

**HACIA UNA REPARACIÓN  
INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS  
DEL TERRORISMO**

**La Justicia Restaurativa como sistema  
complementario al proceso penal**

**Tamara Martínez Soto**

**DYKINSON**



HACIA UNA REPARACIÓN INTEGRAL  
A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO  
La Justicia Restaurativa  
como sistema complementario al proceso penal



HACIA UNA REPARACIÓN INTEGRAL  
A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO  
La Justicia Restaurativa  
como sistema complementario al proceso penal

Tamara Martínez Soto  
Universidad Carlos III  
ORCID 0000-0001-6849-0569

DYKINSON  
2023

Resolución de conflictos, 17  
ISSN 2659-952X

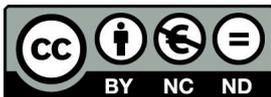
© 2023 Tamara Martínez Soto

Editorial Dykinson  
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid  
Tlf. (+34) 91 544 28 46  
E-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 978-84-1170-772-5

Versión electrónica disponible en e-Archivo  
<http://hdl.handle.net/10016/38020>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

## SUMARIO

Agradecimientos	11
Introducción	13
Capítulo 1. El concepto de víctima del terrorismo en el panorama jurídico español	19
1. El concepto de víctima del terrorismo en el panorama jurídico español	19
1.1. Legislación en materia de terrorismo	20
1.2. Concepto de víctima del terrorismo a la luz de la legislación asistencial en materia de víctimas de terrorismo en el ordenamiento jurídico español	23
1.3. El impulso de la Unión Europea por el reconocimiento de las víctimas del terrorismo. Garantías para un desarrollo adecuado del proceso penal	48
2. Algunas consideraciones finales	62
Capítulo 2. La reparación a la víctima del terrorismo	64
1. Introducción	64
2. La reparación a la víctima a los ojos de nuestro ordenamiento jurídico	66
2.1. La reparación como contenido patrimonial. Responsabilidad civil <i>ex delicto</i>	66
2.2. Nuevas corrientes y su reflejo en nuestro ordenamiento jurídico	67
3. La reparación en casos de terrorismo	82
3.1. Especialidades victimológicas en torno al terrorismo	83
3.2. Identificación de las necesidades de las víctimas del terrorismo	86
3.3. Las respuestas que ofrece la Justicia restaurativa a sus necesidades	92

Capítulo 3. La justicia restaurativa como mecanismo de reparación de las víctimas del terrorismo en España	108
1. Introducción	108
2. Instrumentos de Justicia Restaurativa adecuada para la reparación en casos de terrorismo	109
2.1. Actividades a nivel micro	110
2.2. Actividades a nivel meso	117
2.3. Actividades a nivel macro	119
3. Momentos procesales adecuados de complementación con justicia restaurativa	124
3.1. Los criterios de derivación o iniciación del procedimiento restaurativo	127
4. Hacia el futuro: posibles pasos a tomar en pro de la reparación	132
Capítulo 4. Justicia restaurativa como sistema complementario al proceso penal. Hacia una reparación integral a las víctimas del terrorismo en España. Conclusiones	135
1. Determinación de los sujetos que participarán en el proceso de reparación	136
2. Clasificación de las víctimas en función de los niveles de victimización	137
3. Necesidades en función del grado de victimización	138
4. Qué implica un sistema de reparación integral	138
5. Niveles de actuación en función de la victimización y necesidades	139
6. Cómo materializar un sistema de reparación integral a las víctimas del terrorismo	139
7. Aplicación práctica del sistema de reparación integral	140
7.1. Nivel micro	140
7.2. Nivel meso	141
7.3. Nivel macro	141
8. En qué momento procesal deben incardinarse los mecanismos de justicia restaurativa	141

9. Concienciación de la sociedad para trabajar por y para la inclusión de la reparación simbólica en nuestra cultura	142
Bibliografía	144
Abreviaturas	158



## AGRADECIMIENTOS

Para Álex y Nano,

Ojalá algún día este trabajo os inspire para convertirlos en personas empáticas, respetuosas y justas, y os permita descubrir la importancia del esfuerzo y el compromiso.

Cuando entré por primera vez en el área de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid no podría haber imaginado todo lo que los años siguientes supondrían para mí, como jurista y como persona.

La elección y redacción de esta tesis doctoral fue un proceso largo en el que para mí se fue configurando, no sólo un texto con el que culminar mis estudios de Doctorado, sino también un campo sobre el que investigar y profundizar en el cual me sentía cómoda e identificada. Todo ello, como es de suponer, no ocurrió sólo, ni por casualidad. Los grandes profesionales que me rodearon y me guiaron en este camino han sido importantes protagonistas en este trayecto y también en haber conseguido llegar a cruzar la meta.

Me gustaría agradecer al prof. Víctor Moreno Catena su generosidad cuando me acogió en su proyecto y en su equipo, agradecerle que me acompañase en los primeros esbozos de la que sería mi tesis doctoral y que compartiese conmigo y con este proyecto su tiempo y su saber.

A mis directoras, la profa. Helena Soletto y la profa. Amaya Arnaiz, que me guiaron y llevaron al final del proceso con gran sabiduría, empatía y humanidad, comprendiendo siempre y compartiendo sus conocimientos, su tiempo y su experiencia, consiguiendo que los últimos pasos, que se volvieron complicados, fuesen seguros, haciendo fácil lo difícil y logrando no desviarme nunca del objetivo.

A mis compañeras y compañeros. Muchos recorrimos este camino juntos, y a muchos de ellos les tengo que agradecer los consejos y apoyo prestado en la distancia, un gran respaldo que he tenido la fortuna de disfrutar. Gracias.

Agradecerles también a mis compañeras y compañeros muchos momentos inolvidables, como fue el propio acto de defensa de este texto, en el que hicieron gala de su innata capacidad para arropar y acompañar en los momentos importantes.

Agradezco también a quienes siguieron confiando en mí durante estos

años y a aquellos que me permitieron cruzarme en su camino en cada una de las etapas que he ido abriendo, y cerrando, porque sus enseñanzas y las oportunidades que me brindaron han terminado de perfilar este trabajo.

Y honestamente agradezco, y mucho, a mi “yo del pasado” el haberse atrevido a solicitar aquella beca FPI que me abrió las puertas a experiencias y personas maravillosas, ya que esta tesis doctoral es la guinda de un pastel del cual los ingredientes fueron posgrados, moots, proyectos, publicaciones, congresos... pero también el forjar lazos y amistades que todavía nos unen trazando líneas imposibles en el mapa.

Para terminar, agradecer a mi familia por todo el sufrimiento y alegría compartidos en este viaje. A mi madre y a mi padre, que siempre están y siempre saben cómo, y a mi hermana por no dejar de sorprenderse. Y como no, a mi marido Marcos, ya que sin su capacidad de trabajo, responsabilidad, compromiso, cariño y respeto no habría sido posible.

Y termino, sintetizando: un sincero y enorme agradecimiento que espero llegue a A Coruña, Vigo, Gijón, Madrid, Leganés, Getafe, Córdoba y Atenas. Y aunque siempre pensé que sería desde Melilla, lo firmo hoy, en Watchfield (UK), a 28 de noviembre de 2023.

## INTRODUCCIÓN

En 1968 tiene lugar el primer atentado terrorista en España<sup>1</sup>. A partir de esta fecha se sucederán 40 años de victimización a manos de diferentes grupos criminales, destacando con diferencia la actividad del grupo terrorista ETA, y en la última década la de grupos terroristas yihadistas.

El delito de terrorismo se encuentra regulado en nuestro CP de forma autónoma, lo cual no hace sino consagrar la especialidad del mismo, carácter especial que trasciende a sus víctimas.

Para determinar quiénes son víctimas del terrorismo será necesario previamente delimitar el concepto de terrorismo, sin embargo no es tarea fácil definir qué es terrorismo. Se trata de un concepto dinámico que a medida que la sociedad evoluciona éste lo hace con ella, adaptando su naturaleza a las nuevas circunstancias y para ello ha ido modificando y ampliando su dimensión territorial y los medios utilizados para perpetrar sus ataques. Por todo ello a nivel legislativo no existe un concepto unitario de este término, lo cual no hace sino confirmar esta naturaleza cambiante. A pesar de ello nuestro CP en su última reforma<sup>2</sup> incluye una definición de terrorismo que lo delimita condicionando su existencia a unas características estructurales que debe cumplir la agrupación criminal, y a la comisión de una serie de delitos recogidos expresamente en el Código.

En la última década ha tenido gran impacto en la sociedad española la actividad emergente e intensa del terrorismo islamista. Sus víctimas a pesar de su menor incidencia temporal en España son elevadas. Sin embargo, el número víctimas que el terrorismo de ETA ha dejado a lo largo de los últimos 50 años supera ampliamente al número de víctimas de otros grupos terroristas que han atentado en el territorio español<sup>3</sup>.

---

1 El primer atentado terrorista se sitúa en 1960 o 1968 en función de la fuente. Según VARONA MARTÍNEZ, G., el primer atentado terrorista lo sitúa en 1960 *Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco* sobre “Atención Institucional a las Víctimas del Terrorismo en Euskadi” de junio de 2009, p. 619; mientras que otras fuentes lo sitúan en 1968, LÓPEZ ROMA, R., *Informe Foronda* “Los contextos históricos del terrorismo en el País Vasco y la consideración social de sus víctimas 1968-2010” de 2014, p. 125.

2 Modificaciones introducidas por la LO 1/2015 de 1 de marzo, de modificación del Código Penal.

3 REINARES ESTARES, F./GARCÍA CALVO, C., *España frente a los retos de un yihadismo en cambio*, ARI,6/2015, Real Instituto Elcano, pp. 1-6.

En España el terrorismo de ETA ha dejado a su paso un total de 841 víctimas mortales, aproximadamente 16.000 heridos, 70 secuestrados y un número indeterminado de personas que sufrieron amenazas y coacciones y que pueden rondar los 42.000. Por otro lado estarían las denominadas víctimas indirectas, que en principio se corresponden con los familiares directos de los anteriormente mencionados, aquellos que han tenido que abandonar el País Vasco y los que han sufrido daños materiales a consecuencia de los atentados terroristas<sup>4</sup>. Las víctimas de los atentados yihadistas hasta la fecha rondan las 200 víctimas mortales y múltiples heridos<sup>5</sup>.

La actividad legislativa que se ocupa de las víctimas del terrorismo en el ordenamiento jurídico español nace como una respuesta al fenómeno terrorista de ETA. Las víctimas de este grupo terrorista se han hecho oír a lo largo de estos años sobre todo a través del fenómeno asociacionista que las ha caracterizado. Asociaciones, fundaciones y comités se han agrupado tanto para denunciar una serie de necesidades que estas víctimas venían observando insatisfechas, como para participar o influir en las políticas legislativas en la materia.

En la década de los 90 la sociedad, y los poderes públicos, toman conciencia de la magnitud del fenómeno terrorista y se comienza a legislar en el ámbito de la protección a las víctimas del terrorismo. Para muchos, este retraso en el tratamiento legislativo de este colectivo –teniendo en cuenta que el contexto que en esa década se vive se viene arrastrando desde 30 años atrás– pone de manifiesto el olvido al que estas víctimas habían quedado relegadas<sup>6</sup>.

En esa década comienzan a desarrollarse numerosas iniciativas legislativas tanto a nivel autonómico como estatal, que culminan con la redacción de la Ley 29/2011, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo. A este hecho le seguirán la creación de la Dirección General de Víctimas del Terrorismo<sup>7</sup>, la Oficina de Atención a las Víctimas del terrorismo

---

4 VARONA MARTÍNEZ, G., *Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco sobre “Atención Institucional a las Víctimas del Terrorismo en Euskadi”* de junio de 2009, p. 619.

5 REINARES ESTARES, F./GARCÍA CALVO, C., *España frente...*, ob. cit., p. 1-6.

6 En este sentido vid. EM de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo y EM de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo del País Vasco.

7 Creada por el RD 991/2006 de 8 de septiembre.

de la AN<sup>8</sup>, la redacción del Estatuto de la Víctima<sup>9</sup> y con éste la regulación de las funciones de la mencionada oficina. La legislación europea en materia de víctimas de delitos fomentó e impulsó este nuevo rumbo legislativo a través de múltiples recomendaciones y directivas que culminaron con la redacción de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. Esta Directiva sentó las bases para la redacción de un Estatuto de la Víctima por los Estados miembros, y mencionaba en su contenido, aunque de forma breve, a algunas víctimas en especial como es el caso de las víctimas del terrorismo.

Así, en los últimos lustros las víctimas del terrorismo comienzan a ocupar un lugar en el espacio público, recibiendo atención por parte del Estado sobre todo en lo que se refiere a ayudas asistenciales e indemnizatorias, aunque también como titulares de un catálogo de derechos entre otras cosas tendente a su protección de la victimización secundaria en el desarrollo de un proceso judicial.

Pese a esta especial atención del sistema público, las víctimas del terrorismo presentan características y necesidades especiales frente a otras víctimas de delitos, que vienen determinadas en cierto modo por las motivaciones que alientan a sus victimarios a cometer esos delitos, que convierten a la víctima en un instrumento para la consecución de sus fines, y que tratan de atacar a toda una sociedad a través de esa víctima particular, como si de un representante de la misma se tratase.

Esta especialidad se refleja igualmente en sus necesidades, que van desde el plano económico y asistencial hasta el emocional. Éste último podemos presumir que no ha quedado satisfecho con las iniciativas legislativas mencionadas.

Es por ello que parte de las cuestiones demandadas por este colectivo de víctimas se concretan en la necesidad de una reparación, que vaya más allá de la clásica responsabilidad civil derivada del delito. Una reparación simbólica que contemple aspectos como el arrepentimiento, el diálogo, el perdón.

La sociedad y los poderes públicos conscientes de ello colaboran a lo largo de 2011 y 2012 en el de un desarrollo un programa de encuentros restaurativos que se denominó “Vía Nanclares”. Estos encuentros se llevaron a cabo entre

---

8 La mencionada Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo ya recoge su creación, pero no será hasta 2006 cuando a propuesta del Ministerio de Justicia se materialice.

9 Vid. Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

víctimas del terrorismo de ETA y reos que manifestaron su arrepentimiento y su desvinculación con el grupo terrorista. A pesar de que, como ya hemos apuntado, existen en España víctimas de otros grupos terroristas, este tipo de medidas reparatorias todavía no se han planteado por el Estado para estos casos porque el tiempo juega aquí un papel fundamental. Una vez llegada la fase de ejecución de la condena el paso del tiempo permitirá que se vayan perfilando las necesidades de reparación de las víctimas y definirá la evolución de los ofensores, su reflexión sobre los actos terroristas y su posible arrepentimiento. Los hechos mencionados se encuentran todavía en un estadio anterior del que no sabemos hacia donde evolucionarán tanto víctimas como victimarios.

Los encuentros restaurativos de la “Vía Nanclares” a pesar de tener un alcance cuantitativo limitado ya que sólo se llevaron a cabo doce encuentros, tuvieron unas repercusiones mediáticas significativas, y en lo que al plano sociojurídico se refieren han tenido gran relevancia puesto que ha supuesto un hito en la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa en delitos graves en la fase de ejecución de una pena impuesta por un órgano jurisdiccional.

Los mecanismos de Justicia Restaurativa han sido incorporados ya en otros países europeos como un medio para abordar la reparación de las víctimas de delitos, de acuerdo con a las recomendaciones del Consejo de Europa y las Directivas de 2001 y 2012 de la UE.

En lo que se refiere al ámbito penal hasta la ley de víctimas de 2015 en España sólo la LORPM planteaba la posibilidad de incluir en el sistema penal mecanismos de reparación, es decir, que nuestro ordenamiento jurídico lo contemplaba pero sólo para el ámbito de los menores<sup>10</sup>. Además, se prohibió expresamente por la ley la aplicación de mecanismos mediatorios en casos de violencia de género<sup>11</sup>. Esta desregulación no ha impedido que sí se hayan desarrollado programas de mediación penal con adultos sobre todo en la CA de Cataluña<sup>12</sup>, País Vasco y Madrid.

Por otro lado, los proyectos y anteproyectos de textos legislativos redactados en aras de reformar nuestra LECrim en la última década –tanto en el Anteproyecto de 2011 como en el Código Procesal Penal de 2013– han tratado

---

<sup>10</sup> En este sentido vid. AA.VV., *Proceso Penal de Menores*, Coord. PILLADO GONZÁLEZ, E., Valencia, 2009.

<sup>11</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, art. 44.5: En todos estos casos está vedada la mediación.

<sup>12</sup> Vid. CASANOVAS, P./DÍAZ, L./MAGRE J./POBLETS, *Materiales del Libro Blanco de la mediación en Cataluña*, Barcelona: Generalitat de Cataluña, 2009, p. 651.

de incorporar mecanismos de Justicia Restaurativa al proceso penal, si bien todos resultaron infructuosos. En todo caso, para gran parte de la doctrina se entiende que existen ya instituciones propias del proceso penal que permiten la incardinación de mecanismos restaurativos en el seno del proceso<sup>13</sup>. Así, en lo que toca a lo regulado sobre reparación en el Código Penal, se recogen en su articulado diferentes fórmulas de atenuación o suspensión de la pena que llevan aparejada una necesaria *reparación del daño* previa. Además, la última reforma del citado texto introduce en su art. 84 una referencia expresa a la mediación<sup>14</sup>.

En este contexto podemos decir que el proceso de reparación a las víctimas del terrorismo en el panorama jurídico español se encuentra todavía incompleto, y probablemente, para conseguir una reparación integral será necesario avanzar hacia mecanismos que permitan una reparación simbólica, que complemente la reparación que emana de la reparación civil derivada del delito y la legislación asistencial emanada para este colectivo<sup>15</sup>.

Dado que el Estado es el único detentador del *ius puniendi*, una de las grandes preocupaciones de la doctrina se basa en la incompatibilidad de este principio con la posible privatización del proceso penal, y sus consecuencias<sup>16</sup>.

13 Ya señalaba señala MORENO CATENA que “se ha comprobado que el 60% de las diligencias incoadas se archivan por desconocimiento del autor, un 15% se archivan por no ser constitutivas de delito, y un 9% por ser declaradas faltas; y que del 15% restante que llega a juicio, la mitad de los mismos se resuelven por el cauce de la conformidad”, MORENO CATENA, V., *Prólogo a la vigésima quinta edición de la LECrim*, p. 22, Tecnos, Madrid, 2001.

14 Art. 84 CP “El juez o tribunal también podrá condicionar la suspensión de la ejecución de la pena al cumplimiento de alguna o algunas de las siguientes prestaciones o medidas: 1º. El cumplimiento del acuerdo alcanzado por las partes en virtud de mediación”.

15 Señala MORENO CATENA que el proceso penal tiene como fin primordial el de dar respuesta a la delincuencia sancionando aquellas conductas que lo merezcan. Sin embargo, apunta, no se agotan ahí los fines del proceso penal. “La infracción de una ley penal tiene como antesala la aparición de un conflicto, que pasa a convertirse en un conflicto jurídico al derivar éste de un acto ilícito, el cual concierne no sólo al que lo comete, sino también a quien lo padece. Así el proceso penal debe poner los medios para concluir el conflicto teniendo en cuenta su doble dimensión, la que se produce entre el delincuente y la sociedad, y aquella otra existente entre el agresor y la víctima.”, MORENO CATENA, V.; CORTÉS DOMÍNGUEZ, V., *Derecho Procesal Penal*, p. 35.

16 En este sentido vid. ESPARZA LEIBAR, I., “El derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial o el proceso debido como garantía de los derechos de los ciudadanos y de la viabilidad de la Unión Europea”, en *La Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea y su reflejo en el ordenamiento jurídico español*, Pamplona, 2014, pp. 831-844.

Es por todo ello que el único modo de conseguir esa reparación integral será acercarnos a las necesidades de las víctimas y a las vías de reparación desde un punto de vista procesal, que conjugue por un lado los principios del proceso junto con los beneficios de esa reparación más simbólica demandada por este colectivo, lola denominada Justicia Restaurativa. Es importante señalar que partimos siempre de la base de que esa conjunción de proceso penal y mecanismos restaurativos debe hacerse desde el plano de la complementariedad, y no como alternativa al mismo, atendiendo gravedad de la materia.

Para perfilar este nuevo modelo de justicia nos acercaremos inicialmente a los conceptos de *víctima* y *terrorismo*, para poder delimitar el concepto de *víctimas del terrorismo*, quiénes podrían necesitar y beneficiarse de esta reparación integral. Por otro lado será necesario establecer qué es *reparación* para este caso concreto, teniendo en cuenta las posibles necesidades de las mencionadas víctimas a los ojos de la Justicia Restaurativa, para determinar qué puede aportar ésta última a la tradicional concepción de reparación que se lleva a cabo a través de la responsabilidad civil derivada del delito, como método clásico de reparación de las víctimas de los injustos.

Centrado este asunto, nos interesa determinar qué actividades pueden desarrollarse para satisfacer esas necesidades. La dimensión social que adquiere el fenómeno terrorista provoca que en ocasiones las respuestas reparadoras no necesariamente deban provenir de los poderes públicos sino también de iniciativas sociales, aportando respuestas a distintos niveles.

Finalmente, es importante determinar igualmente el momento procesal en el que podemos incardinar la respuesta restaurativa, teniendo en cuenta las garantías que su puesta en marcha nos ofrece, y los beneficios de complementar la respuesta penal con la reparación simbólica a la víctima; y qué iniciativas habremos de emprender en el futuro para producir una mejor y más integral reparación a las víctimas del terrorismo.