refuerzo del papel de la oficina implica necesariamente la previsión de normas que establezcan su composición y dependencia orgánica, a la vista de las especiales funciones que desarrolla, así como dotarla de medios personales y

¹ Según el Ministerio del Interior, «existe una comunicación institucional y colaboración permanente con la Oficina de Asistencia e Información a Víctimas de la Audiencia Nacional adscrita al Ministerio de Justicia. Esta colaboración se traduce en el acompañamiento personal a las víctimas del terrorismo en los juicios por atentados terroristas, que se realiza conjuntamente por personal de la oficina (de la Audiencia Nacional) y los trabajadores sociales de la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo; y se extiende al ámbito de la información sobre resoluciones judiciales a los afectados, y de la atención psicosocial a las víctimas del terrorismo», informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 17.

² *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, pág. 25.

materiales necesarios para realizar las labores que desarrolla, lo que pasaría por la aprobación de la correspondiente relación de puestos de trabajo. Asimismo, la oficina recomienda y considera necesario «regular obligaciones para los letrados de la Administración de Justicia y el resto de operadores jurídicos de colaboración con esta oficina y la formación de estos profesionales en la normativa sobre asistencia y protección a víctimas, debiendo a tal fin modificarse la Ley Orgánica del Poder Judicial y la LECR en lo que fuera preciso para contemplar estas obligaciones»¹.

Por su parte, COVITE resalta a esta oficina como la garante en la obtención de información especializada, «cuya actuación y ajuste a los requerimientos de la Ley en esta materia se ha de valorar como un destacado ejemplo de buena praxis». Según explica la propia asociación de víctimas, «se ha dispuesto una oficina electrónica de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo por la que se facilita información segura sobre el estado del procedimiento, sin perjuicio del asesoramiento personalizado a las víctimas del terrorismo en todo lo relacionado con los procesos penales y contencioso-administrativos que les afecten, ofreciendo asistencia psicológica y acompañamiento a los juicios en un contexto de seguridad e intimidad. De este modo, la víctima dispone de dos vías de información compatibles y complementarias (telemática y presencial) para acceder a la información sobre el estado de sus procedimientos judiciales según se ajuste mejor a sus necesidades»².

Para que no afecte negativamente al derecho a obtener información y, desde un enfoque de derechos humanos, a los derechos a la verdad y a la memoria, la citada asociación recomienda dotar de más medios materiales y humanos a la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional³.

¹ Informe citado, pág. 26.

² Informe titulado *Garantía de los Derechos Humanos de las víctimas del terrorismo de ETA en España*, de COVITE, entregado al Defensor del Pueblo en diciembre de 2015, pág. 10.

³ Según COVITE, estos medios se habrían de concretar, al menos, en lo siguiente:

- Desarrollo de las funciones de la oficina, de modo que se puedan obtener datos estadísticos, acceder directamente a la información penitenciaria y al procedimiento, etc. Para ello es preciso dotar a este organismo de medios (humanos y materiales) para solucionar los problemas descritos.
- Creación de un equipo multidisciplinar (juristas, archiveros, historiadores, informáticos...), funcionando bajo parámetros similares a los de las comisiones de la verdad, ajustado al específico contexto español. Entre otros aspectos importantes, se podría crear una base de datos para almacenar, organizar y analizar la información obtenida. Solo de este modo y dotando a la comisión de los medios oportunos para ello, se podría efectuar una estimación precisa del número de víctimas, así como estudios e investigaciones que analicen el impacto de lo ocurrido desde un enfoque de derechos humanos, acercándose a las víctimas y favoreciendo una conciencia nacional del pasado. Además, a partir de las recomendaciones incorporadas en los informes de la comisión, se podrían abordar con cierta solvencia las reformas oportunas a nivel legislativo, el diseño e implementación de programas de reparación para las víctimas, la conclusión de lo que quedó inconcluso, etc.
- Configuración de un cuerpo de agentes facilitadores que se constituyan en referencia personalizada e individualizada de la víctima en el contexto del proceso, para lo cual recibirán formación especializada. A través de este mecanismo se desarrollaría la función de acompañamiento personal del funcionario de la Oficina a la víctima del terrorismo.
- Se sugiere también extender el modelo de atención de esa oficina, basado en la humanidad del trato, al conjunto de las administraciones públicas a través de la selección y cualificación de su personal, sin perjuicio de los períodos de formación que habrá de pasar todo el personal que atienda a este colectivo en los términos expresados. Informe citado, págs. 25-26.

Administración Autónoma

El informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) previó, entre sus medidas, la adopción de un instrumento de planificación conjunta en materia de asistencia a víctimas del terrorismo, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los principios de asistencia integral y tratamiento equitativo de las víctimas del terrorismo contemplados en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo, así como optimizar la asignación de recursos públicos destinados a tal fin.

En ejecución de la misma, se ha creado el referido instrumento de planificación conjunta Estado y Comunidades Autónomas en materia de asistencia a víctimas del terrorismo, mediante la constitución de un grupo de trabajo técnico para instrumentar esa colaboración entre el Ministerio del Interior y los representantes de las Comunidades Autónomas en materia de apoyo a víctimas del terrorismo y se ha establecido un canal de comunicación permanente tanto electrónico, a nivel técnico, como presencial, a nivel de director general. La primera reunión presencial que marcó el inicio de esta colaboración permanente tuvo lugar el 12 de diciembre de 2013, y la segunda el 18 de noviembre de 2014. Estas reuniones, como foro de encuentro y de cooperación entre las Administraciones estatal y autonómicas, han permitido favorecer el desarrollo de políticas públicas destinadas a la mejora del tratamiento a las víctimas (atención prioritaria en vivienda pública, derechos sanitarios, derechos laborales en las Administraciones Públicas, etc.)¹.

Algunas Comunidades Autónomas cuentan con una normativa propia que regula los derechos y la atención a las víctimas del terrorismo en sus respectivos territorios (Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco), y que es complementaria de la legislación estatal. Es destacable que, en materia de indemnizaciones, en alguna norma autonómica se regula el reconocimiento de unas indemnizaciones adicionales, por un importe equivalente al 30 % de lo ya concedido por el Estado, medida que es pretendida y reclamada por las víctimas del terrorismo².

¹ Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 16.

² Normativa básica autonómica:

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 (BOJA nº 230, de 24 de noviembre; BOE nº 296, de 6 de diciembre).

Aragón. Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las víctimas del terrorismo (BOA nº 94, de 3 de julio; BOE nº 189, de 6 de agosto), modificada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre (BOA nº 253, de 31 de diciembre; BOE nº 36, de 11 de febrero de 2013).

Comunidad de Madrid. Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo (BOCM nº 307, de 27 de diciembre. Corrección de errores en BOCM nº 14, de 17 de enero de 1997; BOE nº 93, de 18 de abril de 1997), modificada por la Ley 7/1997, de 17 de febrero (BOCM nº 42, de 19 de febrero; BOE nº 207, de 29 de agosto).

Decreto 2/2007, de 10 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se actualiza la cuantía de las ayudas a las víctimas del terrorismo (BOCM nº 9, de 11 de enero).

2.3. LOS NUEVOS DERECHOS DEL ESTATUTO DE LA VÍCTIMA DE 2015

El Estatuto de la Víctima de 2015 constituye a la víctima como sujeto de derecho, no solo para conocer sino también para participar de forma activa independientemente de su personación en la causa en algunos trámites en los que, incluso personada, les había sido vedada su actuación hasta el momento, como es la fase de ejecución penitenciaria¹. Conviene precisar que esta nueva ley no se refiere únicamente a las víctimas del terrorismo, sino a cualquier víctima de un delito².

Según señala el artículo 5, «toda víctima tiene derecho, desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios, incluyendo el momento previo a la presentación de la denuncia, a recibir, sin retrasos innecesarios, información adaptada a sus circunstancias y condiciones personales y a la naturaleza del delito cometido y de los daños y perjuicios sufridos». Entre otros extremos, cabe destacar el apartado m) del artículo 5.1, el cual señala que existe el «derecho a efectuar una solicitud para ser notificada de las resoluciones a las que se refiere el artículo 7³. A estos efectos, la

Comunidad Foral de Navarra. Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo (*BON* nº 57, de 10 de mayo; *BOE* nº 132, de 31 de mayo).

Comunidad Valenciana. Ley 1/2004, de 24 de mayo, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo (*DOGV* nº 4762, de 27 de mayo; *BOE* nº 157, de 30 de junio), modificada por la Ley 10/2006, de 26 de diciembre (*DOGV* nº 5416, de 28 de diciembre; *BOE* nº 20, de 23 de enero de 2007) y por la Ley 3/2009, de 14 de abril (*DOGV* nº 5994, de 16 de abril; *BOE* nº 110, de 6 de mayo). Decreto 163/2005, de 4 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo (*DOGV* nº 5131, de 9 de noviembre).

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 (*DOE* nº 150, de 31 de diciembre; *BOE* nº 40, de 16 de febrero de 2006).

País Vasco. Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo (*BOPV* nº 124, de 1 de julio; *BOE* nº 212, de 3 de septiembre de 2011). Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo (*BOPV* nº 239, de 15 de diciembre).

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 (*BORM* nº 264, de 14 de noviembre de 2009. Corrección de errores en *BORM* nº 52, de 4 de marzo de 2010; *BOE* nº 35, de 10 de febrero de 2011), modificada por la Ley 13/2009, de 23 de diciembre (*BORM* nº 300, de 30 de diciembre; *BOE* nº 40, de 16 de febrero de 2011).

Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas —disposición final cuarta— (*BOE* nº 195, de 15 de agosto).

Decreto 105/2012, de 27 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (*BORM* nº 176, de 31 de julio).

En <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/ayudas-y-subsunciones/a-victimas-de-actos-terroristas/normativa-basica-reguladora> (enlace consultado a fecha de 27 de septiembre de 2016).

¹ «Las disposiciones de esta Ley serán aplicables, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17, a las víctimas de delitos cometidos en España o que puedan ser perseguidos en España, con independencia de su nacionalidad, de si son mayores o menores de edad o de si disfrutaban o no de residencia legal». En el Artículo 1 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril (*BOE* nº 101, de 28 de abril de 2015), desarrollada por el Real Decreto nº 1109/2015, de 11 de diciembre.

² «Se parte de un concepto amplio de víctima, por cualquier delito y cualquiera que sea la naturaleza del perjuicio físico, moral o material que se le haya irrogado. Comprende a la víctima directa, pero también a víctimas indirectas, como familiares o asimilados». En el preámbulo del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril (*BOE* nº 101, de 28 de abril de 2015), desarrollada por el Real Decreto nº 1109/2015, de 11 de diciembre.

³ «Artículo 7. Derecho a recibir información sobre la causa penal:

1. Toda víctima que haya realizado la solicitud a la que se refiere el apartado m) del artículo 5.1, será informada sin retrasos innecesarios de la fecha, hora y lugar del juicio, así como del contenido de la acusación dirigida contra el infractor, y se le notificarán las siguientes resoluciones:

víctima designará en su solicitud una dirección de correo electrónico y, en su defecto, una dirección postal o domicilio, al que serán remitidas las comunicaciones y notificaciones por la autoridad»¹.

En cuanto a la participación de la víctima en el proceso penal, el artículo 13 del Estatuto de la Víctima —denominado «Participación de la víctima en la ejecución»— se refiere de manera expresa a las víctimas del terrorismo, entre otras categorías de víctimas. Este apartado concede a todas ellas, previa solicitud de la notificación de las resoluciones que se produzcan durante el proceso penal del recluso, la posibilidad de recurrirlas de acuerdo con lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal².

- a) La resolución por la que se acuerde no iniciar el procedimiento penal.
- b) La sentencia que ponga fin al procedimiento.
- c) Las resoluciones que acuerden la prisión o la posterior puesta en libertad del infractor, así como la posible fuga del mismo.
- d) Las resoluciones que acuerden la adopción de medidas cautelares personales o que modifiquen las ya acordadas, cuando hubieran tenido por objeto garantizar la seguridad de la víctima.
- e) Las resoluciones o decisiones de cualquier autoridad judicial o penitenciaria que afecten a sujetos condenados por delitos cometidos con violencia o intimidación y que supongan un riesgo para la seguridad de la víctima. En estos casos y a estos efectos, la Administración penitenciaria comunicará inmediatamente a la autoridad judicial la resolución adoptada para su notificación a la víctima afectada.
- f) Las resoluciones a que se refiere el artículo 13.

Estas comunicaciones incluirán, al menos, la parte dispositiva de la resolución y un breve resumen de su fundamento, y serán remitidas a su dirección de correo electrónico. Excepcionalmente, si la víctima no dispusiera de una dirección de correo electrónico, se remitirán por correo ordinario a la dirección que hubiera facilitado. En el caso de ciudadanos residentes fuera de la Unión Europea, si no se dispusiera de una dirección de correo electrónico o postal en la que realizar la comunicación, se remitirá a la oficina diplomática o consular española en el país de residencia para que la publique.

Si la víctima se hubiera personado formalmente en el procedimiento, las resoluciones serán notificadas a su procurador y serán comunicadas a la víctima en la dirección de correo electrónico que haya facilitado, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente.

2. Las víctimas podrán manifestar en cualquier momento su deseo de no ser informadas de las resoluciones a las que se refiere este artículo, quedando sin efecto la solicitud realizada.

3. Cuando se trate de víctimas de delitos de violencia de género, les serán notificadas las resoluciones a las que se refieren las letras c) y d) del apartado 1, sin necesidad de que la víctima lo solicite, salvo en aquellos casos en los que manifieste su deseo de no recibir dichas notificaciones.

4. Asimismo, se le facilitará, cuando lo solicite, información relativa a la situación en que se encuentra el procedimiento, salvo que ello pudiera perjudicar el correcto desarrollo de la causa».

¹ Artículo 5 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril (BOE nº 101, de 28 de abril de 2015), desarrollada por el Real Decreto nº 1109/2015, de 11 de diciembre.

² Artículo 13 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril (BOE nº 101, de 28 de abril de 2015), desarrollada por el Real Decreto nº 1109/2015, de 11 de diciembre:

«1. Las víctimas que hubieran solicitado, conforme a la letra m) del artículo 5.1, que les sean notificadas las resoluciones siguientes, podrán recurrirlas de acuerdo con lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aunque no se hubieran mostrado parte en la causa:

a) El auto por el que el Juez de Vigilancia Penitenciaria autoriza, conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 36.2 del Código Penal, la posible clasificación del penado en tercer grado antes de que se extinga la mitad de la condena, cuando la víctima lo fuera de alguno de los siguientes delitos:

1º Delitos de homicidio; 2º Delitos de aborto del artículo 144 del Código Penal; 3º Delitos de lesiones; 4º Delitos contra la libertad; 5º Delitos de tortura y contra la integridad moral; 6º Delitos contra la libertad e indemnidad sexual; 7º Delitos de robo cometidos con violencia o intimidación; 8º Delitos de terrorismo; 9º Delitos de trata de seres humanos.

b) El auto por el que el Juez de Vigilancia Penitenciaria acuerde, conforme a lo previsto en el artículo 78.3 del Código Penal, que los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y el cómputo de tiempo para la libertad condicional se refieran al límite de cumplimiento

El Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco (COVITE), sin embargo, considera que esta facultad de actuación procesal «no es viable, esencialmente, por no tener encaje en el artículo 36.2 del vigente Código Penal y, además, por haberse suprimido el número 3 del artículo 78 por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Por lo tanto, las víctimas en modo alguno podrán ejercitar el derecho que el artículo 13 pretende conferir»¹.

Además, según marca el Estatuto, «la víctima deberá anunciar al Secretario judicial competente su voluntad de recurrir dentro del plazo máximo de cinco días contados a partir del momento en que se hubiera notificado conforme a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 7.1, e interponer el recurso dentro del plazo de quince días desde dicha notificación. Para el anuncio de la presentación del recurso no será necesaria la asistencia de abogado»².

Las víctimas estarán también legitimadas para:

- a) Interesar que se impongan al liberado condicional las medidas o reglas de conducta previstas por la ley que consideren necesarias para garantizar su seguridad, cuando aquel hubiera sido condenado por hechos de los que pueda derivarse razonablemente una situación de peligro para la víctima.
- b) Facilitar al Juez o Tribunal cualquier información que resulte relevante para resolver sobre la ejecución de la pena impuesta, las responsabilidades civiles derivadas del delito o el comiso que hubiera sido acordado³.

Por último, el mencionado artículo 13 termina resaltando que «antes de que el Juez de Vigilancia Penitenciaria tenga que dictar alguna de las resoluciones indicadas en el apartado 1 de este artículo, dará traslado a la víctima para que en el plazo de cinco días formule sus alegaciones, siempre que esta hubiese efectuado la solicitud a que se refiere la letra m) del apartado 1 del artículo 5 de esta Ley»⁴.

Respecto a la protección de las víctimas, el título III del Estatuto le dedica varios artículos, entre los que se puede destacar el 20, que atribuye a la víctima el derecho a evitar el contacto con el infractor: «Las dependencias en las que se desarrollen los actos del procedimiento penal, incluida la fase de investigación, estarán dispuestas de

de condena, y no a la suma de las penas impuestas, cuando la víctima lo fuera de alguno de los delitos a que se refiere la letra a) de este apartado o de un delito cometido en el seno de un grupo u organización criminal.

c) El auto por el que se conceda al penado la libertad condicional, cuando se trate de alguno de los delitos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 36.2 del Código Penal o de alguno de los delitos a que se refiere la letra a) de este apartado, siempre que se hubiera impuesto una pena de más de cinco años de prisión».

¹ Informe titulado *Garantía de los Derechos Humanos de las víctimas del terrorismo de ETA en España*, de COVITE, entregado al Defensor del Pueblo en diciembre de 2015, pág. 15.

² Artículo 13 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril (BOE nº 101, de 28 de abril de 2015), desarrollada por el Real Decreto nº 1109/2015, de 11 de diciembre.

³ Artículo 13 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril.

⁴ Artículo 13 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril.

modo que se evite el contacto directo entre las víctimas y sus familiares, de una parte, y el sospechoso de la infracción o acusado, de otra, con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes»¹.

También resulta destacable el artículo 23, que hace alusión a «la determinación de qué medidas de protección, reguladas en los artículos siguientes, deben ser adoptadas para evitar a la víctima perjuicios relevantes que, de otro modo, pudieran derivar del proceso, se realizará tras una valoración de sus circunstancias particulares. Esta valoración tendrá especialmente en consideración las características personales de la víctima y, en particular, si se trata de una persona con discapacidad o si existe una relación de dependencia entre la víctima y el supuesto autor del delito; o si se trata de víctimas menores de edad o de víctimas necesitadas de especial protección o en las que concurren factores de especial vulnerabilidad»².

Para terminar, en cuanto al carácter social de la asistencia y el cuidado de la víctima, conviene subrayar que, actualmente, las oficinas de asistencia a las víctimas existen en todas las Comunidades Autónomas, en prácticamente todas las capitales de provincia e incluso en otras ciudades. Las oficinas dependientes del territorio gestionado por el Ministerio de Justicia se corresponden con las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Islas Baleares, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla³.

Los objetivos de las oficinas de asistencia a las víctimas son⁴: la información, el apoyo, la asistencia y el acompañamiento cuando sea preciso para solventar las necesidades específicas de las víctimas que hayan sufrido daños considerables por la gravedad del delito, con especial atención a los menores, las víctimas de violencia de género y/o doméstica, la tercera edad y las personas con discapacidad. Así, entre otras funciones pueden informar sobre cómo interponer una demanda o una denuncia, cómo participar en el proceso penal, sobre la denuncia o demanda en sí, sobre el modo y las condiciones para obtener asesoramiento y asistencia jurídica, y cuándo puede acceder a la justicia gratuita, si le corresponde a la víctima, sobre las condiciones para poder acceder a las ayudas económicas y el acceso a asistencia médica, etc.

El Estatuto de la Víctima (Ley 4/2015) regula en el artículo 28 las funciones de las oficinas de asistencia a las víctimas: información, apoyo emocional, asesoramiento y coordinación. Es de destacar que realizarán una valoración de las circunstancias particulares de la víctima y determinarán las medidas concretas que deben ser prestadas en cada caso: apoyo o asistencia psicológica; acompañamiento a juicio;

¹ Artículo 20 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril.

² Artículo 23 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril.

³ En el Artículo 16 de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (BOE nº 296, de 12 de diciembre de 1995), se obligaba a establecer estas oficinas de asistencia a las víctimas.

⁴ Estudio sobre *La escucha del menor, víctima o testigo*, Madrid, Defensor del Pueblo, mayo de 2015, pág. 41.

información sobre recursos psicosociales y asistenciales y derivación a los mismos si la víctima lo solicita; medidas especiales de apoyo para víctimas con necesidades especiales de protección; derivación a servicios de apoyo especializados¹.

2.4. LA ACTUACIÓN DE LAS VÍCTIMAS ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

La Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictó, el 21 de octubre de 2013, una sentencia sobre la denominada «Doctrina Parot»². La sentencia consideró que había existido una aplicación retroactiva de una reforma penitenciaria durante la ejecución penal, llevada a cabo por una nueva interpretación jurisprudencial. Por tanto, alargar la estancia en prisión de los terroristas vulneraba el Convenio Europeo de Derechos Humanos³.

ETA se adjudicó como una victoria esta decisión tomada por el Tribunal de Estrasburgo y, por su parte, la Justicia española comenzó a aplicar la derogación de la «Doctrina Parot» en los casos en los que correspondía⁴. Como consecuencia de esta

¹ Artículo 28 del Estatuto de la Víctima del Delito. Ley 4/2015, de 27 de abril.

² En 2006, el Tribunal Supremo evitó la puesta en libertad de un terrorista de ETA, uno de los autores materiales del atentado contra la casa cuartel de Zaragoza —entre otros—, en el que murieron 11 personas. Esta decisión constituyó una doctrina jurídica que desde entonces se ha conocido como «Doctrina Parot»: el terrorista no pudo abandonar el centro penitenciario en el que cumplía condena después de haber pasado tan solo 11 años en prisión, pese a que había participado de forma directa en el asesinato de al menos 16 personas (hubiera cumplido menos de un año de prisión por cada asesinato). Hasta ese momento, los terroristas, violadores o asesinos en serie que habían sido condenados por el Código Penal de 1973 —hasta la reforma de 1995— tenían un día de redención por cada dos días de trabajo o estudios en la cárcel; estos días eran descontados del máximo legal que una persona podía estar en prisión en España, es decir, 30 años. A partir de ese momento, el Tribunal Supremo estableció que estas redenciones no fueran descontadas del máximo de 30 años que un preso podía estar en la cárcel, sino del total de la condena que le había impuesto el tribunal que lo juzgó. De este modo, se aseguraba que los asesinos más peligrosos estuviesen al menos tres décadas en prisión.

Esta doctrina fue avalada por el Tribunal Constitucional en marzo de 2012, cuando resolvió el recurso interpuesto por una treintena de miembros de ETA que solicitaban al máximo tribunal la inconstitucionalidad de la doctrina y su puesta inmediata en libertad.

³ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó que la demandante no podía prever que el Tribunal Supremo español modificaría su jurisprudencia en febrero de 2005 ni que tal modificación le sería aplicada y supondría aplazar en casi nueve años la fecha de su puesta en libertad, del 2 de julio de 2008 al 27 de julio de 2017. Por lo tanto, la demandante estaba cumpliendo una pena de prisión superior a la que tendría que haber cumplido según el sistema jurídico español en vigor en el momento de su condena. Sentencia pronunciada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, en Estrasburgo, el 21 de octubre de 2013.

⁴ Como apunta Luis Rodríguez Ramos, en una carta enviada a la defensora del pueblo: «la CE, en su artículo 15, abolió la pena de muerte, abolición que derogó inmediata y directamente la existencia de dicha sanción en el CP de 1973, desapareciendo así de la pena más grave de su catálogo sin ser sustituida por otra que en los países del entorno era la prisión perpetua revisable. En tal situación, los delitos que venían mereciendo la pena de muerte resultaron castigados con la pena inmediatamente inferior, que era la de reclusión mayor de 20 años y un día a 30 años. Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 100 de dicho texto, se aplicaba en todo caso la redención de penas por el trabajo, que reducía la duración de las penas privativas de libertad en un tercio, pasando en consecuencia el límite máximo de la reclusión mayor de 30 a 20 años. El CP de 1995 fijó la duración máxima de la pena privativa de libertad en 20 años (art. 36), consagrando en la práctica la situación anterior. Finalmente la reforma de 2015 introdujo la prisión perpetua revisable, manteniendo el límite máximo de los 40 años para los concursos de delitos muy graves: al menos dos de los concurrentes castigados con más de 20 años, o solo uno de ellos en los supuestos de terrorismo.

situación y con motivo de una queja relativa a la ejecución de esta sentencia por parte del TEDH, el Defensor del Pueblo consideró conveniente transmitir al Ministerio del Interior recomendaciones para que se impulsen en el Estatuto de la Víctima medidas de apoyo que faciliten la personación de la representación de las víctimas del terrorismo en los procesos que se desarrollen ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos u otros tribunales con sede fuera del territorio nacional¹.

Entre las recomendaciones presentadas cabe señalar dos:

- Establecer un plan de actuación en el ámbito internacional, fruto de la coordinación entre los departamentos ministeriales competentes, y con participación en su diseño y ejecución de la Fundación de Víctimas del Terrorismo y de las Asociaciones de Víctimas, para un mejor conocimiento del daño causado por el terrorismo en los foros internacionales, particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea.
- Impulsar en el Estatuto de la Víctima medidas de apoyo para facilitar la personación de la representación de las víctimas del terrorismo en los procesos que se desarrollen ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, u otros tribunales con sede fuera del territorio nacional, siempre que las normas procesales que se aplican en tales tribunales así lo permitan².

En cuanto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, COVITE afirma lo siguiente: «Los entornos de los perseguidores, de los asesinos, de quienes lo alentaron políticamente, de quienes miraron hacia otro lado utilizan ingentes cantidades de dinero y de recursos humanos en legitimar y borrar las trazas públicas

»La Doctrina Parot fue un “invento” jurisprudencial para dilatar el final del cumplimiento de la pena, en aquellos casos de terrorismo en los que hubiera concurso material de delitos (se juzga y condena al reo por varios delitos), supuesto en el que se deben sumar las diversas penas privativas de libertad, suma atemperada por dos límites: uno relativo, consistente en que el resultado final de la suma no puede superar la duración del triplo de la más grave, y otro absoluto hasta un máximo de 20 años, con algunas excepciones que elevaban dicho límite máximo hasta 25 o incluso 30 años, tope este que se elevó hasta 40 años en la reforma del CP introducida por la Ley Orgánica 5/2010. El “invento” consistió en obviar ese límite máximo diciendo que los beneficios penitenciarios se aplicarían, no sobre la suma total de las penas impuestas por los distintos delitos, sino sucesivamente sobre la correspondiente a cada uno de los delitos concurrentes, dilatándose así el cumplimiento total de la condena» (Luis Rodríguez Ramos, carta enviada a la defensora del pueblo el 8 de septiembre de 2016).

Parece claro que la creación jurisprudencial de la denominada «Doctrina Parot» se explica por la insuficiencia del Derecho Penal que, durante muchos años, no estuvo a la altura del daño causado por el terrorismo. Como es sabido, la Ley Orgánica 5/2010 extiende las penas privativas de libertad en los supuestos de concursos materiales de delitos hasta un límite máximo de 40 años y, más recientemente, la Ley Orgánica 1/ 2015 implanta la pena de «prisión permanente revisable».

¹ Recomendación enviada por el Defensor del Pueblo el 3 de abril de 2014 a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior bajo el título «Víctimas del Terrorismo. Impulsar en el Estatuto de la Víctima medidas de apoyo para facilitar la personación de la representación de las víctimas del terrorismo en los procesos que se desarrollen ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, u otros tribunales con sede fuera del territorio nacional, siempre que las normas procesales que se aplican en tales tribunales así lo permitan».

² Recomendación citada del Defensor del Pueblo, enviada el 3 de abril de 2014 a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior de España.

de un pasado infame, lo que les permite invertir también en las actuaciones que estimen oportunas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, esta no es la situación de los colectivos de víctimas del terrorismo, que no disponen de recursos ni de un mínimo apoyo económico a través de sus entidades representativas para este fin en concreto: facilitar el ejercicio del derecho humano de acceso a la justicia»¹.

Más recientemente, en febrero de 2016 el Defensor del Pueblo manifestó de manera pública que «el dolor de las víctimas se acrecienta también cuando autoridades judiciales o políticas extranjeras secundan la propaganda de los terroristas y sus grupos de apoyo». Por ello, recomendó trasladar a Bélgica u otros Estados que pudieran denegar en un futuro la extradición a España de presuntos autores de delitos de terrorismo —en el marco de lo dispuesto en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Ley del Estatuto de la Víctima—, «la mayor información posible sobre el daño causado por el terrorismo, y sobre la realidad de España en materia de respeto y garantía de los derechos humanos»².

El Defensor del Pueblo consideró que «esa actuación de las representaciones diplomáticas y las asociaciones, en el marco de un Plan de Acción, es un camino adecuado para que se comprenda mejor en el exterior la realidad del terrorismo, sin mentiras ni razones aberrantes como si se hubieran tratado de actos cometidos contra un Estado opresor. Y en ningún caso silenciar los derechos de las víctimas y el dolor que los terroristas han causado»³.

¹ Informe titulado *Garantía de los Derechos Humanos de las víctimas del terrorismo de ETA en España*, de COVITE, entregado al Defensor del Pueblo en diciembre de 2015, pág. 15.

² Nota de Prensa emitida por el Defensor del Pueblo el 8 de febrero de 2016, con el título «Acción exterior frente a propaganda terrorista».

³ En respuesta a la recomendación del Defensor del Pueblo, el Ministerio de Asuntos Exteriores comunicó que las representaciones diplomáticas españolas reciben puntualmente instrucciones con objeto de vigilar la posible actividad de ETA y su entorno, y de salir al paso de los actos y campañas que sus simpatizantes pudieran emprender, y que aboga por la coordinación con el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior, junto con las asociaciones representantes de víctimas del terrorismo, para elaborar un Plan de Acción de España para la defensa, en el ámbito internacional de los derechos de las víctimas del terrorismo.

En el caso de la queja recibida (un Tribunal de Gante denegó la extradición de una terrorista, alegando que había graves riesgos de que fuese sometida a torturas en caso de ser entregada a España), el secretario de Estado para la Unión Europea se dirigió con fecha 27 de mayo de 2015 al vicepresidente de la Comisión Europea manifestando la profunda preocupación española por la decisión del Tribunal de Gante, que afecta a la aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea. La carta también fue remitida al ministro de Justicia de Bélgica.

Al tratarse de una decisión judicial lo que motivó el fundado malestar español y no un acto gubernamental, se hacía necesaria una respuesta en dicho ámbito judicial, lo que se llevó a cabo por el Juzgado nº 5 de la Audiencia Nacional, que ha emitido una nueva euroorden contra esta terrorista.

Nota de Prensa ya citada emitida por el Defensor del Pueblo el 8 de febrero de 2016, con el título «Acción exterior frente a propaganda terrorista».

3. SITUACIÓN PENITENCIARIA DE LOS AUTORES DE ATENTADOS TERRORISTAS

3.1. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO

Como ya se ha señalado anteriormente, las víctimas del terrorismo poseen derechos que les amparan en el proceso judicial del terrorista. En primer lugar, derecho a la verdad en su condición de víctima de violaciones de derechos humanos. Las víctimas tienen garantizados el derecho a acceder a cuanta información exista sobre la causa que le afecte, todo ello con el objetivo de esclarecer los hechos y la identidad de los autores.

Posteriormente, las víctimas del terrorismo tienen derecho a la Justicia, a que los criminales sean juzgados y paguen por sus acciones delictivas. Existe una necesidad de que los tribunales—independientes e imparciales— juzguen al culpable, individualicen esa culpa y reconozcan a las víctimas que ha producido, estando obligados a reparar el daño causado a las propias víctimas. Además, para que se haga justicia, se debe imponer una pena y hacer efectiva su ejecución.

Por último, conviene reseñar el marco jurídico que representa el Estatuto de la Víctima del Delito, que constituye a la víctima como sujeto de derecho y le permite participar de forma activa incluso en la fase de la ejecución penitenciaria. Los poderes públicos se comprometen a defender y proteger a las víctimas del terrorismo con todos los instrumentos legales a su alcance.

3.2. LA COLABORACIÓN CON LA JUSTICIA DE LOS AUTORES DE LOS DELITOS COMO REQUISITO PARA LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS PENITENCIARIOS

La Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, plantea como objetivo fundamental «perfeccionar el ordenamiento jurídico con el fin de concretar la forma del cumplimiento de las penas para conseguir que se lleve a cabo de manera íntegra y efectiva y, en consecuencia, dar mayor protagonismo al principio de seguridad jurídica en esta materia, siempre

desde el escrupuloso respeto a los principios contenidos en el artículo 25 de la Constitución»¹.

Esta Ley modifica, entre otros, el artículo 90 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en el que se alude expresamente a las personas condenadas por delitos de terrorismo².

Además, la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, modifica en su artículo tercero la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, añadiendo dos nuevos apartados (el 5 y el 6) en el artículo 72³.

¹ Exposición de motivos I, Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

² «Asimismo, en el caso de las personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II de este Código, o por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales, se entenderá que hay pronóstico de reinserción social cuando el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y además haya colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades». Modificación del artículo 90 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, previsto en la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

³ Concretamente, el apartado 6 dice así: «Del mismo modo, la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales, requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros en los términos del apartado anterior, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además hayan colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades».

4. EL RELATO Y EL RECUERDO DE LOS ATENTADOS TERRORISTAS DE ETA EN LA HISTORIA

4.1. EL CENTRO DE LA MEMORIA DE VITORIA

La Ley 29/2011 de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo establece, en su artículo 57, un mandato al Gobierno de constituir un Centro para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo que tendrá como objetivo preservar y difundir los valores democráticos y éticos que encarnan las víctimas del terrorismo, construir la memoria colectiva de las víctimas y concienciar al conjunto de la población para la defensa de la libertad y de los derechos humanos y contra el terrorismo¹.

El Ministerio del Interior ha trabajado en la puesta en marcha de este centro, al considerarlo un «proyecto ambicioso y estratégico para el Gobierno de España, por dos razones fundamentales: se constituye un centro de homenaje y recuerdo permanente a quienes sufrieron los efectos del terrorismo, y respecto al terrorismo de ETA es la pieza básica en la construcción del relato de lo verdaderamente ocurrido durante tantos años de violencia terrorista»².

Tal y como añade el propio Ministerio del Interior, «sin perjuicio de que se trata de un proyecto del Gobierno Central, cuya representación debe ser mayoritaria en sus órganos de gobierno y dirección, es importante poder dar cabida a otras instituciones y administraciones territoriales, como al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como a las diferentes fuerzas políticas, además de dar un protagonismo activo a las asociaciones y fundaciones cuyo objeto es la representación y defensa de las víctimas del terrorismo. Todo ello con el fin último de que el centro pueda nacer del más amplio consenso político y social»³.

¹ Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, artículo 57.

² Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 19.

³ Según el Ministerio del Interior, «desde el primer momento se ha mantenido una interlocución continua con los diferentes actores especialmente implicados y se han abierto cauces de participación y presentación de aportaciones por parte de las víctimas del terrorismo, tanto de forma individual como a través de sus entidades representativas. Hasta diciembre de 2015, han presentado observaciones al Centro para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo nueve entidades representativas de los derechos de las víctimas y se han recibido tres aportaciones individuales», informe citado, pág. 19.

Además, con el objeto de obtener un asesoramiento experto e independiente, se creó en paralelo una Comisión de Expertos mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de octubre de 2014 con el encargo de elaborar un informe sobre la definición del Centro para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo, que fue entregado al ministro del Interior el 12 de febrero de 2015.

El trabajo desarrollado desde el Ministerio del Interior se ha centrado fundamentalmente en la sede del centro, su forma jurídica y su financiación¹:

- a) **Sede.** La Ley 29/2011, de 22 de septiembre, fija la sede del centro en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se ubicará finalmente en Vitoria-Gasteiz, en el edificio de la antigua sucursal del Banco de España. Ello sin perjuicio de que está prevista también la existencia de una futura subsele en Madrid centrada en el terrorismo yihadista. Por orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 9 de abril de 2014 el edificio quedó afectado al Ministerio del Interior. Dado su estado y la necesidad de adaptarlo a los requerimientos que exigirá la especial actividad a desarrollar por el centro, se está llevando a cabo una obra de rehabilitación, cuya ejecución se inició en abril de 2015.

Asimismo, desde el Ministerio del Interior se ha impulsado la posibilidad de integrar también el entorno del edificio en el proyecto de memorial, para lo que el 20 de octubre de 2014 se firmó un Protocolo de Intenciones entre el ministro del Interior y el alcalde de Vitoria-Gasteiz para la realización de actuaciones de memoria y conmemoración en el entorno del edificio.

- b) **Forma jurídica.** Se ha constituido el centro como una fundación del sector público estatal; el 24 de julio de 2015 el Consejo de Ministros autorizó al Ministerio del Interior la constitución de la Fundación Centro para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo.

Es presidente de honor el rey Felipe VI y cuenta con un Patronato presidido por el presidente del Gobierno con representantes de diversos actores, en aras del máximo consenso político y social. Por tanto, participarán en la dirección y el gobierno del centro representantes de la Administración General del Estado, de las propias víctimas del terrorismo, de las Cortes Generales, del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la Comunidad Foral de Navarra, de las restantes Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla de forma rotatoria, y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Asimismo, el centro tendrá un Consejo Asesor de Víctimas del Terrorismo y un director de la Fundación, el periodista Florencio Domínguez.

¹ Informe citado, págs. 19-20.

- c) **Financiación.** Se consignaron para su funcionamiento 1,153 millones de euros en el Capítulo IV del Presupuesto de Gastos del Ministerio del Interior para el ejercicio 2015; para 2016 se han consignado 1,7 millones de euros. A esto debe añadirse el coste de la obra de rehabilitación del edificio, que asciende a casi 5,9 millones de euros.

4.2. EL RELATO INTERNACIONAL: LA PRESENCIA DE LAS VÍCTIMAS EN LOS FOROS POLÍTICOS Y ACADÉMICOS INTERNACIONALES

En los últimos años, el Ministerio del Interior ha impulsado diversas iniciativas en diferentes foros internacionales dirigidas, por un lado, a dar a conocer el sistema español de protección a las víctimas del terrorismo —referente mundial de lo que debe ser la atención a este colectivo—; por otro, al reconocimiento y homenaje a las víctimas del terrorismo; y, finalmente, a la sensibilización contra el terrorismo y la prevención del extremismo violento. A continuación se recogen algunas de las iniciativas desarrolladas en diferentes foros¹.

Unión Europea

En el Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo de 2015 (11 de marzo) se inauguró en la sede de Estrasburgo del Parlamento Europeo la exposición «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado contra el terrorismo: un homenaje a las víctimas» y se celebró una mesa redonda sobre «El papel de las víctimas en la prevención de la radicalización», que contó con la participación de numerosas víctimas del terrorismo nacionales e internacionales.

También cabe destacar que el Programa Nacional del Fondo de Seguridad Interior para España (2014-20) de la Unión Europea incluye acciones de apoyo a víctimas del terrorismo, y permitirán financiar proyectos de la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior enmarcados en los siguientes ámbitos: campañas de sensibilización en centros docentes, actuaciones de sensibilización internacional, acompañamiento judicial de las víctimas del terrorismo, atención psicológica y mejora de los sistemas de información para la gestión.

Además, la disposición adicional sexta de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo, regula que «el Gobierno apoyará e impulsará la aprobación de la Carta Europea de Derechos de las Víctimas del Terrorismo, redactada en colaboración con todas las asociaciones de víctimas del terrorismo del ámbito europeo». Por su parte, el Reglamento de la Ley

¹ Informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, págs. 21-23.

29/2011 incluye un mandato al Ministerio del Interior para que, en colaboración con las asociaciones más representativas del colectivo de víctimas del terrorismo, elaborará un borrador de Carta Europea de Derechos de las Víctimas del Terrorismo, que será elevado a la Comisión Europea. En cumplimiento de dicho mandato, el Ministerio del Interior ha elaborado un borrador de Carta Europea, al que se han incorporado las observaciones realizadas por las Asociaciones y Fundaciones de Víctimas del Terrorismo españolas¹.

El proyecto, ya ultimado, se presentó el pasado 13 de diciembre de 2015 a la Comisión Europea para que sirva como base para el estudio y la aprobación de una Carta Europea de Derechos de las Víctimas del Terrorismo, conforme establece el artículo 67 del Reglamento que desarrolla la Ley 29/2011, aprobado por el Real Decreto 691/2013, de 6 de septiembre.

Naciones Unidas

El Gobierno español procura la inclusión de párrafos de refuerzo sobre la asistencia y protección a las víctimas del terrorismo en todas las resoluciones relevantes en la Asamblea General de Naciones Unidas y en el Consejo de Derechos Humanos, especialmente en las resoluciones anuales sobre el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, España es el primer contribuyente del Grupo de Trabajo sobre Víctimas del Terrorismo del CTITF (Counter Terrorism Implementation Task Force), permitiendo que, en junio de 2014, se inaugurara el portal de internet sobre víctimas del terrorismo del CTITF de Naciones Unidas. Este proyecto ha contado con financiación española y, en el acto de inauguración, el secretario general de Naciones Unidas señaló a España como principal país de referencia.

Igualmente, se celebró en Madrid una reunión especial del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas los días 27 y 28 de julio de 2015, siendo la primera vez que se organizaba un encuentro de este tipo en la capital de uno de los Estados miembros.

Además, tuvo lugar una sesión sobre víctimas del terrorismo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva York y la presentación de la exposición «En

¹ Además, a través del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), se solicitó a la Radicalisation Awareness Network (RAN) que hicieran observaciones al proyecto, y que dieran traslado del mismo a las asociaciones europeas de víctimas del terrorismo que participan en su grupo de «víctimas del terrorismo», para que aportaran sus comentarios. La asociación italiana fue la única en contestar al requerimiento del Gobierno español, informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, pág. 23.

pie de foto internacional: la mirada de la víctima»¹, el día 21 de octubre de 2015, con ocasión de la presidencia temporal española del Consejo de Seguridad.

Esta reunión sirvió para presentar ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas testimonios individuales de víctimas del terrorismo, tanto españolas como originarias de otros países y regiones. Se utilizó la llamada «Fórmula Arria», que permite comparecer ante el Consejo de Seguridad y ser escuchadas personas que no son representantes de los Estados. La presentación se realizó en sesión abierta del Consejo de Seguridad, lo que propició la participación de los embajadores de todos los países miembros de Naciones Unidas².

España hizo ver que en relación con las víctimas es importante la actuación de las mujeres, que tienen un papel a favor de la paz que se manifiesta también en el combate contra el extremismo violento y el terrorismo. Las mujeres, en cuanto víctimas y familiares de víctimas del terrorismo, tienen un papel importante en la sensibilización de la sociedad frente a este gravísimo problema³.

Las conclusiones de esta reunión, según la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, pueden resumirse en los siguientes puntos⁴:

- Las víctimas del terrorismo pueden hacer, mediante su testimonio, una aportación significativa a la construcción de una estrategia internacional de combate contra el extremismo violento.
- La comunidad internacional y las Naciones Unidas deben tener en cuenta la perspectiva de las víctimas en toda actuación internacional en

¹ Exposición que consta de 37 fotografías y que aborda el impacto que el terrorismo sufrido en España, Europa y en el ámbito internacional ha tenido en las víctimas. La exposición busca concienciar a la sociedad internacional sobre la amenaza permanente del terrorismo; divulgar las mejores prácticas democráticas en su prevención y erradicación; y aportar la mirada de la víctima como elemento esencial para la comprensión del fenómeno criminal que es el terrorismo.

² La inauguración de la sesión fue realizada por parte de España por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y el ministro del Interior, y por parte de EE.UU. por su embajadora ante las Naciones Unidas con rango ministerial. Asistieron también a la reunión el embajador de España ante las Naciones Unidas y la directora general de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior. Tras las palabras inaugurales, se presentaron los testimonios de representantes de víctimas del terrorismo. Intervinieron la presidenta de la Fundación de Víctimas del Terrorismo de España, como víctima del terrorismo practicado por ETA, la directora de la Fundación Yazidí, por las víctimas de Daesh/ISIL, y la representante de la Asociación «Bring Back Our Girls», por las víctimas de Boko Haram. Carta del secretario de Estado de Asuntos Exteriores de 23 de noviembre de 2015 al Defensor del Pueblo, en respuesta a su carta de 23 de septiembre de 2015 (nº de expediente 13032302).

³ Carta del secretario de Estado de Asuntos Exteriores de 23 de noviembre de 2015 al Defensor del Pueblo, en respuesta a su carta de 23 de septiembre de 2015 (nº de expediente 13032302).

⁴ El secretario de Estado de Asuntos Exteriores, resalta a la defensora del pueblo de manera resumida que «la reunión sirvió para afirmar y compartir la posición española, basada en la convicción de que la protección y la defensa de los derechos de las víctimas, que es una muestra de la vigencia de los derechos humanos en nuestra sociedad, van de la mano con la presentación del testimonio de las víctimas para deslegitimar al terrorismo y con la validez de este testimonio como voz autorizada y elemento de la contra-narrativa contra el extremismo violento. Son dos aspectos que no se pueden separar». Carta del secretario de Estado de Asuntos Exteriores de 23 de noviembre de 2015 al Defensor del Pueblo, en respuesta a su carta de 23 de septiembre de 2015 (nº de expediente 13032302).

materia de terrorismo. Dentro del combate contra el extremismo violento, es necesario que la comunidad internacional promueva el compromiso de la sociedad civil, y que en particular facilite canales a través de los cuales se exprese la voz y la participación de las víctimas del terrorismo en la escena internacional. Los Estados deben facilitar que el testimonio de las víctimas pueda llevarse a la sociedad, a los centros escolares, a los medios de comunicación y también debe llevarse a través de internet y de las redes sociales, con el objetivo de hacer frente a la difusión de la propaganda terrorista, de reducir su atractivo y de movilizar a la sociedad en su contra.

- España propuso, dentro del mismo marco de las Naciones Unidas, reforzar el papel de las víctimas en la prevención del terrorismo durante la revisión de la Estrategia Mundial de la ONU contra el Terrorismo, que se llevará a cabo en 2016, así como convocar el II Simposio de Víctimas del Terrorismo de la ONU, también en 2016. Además, España propuso la adopción de un Estatuto Internacional de las Víctimas del Terrorismo¹.
- Se consiguió, pues, insistir en la comprensión y reafirmación del papel que las víctimas del terrorismo pueden tener en la construcción de una narrativa eficaz que sirva para deslegitimar el terrorismo y contraponer a la propaganda terrorista los valores de la sociedad pluralista y tolerante.

Foro Global contra el Terrorismo

En la Conferencia de Alto Nivel sobre Víctimas del Terrorismo celebrada en Madrid en julio de 2012, se aprobó la Declaración de Madrid sobre Víctimas del Terrorismo y un Plan de Acción que recoge, entre otras medidas de apoyo y asistencia, la formación para víctimas del terrorismo y periodistas para promocionar el papel que las víctimas pueden desempeñar en los medios de comunicación, con la difusión de mensajes y contra-narrativas ante la violencia terrorista. En noviembre de 2013 se aprobó el «Memorando de Madrid de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente después de un ataque terrorista y en los procedimientos penales».

¹ Carta del subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de 15 de diciembre de 2015 al Defensor del Pueblo, en respuesta a su carta de 5 de noviembre de 2015 (nº de expediente 14015859).

Consejo de Europa

El Ejecutivo español ha impulsado el análisis de cuestiones sobre víctimas del terrorismo en el Comité de Expertos del Consejo de Europa (CODEXTER). Especialmente relevante resultó la propuesta para que el Grupo de las Partes del Convenio de Prevención del Terrorismo incluyese en su programa de trabajo el examen de la aplicación del artículo 13 del Convenio, dedicado a la asistencia a las víctimas del terrorismo¹.

Organización de Estados Americanos (OEA)

En octubre de 2014, en colaboración con la Fundación de Víctimas del Terrorismo, se presentó en la sede de la OEA la exposición de fotografía «En pie de foto: cien miradas desde el dolor», celebrándose, asimismo, una sesión con un panel de expertos en el que se expuso el modelo español de atención a víctimas del terrorismo.

Con el propósito de ofrecer una respuesta conjunta de la Administración al contenido de las distintas Recomendaciones de la defensora del pueblo en esta materia, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se coordinará con el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior, junto con las asociaciones representantes de víctimas del terrorismo, para avanzar en este ámbito, lo que incluirá la elaboración de un Plan de Acción de España para la defensa en el ámbito internacional de los derechos de las víctimas del terrorismo².

En cuanto al ámbito académico, puede citarse el trabajo desarrollado desde 2004 —dentro y fuera de España— por el Observatorio Internacional de Víctimas del Terrorismo de la Fundación Universitaria San Pablo CEU. Este organismo se constituyó hace más de diez años con el objetivo fundamental de trabajar en pro de las víctimas del terrorismo de todo el mundo, sin distinciones sobre su origen geográfico o ideológico y para que se respete su memoria y dignidad.

¹ El 18 de noviembre de 2015 se celebró la 29ª sesión del Comité de Expertos en Terrorismo del Consejo de Europa (CODEXTER). En esta reunión se decidió, sobre la base de una iniciativa española, que el grupo de los Estados parte en el Convenio de Prevención del Terrorismo del Consejo de Europa realice en sus sesiones de 2016 la revisión del artículo 13, relativo a previsiones para la asistencia a las víctimas del terrorismo («Protección, indemnización y ayuda a las víctimas del terrorismo»). Este examen será una buena oportunidad para exponer ante el Comité de Expertos en Terrorismo del Consejo de Europa lo que ha logrado España en materia de legislación y actuaciones para proteger los derechos de las víctimas del terrorismo y, al mismo tiempo, para contrastar con el resto de Estados parte cómo han dado ellos cumplimiento a ese artículo del Convenio de Prevención del Terrorismo, a cuyo desarrollo se encuentran jurídicamente obligados en cuanto partes en el Convenio. Carta del secretario de Estado de Asuntos Exteriores de 23 de noviembre de 2015 al Defensor del Pueblo, en respuesta a su carta de 23 de septiembre de 2015 (nº de expediente 13032302).

² Carta del subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de 15 de diciembre de 2015 al Defensor del Pueblo, en respuesta a su carta de 5 de noviembre de 2015.

Desde su entrada en funcionamiento en 2004, más de 2.000 universitarios y cerca de 3.500 víctimas del terrorismo han asistido a las diferentes actividades organizadas por el Observatorio Internacional de Víctimas del Terrorismo del CEU¹.

4.3. HISTORIOGRAFÍA DEL TERRORISMO DE ETA

Para hablar de historiografía tal vez se necesite cierta perspectiva histórica y, por tanto temporal, del acontecimiento que se vaya a abordar o analizar. En el caso de ETA, han pasado cinco años (octubre de 2011) desde que anunciaron el «cese definitivo» de su actividad armada y seis años desde el último atentado con víctimas mortales². Si a este hecho se suma el retraimiento que muchos historiadores vascos han sentido a la hora de analizar el último medio siglo en el País Vasco, con ETA como rémora para la historiografía vasca, se puede afirmar que la actividad de la organización terrorista está todavía muy reciente —todavía ni siquiera se han disuelto de manera oficial— como para elaborar un relato histórico objetivo y ponderado de lo que ha supuesto el terrorismo etarra en España.

En el siguiente epígrafe, que versa sobre lo que aprenden los jóvenes en los libros de texto sobre las víctimas de ETA, se puede comprobar la forma tan superficial que hay en el tratamiento de este fenómeno que tanto sufrimiento ha causado entre los españoles y carencias tan significativas como la falta de perspectiva en el tratamiento de la víctima o la ausencia de una dimensión antropológica de lo que ha supuesto el terrorismo en la vida de tantas personas inocentes.

Sin embargo, existen excepciones. Es el caso del libro *Vidas Rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*, escrito por Rogelio Alonso, Florencio Domínguez y Marcos García Rey y denominado por muchos como «el primer libro definitivo sobre víctimas del terrorismo de ETA»³. La extensa obra sistematiza con rigor la historia personal que humaniza a los ciudadanos afectados por el terrorismo, contextualiza la época en que se produjo el atentado, recoge datos de la respuesta social que hubo y relaciona el crimen con el criminal cuando ha sido juzgado.

En palabras de Cristina Cuesta, víctima del terrorismo, «*Vidas Rotas* integra los distintos puntos de vista desde los que pueden estudiarse las consecuencias humanas del terrorismo de ETA: las estrategias terroristas, las políticas antiterroristas que aplicaban los gobiernos correspondientes, la repercusión social o su falta absoluta, el retrato de la víctima antes, el día del atentado, la vida después, y el significado social

¹ El Observatorio Internacional de Víctimas del Terrorismo de la Fundación Universitaria San Pablo CEU tuvo entre sus actividades más importantes la organización de siete Congresos Internacionales de Víctimas del Terrorismo: Madrid (2004), Bogotá (2005), Valencia (2006), Madrid (2008), Medellín (2009), Salamanca (2010) y París (2011); y cuatro ediciones de Premios Internacionales denominados «La puerta del recuerdo».

² Jean-Serge Nérin, jefe de brigada de la Policía Nacional Francesa, es la última víctima mortal de ETA. El atentado se produjo el 16 de marzo de 2010 en la localidad francesa de Dammarie-les-Lys, al suroeste de París (Francia).

³ Rogelio Alonso, Florencio Domínguez y Marcos García Rey, *Vidas Rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*, Madrid, Espasa, 2010.

del hecho trágico. Cada víctima, las morales y las muchas otras que aparecen, son reflejadas como un calidoscopio guiadas por el intento tan loable y necesario de entender la victimación en toda su magnitud. Dando la medida de la macrovictimación que han generado miles de crímenes cotidianos que han alterado tanto la vida, la seguridad y la libertad de miles de ciudadanos»¹.

Es un libro muy importante para las víctimas del terrorismo, pues por primera vez se cuenta la historia de estas desde su punto de vista y sin obviar la autoría penal de quienes cometieron los atentados según las sentencias promulgadas por la Justicia. El nombre y la historia de la víctima inocente están unidos a los culpables del victimario. Y aunque todavía existen muchos delitos que no han sido juzgados y muchos atentados por esclarecer, es necesario seguir persiguiéndolo si se quiere tener un final de ETA digno para las víctimas².

4.4. LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO DE ETA EN LA EDUCACIÓN DE LOS JÓVENES

Desde que ETA anunciara el final de su actividad terrorista en octubre de 2011, ha surgido en España un lógico interés por saber cómo debería narrarse la historia de la organización desde sus inicios hasta la más reciente actualidad. La experiencia demuestra, como ha quedado escrito, que «aquellos que no pueden recordar el pasado están condenados a repetirlo». Es más, ante el olvido, se está abocado a volver a padecerlo. La sociedad en su conjunto tiene el deber moral de elaborar un

¹ Declaraciones de Cristina Cuesta en la presentación del libro *Vidas Rotas*, ob. cit., organizada por la Fundación para la Libertad, Bilbao, 23 de marzo de 2010.

² La bibliografía que ha utilizado *Vidas Rotas* nos permite hacer una breve selección de las obras más importantes que también han recogido experiencias vividas por las víctimas del terrorismo de ETA:

- Francisco José Alcaraz, *Una rebelión cívica. Memorias del presidente de la AVT*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2007.
- Víctor Manuel Arbeloa y Jesús María Fuente, *Vida y asesinato de Tomás Caballero: 50 años de lucha democrática en Navarra*, Oviedo, Nobel, 2006.
- Iñaki Arteta y Alfonso Galletero, *Olvidados*, Madrid, Adhara, 2006.
- Pedro María Baglietto, *Un grito de paz. Autobiografía póstuma de una víctima de ETA*, Madrid, Espasa Calpe, 1999.
- José María Calleja e Ignacio Sánchez-Cuenca, *La derrota de ETA. De la primera a la última víctima*, Madrid, Adhara, 2006.
- Cristina Cuesta, *Contra el olvido*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.
- Florencio Domínguez, *Las raíces del miedo. Euskadi, una sociedad atemorizada*, Madrid, Aguilar, 2003.
- Iñaki Ezquerro, *Estado de excepción. Vivir con miedo en Euskadi*, Barcelona, Planeta, 2001.
- Ramón Jáuregui, *El país que yo quiero. Memoria y ambición de Euskadi*, Barcelona, Planeta, 1994.
- Goyo Martínez, *Pido la palabra. Crónica íntima de las víctimas del terrorismo*, Tarragona, Lectio Ediciones, 2008.
- Mario Onaindía, *Testigo privilegiado. Artículos periodísticos 1979-2003*, Barcelona, Ediciones B, 2005.
- Maite Pagazaurtundúa, *Los Pagaza. Historia de una familia vasca*, Madrid, Temas de Hoy, 2004.
- M^a Belén Pulgar, *Víctimas del terrorismo: 1968-2004*, Madrid, Dykinson, 2004.
- Isabel San Sebastián, *Los años de plomo. Memoria en carne viva de las víctimas*, Madrid, Temas de Hoy, 2003.
- Fernando Savater, *Perdonen las molestias. Crónica de una batalla sin armas contra las armas*, Madrid, El País, 2000.
- Teo Uriarte, *Mirando atrás. De las filas de ETA a las listas del PSE*, Barcelona, Ediciones B, 2005.
- Irene Villa, *Saber que se puede*, Barcelona, Círculo de Lectores, 2005.

relato verdadero y objetivo en el que estén presentes —de manera destacada— las víctimas del terrorismo, para que nuestros jóvenes no tengan duda de quiénes fueron los verdugos y quiénes fueron las víctimas. Un relato, además, que tenga una perspectiva victimológica, centrada en las víctimas. De no ser así, la visión que los jóvenes tengan del terrorismo podría ser la de un conflicto en el que la diferencia entre el bien y el mal quedaría indebidamente difuminada.

Bien es cierto que, a través de los libros de texto de Bachillerato, nuestras generaciones futuras pueden conocer que la democracia de la que hoy disfrutan está fundamentada en el esfuerzo de muchas personas que, incluso, se dejaron la vida por defender nuestra convivencia y nuestro Estado de derecho. Por eso, se debe ser muy cuidadoso con lo que aprenden nuestros jóvenes sobre ETA y con las narraciones históricas que sus libros de texto reflejan sobre el terrorismo.

De acuerdo con el artículo 59 de la Ley de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo, de 22 de septiembre de 2011 («las Administraciones educativas al objeto de garantizar el respeto de los derechos humanos y la defensa de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, impulsarán 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»), la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior ha impulsado medidas de concienciación social frente al terrorismo y a favor del papel de las víctimas¹.

¹ En el Real Decreto de desarrollo curricular de la Educación Primaria, se aprobó:

- La inclusión como elementos transversales de valores como la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político, la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos y el rechazo a la violencia terrorista, la pluralidad, el respeto al Estado de derecho, el respeto y consideración a las víctimas del terrorismo y la prevención del terrorismo y de cualquier tipo de violencia.

- La posibilidad de que sean realizadas acciones informativas y de sensibilización social en centros docentes, con la incuestionable y fundamental colaboración de las víctimas, de sus asociaciones y fundaciones, todo ello a través de la Fundación de Víctimas del Terrorismo.

En los Reales Decretos de desarrollo curricular de Educación Secundaria y BAC, se aprobó el fomento por parte de las Administraciones educativas del rechazo a la violencia terrorista, así como el respeto y consideración a las víctimas del terrorismo y la prevención del terrorismo y de cualquier tipo de violencia.

Son diversos los cursos en los que se incluyen materias relacionadas con lo señalado en este apartado:

- Primer ciclo de la ESO (cursos 1º a 3º):
 - En la asignatura de Valores Éticos se incluye la investigación acerca de guerras, terrorismo, dictaduras, genocidio, refugiados políticos, etc.
- 4º de la ESO:
 - En la asignatura Geografía e Historia, se incluye el análisis del problema del terrorismo en España: génesis e historia de las organizaciones terroristas, aparición de los primeros movimientos asociativos en defensa de las víctimas, etc.
 - En la asignatura Valores Éticos, se incluye algunas de las nuevas amenazas para la paz y la seguridad en el mundo actual, tales como el terrorismo [...], entre otros.
- 1º de Bachillerato:
 - En la asignatura Historia del Mundo Contemporáneo, se incluye la amenaza terrorista en un mundo globalizado como contenido, los efectos de la amenaza terrorista (yihadismo, etc.) sobre la vida cotidiana, organizaciones que la sustentan, actos más relevantes (Nuevas York 11-S, Madrid 11-M, Londres 7-J, etc.), sus símbolos y repercusiones en la sociedad (la ciudadanía amenazada, las asociaciones de víctimas, la mediación en conflictos, etc.).
- 2º de Bachillerato:

Se analizarán algunos libros de Historia de España de 2º de Bachillerato, donde ETA aparece mencionada en numerosas ocasiones desde su nacimiento hasta prácticamente el fin de sus acciones criminales. Para ello, se va a mostrar cómo tratan estos manuales¹ a las víctimas de ETA². Posteriormente, se hará también una consideración que tal vez convendría tener en cuenta para su posible incorporación en un futuro próximo a los libros que han de estudiar los jóvenes.

Se dividirá el análisis en tres momentos: El nacimiento del terrorismo, la etapa final de la dictadura y la democracia.

Nacimiento del terrorismo

Bajo el epígrafe «La cuestión vasca y el terrorismo», la editorial Teide se refiere de la siguiente manera a las víctimas de ETA: «Después de unos años de protagonizar algunos hechos propagandísticos y pequeños atentados sin víctimas, en 1968 asesinó al policía Melitón Manzanos. Fue el primer atentado mortal de ETA. Desde entonces, la banda aumentó sus actuaciones, que a menudo ocasionaron víctimas mortales»³.

Por su parte, el manual de la editorial Vicens Vives alude muy brevemente al nacimiento de ETA bajo el epígrafe «La oposición política»: «En el País Vasco, el hecho de mayor repercusión fue la aparición de ETA (Euskadi Ta Askatasuna: “País Vasco y Libertad”) en 1959. La nueva organización, mezcla de ideas socializantes y de nacionalismo radical, propugnó una estrategia de lucha armada contra el franquismo a partir de 1968»⁴.

El manual de la editorial Akal habla de este modo del nacimiento de ETA dentro del epígrafe «Elementos de cambio en la etapa final del franquismo»: «En segundo lugar, comenzaron a resurgir las tensiones nacionalistas. En 1959 un grupo de jóvenes miembros del PNV se escindió del partido y fundó ETA, Euskadi Ta Askatasuna (Patria y Libertad), que rápidamente optó por la lucha armada...»⁵.

- En la asignatura Psicología, se incluye las causas psicológicas explicativas acerca de los actos terroristas.

- En la asignatura Historia de España, en el bloque relativo a la normalización democrática de España e Integración en Europa (desde 1975), se incluye como contenido el problema del terrorismo: el impacto de la amenaza terrorista sobre la normalización democrática de España, la génesis y evolución de las diferentes organizaciones terroristas que han actuado desde la transición democrática hasta nuestros días (ETA, GRAPO, etc.), la ciudadanía amenazada, los movimientos asociativos de víctimas, etc.

Información extraída del informe elaborado por la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entregado al Defensor del Pueblo el 17 de diciembre de 2015, págs. 24-25.

¹ Se han elegido catorce libros de texto de las editoriales más representativas para realizar este análisis de la Historia de España que se imparte actualmente en 2º de Bachillerato.

² Para otros aspectos de la historia de ETA y la reacción del Estado ante este terrorismo —que también se narran en los manuales de 2º de Bachillerato— se remite a la lectura completa de las páginas que se citan en las sucesivas notas de pie de página.

³ Jordi Llorens (coord.), *Historia de España, Ágora*. Barcelona, Teide, 2009, pág. 328.

⁴ J. Aróstegui Sánchez, M. García Sebastián, C. Gatell Arimont, J. Palafox Gamir y M. Risques Corbella, *Historia de España*, Barcelona, Vicens Vives, 2014, pág. 365.

⁵ José A. Hernández, Flora Ayuso y Marina Requero, *Historia de España*, Madrid, Akal, 2009, pág. 347.

En el libro de Oxford Educación, cuando habla del incremento del terrorismo, se refiere así al tema que nos ocupa: «La organización terrorista más importante fue ETA (Euskadi Ta Askatasuna, Euskadi y Libertad). En la práctica, esta organización derivó hacia el independentismo radical y el leninismo, y llevó a cabo asesinatos (desde 1968), secuestros y chantajes a empresarios en una autodenominada lucha armada contra las autoridades de España y Francia que impiden, según su visión, la libertad del pueblo vasco»¹.

El libro de la editorial Bruño indica lo siguiente: «La “acción directa”, principio de actuación de ETA, pronto la lleva a realizar sus primeros atentados, lo que inicia en las provincias vascas una dinámica de acción-represión-acción que mantiene una tensión permanente durante este período entre la organización terrorista y la dictadura. Los gobiernos franquistas utilizan a menudo el instrumento del “estado de excepción” en el territorio vasco como forma de hacer frente a los atentados»².

Cuando habla de los grupos de oposición, el manual de la editorial Edebé se refiere de la siguiente manera a ETA y su fundación: «Por otra parte, la década se cerró con la radicalización de la oposición de los grupos nacionalistas periféricos. En 1959, en el País Vasco apareció, como una escisión del PNV, un grupo juvenil denominado ETA (Euskadi Ta Askatasuna), que poco después inició la lucha armada...»³.

El libro de Mc Graw Hill Education dice: «...se produjo una radicalización juvenil que condujo a la fundación de ETA, una organización terrorista que cometió su primer asesinato en 1968»⁴.

El libro de la editorial Almadraba, por su parte, dice así: «Euskadi Ta Askatasuna (“Euskadi y Libertad”, ETA), que en su origen fue un grupo de reflexión política dentro del PNV, pero que en 1959 se separó de él y años después se orientó hacia el terrorismo como táctica de lucha»⁵.

De manera escueta, el libro de Santillana cita lo siguiente: «En el País Vasco el PNV quedaba postergado ante el terrorismo de ETA, escindida de su seno, como movimiento revolucionario de liberación nacional»⁶.

Nuevamente enmarcado dentro de la aparición del fenómeno terrorista, el libro de la editorial SM habla en los siguientes términos del nacimiento de ETA: «En 1959 se fundó Euskadi Ta Askatasuna (ETA), que desde el sabotaje propagandista se deslizó hacia acciones armadas como respuesta a la dura represión de la dictadura. Tras el asesinato de un guardia civil, en junio de 1968, en el curso de un

¹ Francisco Sánchez Pérez, *Historia de España*, Madrid, Oxford Educación, 2009, pág. 274.

² Jaime Prieto Prieto, *Historia de España*, Madrid, Bruño, 2014, pág. 351.

³ María Banal Martínez, *Historia de España*, Barcelona, Edebé, 2009, pág. 341.

⁴ Juan Avilés Farré, *Historia de España*, Madrid, Mc Graw Hill Education, 2009, pág. 314.

⁵ José Maroto Fernández, *Historia de España*, Proyecto Hispania, Barcelona, Almadraba, 2012, pág. 420.

⁶ José Manuel Fernández Ros, Jesús González Salcedo, Vicente León Navarro y Germán Ramírez Aledón, *Historia de España*, Madrid, Santillana, 2009, pág. 403.

enfrentamiento, la organización inició una estrategia violenta que se inauguró con el asesinato de Melitón Manzanas, jefe de la brigada político-social de Bilbao...»¹.

El manual de la editorial Luis Vives dice así: «A partir de 1964, ETA empleó como estrategia la lucha terrorista, con la colocación de bombas en edificios representativos del franquismo y, en agosto de 1968, inició su larga cadena de atentados con víctimas. A partir de entonces ETA se debatió entre la lucha política y el terrorismo, línea que se impuso finalmente provocando escisiones de sectores que renunciaron a la violencia»².

El libro de Editex habla en estos términos: «Desde 1964 defendió tácticas de guerra revolucionaria que desembocaron en el terrorismo justificado con ideología marxista. Su ofensiva de asesinatos en 1969 y la reacción represiva del gobierno enconaron el problema y provocaron escisiones dentro de la propia ETA. Los más radicales y sanguinarios continuaron una macabra actividad que todavía no ha cesado»³.

Etapa final de la dictadura

La mayoría de los manuales reflejan los atentados contra el almirante Carrero Blanco y el de la calle del Correo de Madrid.

En primer lugar, el libro de texto de la editorial Teide dice así: «A finales de 1973, en una de las acciones más conocidas de la banda terrorista, ETA atentó contra el presidente del Gobierno, Carrero Blanco, atentado que le costó la vida»⁴.

El libro de la editorial Vicens Vives habla en los siguientes términos: «En los últimos años de la dictadura se produjo también un recrudecimiento de la violencia política. Por una parte, ETA incrementó sus atentados, y apareció un terrorismo ultraizquierdista que tuvo sus principales referentes en el FRAP y el GRAPO»⁵.

Respecto al asesinato de Carrero Blanco el manual de Akal narra que el presidente del Gobierno «moría víctima de un atentado de ETA minuciosamente preparado. El magnicidio, que hizo crecer la imagen mítica de ETA en ciertos sectores de la oposición, fue un golpe durísimo para Franco, que perdía a su hombre de máxima confianza»⁶.

¹ Ángel Bahamonde Magro y Luis Enrique Otero Carvajal, *Historia de España*, Madrid, SM, 2009, pág. 261.

² Manuel Ángel García Parody, Eduardo Lama Romero, Francisco Olmedo Cobo y Rosa María Pros Mani, *Historia de España*, Zaragoza, Luis Vives, 2009, pág. 271.

³ Roberto Blanco Andrés, Mariano González Clavero, José Vidal-Pelaz López, Pablo Pérez López, *Historia de España*, Madrid, Editex, 2011, pág. 361.

⁴ Jordi Llorens (coord.), *Historia de España, Ágora*, Barcelona, Teide, 2009, págs. 328-329.

⁵ J. Aróstegui Sánchez, M. García Sebastián, C. Gatell Arimont, J. Palafox Gamir y M. Risques Corbella, *Historia de España*, Barcelona, Vicens Vives, 2014, pág. 367.

⁶ José A. Hernández, Flora Ayuso y Marina Requero, *Historia de España*, Madrid, Akal, 2009, pág. 349.

El libro de la editorial Bruño menciona tanto el atentado de Carrero Blanco como el de la calle del Correo: «El 20 de diciembre de 1973, fecha señalada por el Tribunal de Orden Público para celebrar el juicio a la coordinadora nacional de CC.OO., el comando Txikia de ETA da muerte en Madrid al almirante Luis Carrero Blanco. Con este atentado terrorista, la organización vasca ETA, que asume el magnicidio cometido mediante la denominada “Operación Ogro”, hace entrar en crisis a la política del bloque dominante [...]. En otoño del mismo año¹, la ultraderecha capitaliza parte del descontento popular por un atentado de ETA cometido en la calle del Correo de Madrid, en las proximidades de la Dirección General de Seguridad, en el que mueren once personas, y en cuya organización se trata de implicar al PCE [...]. ETA prosigue una escalada terrorista que le hace perder las anteriores simpatías de una parte de la oposición, que juzga en 1974 los actos de ETA como provocaciones a los sectores más duros del régimen. A la actividad terrorista se unen el Frente Revolucionario Antifascista Patriótico (FRAP) y los Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre (GRAPO) [...]. La respuesta del Gobierno a la contestación social y política es meramente represiva. La actividad de ETA, que causa dieciséis muertos durante 1975, sirve al Ejecutivo para publicar la Ley Antiterrorista en agosto de ese mismo año. El 27 de septiembre, pese a las campañas a favor de la conmutación de las penas de muerte impuestas como sentencia tras el juicio realizado a miembros de ETA y del FRAP, cinco de ellos son fusilados»².

El libro de la editorial Edebé le dedica estas líneas a ETA: «...volvió a llevar al régimen a una situación crítica, al acabar con la vida del almirante Carrero Blanco (nombrado presidente del Gobierno pocos meses antes), en la llamada Operación Ogro. Este asesinato hizo aumentar la inestabilidad en el país, pues Carrero era la figura clave para el futuro de la dictadura»³. En páginas posteriores añade: «...perpetró en 1974 su mayor atentado hasta el momento, con 12 muertos y 80 heridos en una cafetería de la calle del Correo de Madrid, frecuentada por policías de la Dirección General de Seguridad»⁴.

El manual de Almadraba también menciona el atentado de ETA contra Carrero Blanco. Además, añade: «Ante la escalada de atentados del FRAP y de ETA, el régimen quiso hacer una demostración de fuerza promulgando una nueva Ley Antiterrorista (26 de agosto de 1975), en virtud de la cual Franco firmó cinco penas de muerte en septiembre de 1975 —apenas dos meses antes de su fallecimiento—, a pesar de las múltiples peticiones de clemencia y las protestas internacionales»⁵.

En el manual de SM se señala —además del atentado contra Carrero Blanco y las ejecuciones de septiembre de 1975— que «surgieron otros grupos terroristas de escasa actividad y vinculados a las ramas más extremistas del comunismo, sobre todo

¹ Se refiere al año 1974.

² Jaime Prieto Prieto, *Historia de España*, Madrid, Bruño, 2014, págs. 359-362.

³ María Banal Martínez, *Historia de España*, Barcelona, Edebé, 2009, pág. 345.

⁴ María Banal Martínez, ob. cit., pág. 359.

⁵ José Maroto Fernández, *Historia de España*, Proyecto Hispania, Barcelona, Almadraba, 2012, pág. 421.

al Partido Comunista Marxista-Leninista. De entre ellos destacó el Frente Revolucionario Antifascista y Patriótico (FRAP), cuya repercusión estribó más en la represión desatada por el franquismo que en sus acciones reales»¹.

El libro de la editorial Luis Vives cita expresamente los atentados de Carrero Blanco y el de la calle del Correo en Madrid, hecho este último que «aprovechó el régimen para desencadenar una represión que cerró cualquier atisbo de apertura [...]. El Gobierno intensificó la represión con la proclamación del estado de excepción en Vizcaya y Guipúzcoa, ante la protesta obrera y las acciones de ETA»².

En cuanto al libro de la editorial Anaya, se refiere a ETA en los siguientes términos: «Desde finales de los años sesenta, fue la organización independentista vasca ETA la que se convirtió en el principal problema del régimen y de España, al optar por la lucha armada y demostrar su notable capacidad de resistencia frente a las disensiones internas y la represión»³.

La democracia

En este caso, los libros de texto tratan de manera general el «problema terrorista» como un impedimento para consolidar la democracia, se menciona a ETA junto a otros grupos terroristas, se citan los principales acuerdos políticos para derrotar a ETA y se resaltan los atentados más importantes que se produjeron y que dieron lugar a una reacción ejemplar por parte de la ciudadanía contra la violencia.

El manual de Teide indica que en los gobiernos del Partido Popular (1996-2004), «ETA siguió cometiendo atentados. Especialmente significativo, por el sentimiento social de rechazo que provocó, fue el secuestro y posterior asesinato en julio de 1997 de Miguel Ángel Blanco, concejal del PP en la localidad de Ermua (Vizcaya). La unidad de los demócratas contra los violentos propició el nacimiento del llamado espíritu de Ermua, que duraría, sin embargo, poco tiempo. Entre septiembre de 1998 y noviembre de 1999, ETA decretó una tregua y se iniciaron contactos entre el gobierno y la organización terrorista. No obstante, ETA rompió la tregua y retomó sus actuaciones violentas, con asesinatos como el del portavoz socialista en el Parlamento vasco Fernando Buesa, asesinado el 22 de febrero de 2000 por la explosión de un coche-bomba [...]. Con respecto al terrorismo, hay que señalar los importantes éxitos en la lucha contra ETA, como lo demuestran la desarticulación de comandos terroristas, el alto número de colaboradores de ETA detenidos y las tramas

¹ Ángel Bahamonde Magro y Luis Enrique Otero Carvajal, *Historia de España*, Madrid, SM, 2009, pág. 261.

² Manuel Ángel García Parody, Eduardo Lama Romero, Francisco Olmedo Cobo y Rosa María Pros Mani, *Historia de España*, Zaragoza, Luis Vives, 2009, pág. 272.

³ F. García de Cortázar, J.Mª Donézar, J. Valdeón, M. Fernández Cuadrado y A. Gamazo, *Bachillerato 2. Historia*, Madrid, Anaya, 2009, págs. 341-342.

civiles desmanteladas. Sin embargo, la banda terrorista causó 43 víctimas mortales entre el 2000 y el 2004»¹.

Enmarcado en el nuevo gobierno del Partido Socialista, refiriéndose al período iniciado en 2004, el manual de Teide dice que «la primera legislatura estuvo marcada por las negociaciones entre el gobierno y la organización terrorista. Estas se rompieron a raíz del atentado en la terminal T4 del aeropuerto de Barajas, el 30 de diciembre de 2006, que causó la muerte de dos personas. El 5 de julio de 2007 ETA anunciaba que daba por acabado el alto el fuego indefinido»².

Por su parte, la editorial Vicens Vives indica que «la principal actividad terrorista provenía de ETA, que emprendió una campaña de atentados que causó 77 muertos en 1979 y 95 en 1980, con especial incidencia entre los militares y las fuerzas de orden público»³. El libro continúa diciendo: «Por otro lado, el gobierno socialista tuvo que hacer frente al terrorismo de ETA, con más de cien muertos durante la legislatura, y a la vez emprender una reforma del ejército para acabar con el peligro del golpismo [...]. Asimismo, para abordar el problema terrorista se propició el Pacto de Ajuria Enea (1988) con todas las fuerzas políticas democráticas vascas contrarias al terrorismo»⁴.

El manual de Akal indica que «el Gobierno consiguió un importante éxito al conseguir la colaboración francesa en la lucha contra ETA [...]. La firma de los Pactos de Ajuria Enea y Madrid, en 1988, permitió organizar un frente político unido contra la organización»⁵.

En cuanto al período que se inicia en 1996, se indica que: «el problema del terrorismo fue uno de los campos más significativos de la acción de gobierno. Sobre todo tras la crisis del verano de 1997, cuando el asesinato de un concejal del PP, tras un ultimátum de ETA, provocó una movilización social sin precedentes y suscitó una convulsión en el País Vasco»⁶.

Sobre la etapa del presidente Felipe González, el manual de la editorial Oxford Educación habla de la política antiterrorista, que se «centró en combatir a ETA; para ello, se ejerció una mayor presión por parte de las fuerzas de orden público y se obtuvo la colaboración activa de Francia (donde a menudo se refugiaban los terroristas) a partir de 1984 [...]. El terrorismo de ETA persistió realizando atentados no solo contra representantes del Estado (militares, policías, jueces y fiscales), como había hecho hasta entonces, sino también contra etarras arrepentidos, políticos vascos no nacionalistas, empresarios y ciudadanos en general»⁷.

¹ Jordi Llorens (coord.), ob. cit, págs. 366-368.

² Jordi Llorens (coord.), ob. cit, pág. 370.

³ J. Aróstegui Sánchez, M. García Sebastián, C. Gatell Arimont, J. Palafox Gamir y M. Risques Corbella, ob. cit, pág. 382.

⁴ J. Aróstegui Sánchez, M. García Sebastián, C. Gatell Arimont, J. Palafox Gamir, y M. Risques Corbella, ob. cit., pág. 386.

⁵ José A. Hernández, Flora Ayuso, y Marina Requero, ob. cit, págs. 369-372.

⁶ José A. Hernández, Flora Ayuso, y Marina Requero, ob. cit., págs. 374-375.

⁷ Francisco Sánchez Pérez, ob. cit, págs. 302-306.

Respecto a las legislaturas del presidente José María Aznar, «el PP obtuvo unos avances significativos en la lucha antiterrorista a través de la desarticulación de comandos terroristas y la movilización social en el País Vasco y en el resto de España. La reacción de la sociedad fue espectacular tras el asesinato en 1997 de Miguel Ángel Blanco, concejal del PP en Ermua (Vizcaya). Aunque ETA decretó una tregua (1998-99), posteriormente los atentados continuaron, combinados con violencia callejera, preparados sobre todo para atemorizar a la opinión pública no nacionalista en el País Vasco»¹.

El libro de la editorial Bruño menciona que «en octubre de 1977 se amplía la amnistía a los presos de ETA, pero la organización vasca continuará con su actividad terrorista, lo que supone una amenaza desestabilizadora permanente a lo largo del proceso democratizador»².

Se indica que «se logra crear un frente democrático antiterrorista en torno a la Mesa de Madrid, en diciembre de 1987, y el Pacto de Ajuria Enea, en enero de 1988. Se producen, con resultados negativos, los primeros contactos declarados entre el Gobierno y la organización terrorista ETA en Argel. Durante esta legislatura mejora la colaboración con Francia en la lucha antiterrorista y se producen importantes éxitos de las fuerzas de seguridad con las detenciones de destacados miembros de ETA. No obstante, la organización terrorista vasca perpetra en 1987 dos de sus atentados más sanguinarios, el de Hipercor en Barcelona (junio), donde son asesinadas 21 personas, y el de la Casa Cuartel de Zaragoza, con un balance de 11 víctimas»³. Más adelante, el manual señala dos hechos significativos: la detención de la dirección de ETA en Bidart en marzo de 1992 y el atentado que sufre José María Aznar en abril de 1995⁴.

Posteriormente, se indica: «Desde el Ministerio del Interior, Jaime Mayor Oreja refuerza los acuerdos antiterroristas internacionales (México, Unión Europea, Francia) y nacionales (Mesa de Madrid, Mesa de Ajuria Enea). La organización ETA centra sus atentados en concejales del Partido Popular. En julio de 1997, en un clima de alegría nacional por la liberación del funcionario de prisiones José Antonio Ortega Lara (más de 500 días secuestrado), la organización terrorista secuestra y asesina al concejal de Ermua, Miguel Ángel Blanco. Este asesinato origina la mayor movilización antiterrorista celebrada en toda España, dando vida a lo que se ha denominado “espíritu de Ermua”, con la finalidad de aislar al entorno social y político de ETA y de Herri Batasuna [...]. Ante la presión realizada por la sociedad y la firmeza de las fuerzas democráticas, ETA anuncia una tregua incondicional (septiembre de 1998) [...]. ETA rompe la tregua, con el asesinato, el 21 de enero del año 2000, del teniente coronel Pedro Antonio Blanco, al que seguiría un mes más tarde el de Fernando

¹ Francisco Sánchez Pérez, *Historia de España*, Madrid, Oxford Educación, 2009, pág. 307.

² Jaime Prieto Prieto, *Historia de España*, Madrid, Bruño, 2014, pág. 368.

³ Jaime Prieto Prieto, ob. cit., pág. 387.

⁴ Jaime Prieto Prieto, ob. cit., pág. 388.

Buesa, portavoz del Partido Socialista de Euskadi en el Parlamento vasco, y su escolta Jorge Díez»¹.

El libro cita el Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo, «promovido por José Luis Rodríguez Zapatero para hacer frente al terrorismo»², le dedica espacio a la tregua de ETA de 2006, y concluye: «Después de nueve meses de tregua, en la mañana del 30 de diciembre de 2006 explota una masa considerable de explosivos en el aeropuerto de Barajas (Madrid). Como consecuencia del atentado, reivindicado posteriormente por ETA, mueren C.A. Palate y D.A. Estacio, los dos de origen ecuatoriano. En un comunicado del 5 de junio de 2007, tras una última reunión con el Gobierno celebrada en mayo, ETA anuncia el reinicio de su actividad terrorista en todos los frentes. El Gobierno, que durante todo el proceso ha hecho defensa del Estado constitucional frente a la coacción permanente de la banda terrorista, da por cerradas las negociaciones en una solemne declaración efectuada por José Luis Rodríguez Zapatero. Frente a la amenaza al Estado, los partidos políticos reaccionan unánimemente y las fuerzas de seguridad detienen a 175 personas relacionadas con ETA a lo largo del año 2007»³.

Para el manual de Edebé, en los años de gobierno socialista «la política antiterrorista no logró acabar con la capacidad operativa de ETA, que redujo sus atentados, pero los hizo más mortíferos mediante explosiones con coches-bomba como la de los almacenes Hipercor en Barcelona (1987), que causó 21 muertos»⁴.

El libro de Mc Graw Hill Education habla de «violencia política» para referirse a los atentados de ETA y de otros grupos violentos que trataron de torpedear el proceso de transición a la democracia: «La situación era, sin embargo, muy tensa debido al incremento de la violencia política, que causó 67 muertes entre noviembre de 1975 y mayo de 1977, debidas a ETA, a la extrema izquierda, a la extrema derecha o a la represión policial. Los GRAPO, una organización terrorista de extrema izquierda, trataron de desestabilizar la situación mediante asesinatos y secuestros [...]. Los años de 1978 a 1980, en los que se aprobaron la Constitución y los primeros estatutos de autonomía, fueron los años en que España sufrió más ataques terroristas. Hubo atentados de extrema izquierda y de extrema derecha, pero la organización terrorista que más crímenes cometió fue ETA [...]. Los presos de ETA fueron amnistiados durante la Transición, pero la organización no dejó las armas, sino que intensificó sus crímenes. Su temor era que si la democracia se consolidaba y Euskadi obtenía una amplia autonomía, su lucha armada perdería apoyo popular, como de hecho sucedió»⁵.

¹ Jaime Prieto Prieto, ob. cit., pág. 391.

² Jaime Prieto Prieto, ob. cit., pág. 392.

³ Jaime Prieto Prieto, ob. cit., pág. 398.

⁴ María Banal Martínez, *Historia de España*, Barcelona, Edebé, 2009, pág. 382.

⁵ Juan Avilés Farré, *Historia de España*, Madrid, Mc Graw Hill Education, 2009, págs. 330-337.

En cuanto a los atentados en los años de gobierno del presidente Felipe González, este manual cuenta que «las acciones terroristas de ETA siguieron siendo frecuentes durante el período de gobierno de González, aunque no tanto como en años anteriores, y mantuvieron un clima de intimidación en Euskadi, donde los ciudadanos no nacionalistas se veían amenazados si trataban de manifestar sus opiniones políticas»¹.

Respecto a los años del presidente José María Aznar, «...en 1997 se había producido en España una gran movilización contra ETA, debido al secuestro y asesinato de un joven concejal del PP en la localidad vasca de Ermua, Miguel Ángel Blanco [...]. A partir del año 2000 ETA volvió a asesinar, pero pronto se comprobó que su capacidad terrorista era mucho menor que en el pasado»².

Por último, con relación al gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, este libro de texto destaca como un elemento positivo en la situación del País Vasco «el progresivo debilitamiento de ETA, debido al esfuerzo realizado desde hace muchos años por la justicia, a la colaboración francesa y a la pérdida de apoyo de la banda terrorista en la población vasca. Ese debilitamiento llevó a ETA a declarar en marzo de 2006 una tregua, que el gobierno quiso aprovechar para una negociación que le llevara a dejar las armas, pero los terroristas volvieron a asesinar en diciembre»³.

El libro de la editorial Almadraba afirma: «En especial la actividad de ETA aumentó con la consolidación de la democracia, y alcanzó el mayor número de víctimas mortales entre 1978 y 1980, con un total de 235 muertes, de las que 144 pertenecían a las Fuerzas Armadas. A esas cifras se sumaban 43 víctimas debidas al GRAPO y 27 causadas por la extrema derecha»⁴.

El texto resalta los dos hechos que más conmocionaron a la opinión pública: la liberación de José Antonio Ortega Lara y el secuestro y asesinato de Miguel Ángel Blanco —espíritu de Ermua—. Además, dice lo siguiente de la segunda legislatura del PP: «La segunda legislatura del PP (2000-04) estuvo marcada en gran medida por la lucha antiterrorista. En el año 2000 se produjo una nueva escalada de atentados —contra cualquier tipo de objetivo y en cualquier escenario— que se saldó con 23 víctimas mortales en diferentes partes del país. Ante esta situación, el 8 de diciembre de ese mismo año el PP y el PSOE firmaron un “Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo”, en el que fijaban las bases para una actuación conjunta»⁵.

La actividad política del gobierno del presidente Suárez, según el libro de la editorial Santillana, «se vio dificultada por el terrorismo, que incrementó el número de asesinatos y el de secuestros de personas de relieve nacional. Junto al terrorismo de

¹ Juan Avilés Farré, ob. cit., pág. 343.

² Juan Avilés Farré, ob. cit., pág. 346.

³ Juan Avilés Farré, ob. cit., pág. 349.

⁴ José Maroto Fernández, *Historia de España*, Proyecto Hispania, Barcelona, Almadraba, 2012, pág. 446.

⁵ José Maroto Fernández, ob. cit., pág. 452.

ETA y del GRAPO se extendió el de la ultraderecha, que actuó contra intereses cercanos a ETA y contra la izquierda comunista [...]. El terrorismo continuó su escalada. El ministro Juan José Rosón propició la reinserción de presos y consiguió la autodisolución de la rama ETA político-militar, pero el resto de ETA mantuvo sus acciones»¹. Para este manual, el terrorismo, principalmente el de ETA, «continuó siendo un gran lastre social a lo largo de las cuatro legislaturas de Felipe González»². El manual también destaca la movilización social tras la liberación de José Antonio Ortega Lara y el asesinato de Miguel Ángel Blanco.

En cuanto a los primeros años de la incipiente democracia, la editorial SM destaca que «...ETA militar se reafirmó en su estrategia terrorista, que intensificó a partir de 1977 con trece asesinatos, con el fin de dificultar la consolidación del proceso democrático [...]. ETA político-militar abandonó el terrorismo para incorporarse a la vida democrática mediante la creación de un partido, Euskadiko Ezkerra, liderado por Mario Onaindía y Juan María Bandrés. ETA militar mantuvo su estrategia terrorista, alentando la formación de Herri Batasuna, partido/movimiento dependiente de ETA, e incrementó las acciones terroristas durante los años de la Transición. Su actividad alimentó las tramas golpistas que desembocaron en el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981»³.

El manual de SM resalta que, en los años del Ejecutivo socialista, «ETA mantuvo, e incluso incrementó, su sangrienta trayectoria. Entre los múltiples atentados, que provocaron más de 400 víctimas, destacaron el asesinato de Guillermo Quintana Lacaci, antiguo capitán general de Madrid, o el atentado en el Hipercor de Barcelona, que provocó 21 muertos y 45 heridos. ETA, que había logrado cierta solidaridad durante el franquismo, vio cómo este tipo de atentados indiscriminados reducía su respaldo social; el asesinato del expresidente del Tribunal Constitucional, Francisco Tomás y Valiente, en 1996, dio lugar al movimiento de repulsa conocido como Manos Blancas»⁴.

Entre 1996 y 2003, el texto destaca que hubo «62 atentados de ETA con 68 “víctimas mortales”, resaltando también la ejemplar reacción popular ante la liberación de José Antonio Ortega Lara y el asesinato de Miguel Ángel Blanco»⁵.

Una mención especial merece el epígrafe titulado «El pacifismo en el País Vasco», encuadrado dentro del capítulo final «Los nuevos compromisos sociales en la España del siglo XXI»: «Durante el último franquismo y los primeros años de la democracia, los asesinatos cometidos por ETA suscitaban el silencio y la pasividad de la sociedad española en general y de la vasca en particular. A partir de los años

¹ José Manuel Fernández Ros, Jesús González Salcedo, Vicente León Navarro y Germán Ramírez Aledón, *Historia de España*, Madrid, Santillana, 2009, págs. 418-426.

² José Manuel Fernández Ros, Jesús González Salcedo, Vicente León Navarro y Germán Ramírez Aledón, ob. cit., pág. 428.

³ Ángel Bahamonde Magro y Luis Enrique Otero Carvajal, *Historia de España*, Madrid, SM, 2009, págs. 279-284.

⁴ Ángel Bahamonde Magro y Luis Enrique Otero Carvajal, ob. cit., pág. 287.

⁵ Ángel Bahamonde Magro y Luis Enrique Otero Carvajal, ob. cit., págs. 316-317.

ochenta se consolidó un movimiento de rechazo a la violencia terrorista que fue adquiriendo un creciente apoyo social. En 1986 se fundó “Gesto por la Paz”, organización que comenzó una campaña de concentraciones silenciosas tras cada atentado terrorista. A pesar del acoso del nacionalismo radical próximo a ETA, la organización mantuvo su actividad. En 1993, tras el secuestro de Julio Iglesias Zamora, lanzó la iniciativa del lazo azul y fue capaz de convocar una de las más grandes manifestaciones celebradas en Euskadi»¹.

El manual de la editorial Luis Vives narra que «la acción criminal de ETA no cesó. Sus ejemplos más terribles fueron el secuestro del funcionario de prisiones Ortega Lara, que permaneció secuestrado 532 días, y el secuestro y asesinato del concejal Miguel Ángel Blanco»².

Para los autores del manual de Editex, «entre los elementos de presión adquirió una importancia singular las acciones de ETA, que continuaron a un ritmo similar al del franquismo en lo que a atentados mortales se refiere [...]. Los cambios democratizadores no detuvieron el terrorismo de ETA, antes al contrario, lo incrementaron: no era la democracia lo que querían»³. Además, añade más adelante: «Otro elemento clave en estos años fue la ofensiva terrorista, muy relacionada con la política vasca y con la de toda España. El año 1980 fue el más sangriento del terrorismo de ETA con cien asesinatos. Sus principales víctimas fueron los miembros de los institutos armados: Ejército, Guardia Civil y Policía»⁴. Tras una breve mención a los casos de Ortega Lara y Miguel Ángel Blanco, el texto alude al proceso de diálogo que abre el presidente Rodríguez Zapatero: «Esta decisión dividió más intensamente a los dos grandes partidos. No obstante, las negociaciones fracasaron porque ETA rompió la tregua con nuevos y sangrientos atentados»⁵.

Por último, respecto a las ediciones publicadas por la editorial Anaya, ambos textos hacen referencia a la intensificación de las acciones de ETA y de otros grupos terroristas como el FRAP, el GRAPO o la extrema derecha, todos ellos con el fin de desestabilizar el proceso democrático⁶. Además, uno de ellos continúa así: «Por su parte, ETA seguía sin aceptar los cambios democráticos recogidos en la Constitución, y en 1978, año de su aprobación, llevó a cabo numerosos atentados que ocasionaron

¹ Ángel Bahamonde Magro y Luis Enrique Otero Carvajal, *Historia de España*, Madrid, SM, 2009, pág. 324.

² Miguel Ángel García Parody, Eduardo Lama Romero, Francisco Olmedo Cobo y Rosa María Pros Mani, *Historia de España*, Zaragoza, Luis Vives, 2009, págs. 304-306.

³ Roberto Blanco Andrés, Mariano González Clavero, José Vidal-Pelaz López y Pablo Pérez López, *Historia de España*, Madrid, Editex, 2011, pág. 369.

⁴ Roberto Blanco Andrés, Mariano González Clavero, José Vidal-Pelaz López y Pablo Pérez López, ob. cit., pág. 380.

⁵ Roberto Blanco Andrés, Mariano González Clavero, José Vidal-Pelaz López y Pablo Pérez López, ob. cit., pág. 383.

⁶ Joaquín Prats Cuevas, José E. Castelló Traver, Manuel Fernández Cuadrado, M^a del Camino García Abadía, M^a Antonia Loste Rodríguez, Cristófol A. Trepal Carbonell y Julio Valdeón Baruque, *Bachillerato 2. Historia*, Madrid, Anaya, 2009, págs. 354-355. Y Fernando García de Cortázar, *Bachillerato 2. Historia*, Madrid, Anaya, 2009, págs. 364-365.

65 víctimas mortales, muchas más que durante todo el régimen de Franco»¹. Posteriormente, aparecen en ambos manuales las menciones al Pacto de Ajuria Enea con Felipe González al frente del Gobierno, la detención de la cúpula de ETA en Francia (1992) o distintas citas a atentados relevantes como el de Gregorio Ordóñez, el coche-bomba en el Puente de Vallecas (Madrid), Fernando Múgica, Francisco Tomás y Valiente y los ya mencionados en el resto de manuales de Ortega Lara y Miguel Ángel Blanco, entre otros².

Comentario

Se constata la falta de precisión sobre el terrorismo y sus consecuencias desde un punto de vista antropológico. El terrorismo de ETA ha afectado, directa o indirectamente, a toda la sociedad española. Sin una exposición previa de lo que ha supuesto esta forma de criminalidad, el alumno no puede percibir a través de sus libros —de manera explícita— que el terrorismo ataca derechos tan fundamentales de la persona humana como el derecho a la vida y destruye derechos personales o colectivos tan importantes para el desarrollo de una sociedad como la paz, la libertad o la tolerancia. Un planteamiento antropológico que explicara el carácter intrínsecamente perverso del terrorismo ayudaría mucho a que las futuras generaciones de españoles conocieran realmente lo que significa y lo que supone convivir con él dentro de un régimen de libertades.

Los libros apenas reflejan estadísticas concretas de asesinados, de atentados cometidos o de imágenes que reflejen la barbarie del terrorismo³. Pero tal vez lo más llamativo sea la ausencia total de algún ejercicio de reflexión sobre las consecuencias sociales, políticas y personales de los atentados, secuestros o amenazas de la organización terrorista ETA. Las secuelas del terrorismo las padecen hoy miles de personas que han perdido a sus seres queridos o sufren alguna malformación física como consecuencia de las heridas sufridas en el atentado.

Tampoco se ha detectado en los manuales de Historia de España de 2º de Bachillerato ninguna mención a dos leyes que han sido claves para el tratamiento a las víctimas del terrorismo: la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo (8 de octubre de 1999) y la Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo (22 de septiembre de 2011). Ambas leyes pretenden que la sociedad española, a través de sus representantes políticos, rindan homenaje a las víctimas del terrorismo y expresen su compromiso permanente con todas las personas que lo han

¹ Fernando García de Cortázar, J.Mª Donézar, J. Valdeón, M. Fernández Cuadrado y A. Gamazo, *Bachillerato 2. Historia*, Madrid, Anaya, 2009, pág. 376.

² Joaquín Prats Cuevas, José E. Castelló Traver, Manuel Fernández Cuadrado, Mª del Camino García Abadía, Mª Antonia Loste Rodríguez, Cristófol A. Trepal Carbonell y Julio Valdeón Baruque, *Bachillerato 2. Historia*, Madrid, Anaya, 2009, págs. 364-365. Y Fernando García de Cortázar, J.Mª Donézar, J. Valdeón, M. Fernández Cuadrado y A. Gamazo, *Bachillerato 2. Historia*, Madrid, Anaya, 2009, págs. 407-408.

³ A excepción de los manuales de las editoriales Teide, Mc Graw Hill Education y Almadraba.

sufrido o que lo pudieran sufrir en el futuro. Por el contrario, si aparece en el manual de la editorial Almadraba un fragmento importante del Pacto de Ajouria Enea de 1988¹.

Concretamente, el libro de la editorial Akal selecciona un documento de ETA como objeto de análisis o de fuente documental para los alumnos; se refiere a la reivindicación que los terroristas hacen del atentado del almirante Carrero Blanco². Llama la atención que en ninguno de los catorce manuales analizados se encuentra un solo testimonio o una reflexión de una víctima del terrorismo como texto complementario, que serviría de ejemplo para los más jóvenes de lo que supone un atentado terrorista y sus consecuencias en la vida de una persona.

4.5. ARCHIVOS HISTÓRICOS: DOCUMENTACIÓN JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA

Tras haber mencionado en el apartado 1.1 de este documento —Derecho a la Justicia— el derecho que las víctimas del terrorismo tienen a conocer la verdad de los atentados sufridos por ellos mismos o por sus familiares más cercanos, bien es cierto que este derecho le garantiza a las víctimas el acceso a cuanta información exista en los archivos relativa a las investigaciones y procedimientos que se llevaron a cabo para el esclarecimiento de los hechos y la identidad de los autores. En la actualidad, tal y como ya se ha señalado y con base en lo afirmado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, «las causas judiciales por delitos de terrorismo, lejos de encontrarse en un único archivo, se encuentran dispersas en diferentes fondos dependientes de distintas Administraciones, debido principalmente a que la competencia para el conocimiento de estos crímenes correspondió según las fechas a diferentes órganos (de la jurisdicción ordinaria y/o militar)»³.

Obviamente, estos archivos de carácter histórico siguen siendo muy útiles y relevantes para las víctimas del terrorismo. No fue hasta el año 1977, tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/1977, de 4 de enero, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo, que se estableciera la competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria para el conocimiento de delitos de terrorismo, competencia que únicamente correspondería a la Audiencia Nacional y a los Juzgados Centrales de Instrucción creados por Real Decreto-Ley 1/77. Tales normas de competencia serían aplicables a los procedimientos judiciales en tramitación, en los que no hubiere recaído resolución definitiva, cualquiera que fuera la jurisdicción que conociera antes de ellos.

¹ José Maroto Fernández, *Historia de España*, Proyecto Hispania, Barcelona, Almadraba, 2012, pág. 459.

² José A. Hernández, Flora Ayuso y Marina Requero, *Historia de España, Libro de fuentes documentales y actividades*, Madrid, Akal, 2009, pág. 142.

³ *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, pág. 13.

No obstante, hasta la puesta en marcha de la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales, todas aquellas causas por delitos de terrorismo en los que no hubiera recaído resolución definitiva —independientemente del órgano concedor de las mismas—, habrían de remitirse a los Juzgados de Instrucción nº 21 y nº 22 de Madrid y a las Secciones de la Audiencia Provincial a la que quedasen adscritos aquellos Juzgados (finalmente fueron la 5ª y la 2ª respectivamente), con el fin de que estos órganos conocieran cada uno de los asuntos tratados (Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª del Real Decreto-Ley 3/1977)¹.

Una vez terminados los procedimientos, cada uno de los diferentes órganos que conoció de los mismos depositó sus legajos en diferentes archivos (sin discriminar por razón de la materia). De este modo, se pueden encontrar causas judiciales o registros escritos por delitos de terrorismo en²:

- Archivo documental del Gobierno Militar de Burgos.
- Archivo documental del Tribunal Militar Territorial Cuarto en La Coruña.
- Archivo Intermedio Militar Noroeste en El Ferrol.
- Archivo Central de la Audiencia Provincial de Madrid.
- Archivo común de los Juzgados de Instrucción de Madrid.
- Archivos dependientes de diferentes órganos judiciales en el País Vasco y Navarra.
- Archivo Histórico de Defensa del Tribunal Militar Territorial Primero (Madrid).
- Centro de la Memoria Histórica–Archivo Provincial de Salamanca.
- Archivo Central de la Audiencia Nacional, a cuyo cargo se encuentran las causas judiciales tramitadas por la Audiencia Nacional y archivadas desde el año 1977, de las cuales una parte se custodian en el Archivo General de la Administración (Alcalá de Henares)³ y otra parte en una empresa de custodia externa⁴.

Respecto a las causas anteriores a la entrada en funcionamiento de la Audiencia Nacional conocidas por la jurisdicción militar, la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional ya ha revisado los

¹ Informe citado, pág. 14.

² La Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional dice que «es posible, aunque no tengan constancia de ello, que existan causas por delitos de terrorismo en otros archivos».

³ Este archivo se crea «con la misión de recoger, seleccionar, conservar y disponer, para información e investigación científica, los fondos documentales de la Administración Pública que carezcan de vigencia administrativa». Artículo 1 del Decreto nº 914/1969, de 8 de mayo, sobre la creación del Archivo General de la Administración Civil (BOE, 26 de mayo de 1969, nº 125, pág. 8093). Sus antecedentes remontan al siglo XVI, ya que, por las funciones que se le encomiendan, es el heredero directo del Archivo General de Simancas y del desaparecido Archivo General Central de Alcalá de Henares.

⁴ *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, págs. 14-15.

fondos disponibles en los Archivos del Gobierno Militar de Burgos, del Tribunal Militar Territorial Cuarto en La Coruña, Intermedio Militar Noroeste en El Ferrol e Histórico de Defensa del Tribunal Militar Territorial Primero de Madrid. Asimismo, en cuanto a los procedimientos conocidos por la jurisdicción ordinaria en los años 1975-77, las búsquedas se realizaron examinando, en primer lugar, los Libros Registro de los Juzgados de Instrucción nº 21 y nº 22 de Madrid (antiguos Juzgados de Orden Público nº 1 y 2) y de las Secciones de la Audiencia Provincial a la que tales Juzgados quedaron adscritos¹.

Parte de la referidas causas de los Juzgados de Instrucción y de la Audiencia Provincial que fueron depositadas en un primer momento en el Archivo General de la Administración, se encuentran actualmente en el Centro de la Memoria Histórica de Salamanca, donde también la Oficina de la Audiencia Nacional a la que se ha hecho referencia realizó sus labores de búsqueda e identificación de causas judiciales en junio de 2015. Como ya se ha mencionado, otra parte de ellas se encuentra custodiada por una empresa externa².

La totalidad de los procedimientos de esas fechas localizados hasta el momento concluyeron por sobreseimiento libre en virtud de la amnistía acordada por Ley 46/1977, de 15 de octubre. En lo que respecta a los procedimientos tramitados por la Audiencia Nacional desde 1977, se han revisado y se continúan revisando (por parte de la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional) las causas obrantes en el Archivo General de la Administración (AGA)³ en Alcalá de Henares y en el Archivo Central, con el objetivo de extraer la información necesaria que permita vincular a la víctima con su respectiva causa judicial⁴.

¹ Informe citado, pág. 15.

² Actualmente, la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional está revisando también sus fondos.

³ «En el Archivo General de la Administración el investigador recibe información y orientación personalizada sobre la consulta que desee realizar, así como asesoramiento en la búsqueda y localización de fondos documentales y bibliográficos del propio archivo, así como de otros archivos y centros técnicos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Del mismo modo, responde a las consultas remitidas por correo postal, electrónico o fax por parte de investigadores, ciudadanos o instituciones públicas o privadas sobre los fondos documentales del Archivo General de la Administración». Carta de Servicios (2015-18) del Archivo General de la Administración, editado por la Secretaría General Técnica de la Subdirección General de Documentación y Publicaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Edición 2014, págs. 11-12.

⁴ Debe insistirse en el hecho de que los trabajos de la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional en los diferentes archivos aún no han concluido. Por tanto, es previsible que las cifras que actualmente existen sobre causas identificadas y localizadas—y que aparecen reflejadas en este documento— vayan progresivamente en aumento, pues el objetivo consiste en llegar a vincular el 100 % de las víctimas con su correspondiente causa judicial. *La afectación de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo de ETA y su situación actual*, informe elaborado por la Oficina de Asistencia e Información a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entregado al Defensor del Pueblo el 15 de enero de 2016, pág. 16.

CONCLUSIONES

1. La organización terrorista ETA, según datos de la Oficina de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, asesinó a 864 personas. El número de heridos superaría los 2.500, según la Asociación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado Víctimas del Terrorismo. No existe, sin embargo, un registro oficial de víctimas del terrorismo (mortales y no mortales), ni un registro completo que vincule víctima con causa judicial, pese a los avances alcanzados en este ámbito.
2. El número de crímenes no resueltos es aún elevado. Esta realidad agrava la dolorosa situación de los familiares afectados y también de las propias víctimas en el caso de los heridos.
3. La aplicación que en España y Argentina, aún de manera incipiente, se ha producido del concepto jurídico de «crímenes de lesa humanidad» para los cometidos por la organización terrorista ETA fortalece el derecho a la justicia de las víctimas y la consecución de un relato verdadero.
4. El derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y que entrafía, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y de su motivación», no ha sido satisfecho a todas las víctimas del terrorismo de ETA.
5. La cooperación internacional, imprescindible para la lucha contra el terrorismo y el derecho a la justicia de las víctimas, es aún insuficiente, incluso en el ámbito de la Unión Europea, pese a los indudables logros alcanzados.
6. La presencia de las víctimas, directamente o a través de las asociaciones, en los procedimientos judiciales relacionados con el terrorismo que se desarrollan en tribunales internacionales o extranjeros, contribuiría a una mejor defensa de sus derechos, siempre que las normas procesales así lo permitan.
7. Los desterrados por causa del terrorismo de ETA del País Vasco y Navarra carecen del derecho al voto en las elecciones autonómicas, forales y locales.

8. La cuantía de las indemnizaciones que perciben del Estado las víctimas del terrorismo es diferente en función de la existencia o no de sentencia judicial.

9. El establecimiento de plazos en la legislación para poder solicitar indemnizaciones estatales ha dejado fuera de esta posibilidad a víctimas por desconocimiento u otras razones.

10. Algunas Comunidades Autónomas —pero no la totalidad— cuentan con normativa específica sobre derechos y atención a las víctimas del terrorismo.

11. La presencia de las víctimas, directamente o a través de las asociaciones, en los foros políticos y académicos internacionales, es imprescindible para la construcción de un relato verdadero.

12. La educación de los jóvenes es esencial para la comprensión de lo que el terrorismo significa por las futuras generaciones. En los manuales de historia analizados no se explicita la perspectiva ni el pensamiento de las víctimas, así como las consideraciones filosóficas, antropológicas y éticas sobre el terrorismo de ETA.

13. La dispersión de archivos en los que se encuentra documentación relevante sobre los crímenes de ETA dificulta el conocimiento por las víctimas de los casos que les afectan.

RECOMENDACIONES

Al Ministerio del Interior

1. Unificar en un solo archivo digitalizado todas las causas judiciales por delitos de terrorismo, así como la documentación administrativa complementaria, cualquiera que sea la jurisdicción que haya conocido sobre ellas, en cooperación con el Ministerio de Justicia.
2. Analizar, con la participación de las Asociaciones de Víctimas del Terrorismo, las posibilidades de perfeccionamiento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, con especial atención a la equiparación de indemnizaciones.
3. Revisar la actualización de los plazos para el ejercicio de los derechos de las víctimas con el fin de evitar su prescripción, y atender a los derechos de los heridos.
4. Crear un Registro Oficial de Víctimas del Terrorismo, en cooperación con la Oficina de Atención a Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional y demás Administraciones competentes.
5. Reforzar los programas de asistencia psicológica a las víctimas directas del terrorismo (heridos y supervivientes de los atentados) teniendo en cuenta la prevalencia a largo plazo del daño psicológico causado por el terrorismo.
6. Reforzar los programas de asistencia psicológica a las víctimas indirectas del terrorismo (familiares de fallecidos o heridos en los atentados) teniendo en cuenta la prevalencia a largo plazo del daño psicológico causado por el terrorismo.

Al Ministerio de Justicia

1. Unificar en un solo archivo digitalizado todas las causas judiciales por delitos de terrorismo, así como la documentación administrativa complementaria,

cualquiera que sea la jurisdicción que haya conocido sobre ellas, en cooperación con el Ministerio del Interior.

2. Reforzar el derecho de las víctimas a acceder a la información disponible relativa a las investigaciones judiciales realizadas para el esclarecimiento de los hechos y la averiguación de la identidad de los autores.

3. Dotar adecuadamente a la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de las funciones que la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, le asigna.

4. Aprobar una relación de puestos de trabajo de la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional y regular las relaciones de cooperación de las Administraciones y Tribunales con la Oficina, para reforzar su papel de asistencia real a las víctimas.

Al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

1. Establecer un Plan de actuación en el ámbito internacional, con participación en su diseño y ejecución de la Fundación de Víctimas del Terrorismo y de las Asociaciones de Víctimas, para un mejor conocimiento del daño causado por el terrorismo en foros internacionales, particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

2. Reforzar la acción exterior del Estado encaminada a satisfacer el derecho a la justicia de las víctimas para lograr las extradiciones solicitadas por España de los autores de atentados terroristas que se encuentran en libertad en algunos países.

Al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

1. Mantener, en el marco de un posible Pacto Nacional por la Educación y en los Reales Decretos por los que se establece el currículo básico de la ESO y el Bachillerato, dentro de los elementos comunes, el objetivo general de fomentar el respeto y consideración a las víctimas del terrorismo.

2. Incluir, en los citados Reales Decretos, el rechazo al terrorismo desde una óptica filosófica y moral, en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A la Fiscalía General del Estado

1. Continuar las actuaciones procesales emprendidas para intentar la depuración de responsabilidades penales en los atentados terroristas no resueltos.
2. Evitar la prescripción de los mismos y ejercer las iniciativas pertinentes en el procedimiento de extradición de aquellos miembros de la organización terrorista ETA que no estén a disposición de la justicia española, y tienen causas judiciales pendientes en nuestro país.
3. Valorar la conveniencia de profundizar en la aplicación del concepto jurídico de crimen de lesa humanidad al terrorismo de ETA.

COLABORACIONES

EL CONTEXTO DEL DISCURSO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO: SU SIGNIFICADO POLÍTICO

por Joseba Arregui¹

1. Sobre las víctimas del terrorismo de ETA se puede hablar desde muy diversas perspectivas y de muchas formas distintas. En cada perspectiva puede haber un contenido de verdad y en cada forma de hablar puede haber también afirmaciones que son verdaderas. Pero siempre es necesario conocer y tematizar el contexto de las perspectivas desde las que se modela el discurso y de las distintas formas de hablar que se elaboran. Es entonces cuando de verdad se puede calibrar la veracidad de lo que se dice: afirmaciones que aisladas pueden parecer verdaderas se convierten en falsas, y elementos que pudieran parecer incorrectos pueden revelarse como adecuados.

2. Tras la obligada renuncia de ETA a continuar con sus actividades y actos terroristas —por la actuación firme del Estado de derecho—, comienza una nueva fase de la lucha por el relato: por qué surgió ETA, qué ha significado ETA en la historia vasca y española en general, cómo es preciso entender lo que ha supuesto ETA en la historia vasca y española en general.

Existe, por una parte, el intento de la propia ETA y de sus entornos para conseguir varios resultados en esta lucha por el relato: ETA fue una consecuencia obligada de la dictadura de Franco y de la represión ejercida por esta dictadura contra el pueblo vasco, ETA estaba legitimada como una lucha por la libertad y contra la dictadura, los terroristas de ETA son personas humanas que han dado lo mejor de sí mismos, es la propia ETA la que, gracias a su lucha por la libertad, ha renunciado al terrorismo y lo ha hecho de forma unilateral puesto que su lucha ha creado las condiciones adecuadas para proseguir ahora la lucha por medios pacíficos, por medio de la política.

Por otro lado existe el discurso que se viene elaborando desde las instancias oficiales representadas por la Secretaría de Paz y Convivencia del Gobierno vasco. Este discurso se articula en dos ejes básicos: el terrorismo de ETA se encuadra en la violación de derechos humanos, el terrorismo de ETA es condenable sin ambages como una violación continuada del derecho a la vida. Y en segundo lugar la necesidad de elaborar un relato de la memoria capaz de albergar en su seno todas las violencias que han supuesto violación de derechos humanos en los cincuenta últimos años largos de la historia vasca, la violencia de ETA, la del Gal, la del Batallón vasco-

¹ Escritor y profesor universitario.

español y la triple A, las torturas a presos de ETA, los abusos policiales, y últimamente Cabacas y Zabaleta, el primero muerto por una pelota de goma disparada por la Ertzaintza en altercados tras un partido de fútbol en San Mamés, Bilbao, y el segundo víctima de un cuchillazo de un hinchado del Atlético de Madrid tras un partido en el Vicente Calderón contra la Real Sociedad.

El Lehendakari Urkullu lo expresó con unas palabras que ponen en claro esta voluntad de acoger en el relato de memoria a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos: ni equiparar, ni discriminar. No equiparar: las víctimas de ETA y las demás son distintas; no discriminar, pues todas en cuanto víctimas son iguales.

3. Además de los dos esfuerzos citados en el punto anterior, hay muchos esfuerzos de ciudadanos, periodistas, intelectuales y políticos que no se dan por satisfechos con esos intentos. Porque no es posible blanquear la historia del terror de ETA —es preciso señalar explícitamente que no es posible poner en duda la voluntad del Gobierno vasco y de su Lehendakari de oponerse a ese blanqueo y de condenar clara y rotundamente el terror de ETA— como lo pretende la misma ETA y su entorno, y porque tampoco es posible un relato de memoria, una historia que al no discriminar equipara, y al no equiparar discrimina —ambas, equiparación y discriminación mal aplicadas—, pues no es posible ningún conocimiento histórico que no se base en ambas, en la equiparación y en la discriminación.

Todas las víctimas son iguales en el sufrimiento. Es preciso equipararlas en su condición de víctima: no hay víctima que valga más que otra atendiendo al sufrimiento. Pero la condición de víctima no se acaba en el daño sufrido, en el dolor, en la muerte impuesta en el caso de los asesinatos. No hay conocimiento de la historia si no se pregunta quiénes y por qué impusieron ese sufrimiento, ese daño, ese dolor, esa muerte por asesinato.

Existe una verdad de las víctimas asesinadas, que son las primeras víctimas, las fundamentales, aquellas que sufrieron un atentado, mortal al menos en intención. Esa verdad no es lo que piensan y afirman las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo, que son plurales casi por necesidad. Esa verdad tampoco se encuentra en lo que pensaban en vida quienes fueron asesinados por ETA. No pensaban probablemente lo mismo el Guardia Civil Pardines y el comisario de policía Melitón Manzanas, ni los muchos militares asesinados por ETA. No pensaban lo mismo Ernest Lluch y Juan Mari Jaúregi, o Fernando Buesa y José Ramón Recalde, ni José Luis López de Lacalle. Lo mismo se puede decir de tantos y tantos otros asesinados, conocidos y desconocidos.

La verdad de las víctimas asesinadas por ETA está en la intención de los verdugos, de los victimarios, de quienes los asesinaron, de la organización en cuyo nombre los asesinaron: en nombre de un pueblo vasco imaginado como un pueblo homogéneo que no admite divergencias ni diferencias internas, ni en la lengua, ni en el

sentimiento de pertenencia, ni en la figuración de él que deben hacerse todos sus habitantes. ETA ha matado en nombre de un proyecto político, de una Euzkaldia imaginada como entidad homogénea que no admite diferencias, que no admite libertad de conciencia como libertad de identidad y de sentimiento de pertenencia.

Esa es la verdad de las víctimas asesinadas por ETA, no otra. Es una verdad política, la verdad de que en cada asesinato ha quedado deslegitimado el proyecto por el que ETA las ha instituido como víctimas. Esta verdad no admite ni el blanqueo de la historia de terror de ETA, ni la subsunción de los asesinatos de ETA bajo el epígrafe genérico de violación de derechos humanos.

4. Desde el punto de vista expuesto en el punto anterior, las víctimas asesinadas por ETA poseen un significado político claro que no se puede ni se debe ocultar. Este significado político, que no es otro que el que el proyecto con el que ETA justificaba sus asesinatos es democráticamente y políticamente ilegítimo, es el contexto en el que adquieren verdad o falsedad las afirmaciones que se realizan en torno a las víctimas de ETA, y es el contexto que debe guiar y juzgar la actuación de las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo.

Si la verdad de las víctimas del terrorismo es una verdad política, con significado político en el sentido fundamental de la política —democracia y estado de derecho, libertad de conciencia y derecho de voto—, su lugar es el espacio público. No hay espacio más público que el de las leyes aprobadas en los parlamentos. Tanto la Ley vasca de Víctimas del terrorismo como la Ley del Parlamento español de Víctimas del terrorismo recogen expresamente el significado político de las víctimas: no es posible una definición política de la sociedad vasca sin reconocimiento expreso de la libertad de conciencia, es decir, sin el reconocimiento de la libertad de sentir, imaginarse y vivir la sociedad vasca de formas distintas, sin reconocimiento de la libertad de identidad, a sentir lo vasco como cada cual lo pueda hacer, sin imponer ninguna visión de lo vasco a nadie, ni ningún sentimiento de pertenencia.

Este carácter eminentemente público de la verdad de las víctimas de ETA significa que su problema no puede ser privatizado, e impide afirmar que lo que necesitan las víctimas sea perdón y reconciliación por encima de todo. No se trata de negar ni el valor del perdón ni el valor de la reconciliación, ni la necesidad del duelo privado. Pero todo ello sin que la apelación al perdón y a la reconciliación, a la necesidad de las víctimas de trabajar en su privacidad su dolor se convierta en sustitución de lo que se deja de hacer en el espacio público. Sin una garantía de los partidos políticos democráticos y sin una garantía de las instituciones políticas de que el proyecto político de ETA está deslegitimado en cada uno de los asesinatos como proyecto para la sociedad vasca, y que por tanto no puede ser ni constituir el futuro político de la sociedad vasca, el perdón, la reconciliación y el duelo privado se convierten en excusas para no exigir a los políticos y a las instituciones el

cumplimiento de lo que deben por exigencia de las leyes aprobadas por ellos mismos, se convierten en una especie de segundo asesinato de cada muerto por ETA.

El perdón tendrá sentido cuando exista la garantía de que el proyecto de ETA no es viable; la reconciliación solo será posible sobre la base de la ilegitimidad del proyecto político de ETA; el trabajo de duelo privado que tanto necesitan las víctimas familiares solo será posible si existen garantías políticas de que el futuro político de Euskadi no se basará en el proyecto político de ETA.

5. El contexto que se ha tratado de dibujar en los puntos anteriores, y que decide sobre la veracidad o falsedad de lo que se dice sobre las víctimas del terrorismo, es el prisma que debe conducir y guiar la elaboración del relato histórico de la historia del terror de ETA. En ese relato pueden y deben tener su lugar los otros terrorismos que han existido en Euskadi, como el del GAL. Pero sin olvidar que el GAL, negando con su actuación el Estado de derecho, no elaboró teoría ni proyecto alguno para eliminar el Estado de derecho.

El prisma desde el que se debe elaborar el relato histórico del terror de ETA no puede negar que la dictadura de Franco y el recuerdo de la guerra civil jugaron un papel importante en el nacimiento de ETA. Pero el proyecto de ETA según rezan sus textos fundacionales —*Los vientos favorables*, José Antonio Etxebarrieta Ortiz, *Vasconia*, Fernando Sarrailh de Ihartza (Federico Krutwig), la revista *Zutik*— iba mucho más allá de la condena de la dictadura de Franco: planteaban un proyecto nuevo para Euskadi, en ruptura con el nacionalismo tradicional, un proyecto que bebía de otras fuentes radicalmente distintas, del marxismo y de los movimientos de liberación nacional, de un nacionalismo radical sin miramientos.

Y tampoco puede ignorar que la dictadura estaba en proceso de apertura, que la cultura vasca, sobre todo cuando ETA comienza sistemáticamente a matar, año 1968, estaba, con todas las dificultades conocidas, viviendo una primavera: el año 1963 se había constituido la primera ikastola, el año 1968 se había procedido a aprobar por la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia el modelo de euskera estándar, el grupo de cantautores Ez dok hamairu llevaba algunos años actuando, existían y estaban en proyecto editoriales para publicar exclusivamente en euskera, existían semanarios y revistas mensuales en euskera. La cultura vasca estaba viviendo un renacimiento sin par.

Y es verdad que fueron, los sesenta y los setenta, años de gran represión por parte de la dictadura, pero una represión buscada activamente por la teoría y la práctica revolucionaria de los terroristas de ETA, basada en la ecuación de acción-represión-acción. La vuelta a la represión policial de la dictadura franquista era lo que buscaba precisamente la acción terrorista de ETA. Esta se produce en un momento de fuerte industrialización de la sociedad vasca, en un momento de fuerte inmigración interna de España hacia Euskadi, en un momento en el que la situación sociocultural

de la sociedad vasca entra en un fuerte y rápido proceso de transformación, tanto en el ámbito de las vivencias y prácticas religiosas, como en la configuración demográfica y en el equilibrio lingüístico entre el euskera y el castellano.

Más que la vivencia de una dictadura ya en declive y cuya fuerza represora fue preciso primero provocar, eran estas transformaciones económicas, demográficas y socioculturales las que crearon el horizonte que permite entender en cierta medida el auge y desarrollo de ETA como organización terrorista.

6. Durante mucho tiempo la percepción de la sociedad vasca de ETA y de su actividad violenta estuvo guiada por la idea de que eran luchadores a favor de la libertad de los vascos y del pueblo vasco. Se puede afirmar que la verdadera fuerza de ETA radicaba precisamente en esa legitimidad que le otorgaba una parte importante de la sociedad vasca, más que en sus armas, en su capacidad logística, en sus miembros y comandos.

Desde el nacionalismo tradicional se acostumbraba a afirmar que existía una diferencia radical entre ETA como organización terrorista y otros movimientos terroristas coetáneos en Europa. Y la diferencia radicaba precisamente en el sustento social del que gozaba ETA y que no existía en los demás casos europeos de terrorismo. Con ello se trataba de decir que con ETA era el pueblo vasco oprimido y reprimido por la dictadura franquista el que luchaba por su libertad. Pero en el propio nacionalismo tradicional había dudas acerca de las consecuencias de esa equiparación entre ETA y el pueblo vasco en su conjunto, pues muchos de sus dirigentes eran conocedores del significado de la violencia y el terror en la ideología política, en la configuración del proyecto político nacionalista. Por esta razón, algunos de sus líderes achacaban el recurso a la violencia a las fuentes marxistas y revolucionarias de ETA: no era su nacionalismo el responsable de su violencia y de sus actos terroristas, sino su marxismo y su carácter revolucionario.

Pero el apoyo directo e indirecto de amplios sectores sociales obligó al PNV a cambiar de nuevo su posición y afirmar que la violencia y el terror de ETA eran consecuencia del conflicto del pueblo vasco con el Estado español. Con esto ETA, su violencia y su terror volvían a estar encuadrados en el conjunto del nacionalismo: era necesario acabar con el conflicto, era preciso encontrar una solución al conflicto multiseccular entre el pueblo vasco y el Estado español para que la violencia y el terror de ETA pudiera desaparecer para siempre. Había que romper el empate eterno, y para ello eran precisos el diálogo y la negociación.

7. Mientras el discurso del diálogo y la negociación basadas en la teoría del conflicto y de la situación de empate eterno entre ETA y el Estado fueron adquiriendo cada vez más fuerza en la opinión pública y publicada, hubo otros factores en la realidad que fueron trazando una línea distinta de futuro: la eficaz labor de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado junto a la colaboración internacional llevaron a detenciones cada

vez más frecuentes y más cualificadas de la cúpula de ETA, una tras otra; algunos asesinatos concretos mostraron la faz más cruel, más inaceptable y más indefendible de ETA y de su terrorismo, asesinatos ubicados en el horizonte de la propuesta estratégica de ETA de socializar el sufrimiento; el acuerdo por la Paz y la Libertad para luchar con el terrorismo, propuesto por el secretario general del PSOE, aceptado por el PP y firmado por Zapatero y Aznar permitió poner en marcha a todas las instancias del Estado de derecho en la lucha contra ETA; las asociaciones y fundaciones de víctimas encontraron cada vez más visibilidad y su voz ya no era posible esconderla y reprimirla.

De la mano de todo ello vino la caída del mito de la imbatibilidad de ETA (sustento de la teoría del empate eterno que obligaba al diálogo y la negociación): la pregunta de los ciudadanos vascos y españoles en su conjunto ya no era la de si era posible vencer a ETA y acabar con el terror, sino cuando y cómo iba a ser ello posible. En ese momento ETA ya estaba vencida, por el Estado de derecho, por la democracia y al final, no al principio ni mucho menos, por la sociedad vasca y por la española en general.

Durante mucho tiempo una parte importante de la sociedad vasca acogió a ETA, entendió a ETA, legitimó a ETA y su terror; durante mucho tiempo una parte importante de la sociedad vasca no vio a las víctimas del terror de ETA, las ocultó, las sometió a una segunda victimación haciéndolas invisibles. Solo cuando comenzó a aparecer que ETA era un mito en decadencia y que podía ser vencida se movilizó la sociedad vasca contra ETA y se puso mayoritariamente contra ETA.

En el relato de la historia de terror de ETA no puede ni debe faltar la pregunta acerca de la posición adoptada por la sociedad vasca y por cada uno de sus miembros a lo largo de la historia de terror de ETA. Nadie se puede librar de la pregunta: ¿dónde estaba yo mientras ejercía su terror?, ¿qué hice yo, o dejé de hacer, para que esa historia de terror terminara cuanto antes?, ¿hice yo lo que debía y era necesario para acabar cuanto antes con esa historia, para estar junto a las víctimas, para prestarles mi apoyo?

A la hora de trabajar en la historia del terror de ETA y elaborar el relato histórico correspondiente nadie puede utilizar el argumento de que ese relato no se puede centrar en ETA porque hubo otras violaciones de derechos humanos. Será preciso decir más: hubo otros terrorismos, como el del GAL. Y hubo otras víctimas. Pero es la historia de terror de ETA la que debe ocupar el lugar central en torno al que se articula la historia de Euskadi de estos 55 años porque es solo ETA la que ha usado estructuralmente la violencia y el terror para imponer a toda la sociedad vasca un proyecto político determinado, la que ha negado radicalmente el meollo de la democracia y el Estado de derecho: la libertad de conciencia como libertad de identidad y de sentimiento de pertenencia.

En Alemania es sabido que hubo otras víctimas además de las víctimas del holocausto causadas por el régimen nazi. Es sabido que hubo bombardeos al final de la segunda guerra mundial que causaron muchos muertos y muchísimo destrozo, aunque militarmente ya no tenían sentido. Es sabido que a rebufo de la retirada de las tropas alemanas hubo cientos de miles e incluso millones de alemanes no militares muertos y millones de expulsados de sus tierras y de sus lugares de origen. Pero a nadie se le ocurre poner en duda que el nazismo y el holocausto constituyen el eje sobre el que se construye el relato histórico de la historia de Europa de la primera mitad del siglo veinte. Y ello no supone ningún negacionismo.

Lo mismo vale para la historia vasca desde el nacimiento de ETA hasta su renuncia forzada a la actividad terrorista.

EL DAÑO PSICOLÓGICO EN EL TIEMPO

por María Paz García-Vera y Jesús Sanz¹

Cuando se habla de personas afectadas por un atentado terrorista, se entiende por daño psicológico a las alteraciones que sufre esa persona como consecuencia de haber sufrido un atentado terrorista y que le incapacitan significativamente para hacer frente a los requerimientos de la vida ordinaria en el área personal, social, laboral o en otras áreas importantes de la actividad de la persona, y que pueden ser tanto agudas como crónicas, es decir, pueden ser tanto alteraciones que evolucionan de forma relativamente breve como alteraciones que se prolongan durante mucho tiempo.

En los últimos 15-20 años, la literatura científica sobre el daño psicológico que pueden sufrir las personas afectadas por un atentado terrorista ha crecido rápida y fructíferamente, especialmente desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington D.C., atentados que marcaron un punto de inflexión en la investigación sobre las repercusiones psicopatológicas de los atentados terroristas, con un aumento espectacular en las publicaciones científicas sobre el tema.

Los estudios sobre estos atentados, en conjunción con los estudios realizados sobre los atentados en otros países desarrollados, especialmente, los acaecidos en los últimos 15 años en Israel, Europa (España, Francia, Irlanda y Reino Unido) y en el propio Estados Unidos de América, y, en particular, aquellos que provocaron un número elevado de víctimas mortales y heridas (p. ej., el atentado del 19 de abril de 1995 en la ciudad de Oklahoma, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres y, por supuesto, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington D.C.), constituyen el bagaje más sólido de conocimientos empíricos de que se dispone actualmente sobre los daños psicológicos provocados por el terrorismo. Este bagaje ha permitido la realización de varias revisiones narrativas y metaanalíticas de la literatura científica al respecto cuyos resultados son coincidentes en señalar las siguientes 10 conclusiones:

1) La mayoría de las personas afectadas por el terrorismo no desarrollarán trastornos mentales y conseguirán recuperarse normalmente, sin daños psicológicos significativos.

Efectivamente, incluso entre las víctimas directas (heridos y supervivientes), que son las que presentan más trastornos psicológicos como consecuencia de un

¹ María Paz García-Vera es profesora de Psicología de la Salud de la Universidad Complutense de Madrid y Jesús Sanz es profesor de Psicología de la Personalidad, también en esta universidad.

atentado terrorista, y teniendo en cuenta el trastorno más frecuente, esto es, el trastorno por estrés postraumático, el porcentaje de víctimas que no desarrollarán dicho trastorno tras un atentado terrorista será mayor que el que sí lo desarrollarán, de tal manera que se puede estimar que entre un 60 % y un 80 % de las víctimas directas no lo desarrollarán.

2) No obstante, tras un atentado terrorista, un porcentaje muy importante de las víctimas desarrollarán trastornos psicológicos, porcentaje que estará muy por encima de la prevalencia habitual de dichos trastornos en la población general, llegando incluso a multiplicar por 10 o 20 dicha prevalencia.

De nuevo, centrándose en las víctimas directas y en el trastorno psicológico más frecuente tras un atentado terrorista, los resultados de las diferentes revisiones de la literatura científica son coincidentes en señalar que entre un 18 % y un 40 % de las víctimas directas desarrollarán un trastorno por estrés postraumático. Estos porcentajes superan con creces la prevalencia habitual del trastorno por estrés postraumático en la población general, la cual se ha estimado al año en 0,5 %, 3,5 % y 0,9 % en España, EE.UU. y Europa, respectivamente, por lo que la prevalencia de dicho trastorno en las víctimas directas multiplicaría por 36-80 su prevalencia en la población general española, por 5-11 su prevalencia en la población general estadounidense y por 20-44 su prevalencia en la población general europea.

3) El trastorno psicológico más frecuente tras un atentado terrorista es el trastorno por estrés postraumático, pero las víctimas del terrorismo pueden presentar una gran variedad de trastornos psicológicos diagnosticables, de manera que los siguientes más frecuentes son, por este orden, el trastorno depresivo mayor, los trastornos de ansiedad, especialmente el trastorno de ansiedad generalizada y el trastorno de angustia-agorafobia, y los trastornos por abuso o dependencia de sustancias.

4) Los porcentajes de víctimas del terrorismo que mostrarán esos otros trastornos estarán muy por encima de su prevalencia habitual en la población general, llegando incluso a multiplicar por 5 o 10 dicha prevalencia.

Las revisiones estiman que, entre las víctimas directas, la prevalencia media del trastorno depresivo mayor sería aproximadamente del 20-30 %, la del trastorno de ansiedad generalizada del 7 % y la del trastorno de angustia del 6 %, mientras que la prevalencia del abuso de alcohol en todo tipo de víctimas sería del 7 %. Estas cifras superan ampliamente a las de la población general. Por ejemplo, en España la prevalencia anual del trastorno depresivo mayor, del trastorno de ansiedad generalizada, del trastorno de angustia y de los trastornos relacionados con el consumo de alcohol se estima, respectivamente, en aproximadamente 4 %, 0,5 %, 0,6 % y 0,7 %, por lo que la prevalencia de esos trastornos en las víctimas directas

multiplicaría por 5-7, 14, 10 y 10, respectivamente, su prevalencia en la población general española.

5) Además, entre las víctimas de atentados terroristas que presentan trastornos psicológicos, existe una alta comorbilidad, es decir, un porcentaje importante de ellas presentan simultáneamente varios trastornos psicológicos, de manera que es muy frecuente, por ejemplo, que las víctimas sufran simultáneamente trastorno por estrés postraumático y trastorno depresivo mayor. La comorbilidad de trastornos psicológicos, especialmente de esos dos últimos, suele estar asociada a una mayor gravedad sintomatológica, a un mayor deterioro en el funcionamiento cotidiano de la persona y a un curso más crónico de los síntomas y del deterioro, en comparación al sufrimiento de tan solo uno de los trastornos.

Por ejemplo, algunos estudios realizados con víctimas directas y familiares de fallecidos y heridos en los atentados del 11-M en Madrid han encontrado que casi el 19 % de las víctimas presentaban simultáneamente trastorno por estrés postraumático y trastorno depresivo mayor, de manera que más de la mitad de las víctimas que presentaban el primer trastorno, sufrían también depresión.

6) Los trastornos psicológicos relacionados con la experiencia de un atentado terrorista pueden aparecer en todo tipo de víctimas, tanto directas (heridos y supervivientes de los atentados) como indirectas (p. e. familiares de fallecidos o heridos en atentados, personal de emergencias, rescate y recuperación, y residentes de las zonas o ciudades afectadas por los atentados), tanto en víctimas adultas como en niños y adolescentes, y en todas ellas la prevalencia de esos trastornos estará por encima de su prevalencia habitual en la población general. No obstante, la prevalencia de trastornos psicológicos es más alta entre las víctimas directas y los familiares de los fallecidos y heridos que entre el personal de emergencias y rescate o que entre las personas de las zonas o ciudades afectadas por los atentados.

Por ejemplo, si la prevalencia media del trastorno por estrés postraumático entre las víctimas directas oscila entre 18 % y 40 %, dicha prevalencia es aproximadamente del 29 % entre los familiares de fallecidos y heridos en atentados, del 4-11 % entre los residentes de las zonas o ciudades afectadas por el atentado y del 6-12 % entre el personal de emergencias, rescate y recuperación, todas ellas muy superiores a las prevalencias del trastorno por estrés postraumático de 0,5 %, 3,6-6,3 % y 1,1 % que se encuentran en la población general de, respectivamente, España, EE.UU. y Europa.

Por otro lado, aunque existe mucho menos investigación sobre los daños psicológicos que los atentados terroristas pueden ocasionar en los niños y adolescentes que son víctimas directas o indirectas de los mismos (p. e. han

perdido a algunos de los padres o hermanos en un atentado terrorista), las revisiones de la literatura empírica realizadas hasta la fecha coinciden en señalar que tales niños y adolescentes presentan un elevado riesgo de desarrollar trastornos psicológicos y que en un porcentaje significativo de ellos tales trastornos pueden perdurar a lo largo de su desarrollo y convertirse en crónicos. Entre dichos trastornos, y como ocurre en los adultos, el más frecuente es el trastorno por estrés postraumático. Así, por ejemplo, un estudio con niños directamente afectados por los atentados terroristas del 11-S en Nueva York encontró que dos años y medio más tarde, el 35 % de esos niños sufrían trastorno por estrés postraumático. No obstante, tras un atentado terrorista, los niños y adolescentes también pueden sufrir una gran variedad de síntomas y trastornos psicológicos distintos al trastorno por estrés postraumático, entre los que destacan el trastorno depresivo mayor, el trastorno de ansiedad generalizada, el trastorno de ansiedad por separación, el duelo complicado o los trastornos de conducta.

Es más, la investigación ha demostrado que los niños y los adolescentes, especialmente los preescolares, suelen presentar síntomas ligeramente distintos a los que manifiestan los adultos, como son, por ejemplo, conductas regresivas y somatizaciones, alteraciones en la alimentación, conductas agresivas (irritabilidad, rabietas, conductas oposicionistas y destructivas), pesadillas y terrores nocturnos, sentimiento de culpa, así como la representación repetitiva del atentado y sus consecuencias mediante juegos y dibujos, y también, en comparación a los adultos, pueden presentar patrones de comorbilidad diferentes, con un predominio, por ejemplo, de la comorbilidad del trastorno por estrés postraumático con el trastorno negativista desafiante y el trastorno de ansiedad por separación.

7) Después de un año tras los atentados terroristas, sus repercusiones psicopatológicas habrán disminuido de forma considerable en los residentes de las zonas o ciudades afectadas por los atentados, así como en el personal de emergencias, rescate y recuperación, aunque no mucho en los heridos por los atentados ni en los familiares de los heridos o fallecidos en los atentados.

Por ejemplo, a los 6-9 meses de los atentados del 11-M el porcentaje de personas afectadas de trastorno por estrés postraumático tanto entre los residentes de Madrid como entre el personal de emergencias y asistencia fue similar al de la prevalencia anual de dicho trastorno en la población general española antes de los atentados del 11-M.

Sin embargo, en los familiares y allegados de las víctimas mortales o de los heridos de los atentados del 11-M, los resultados son contradictorios. En algunos estudios se ha observado a los 6-9 meses una reducción en la frecuencia del trastorno por estrés postraumático, mientras que en otros no se han encontrado ninguna reducción significativa. En cuanto a las víctimas directas de los atentados

del 11-M, en concreto, a las personas heridas en los mismos, el único estudio longitudinal publicado hasta la fecha no encontró, a corto o medio plazo, que con el paso del tiempo se produjera una reducción importante del número de afectados por trastorno por estrés postraumático, de forma que el porcentaje de heridos que sufría este trastorno a los 6 meses del 11-M era prácticamente igual al porcentaje que lo padecía al mes.

Tan solo al año, se pudo apreciar ya una reducción significativa de la prevalencia del trastorno por estrés postraumático. No obstante, a pesar de tales reducciones, tanto en las víctimas directas como en los familiares y allegados de las víctimas directas heridas o fallecidas, la prevalencia de trastorno por estrés postraumático a los 6-9 meses o al año de los atentados se sigue encontrando muy por encima de las cifras habituales de prevalencia en la población general española.

Algo parecido ocurre en relación con el curso de los trastornos depresivos y de ansiedad en las víctimas del terrorismo. En resumen, pues, aunque cabe esperar tras un atentado terrorista que con el paso del tiempo se produzca una reducción significativa en el número de víctimas que sufren trastorno por estrés postraumático, trastornos depresivos o trastornos de ansiedad, sin embargo, esta reducción no es igual ni sigue la misma evolución en todo tipo de víctimas, siendo más evidente en los residentes de la zona o ciudad afectada o en el personal de emergencias y rescate, y relativamente menor o con un ritmo más lento en el caso de los heridos en los atentados y de los familiares de heridos y fallecidos.

8) Incluso a muy largo plazo, es decir, después de haber pasado 5, 10 o 20 años desde los atentados, habrá un porcentaje muy importante de víctimas directas y de familiares de heridos o fallecidos que seguirán presentando trastornos psicológicos.

Así, por ejemplo, una revisión de los estudios realizados con víctimas directas entre 1 y 10 años después de haber sufrido los atentados terroristas ha encontrado que casi el 28 % de dichas víctimas presentaban un trastorno por estrés postraumático y un 10 % un trastorno depresivo mayor, porcentajes que aun siendo menores que los que se suelen encontrar entre un mes y un año después de los atentados (41 % y 24 %, respectivamente), representan porcentajes muy superiores a los que se encuentran, por ejemplo, entre la población general de España o entre la población general de Europa.

De hecho, los daños psicológicos a muy largo plazo pueden ser mayores dependiendo de las circunstancias en que se ha producido los atentados terroristas, de las circunstancias que han rodeado a las víctimas tras los atentados y de la atención psicológica que hayan podido recibir. Por ejemplo, en un reciente estudio realizado con una muestra de 507 víctimas directas e indirectas (familiares de

fallecidos y heridos) de todo tipo de atentados ocurridos en España, se encontró que, después de que hubiese pasado una media de 21 años desde el atentado, el 27 % de las víctimas padecían un trastorno por estrés postraumático, el 18 % un trastorno depresivo mayor y casi el 37 % un trastorno de ansiedad, de manera que el 50 % de las víctimas presentaba uno o varios trastornos psicológicos.

Las razones por las que las víctimas del terrorismo en España presentan a muy largo plazo (una media de 21 años tras los atentados) un porcentaje tan elevado de trastornos psicológicos, pueden ser muy variadas, pero se podrían plantear algunas explicaciones, no excluyentes entre sí ni con otras, que presumiblemente interactuarían entre ellas para dar cuenta de esa alta prevalencia y que tienen que ver con factores históricos relacionados con las características del terrorismo en España, con el apoyo que han recibido las víctimas del terrorismo por parte de la sociedad española y con la atención psicológica que han recibido por parte del sistema español de salud público o privado. En concreto, esa alta prevalencia tendría que ver con que las víctimas españolas han tenido: 1) una intensa y repetida exposición a los atentados en forma de exposición directa o cercana a otros atentados, a la violencia callejera relacionada con el terrorismo, a amenazas personales continuadas por parte de los terroristas o de su entorno, a las noticias sobre atentados en los medios de comunicación, etc.; 2) un escaso apoyo por parte de la sociedad, al menos hasta fechas muy recientes, y 3) una atención psicológica poco adecuada, al menos hasta fechas muy recientes.

Respecto a la primera razón, hay que recordar que los estudios señalan que durante los años 1991-2013 hubo 5.113 ataques de kale borroka (violencia callejera) a empresas en el País Vasco, que en el año 2002 había 963 personas (políticos, jueces, fiscales, periodistas, profesores, etc.) escoltadas por amenaza de ETA contra sus vidas (eso sin contar policías, todos ellos objetivos de la banda) y que, entre 1995 y 2000, hubo una media de 804 ataques terroristas cada año entre acciones de ETA y violencia callejera. Es más, durante los «años de plomo» del terrorismo en España (1978-88) hubo más de 65 fallecidos al año por atentados terroristas, más de un fallecido cada semana. Además, la violencia psicológica experimentada por las víctimas y los amenazados del terrorismo en el País Vasco fue muy elevada. Según los datos de algunos estudios, el 69 % de las víctimas o amenazados del terrorismo en el País Vasco sufrieron aislamiento social, el 68 % sufrieron control y vigilancia por parte de personas de la comunidad cercanas al entorno terrorista, el 74 % recibió amenazas, el 79 % sufrió desprecio, humillación y rechazo y el 90 % se sintió estigmatizado.

Todos estos datos indican que las víctimas del terrorismo en España, en comparación a las víctimas de los atentados terroristas ocurridos, por ejemplo, en EE.UU., han vivido una intensa y repetida exposición a los atentados en forma de exposición directa o cercana a otros atentados, a la violencia callejera relacionada

con el terrorismo, a amenazas personales continuadas por parte de los terroristas o de su entorno, a las noticias sobre atentados en los medios de comunicación, etc., lo cual es probable que haya agravado las repercusiones psicopatológicas de los atentados terroristas, ya que ha sido comprobado repetidamente en la literatura científica que el grado de exposición a la situación traumática y la acumulación de experiencias amenazantes, traumáticas y estresantes antes y después del atentado influyen de forma poderosa en la presencia y gravedad de síntomas y trastornos psicológicos.

En cuanto a la segunda razón, son también numerosos los estudios que muestran cómo, durante muchos años, las víctimas del terrorismo no eran muy tenidas en cuenta por la sociedad e incluso tenían que «escondarse» y casi avergonzarse de su condición de víctimas, especialmente en el País Vasco. De hecho, algunos estudios han constatado diferencias muy importantes en España en el reconocimiento y apoyo de la sociedad hacia las víctimas del terrorismo en función del año en que se produjo el atentado, el lugar de España donde ocurrió y la actividad o profesión de la víctima. En concreto, entre 1978 y 1988 (los «años de plomo»), las víctimas no recibieron el adecuado apoyo y reconocimiento social, a pesar de la magnitud de la barbarie terrorista, y ese apoyo y reconocimiento era aún más escaso en las ciudades y pueblos del País Vasco que en otras ciudades y pueblos de España, y cuando las víctimas pertenecían al ejército o a las fuerzas de seguridad que cuando las víctimas eran civiles. Así, por ejemplo, un estudio publicado muy recientemente sobre la consideración social de las víctimas del terrorismo en el País Vasco durante los años 1968-2010 revelaba que el 76 % de los asesinatos realizados por la banda terrorista ETA durante los años de la transición (1978-81) y el 82 % durante los años de la consolidación democrática (1982-95) no generaron movilización social alguna de apoyo a las víctimas.

De nuevo, el papel del apoyo social como factor de protección sobre las repercusiones psicopatológicas del terrorismo y, por ende, el papel de la falta de apoyo social como factor de vulnerabilidad que influye en la presencia y gravedad de síntomas y trastornos psicológicos ha sido comprobado empíricamente de forma repetida en la literatura científica. Afortunadamente, con el Pacto de Ajuria Enea de 1988 y la irrupción de Gesto por la Paz dos años antes se inició una respuesta social sistemática de apoyo a las víctimas y condena del terrorismo, la cual llegó a ser multitudinaria tras el asesinato de Miguel Ángel Blanco, el concejal del PP en Ermua (Vizcaya, País Vasco), en 1997.

Finalmente, una tercera razón tiene que ver con que los conocimientos sobre el tratamiento de los trastornos mentales provocados por el terrorismo eran escasos en los años 70, 80 y 90 del siglo pasado, e incluso cuando tales conocimientos ya estaban disponibles para la comunidad científica y profesional (p. e. en la primera década del siglo XXI), no fueron llevados convenientemente a la práctica por las

autoridades sanitarias. Por ejemplo, el plan extraordinario de atención a la salud mental para los afectados por los atentados del 11-M que se puso en marcha en la Comunidad de Madrid entre 2004 y 2006 contrató el doble de psiquiatras que de psicólogos, cuando entonces ya se sabía que el tratamiento de elección para el trastorno por estrés postraumático es psicológico y no farmacológico. Es más, hasta diciembre de 2006, dicho plan extraordinario realizó 3.243 primeras consultas y 14.497 consultas de revisión mensuales o bimensuales para 3.234 pacientes atendidos, lo que suponía una media de 4,5 consultas mensuales o bimensuales por paciente, lo que cuestiona que en dichas consultas se pudieran implementar los tratamientos psicológicos que según la literatura científica son eficaces y clínicamente útiles para el trastorno por estrés postraumático y que implican un mayor número de sesiones y que estas sean semanales.

De hecho, un reciente estudio realizado con una muestra de 125 víctimas directas e indirectas (familiares de fallecidos y heridos) de los atentados del 11-M, encontró que, después de que hubiese pasado una media de 8,6 años desde los atentados del 11-M, el 33,6 % de las víctimas padecían un trastorno por estrés postraumático, el 22,4 % un trastorno depresivo mayor y casi el 50 % un trastorno de ansiedad, de manera que el 61,6 % de las víctimas presentaba uno o varios trastornos psicológicos, y eso a pesar de que un 70,4 % de las víctimas habían recibido algún tipo de tratamiento psiquiátrico o psicológico a raíz de los atentados, y que un 27,4 % de esas víctimas estaban recibiendo en el momento de participar en el estudio algún tipo de tratamiento para sus problemas de salud mental, la mayoría de ellos (58,4 %) únicamente psiquiátrico.

9) Afortunadamente, existen actualmente tratamientos psicológicos, en particular, la terapia cognitivo conductual centrada en el trauma, que se ha mostrado eficaz y útil en la práctica clínica para el tratamiento del trastorno por estrés postraumático y de los trastornos depresivos y de ansiedad que pueden presentar las víctimas de atentados terroristas, incluso con víctimas que sufren dichos trastornos a muy largo plazo (15-25 años después de los atentados terroristas).

Distintas sociedades científicas y paneles de consenso de expertos han elaborado guías de práctica clínica que son bastante coincidentes en sus recomendaciones terapéuticas para el tratamiento del trastorno por estrés postraumático:

- a) Los tratamientos con mayor aval empírico son actualmente las terapias psicológicas centradas en el trauma, en concreto, las terapias de exposición, las terapias cognitivo conductuales centradas en el trauma (y que incluyen técnicas de reestructuración cognitiva junto con técnicas de exposición), el entrenamiento en control de la ansiedad (o entrenamiento en inoculación de

estrés) y la EMDR (desensibilización y reprocesamiento mediante movimientos oculares)

- b) Estas terapias psicológicas deben considerarse los tratamientos de elección para el trastorno por estrés postraumático, por encima de otras terapias psicológicas con cierta popularidad (p. e. la intervención psicológica temprana breve [*psychological debriefing*]) o de las terapias farmacológicas.
- c) Las terapias farmacológicas no deberían utilizarse como tratamiento habitual de primera línea para el trastorno por estrés postraumático en lugar de una terapia psicológica centrada en el trauma, sino que deberían utilizarse cuando un paciente no quiera un tratamiento psicológico centrado en el trauma o cuando dicho tratamiento psicológico no haya obtenido beneficios terapéuticos o estos hayan sido muy pocos, después de que el tratamiento psicológico se haya aplicado al menos durante 12 sesiones (sesiones que habitualmente duran entre 50 y 90 minutos).

Por otro lado, una reciente revisión de la investigación publicada hasta la fecha sobre la eficacia y utilidad clínica de las intervenciones para los trastornos mentales que específicamente pueden presentar las víctimas adultas de atentados terroristas, indica que, de esas terapias de elección para el trastorno por estrés postraumático, la terapia cognitivo conductual centrada en el trauma es la que, por ahora, acumula más pruebas de su eficacia y de su utilidad clínica, de manera que, por ahora, sería la alternativa terapéutica de elección para las víctimas del terrorismo.

Corroborando la eficacia y utilidad clínica de la terapia cognitivo conductual centrada en el trauma para los trastornos mentales que pueden sufrir las víctimas del terrorismo, los resultados de tres estudios realizados recientemente en España indican que:

- a) La terapia cognitivo conductual centrada en el trauma es eficaz y clínicamente útil no solo en víctimas de atentados terroristas que sufren trastorno por estrés postraumático, sino también en víctimas que de manera simultánea con dicho trastorno o de manera aislada sufren un trastorno depresivo mayor o un trastorno de ansiedad.
- b) La terapia cognitivo conductual centrada en el trauma es también eficaz y clínicamente útil para las víctimas del terrorismo que sufren trastornos mentales crónicos, a muy largo plazo, es decir, muchos años después de haber sufrido el atentado terrorista (p. e. 20-30 años después del atentado).
- c) La terapia cognitivo conductual centrada en el trauma es eficaz y clínicamente útil no solo a corto plazo (en el postratamiento y en los seguimientos a un mes) y a medio plazo (en los seguimientos a 3 y 6 meses), sino también a

largo plazo (en los seguimientos a un año), de manera que dicha terapia consigue mantener sus beneficios terapéuticos un año después de su finalización. Por ejemplo, en uno de esos estudios recientes con víctimas del terrorismo en España, si antes de recibir dicha terapia había un 65 % de dichas víctimas que sufrían trastorno por estrés postraumático y un 46 % que sufrían trastorno depresivo mayor, al año de finalizar la terapia ninguna sufrían trastorno por estrés postraumático y tan solo un 3,5 % sufría trastorno depresivo mayor.

10) En consecuencia, tras un atentado terrorista, tanto las víctimas directas como indirectas (y entre estas últimas, especialmente los familiares directos de los fallecidos y heridos en atentados), necesitarán un seguimiento psicológico y una atención psicológica a corto, medio, largo y muy largo plazo, y se debe asegurar que el seguimiento y la atención utilice los procedimientos, intervenciones y tratamientos que gozan de mayor aval empírico en cuanto a su eficacia, utilidad clínica y eficiencia, y que dichos procedimientos, intervenciones y tratamientos sean aplicados por profesionales que tengan la formación adecuada para su puesta en marcha y en esta se haga unas condiciones que aseguren sus beneficios.

BIBLIOGRAFÍA

J. Alonso, M.C. Angermeyer, S. Bernert, R. Bruffaerts, T.S. Brugha, H. Bryson, et al., *Prevalence of mental disorders in Europe: results from the European study of the epidemiology of mental disorders (ESEMeD) project*, Acta Psychiatrica Scandinavica, Suppl. (420), 2004, págs. 21-27.

American Psychiatric Association, *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, fifth edition, DSM-5. Washington, DC: American Psychiatric Publishing, 2013 (Traducción española en Madrid: Editorial Médica Panamericana, 2014).

Australian Centre for Posttraumatic Mental Health, *Australian guidelines for the treatment of acute stress disorder and posttraumatic stress disorder*, Melbourne: ACPMH, 2013.

J. Bisson y M. Andrew, *Psychological treatment of post-traumatic stress disorder (PTSD)*, Cochrane Database of Systematic Reviews 2007, 3. Art. No.: CD003388.

J.I Bisson, A. Ehlers, R. Matthews, S. Pilling, D. Richards y S. Turner, *Psychological treatments for chronic post-traumatic stress disorder: systematic review and meta-analysis*, British Journal of Psychiatry, 190, 2007, págs. 97-104.

R. Bradley, J. Greene, E. Russ, L. Dutra y D. Westen, *A multidimensional metaanalysis of psychotherapy for PTSD*, American Journal of Psychiatry, 162, 2005, págs. 214-227.

C. R. Brewin, B. Andrew y J. D. Valentine, *Meta-analysis of risk factors for posttraumatic stress disorder in trauma-exposed adults*, Journal of Consulting and Clinical Psychology, 68(5), 2000, págs. 748-766.

J.M. Calleja, *Algo habrá hecho: odio, muerte y miedo en Euskadi*, Madrid, Espasa Calpe, 2006.

B. Cobos Redondo, *Efectividad a un año de la terapia cognitivo-conductual centrada en el trauma en víctimas del terrorismo con trastornos psicológicos a muy largo plazo*, Trabajo fin de máster dirigido por J. Sanz, Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

J. Darves-Bornoz, J. Alonso, G. de Girolamo, R. de Graaf, J. Haro, V. Kovess-Masfety, J.-P. Lepine, G. Nachbaur, L. Negre-pages, G. Vilagut, y I. Gasquet, *Main traumatic events in Europe: PTSD in the European study of the epidemiology of mental disorders survey*, *Journal of Traumatic Stress*, 21, 2008, págs. 455-462.

C. DiMaggio y S. Galea, *The behavioral consequences of terrorism: a meta-analysis*, *Academic Emergency Medicine*, 13, 2006, págs. 559-566.

C. DiMaggio, S. Galea y G. Li, *Substance use and misuse in the aftermath of terrorism, A Bayesian meta-analysis*. *Addiction*, 104, 2009, págs. 894-904.

F. Ferre Navarrete, *Salud mental y atentados terroristas*, En P. Arcos González y R. Castro Delgado (Dir.), *Terrorismo y salud pública. Gestión sanitaria de atentados terroristas por bomba* (págs. 145-165). Madrid: Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III, 2007.

E.B. Foa, E. A. Hembree y B. O. Rothbaum, *Prolonged exposure therapy for PTSD: emotional processing of traumatic experiences*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.

W. P. Freemont, *Childhood reactions to terrorism-induced trauma: a review of the past ten years*, *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 43, 2004, págs. 381-392.

M. P. García-Vera, *Proyecto UCM-AVT de seguimiento y tratamiento psicológico de las víctimas de atentados terroristas en España: ¿Cuántas víctimas necesitan atención psicológica y durante cuánto tiempo?*, Comunicación presentada en el Curso de Verano Complutense 2015 sobre Avances en la atención psicológica a las víctimas del terrorismo y nuevos tratamientos, San Lorenzo de El Escorial, Madrid, 29 de junio de 2015.

M. P. García-Vera, N. Moreno, J. Sanz, S. Gutiérrez, C. Gesteira, A. Zapardiel y S. Marotta-Walters, *Eficacia y utilidad clínica de los tratamientos para las víctimas adultas de atentados terroristas: una revisión sistemática*, *Behavioral Psychology/Psicología Conductual*, 23, 2015, págs. 215-244.

M. P. García-Vera y J. Sanz, *Psychopathological consequences of terrorism: the prevalence of posttraumatic stress disorder in victims of terrorist attacks*. En J. A. del Real Alcalá (Ed.), *Fundamental rights and vulnerable groups*. Sharjah, UAE: Bentham Science Publishers, 2016.

—, *Repercusiones psicopatológicas de los atentados terroristas en las víctimas adultas y su tratamiento: estado de la cuestión*. *Papeles del Psicólogo*, 37(3), 2016, págs. 3-13.

—, *Trastornos depresivos y de ansiedad tras atentados terroristas: una revisión de la literatura empírica*, *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, 10, 2010, págs. 129-148.

C. Gesteira Santos, *Eficacia de un programa de tratamiento cognitivo-conductual para trastornos por estrés postraumático, depresivos y de ansiedad a largo plazo en víctimas de atentados terroristas*, Tesis doctoral dirigida por M. P. García-Vera y J. Sanz, Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, 2015.

S. Gutiérrez Camacho, *Diez años de los atentados terroristas del 11-M: prevalencia a muy largo plazo de trastornos psicológicos en víctimas adultas del 11-M*, Trabajo fin de máster dirigido por J. Sanz. Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

—, *Prevalencia de trastornos psicológicos en población española víctima de atentados terroristas*, Tesis doctoral dirigida por M. P. García-Vera y J. Sanz, Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, 2015.

J. M. Haro, C. Palacín, G. Vilagut, M. Martínez, M. Bernal, I. Luque, M. Codony, M. Dolz, J. Alonso y el Grupo ESEMeD-España, *Prevalencia de los trastornos mentales y factores asociados: resultados del estudio ESEMeD-España*, *Medicina Clínica*, 126, 2006, págs. 445-451.

R. C. Kessler, W. T. Chiu, O. Demler, K. R. Merikangas y E. E. Walters, *Prevalence, severity, and comorbidity of twelve-month DSM-IV disorders in the National Comorbidity Survey Replication (NCS-R)*, *Archives of General Psychiatry*, 62, 2005, págs. 617-627.

D. G. Kilpatrick, H. S. Resnick, M. E. Milanak, M. W. Miller, K. M. Keyes y M. J. Friedman, *National estimates of exposure to traumatic events and PTSD prevalence using DSM-IV and DSM-5 criteria*, *Journal of Traumatic Stress*, 26, 2013, págs. 537-547.

R. López Romo, Informe Foronda, *Los contextos históricos del terrorismo en el País Vasco y la consideración social de sus víctimas 1968-2010*, Instituto de Historia Social Valentín de Foronda, Universidad del País Vasco, 2015.

J. Martín-Peña, *Amenazados de ETA en Euskadi: una aproximación al estudio científico de su victimación*, *Eguzkilore*, 27, 2013, págs. 95-117.

R. J. McNally, R. Bryant y A. Ehlers, *Does early psychological intervention promote recovery from traumatic stress?*, *Psychological Science in the Public Interest*, 4, 2003, págs. 45-79.

J. J. Miguel-Tobal, A. Cano Vindel, I. Iruarrizaga, H. González Ordi y S. Galea, *Repercusiones psicopatológicas de los atentados del 11-M en Madrid*, *Clínica y Salud*, 15(3), 2004, págs. 293-304.

N. Moreno, J. Sanz, M. P. García-Vera, C. Gesteira, S. Gutiérrez, A. Zapardiel, B. Cobos y S. Marotta-Walters, *Trauma-focused cognitive-behavioral therapy in victims of terrorist attacks: an effectiveness study with mental disorders at very long term*, Manuscrito bajo revisión editorial, 2016.

E. Mullett-Hume, D. Anshel, V. Guevara y M. Cloitre, *Cumulative trauma and posttraumatic stress disorder among children exposed to the 9/11 World Trade Center attack*, *American Journal of Orthopsychiatry*, 78, 2008, págs. 103-108.

National Institute of Mental Health, *Mental health and mass violence: evidence-based early psychological intervention for victims/survivors of mass violence. A workshop to reach consensus on best practices*, NIH Publication No. 02-5138, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2002.

National Institute for Health and Clinical Excellence, *Post-traumatic stress disorder (PTSD): the management of PTSD in adults and children in primary and secondary care*, Clinical guideline 26. Recuperado el 19 de febrero de 2008, desde <http://www.nice.org.uk/CG026NICEguideline>¹, 2015.

N. Pereda, *Menores víctimas del terrorismo: una aproximación desde la victimología del desarrollo*, Anuario de Psicología Jurídica, 22, 2012, págs. 13-24.

—, *Systematic review of the psychological consequences of terrorism among child victims*, International Review of Victimology, 19, 2013, págs. 181-199.

L. M. Post, L. A. Zoellner, E. Youngstrom y N. C. Feeny, *Understanding the relationship between co-occurring PTSD and MDD: symptom severity and affect*, Journal of Anxiety Disorders, 25, 2011, págs. 1123-1130.

J. M. Rodríguez Uribe, *Las víctimas del terrorismo en España*, Madrid, Dykinson, 2013.

J. M. Salguero, P. Fernández-Berrocal, I. Iruarrizaga, A. Cano-Vindel y S. Galea, *Major depressive disorder following terrorist attacks: a systematic review of prevalence, course and correlates*, BMC Psychiatry, 11(96), doi: 10.1186/1471-244X-11-96, 2011

A. Y. Shalev, S. Freedman, T. Peri, D. Brandes, T. Sahar, S. P. Orr y R. K. Pitman, *Prospective study of posttraumatic stress disorder and depression following trauma*, The American Journal of Psychiatry, 155, 1998, págs. 630-637.

The ESEMeD/MHEDEA 2000 Investigators (2004), *Prevalence of mental disorders in Europe: results from the European study of the epidemiology of mental disorders (ESEMeD) project*, Acta Psychiatrica Scandinavica, 109 (Suppl. 420), págs. 21-27.

C. Vázquez, P. Pérez-Sales y G. Matt, *Post-traumatic stress reactions following the Madrid March 11, terrorist attacks: a cautionary note about the measurement of psychological trauma*. Spanish Journal of Psychology, 9, 2006, págs. 161-174.

A. Zapardiel Fernández, *Estrés postraumático, depresión y ansiedad a largo plazo en víctimas de atentados terroristas*. Tesis doctoral dirigida por M. P. García-Vera y J. Sanz, Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, 2015.

—, *Estrés postraumático, depresión y ansiedad a largo plazo en víctimas de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid*. Trabajo fin de máster dirigido por J. Sanz, Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

¹ Enlace consultado a fecha de 27 de septiembre de 2016.