

# AVANCES Y CARENCIAS EN LA PROTECCIÓN JURÍDICA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

CARMEN LADRÓN DE GUEVARA PASCUAL





# AVANCES Y CARENCIAS EN LA PROTECCIÓN JURÍDICA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

1.ª EDICIÓN

**Carmen Ladrón de Guevara Pascual**

*Doctora en Derecho*

*Miembro del departamento jurídico de la  
Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT)*

COLEX 2021

Copyright © 2021

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web [www.colex.es](http://www.colex.es) un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Carmen Ladrón de Guevara Pascual

© Editorial Colex, S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)

A Coruña, C.P. 15004

[info@colex.es](mailto:info@colex.es)

[www.colex.es](http://www.colex.es)

I.S.B.N.: 978-84-1359-275-6

Depósito legal: C 1201-2021

*A la Asociación Víctimas del Terrorismo.  
Por sus 40 años de trabajo incansable y  
servicio abnegado a las víctimas del terrorismo.*



# SUMARIO

<b>PRÓLOGOS.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>19</b>

## CAPÍTULO 1

### El deber de protección de las víctimas

1. Introducción.....	21
2. El principio de protección de las víctimas.....	23
3. Evolución de la protección jurídica a las víctimas.....	26
4. El estatuto de la víctima del delito.....	28
4.1. Derechos básicos de la víctima del delito.....	29
4.1.1. El derecho a la información.....	29
4.1.2. El derecho al uso de los servicios de asistencia y apoyo de forma gratuita y confidencial.....	31
4.2. Derechos relativos a la protección de la víctima.....	32
4.2.1. El derecho al respeto de la situación personal de la víctima.....	32
4.2.2. El derecho al respeto de la intimidad y privacidad de la víctima.....	33
4.3. Derechos de participación en el proceso.....	34
4.3.1. Derecho de la víctima de participar en el proceso penal.....	34
4.3.2. Derecho de la víctima de participar en la fase de ejecución.....	34

## **CAPÍTULO 2**

### **La protección jurídica de las víctimas del terrorismo**

1. La necesidad de proteger específicamente a las víctimas del terrorismo.....	37
1.1. Desde un punto de vista victimológico.....	37
1.2. Desde un punto de vista de política criminal.....	38
1.3. Desde un punto de vista asistencial.....	40
1.4. Desde el punto de vista jurídico.....	41
2. Evolución de la protección jurídica de las víctimas del terrorismo en nuestro ordenamiento jurídico.....	42
2.1. Primera fase, caracterizada por la previsión de medidas específicas para las víctimas del terrorismo en la normativa de carácter general.....	43
2.2. Segunda fase, legislación específica sobre víctimas del terrorismo.....	47

## **CAPÍTULO 3**

### **Los derechos reconocidos a las víctimas del terrorismo**

1. Derechos reconocidos en la ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo.....	63
1.1. Derechos asistenciales reconocidos a las víctimas del terrorismo.....	63
1.2. Otros derechos reconocidos a las víctimas del terrorismo..	69
1.3. Otras medidas de reconocimiento a las víctimas del terrorismo.....	73
2. Derechos reconocidos en la ley 4/2015, de 27 de abril, del estatuto de la víctimas del delito.....	75
2.1. Derecho de información.....	75
2.2. Derecho al uso de los servicios de asistencia y apoyo de forma gratuita y confidencial.....	83
2.3. Derecho de la víctima a la protección en juicio oral.....	85
2.4. Otros derechos procesales.....	86
3. Otros derechos de las víctimas del terrorismo.....	86
3.1. Derecho a la verdad.....	86
4. Recomendaciones en la protección jurídica a las víctimas del terrorismo.....	89



## **CAPÍTULO 4**

### **La protección jurídica a las víctimas del terrorismo en la legislación autonómica**

1. Introducción.....	91
2. Comunidad autónoma de Andalucía.....	96
3. Comunidad autónoma de Aragón.....	103
4. Comunidad de Castilla y León.....	110
5. Comunidad de Madrid.....	112
6. Comunidad Foral de Navarra.....	118
7. Comunidad autónoma valenciana.....	128
8. Comunidad autónoma de Extremadura.....	131
9. Comunidad autónoma de La Rioja.....	134
10. Comunidad autónoma del País Vasco.....	136
11. Comunidad autónoma de la Región de Murcia.....	141

## **CAPÍTULO 5**

### **La protección jurídica a las víctimas del terrorismo en el ámbito de la UE**

1. Introducción.....	145
2. La protección jurídica a la víctima en el ámbito de la UE.....	146
3. Situación actual de la regulación sobre víctimas del terrorismo en la UE.....	149
3.1. Regulación en el marco de la Unión Europea.....	149
3.2. Regulación específica sobre víctimas del terrorismo en el marco de cada Estado miembro.....	157
3.2.1. Estados con legislación específica sobre víctimas del terrorismo.....	159
3.2.2. Estados sin legislación específica pero que han previsto algunas disposiciones concretas para este colectivo.....	164
3.2.3. Estados sin legislación específica.....	165
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>167</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>171</b>

## **ANEXO**

### **Guía de buenas prácticas para la asistencia jurídica a las víctimas del terrorismo en el ámbito de la Audiencia Nacional**

1. Protección de las víctimas del terrorismo durante la fase de instrucción.....178
2. Protección de las víctimas del terrorismo durante el juicio oral.....180
3. Protección de las víctimas del terrorismo durante la fase de ejecución.....181

## PRÓLOGOS

Cuando se pide a alguien que prologue un libro, el prologuista debe ser prudente para no incurrir en exageraciones, ni en el extremo opuesto de un texto desdeñoso y de trámite. En mi caso, lo segundo está descartado, porque el libro de la profesora Ladrón de Guevara es muy bueno; y lo primero es de lo que debo preocuparme, por la misma razón, porque es una muy buena obra.

Para entender los motivos de este libro, *Avances y carencias en la protección a las víctimas del terrorismo*, hay que conocer a la autora. Entiéndase lo que quiero decir. La comprensión del libro es perfectamente posible con su sola lectura. Lo que sucede es que detrás del papel hay algo más que un ánimo científico en ofrecer una exposición completa del régimen legal vigente sobre las víctimas del terrorismo. Para Carmen Ladrón de Guevara, las víctimas del terrorismo no son un tema, son su vida. Esta vinculación vital, fruto de su labor como abogada de la Asociación de Víctimas del Terrorismo, explicaba también su magnífica tesis doctoral, en cuyo tribunal tuve el honor de participar. Así puedo considerarme un testigo privilegiado de la evolución académica de la profesora Ladrón de Guevara, a quien conozco desde tiempo antes de su incorporación –brillante y exitosa– a la docencia universitaria. Tiempo antes, sí, cuando hablábamos de asuntos que hoy parecen historia caduca, pero en su momento eran letra viva de leyes y sentencias que el Estado oponía a las bombas y las balas de los terroristas.

Otra advertencia. El significado vital de las víctimas del terrorismo para la profesora Ladrón de Guevara no condiciona la excelencia técnica de su obra, porque no hay atisbo de sentimentalismo en sus páginas. Hay un sincero compromiso con una causa justa que la autora lleva defendiendo desde hace años, con entrega absoluta.

Además, la profesora Ladrón de Guevara es una jurista y una profunda conocedora del objeto de su libro. Demuestra ser jurista en el significado más útil del término: ve los problemas, los compara con las leyes y extrae consecuencias. Hubo un tiempo en la universidad en el que se hacía leer a los alumnos obras de verdad –tiempos libres de presentaciones power point–. Una de esas obras marcó mi formación jurídica y en ella leí lo siguiente: «*El derecho es fundamentalmente un conjunto de experiencias vividas, que en la mayor parte de los casos son experiencias existenciales de decisiones o de series de decisiones sobre concretos conflictos de intereses*»<sup>1</sup>. Quien lea el libro de la profesora Ladrón de Guevara verá que, en efecto, cada novedad legislativa en la lucha contra el terrorismo no estaba construida sobre grandes disquisiciones teóricas, ni sesudos debates doctrinales. Se asentaba en el dolor y en el sufrimiento de los muertos y los heridos y sus familias, en el deber de victoria que pesa sobre todo Estado frente a quien discute su existencia misma, en el compromiso irrenunciable de una democracia a aplicar solo la ley y toda la ley.

No es una de esas exageraciones advertidas al principio de este prólogo afirmar que el Estado español y España –cosas distintas uno y otra– son mejores y más fuertes gracias a las víctimas del terrorismo. En primer lugar, porque nunca defendieron la venganza, sino la ley y cuando una víctima pide justicia con la ley en la mano, el Estado no puede desoírlo, salvo que sea un Estado miserable, que los hay. En segundo lugar, porque en las víctimas del terrorismo descubrimos las virtudes de la dignidad cívica y colectiva que tienen los resistentes. En tercer lugar, porque nos despertaron del letargo de la resignación en la que los terroristas nos habían sumido. Y, en cuarto lugar, porque fueron un factor catalizador para crear un proyecto nacional renovado, como el encarnado por el Pacto por las libertades y contra el terrorismo, firmado en diciembre de 2000, un acuerdo de vocación fundacional para una nueva etapa de la democracia española.

Hace bien, muy bien, la profesora Ladrón de Guevara en poner en nuestras manos un análisis del régimen legal sobre las víctimas del terrorismo, porque en España sigue habiendo víctimas del terrorismo. Es la misma España que hoy vive un riesgo serio de recluir a las víctimas en los ámbitos asépticos de la ayuda social, del homenaje ocasional y de

---

1 DÍEZ PICAZO, LUIS, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, Madrid, 1975, pág. 9

la terapia de grupo. No digo que todo esto no sea necesario y conveniente. El Memorial de Vitoria es un buen ejemplo de una iniciativa encomiable, pero creo que las víctimas necesitan, sobre todo, justicia, reparación y política. Política entendida como el arte del bien común, porque el *bien común*, a la hora de debatir sobre el terrorismo, está en las víctimas del terrorismo y solo en ellas. No hay que equivocarse a la hora de elegir asiento.

La justicia es también irrenunciable, porque es la base del Estado de Derecho. No hay justicia sin Estado, ni Estado sin justicia, pero este juego de palabras salta por los aires si el Estado mismo considera que hacer justicia puede ser una carga molesta según cuándo, cómo y quién. Y también necesitan reparación, que implica asistir materialmente y no olvidar que hay heridas que, aunque cicatricen, duelen toda la vida, y alguna se reabre cada vez que la prescripción del delito absuelve a algún terrorista y este vuelve sonriente de su escondrijo.

La obra de la profesora Ladrón de Guevara es una guía imprescindible para la justicia, la reparación y la política que aún quedan pendientes en el memorial diario que vive cada víctima del terrorismo.

**Jesús Zarzalejos Nieto**

Profesor Derecho Procesal de CUNEF

El 4 de febrero de 1981 tres mujeres valientes (Ana M.<sup>a</sup> Vidal-Abarca, Sonsoles Álvarez de Toledo e Isabel O'Shea) decidieron dar un paso al frente y fundaron, casi en la clandestinidad, la Asociación Víctimas del Terrorismo. Desde entonces, durante estos casi 40 años, la asociación ha trabajado sin descanso por hacer la vida más fácil a las víctimas del terrorismo y por reivindicar memoria, verdad, dignidad y justicia para todas ellas.

Desde su fundación, la asistencia jurídica a las víctimas del terrorismo ha sido uno de los pilares de la asociación. Se partió de cero, no había ninguna regulación ni ninguna prestación específica para las víctimas del terrorismo. Las víctimas del terrorismo quedaban en total desamparo tras el atentado terrorista. La mayoría, jóvenes viudas con hijos pequeños a cargo y que de la noche a la mañana se quedaban solas y sin medios para sacar adelante a sus familias. En algunos casos esta soledad iba aparejada a la obligación de abandonar sus residencias, principalmente casas cuarteles, ya que el puesto de su marido debía de ser ocupado por otro miembro del cuerpo.

De ahí que una de las primeras reivindicaciones de la AVT fuera la necesidad de aprobar una ley para las víctimas del terrorismo en la que se reconociera la subrogación del Estado en el pago de las indemnizaciones que en la mayoría de los casos no eran pagadas por los terroristas puesto que se declaraban insolventes. Después de mucho pelear, en 1999 esa primera ley fue una realidad. En octubre de 1999 se aprobó la Ley de Solidaridad con las víctimas del terrorismo. Esta norma supuso un antes y un después en la protección jurídica a las víctimas del terrorismo. Después vendría la Ley 29/2011 para mejorar y unificar todas las prestaciones previstas para las víctimas del terrorismo en una sola norma. Pero esta ley fue importante porque suponía un paso más en el reconocimiento y homenaje a las víctimas del terrorismo. Además de reconocer a las víctimas del terrorismo como víctimas de vulneraciones de derechos humanos se establecía la obligación del Estado de evitar los actos de enaltecimiento y homenaje a los terroristas. Por desgracia, esta ley actualmente necesita una modificación que no termina de llegar. Desde 2018 el proyecto está guardado en un cajón, aunque esperamos que pronto vea la luz.

Junto a la reparación material a las víctimas del terrorismo es importante la reparación moral que supone el hacer justicia a nuestros muertos. Desde su fundación, la AVT se ha venido personando como acusación popular en todos los

procedimientos judiciales seguidos en la Audiencia Nacional contra los responsables de delitos de terrorismo. Además, en el caso que las víctimas así lo han requerido, nuestros abogados les han defendido como acusación particular en los mismos. Esta labor ha sido fundamental en todos estos años, cobrando una gran importancia el trabajo que ahora desarrollan revisando los más de 300 asesinatos terroristas cuyo autor material no habría sido condenado. En este sentido es importante destacar el trabajo realizado por Carmen Ladrón de Guevara, abogada de la AVT y autora del informe inicial sobre casos sin resolver que provocó la denuncia pública de que más de 300 casos estaban sin resolver. Este trabajo fue fruto de un compromiso personal de Carmen, que empezó cuando, con apenas 22 años y mientras estudiaba la carrera, comenzó como voluntaria de la AVT acompañando a las víctimas del terrorismo a los juicios. Después pasaría a formar parte del departamento jurídico de la asociación y posteriormente se ha convertido en una de las mayores expertas en protección jurídica a las víctimas. Sirvan estas letras para manifestarle nuestra máxima gratitud.

Por nuestra parte, desde la AVT seguiremos trabajando por mantener viva la memoria de nuestros familiares, defendiendo el derecho a la verdad de las víctimas del terrorismo, denunciando el blanqueamiento de los terroristas y la normalización política de los que siguen sin condenar los atentados de ETA y siguen justificando que en algún momento la violencia terrorista estuvo bien. Seguiremos reivindicando la necesidad de que se adopten las reformas legales necesarias para acabar con los actos de recibimiento y enaltecimiento de los terroristas. No consentiremos que se acepte como normal el que los terroristas sean recibidos como héroes en sus pueblos. Continuaremos con nuestro trabajo intenso ante los tribunales de justicia y exigiendo la detención de todos aquellos terroristas con causas judiciales pendientes, la resolución de los casos pendientes de esclarecer y el cumplimiento íntegro de sus condenas. Y, por último, continuaremos ofreciendo una asistencia integral y profesional a todas y cada una de las víctimas del terrorismo.

**Maite Araluce Letamendía**

Presidenta de la Asociación Víctimas del Terrorismo





# INTRODUCCIÓN

Según los datos de la Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, entre 1979 y 2019 han sido reconocidas como víctimas del terrorismo 10.414 personas. Si desglosamos la cifra según el tipo de contingencia padecida, el número de fallecidos por atentado terrorista reconocidos en nuestro país asciende a 1.448, el de heridos a 4.977, los secuestrados y amenazados a 69 y 138 respectivamente, y los perjudicados por daños materiales a 3.782<sup>2</sup>.

Para el reconocimiento como víctimas del terrorismo de estas 10.414 personas nuestro ordenamiento jurídico ha contado, y cuenta, con una legislación específica que ha ido evolucionando, y se ha ido perfeccionando, a lo largo de los años. Sin embargo, esta cifra no refleja la dolorosa realidad de décadas de terrorismo en nuestro país, ya que son muchas las víctimas que, por cuestiones puramente burocráticas y deficiencias legislativas, no han sido reconocidas oficialmente y se han quedado fuera de la protección brindada por este marco normativo.

Estas cifras evidencian que el terrorismo ha marcado de manera trágica la historia reciente de nuestro país. Este negro capítulo ha hecho que España sea pionera en la regulación de medidas específicas para las víctimas del terrorismo, siendo en la actualidad uno de los pocos países de la Unión Europea que cuenta con un marco normativo específico.

En este libro estudiaremos ese marco normativo específico de protección a las víctimas del terrorismo, sus avances y sus carencias. Esa protección específica abarca dos dimensiones: la penal, relacionada con la participación de la víctima en el proceso penal y en el reconocimiento de un catálogo de derechos tanto procesales como extraprocesa-

---

2 Fuente: Fichero ASISTER de la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo (DGAVT).

El terrorismo ha marcado de manera trágica la historia reciente de nuestro país. Este negro capítulo ha hecho que España sea pionera en la regulación de medidas específicas para las víctimas del terrorismo. Aunque tanto el ordenamiento jurídico como el sistema asistencial previsto para estas víctimas ha evolucionado hacia una mayor protección, aún existen carencias que debemos paliar para evitar nuevos sufrimientos a las víctimas del terrorismo.

En este libro estudiaremos el marco normativo específico de protección a las víctimas del terrorismo, sus avances y sus carencias. Dado el carácter transnacional del fenómeno del terrorismo actualmente, al análisis de nuestro ordenamiento jurídico, tanto la normativa estatal como la autonómica, se incorpora un estudio de la legislación específica en materia de víctimas del terrorismo en el marco de la Unión Europea.

Asimismo, la experiencia de la autora como miembro del departamento jurídico de la Asociación Víctimas del Terrorismo ha permitido, desde un punto de vista práctico, analizar los avances producidos en los últimos años en la protección jurídica a las víctimas del terrorismo, pero también detectar sus carencias para así poder realizar recomendaciones para su perfeccionamiento.



### **CARMEN LADRÓN DE GUEVARA PASCUAL**

Licenciada en Derecho y Dirección y Administración de Empresas por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 2017 alterna su actividad profesional con la docencia en diversas universidades.

Durante sus estudios universitarios, y tras asistir a un juicio por terrorismo en la Audiencia Nacional, empezó a colaborar como voluntaria de la Asociación Víctimas del Terrorismo acompañando a las víctimas a los juicios. Desde 2010 forma parte del Departamento Jurídico de la Asociación Víctimas del Terrorismo.

PVP 16,00 €

ISBN: 978-84-1359-275-6



9 788413 592756