



# Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de  
Orihuela

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública

## Trabajo Fin de Grado

La Implementación de Políticas Públicas en materia  
de terrorismo en España. La política del perdón y su  
régimen jurídico. Especial atención al caso de ETA.

Curso académico 2016/2017

Andrea Lozano Perea

Francisco Javier Sanjuán Andrés

## **Resumen**

El presente Trabajo Fin de Grado tiene como objetivo entender de una forma más amplia lo que significa el terrorismo desde la perspectiva de la Ciencia Política.

Como hemos podido comprobar el terrorismo puede ir desde un acto de terror por el cual el planificador y/o ejecutor de la acción se convierte en terrorista, hasta donde éste mismo se vuelve un combatiente por la libertad. Sin embargo, a pesar de los numerosos actos de terrorismo posibles y de su larga existencia, todavía no se puede dar una definición exacta del mismo.

Una de las consecuencias jurídicas del fenómeno del terrorismo es la creación de la “doctrina Parot”, con el objetivo de que se cumpliera íntegramente la condena de treinta años de prisión en un centro penitenciario. Hay que puntualizar que treinta años es el límite máximo de tiempo durante el cual un sujeto puede permanecer en prisión.

Además del cumplimiento íntegro de la pena de prisión por parte de los terroristas, las organizaciones de víctimas del terrorismo han reivindicado ante la sociedad española cuatro conceptos que consideran que se deben de respetar hacia estas víctimas. Estos conceptos son la memoria, la verdad y con ella la dignidad, y, por encima de todo, se exige justicia.

A pesar de la gran actividad de la banda terrorista ETA en nuestro estado, no fue hasta el año 2000 cuando el terrorismo fue considerado un problema de Estado, además de considerarlo incompatible con la acción de la política democrática.

El Estado, a través de diversas negociaciones con ETA, pretendía conseguir un alto el fuego de la banda. Éste se consiguió en el año 2011, en el que ETA realizó un comunicado donde afirmaba su cese definitivo, sin acuerdo con las instituciones del Estado.

Tras conseguir el alto al fuego, las instituciones públicas solicitan a los terroristas que pidan perdón a las víctimas por los daños causados. Sin embargo, este acto puede considerarse que se realiza con el fin político de conseguir la solución al terrorismo. Todo ello puede considerarse contrario a los valores de igualdad y justicia que son promovidos por la Constitución. Por ello, se exige que para poder otorgar el indulto a un preso se debe de realizar

con proporcionalidad y, además, debiendo existir arrepentimiento por parte del penado.

En cuanto a las víctimas del terrorismo, existe un reconocimiento por parte de la sociedad. Lo podemos ver reflejado en el movimiento "Basta Ya!", la creación de la Asociación de Mujeres de Policías, la Asociación de Víctimas del Terrorismo, la Asociación por la Paz y Reconciliación, entre otras. Además de estas asociaciones, por parte de los gobiernos se les ha prestado un mayor apoyo económico y su situación ha sido incluida en la agenda política.

Palabras clave: *Terrorismo, ETA, Código Penal, víctimas, condena, Ley Orgánica.*

### **Abstract**

The aim of this Final Degree Project is to understand in a broader way what terrorism means from the perspective of Political Science. As we have been able to verify the terrorism may be a fact of terror in which the planner and / or the executor of the action becomes a terrorist, or where he becomes a fighter in name of the freedom. However, in spite of the numerous acts of terrorism and their long existence, an exact definition of this term can not be given yet.

One of the legal consequence of the phenomenon of terrorism is the creation of the "Parot doctrine", which requires to fully complete the sentence of thirty years in prison in a penitentiary. It should be noted that thirty years is the maximum limit of time during which the subject can remain in prison. In addition, to be sure that terrorist will fully serve their prison penalty, some organizations of victims from terrorism have claimed against Spanish society four concepts that they believe should be respected towards these victims. These concepts are memory, truth and with it dignity, and, above all, they request justice.

In spite of the great activity of the ETA terrorist group in our country, it was not until the year 2000 that terrorism was considered a State problem, besides being considered incompatible with the action of a democratic politics. Our government, through many agreements with ETA, wanted to get a

ceasefire from the band. This was achieved in 2011, in which ETA made a release affirming its definitive cessation.

After obtaining a cease-fire, the public institutions demand the terrorists to ask for the victims' forgiveness for the damages they had caused them. However, this act can be considered to be carried out for the political purpose of finding a solution to terrorism. All this can be considered contrary to the values of equality and justice that are promoted by the Constitution.

Therefore, it is required that in order to grant pardon to a prisoner we must take in consideration the proportionality and, in addition, the prisoner must show some repentance.

Regarding the victims of terrorism, there is some recognition by society. We can see it reflected in the "Basta Ya!" Movement, the creation of the Women Police Association, the Association of Victims of Terrorism, the Association for Peace and Reconciliation, among others. In addition to these partnerships, governments have been given greater financial support and their status have been placed on the political agenda.

**Keywords:** Terrorism, ETA, Penal Code, victims, sentence, constitutional law.

<b>1. Justificación.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Metodología y fuentes de información .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Marco teórico del terrorismo.....</b>	<b>7</b>
4.1. Antecedentes.....	7
4.2. Historia .....	9
4.3. Los convenios internacionales.....	11
4.4. Diversas definiciones .....	12
<b>5. La “Doctrina Parot” .....</b>	<b>15</b>
5.1. Introducción.....	15
5.2. Situación previa a la “doctrina Parot” .....	17
5.3. Situación tras la entrada en vigor del vigente Código Penal en 1995. ....	19
5.4. La “doctrina Parot”: STS 197/2006, de 28 de febrero.....	21
<b>6. El perdón de los terroristas. Amnistía, indultos y excarcelaciones .....</b>	<b>23</b>
<b>7. Las víctimas y la Política del Perdón .....</b>	<b>28</b>
<b>8. Las víctimas del terrorismo y la legitimación democrática .....</b>	<b>31</b>
<b>9. Conclusiones .....</b>	<b>36</b>
<b>10. Fuentes consultadas .....</b>	<b>38</b>
10.1. Bibliografía .....	38
10.2. Urls .....	40
10.3. Legislación .....	40
10.4. Jurisprudencia.....	41
10.5. Prensa consultada .....	41

## **1. Justificación**

La investigación sobre el terrorismo en España es esencial, debido a que es un tema de actualidad en nuestra sociedad puesto que se ha producido recientemente el cese de la actividad de la banda terrorista ETA.

Los diversos estudios que se han realizado sobre este tema se han llevado a cabo a través de la doctrina penal, como por ejemplo podría ser el fin del proceso del IRA (Ejército Republicano Irlandés) en Irlanda. Por ello, hemos visto necesario realizar una investigación desde la Ciencia Política al objeto de estudio objeto del TFG.

## **2. Introducción**

ETA es una banda terrorista que nació en 1959 y ha sido la causante de los mayores actos terroristas que se han producido en nuestro estado<sup>1</sup>. Por ello, el tema del terrorismo en España ha causado mucho interés sobre todo en el ámbito político. A pesar de ello, no existen numerosos estudios sobre esta banda terrorista y es la razón por la cual se realiza este trabajo.

La actividad etarra causó un gran revuelo en nuestra sociedad y es por ello, que se han desarrollado diversas leyes y convenios internacionales para evitar en mayor medida estos ataques, así como la creación de la “doctrina Parot”. Por su parte, las víctimas también han tenido su papel activo y pasivo, tanto en relación a estos ataques, como en las consecuencias de ellos.

## **3. Metodología y fuentes de información**

Dentro de los diferentes tipos de metodología, nos hemos decantado por el método propio de la Ciencia Política, a su vez utilizando herramientas del ámbito del Derecho Constitucional.

También hemos optado por una metodología comparada y de derecho extranjero en cuanto a los fines del terrorismo irlandés y español.

---

<sup>1</sup>Ruiz Miguel, Daniel “ETA y sus jóvenes; captación, adiestramiento y asesinatos”, *Ritmosn* 21, 8 de enero de 2011.

## **4. Marco teórico del terrorismo**

### **4.1. Antecedentes**

Hoy en día, una de las amenazas más peligrosas que encontramos a nivel global es el terrorismo<sup>2</sup>. Existen diversos tipos de interpretaciones, que van desde un acto de terror en que el planificador y/o ejecutor de la acción se convierte en terrorista, hasta donde éste mismo se vuelve en un combatiente por la libertad<sup>3</sup>.

Por lo que, teniendo en cuenta estas interpretaciones, el terrorismo se puede definir como “actos terroristas los cometidos intencionadamente, que puedan perjudicar gravemente a un Estado u organización internacional, cuando se cometan con el objetivo de intimidar a una población o de obligar a los poderes públicos o a una organización internacional, a realizar o a no realizar un determinado acto, o desestabilizar o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país u organización internacional”<sup>4</sup>.

Pero los patrones del terrorismo han cambiado actualmente, esto es, por el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación que permite una repercusión mediática en mayor grado y una mayor movilidad para dar golpes certeros a sus enemigos potenciales en cualquier parte del mundo.

El mundo es presentado más complejo e interdependiente, debido al fenómeno de la globalización, por el uso de las redes sociales, las cuales son utilizadas por determinados grupos para promocionar su estrategia terrorista y darle un carácter simbólico, para otorgar cierto pánico y terror a una determinada audiencia escogida. A través de las redes sociales, el público en general se convierte en testigo en tiempo real que observa el acontecimiento que se denomina “atentado” y a sus “víctimas” de forma instantánea e inmediata<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup>Zuinaga, Soraya, “El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición”, Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 2011, Vol. XVII, No. 2 (julio-diciembre), pp.11-26.

<sup>3</sup>*Ibidem* p. 11.

<sup>4</sup>Directiva UE 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la lucha contra el terrorismo, de 15 de marzo de 2017.

<sup>5</sup>Zuinaga, Soraya, “El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición”... *cit.*, pp. 11-12.

El terrorismo puede estar asociado a determinadas zonas geográficas del planeta que se encuentran claramente definidas, pero, como hemos visto a lo largo de la historia, ningún estado se encuentra libre de poder sufrir algún tipo de ataque terrorista. Como lo hemos podido comprobar recientemente el 22 de mayo de 2017 en Manchester<sup>6</sup>, el 14 de julio en Niza (Francia)<sup>7</sup>, siendo estos algunos de los atentados de una larga lista de ataques terroristas<sup>8</sup>.

En España lo sufrimos el 11 de marzo de 2004, con el atentado realizado en los trenes de cercanías de Madrid donde, según la sentencia 65/2007 de la Audiencia Nacional<sup>9</sup> del 31 de octubre de 2007, el ataque fue perpetrado por terroristas islamistas<sup>10</sup>.

A pesar de todos estos acontecimientos que afectan a la paz, la seguridad y la estabilidad de los Estados, no se ha logrado una definición consensuada del fenómeno "terrorismo". Solo los actos cometidos por el terrorismo son tipificados penalmente como actos de terror, por no existir una definición exacta de lo que es el terrorismo, existe un vacío en este sentido, dependiendo de quién lo cometa y cuál es su motivación, existen dificultades para llegar a un término universalmente aceptado por todos<sup>11</sup>.

Aunque varios autores han desarrollado diversas definiciones como por ejemplo Rafael Calduch Cervera, que define terrorismo como, "*una estrategia de relación política basada en el uso de la violencia y de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas*"<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup>"Ataque Terrorista en Europa. Así fue el atentado en Manchester", Diario Público, 23 de mayo de 2017. En <http://www.publico.es/internacional/atentado-manchester.html> (Consultada 28 de junio de 2017).

<sup>7</sup> D. Valderrama, María, Hernández, María, "Atentado en Niza: al menos 84 muertos y 50 heridos críticos en un ataque terrorista con un camión", Diario El Mundo, 15 de Julio de 2016. En <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/14/57880490e2704ebe158b4641.html> (Consultada 28 de junio de 2017).

<sup>8</sup>Zuinaga, Soraya, "El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición", ... cit., p. 12.

<sup>9</sup>[http://estaticos.elmundo.es/documentos/2007/10/31/11m\\_01\\_antecedentes.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2007/10/31/11m_01_antecedentes.pdf) (Consultada 28 de junio 2017).

<sup>10</sup> Martín Plaza, Ana "Los atentados del 11M que sacudieron España", 11 de marzo de 2014, Madrid.

En <http://www.rtve.es/noticias/20140311/atentados-del-11m-sacudieron-espana/893543.shtml> (Consultada 28 de junio 2017).

<sup>11</sup>Zuinaga, Soraya, "El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición", ... cit., p.12.

<sup>12</sup>Calduch Cervera, Rafael, *Dinámica de la sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces S.A, Madrid, 1993, p. 327.

Por otra parte, Brian Jenkins entiende el terrorismo como “la violencia o amenaza de violencia calculada para inspirar temor y para crear una atmósfera de alarma, la cual a su vez causará que la gente exagere la fuerza de los terroristas y la importancia de su causa”<sup>13</sup>.

A pesar de estas definiciones, nos encontramos que no existe un término de terrorismo generalmente aceptado por la sociedad.

Por lo que podemos determinar, a nuestro entender el terrorismo se puede considerar como el uso de la violencia o la amenaza utilizado para crear un entorno de terror en la sociedad y mostrar poder, con el objetivo de instaurar o conseguir las demandas de los perpetradores.

#### 4.2. Historia

Muchos son los instrumentos jurídicos también reflejados a través de convenios y tratados internacionales que a comienzos del siglo XX intentaron tipificar el terrorismo, la Conferencia de Bruselas para la Unificación del Derecho Penal en 1930, es considerada, por muchos expertos la base jurídica para la interpretación del mismo como *delito*<sup>14</sup>.

El fenómeno del terrorismo como forma de violencia no puede suscribirse a un hecho determinado de la historia de la humanidad“(...)no empezó a existir hasta que las tribus primitivas no comenzaron a pelear entre ellas por el dominio de una zona más o menos rica en ganado y vegetación. Fue el origen propiamente de las guerras, y esto podríamos fijarlos unos diez mil años atrás aproximadamente y no fue entonces que los bandos en lucha descubriendo el efecto del miedo en el contrario, y la posibilidad de usar ese miedo para ganar”<sup>15</sup>.

El terrorismo ha evolucionado, es decir, el terrorismo de la época de la Guerra Fría difiere en tácticas y *modus operandi* al terrorismo del s. XXI, globalizando y

---

<sup>13</sup>Jenkins Brian, Michel, *Responsabilidad de los medios informativos*, en volumen colectivo *Terrorismo y medios de comunicación social*, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1984, p. 55.

<sup>14</sup>Zuinaga, Soraya, “El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición”, *cit.*, p.12 .

<sup>15</sup>Cabrera Forneiro, José, *Crimen y Castigo: Investigación forense y criminología*, Encuentro, 2011, p. 296.

donde las tecnologías de la información juegan un papel fundamental para su promoción<sup>16</sup>.

La violencia sirve como medio del terrorismo para influir sobre una determinada parte de la sociedad para así sembrar el miedo, temor y terror. Estos elementos, miedo, temor y terror, se han convertido en factores para obtener el éxito a la hora de actuar de los terroristas<sup>17</sup>.

Algunos pensadores y clásicos del siglo XVI y XVII, en los que destaca Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, hacía referencia tanto directa como indirectamente sobre el miedo como instrumento de gobierno a manos del Príncipe<sup>18</sup>.

Por su parte, John Locke (1689), Thomas Hobbes (1651) y Jean- Jacques Rousseau (1762) como importantes representantes del contractualismo social, consideraban que los hombres, en su condición natural, vivían en temor unos de los otros como en un estado de guerra permanente. Por lo que, si esta idea de John Locke, Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau las extrapolamos al siglo XXI, podemos determinar que el terrorismo se convierte en una estrategia de acción utilizada para producir la ruptura del orden social establecido mediante la generación y propagación del terror creando una sensación de inseguridad extrema<sup>19</sup>.

Uno de los primeros antecedentes de la utilización de la violencia como arma política se encuentra en el movimiento antizarista "Narodnaya Volya" (Voluntad del Pueblo). Narodnaya Volya fue una organización nihilista formada en el año 1879 que estaban a favor de una organización de conspiración para la subversión y la entrega del poder al pueblo, donde la acción armada era un medio de defensa, de autoprotección y un poderoso instrumento de agitación que se empleaba para alcanzar determinados fines<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup>Zuinaga, Soraya, "El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición", ... cit., p. 13.

<sup>17</sup>*Ídem*.

<sup>18</sup>Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Alianza, 2010.

<sup>19</sup>Zuinaga, Soraya, "El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición"... cit., p.13.

<sup>20</sup>"NarodnayaVolya: "La Voluntad del Pueblo", Revista NADA, 28 de marzo de 2015.

En <https://revistanada.com/2015/03/28/narodnaya-volya-la-voluntad-del-pueblo/> (Consultada 29 de junio de 2017).

### 4.3. Los convenios internacionales

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el terrorismo se convirtió en un mecanismo de lucha de los grupos revolucionarios de la época, transformándose en una gran amenaza internacional y de la seguridad de los Estados, debido a su estructura, conexiones internacionales y *modus operandi* en la que actuaban estos grupos terroristas, sus medios de financiación y la extensión de sus actividades violentas se expandieron por Europa y Medio Oriente. Por ello, la Comunidad Internacional representada por los Estados, tratando de reprimir el delito terrorista, optaron por realizar diversas conferencias y congresos internacionales, como por ejemplo la Conferencia para la Unificación del Derecho Penal, reunida en Varsovia en 1927, consideraba como delitos contra el derecho de gente la piratería, la falsificación de monedas metálicas, otros efectos públicos o billetes de banco, la trata de esclavos, la trata de mujeres y niños, el uso doloso de cualquier medio capaz de causar un peligro común, el tráfico de estupefacientes y el tráfico de publicaciones obscenas<sup>21</sup>.

Igualmente a la Conferencia para la Unificación del Derecho Penal en Varsovia en 1927, también hubo diversos Congresos Internacionales de Derecho Penal, como Bruselas 1930, París 1931, Madrid 1933, Copenhague 1935. Además de estas conferencias, también se realizó un Convenio para incluir los delitos de terrorismos como excepciones a los tratados de extradición, el más destacable es el Convenio de Ginebra de 1937. Una de las definiciones más importantes que podemos destacar es la otorgada en la *Resolución 1269 del 19 de octubre de 1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* que considera el terrorismo como *“cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”*<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>Lemkin, Raphael, *“Actos que representan un peligro general”*, Asociación de amigos del arte y la cultura de Valladolid. En [http://www.ddooss.org/articulos/textos/Raphael\\_Lemkin.htm](http://www.ddooss.org/articulos/textos/Raphael_Lemkin.htm) (Consultada 29 de junio de 2017)

<sup>22</sup>[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1269%20\(1999\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1269%20(1999)) (Consultada 2 de Julio de 2017)

En relación al terrorismo tenemos que tener en cuenta el concepto de extradición, se trata de un procedimiento jurídico mediante el cual un sujeto acusado o condenado por una conducta considerada como delito por la Ley de un Estado es detenido en otro Estado. Por tanto, el Estado está obligado a conceder la extradición de un delincuente extranjero, si existe un tratado internacional con el Estado que lo requiere<sup>23</sup>.

El Artículo 13 de la Constitución española establece que la extradición solo se podrá conceder, según el cumplimiento de un tratado o una ley, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad. Este artículo establece una excepción a la extradición cuando se trate de delitos políticos, pero no considera como tal los actos de terrorismo<sup>24</sup>.

#### 4.4. Diversas definiciones

El concepto jurídico del terrorismo se puede presentar mediante dos polos, según Villegas, que se pueden diferenciar entre *“quienes estiman que el terrorismo se define por la naturaleza de los medios empleados (definiciones objetivas), en cuyo caso el terrorismo solo protegería bienes jurídicos individuales (vida, libertad, integridad, salud, etc.), y quienes estiman que el terrorismo se define por la presencia de elementos subjetivos en el tipo penal, los que se identificarían: a) con los efectos o resultados de alarma pública o de temor que puedan ocasionar los delitos; b) con la finalidad política en el autor, en cuyo caso hay un bien jurídico colectivo y bienes jurídicos individuales”*<sup>25</sup>.

*“Un método de reiterada acción violenta inspirado en la angustia, utilizado por personas, grupos o Estados, de forma (semi) clandestina, por razones idiosincrásicas, criminales o políticas, por medio de los cuales el objetivo inmediato de la violencia no es el objetivo final. Las víctimas humanas de la*

---

<sup>23</sup> Álvarez Conde, Enrique, Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 424.

<sup>24</sup> Artículo 13.3 de Constitución Española.

*“La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de una ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo”.*

<sup>25</sup> Villegas Myrna, *Elementos para un concepto jurídico de terrorismo*, 2011.

Documento elaborado por la Profa. Dra. Myrna Villegas D. Doctora en Derecho Penal y postgraduada en criminología por la Universidad de Salamanca

En <https://es.scribd.com/document/246252614/Elementos-para-un-concepto-juridico-de-terrorismo>  
(Consulta: 02/07/2017)

*violencia son elegidas entre la población al azar (blancos de oportunidad) o de forma selectiva (blancos simbólicos o representativos) y se utilizan como generadores del mensaje terrorista. El proceso comunicativo entre el terrorista (u organización terrorista), víctimas (o amenazados) y objetivos principales, basados en la violencia o amenaza de violencia, es utilizado para manipular a esos objetivos principales (audiencia) y convertirlos en blancos del terror, de las exigencias terroristas o de atención, dependiendo de si se busca la intimidación, la coacción o la propaganda”<sup>26</sup>.*

Estos dos autores, Schmid y Jongman, examinaron 109 definiciones de investigadores del terrorismo y de la violencia política, con el objetivo de recabar una definición del terrorismo representada en la siguiente tabla.



---

<sup>26</sup>Schmid Peter Alex; Jongman Albert, *Political Terrorism: A New Guide to Actors and Authors, Data Bases, and Literature*, Transaction Publishers, 2005. p.28.

### Gráfico 1. Identificación de 22 términos empleados en la definición del terrorismo, muestra (n=109)



Fuente: *Elaboración propia, a partir datos de Schmid, Jongman, 1988, pp 5-6.*

Teniendo en cuenta el Gráfico 1, podemos visualizar en las 109 definiciones de los distintos autores que los elementos comunes más destacables extraídos en éstas, son el “uso de la violencia”, “de carácter político”, “intención de sembrar el miedo y el terror”.

Pero a pesar del esfuerzo por recabar todos estos elementos en una sola definición de terrorismo para Schmid y Jongman le fue imposible.

En definitiva, en pleno siglo XXI no existe, en cuanto a una definición de terrorismo, un consenso ni en los foros internacionales, ni en el marco del derecho internacional desde al menos 1937.

El terrorismo se desarrolla en un escenario internacional que se caracteriza por la incertidumbre y la complejidad en las relaciones entre los diferentes actores que conforman el actual sistema internacional.

## 5. La “Doctrina Parot”

### 5.1. Introducción

El objetivo principal de la “doctrina Parot” es el cumplimiento íntegro de la condena de treinta años de prisión en un centro penitenciario por parte de aquellos que delinquieron durante la década de los ochenta. La “doctrina Parot” fue aplicada a aquellas personas que cometieron múltiples delitos en régimen de concurso real durante la vigencia del Código Penal de 1973<sup>27</sup>. Siendo la suma aritmética de la pena de prisión por la comisión de estos delitos muy superior al límite establecido en el Código Penal de 1973 de treinta años como cumplimiento máximo de condena. Los sujetos a los que iba destinada esta doctrina eran, principalmente, los presos condenados por la comisión de delitos de terrorismo relacionados con la banda terrorista<sup>28</sup>.

Pero esta cuestión no quedó aquí, ya que el 12 de julio de 2012, en la Sentencia del TEDH<sup>29</sup> asunto Del Río Prada c. España<sup>30</sup>, este Tribunal consideró que la “doctrina Parot” vulneraba los principios de legalidad y de libertad establecidos en el CEDH<sup>31</sup> en sus Artículos 7<sup>32</sup> y 5.1<sup>33</sup> respectivamente<sup>34</sup>.

<sup>27</sup>Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre.

<sup>28</sup>Núñez Fernández, José, “La “doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años”, Revista de Derecho Penal y Criminología, 3ª Época, nº9, 2013, p. 378.

<sup>29</sup>Tribunal Europeo de Derechos Humanos

<sup>30</sup>SETDH, 3ª, 10.07.2012 (42750/09)

<sup>31</sup>Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, fue adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953. España lo ratificó el 26 de noviembre de 1979 y se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 10 de octubre de ese año. (BOE de 10 de octubre de 1979, núm. 243).

<sup>32</sup>ARTÍCULO 7 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

“1. Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida.

2. El presente artículo no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción o de una omisión que, en el momento de su comisión, constituía delito según los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas.”

<sup>33</sup>ARTÍCULO 5 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad,

Por lo tanto el objeto de la discusión es en torno a la ejecución de las condenas de prisión por la comisión de los delitos cometidos durante los años ochenta y que fueron juzgados conforme al Código Penal de 1973<sup>35</sup>, vigente en el momento en que se produjeron los hechos. Esto nos lleva a considerar si la “doctrina Parot” tiene cabida en un Estado de Derecho como propugna la Constitución española y el CEDH, debido a que, como hemos dicho anteriormente, se puede estar vulnerando los principios de legalidad y de libertad en cuanto a la ejecución de las condenas de prisión conforme a la “doctrina Parot”. Así pues, se trata de considerar si la “doctrina Parot” tiene cabida en un Estado de Derecho como el que define la Constitución española y el CEDH<sup>36</sup>.



---

salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley:

- a) Si ha sido penado legalmente en virtud de una sentencia dictada por un tribunal competente.
- b) Si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, por desobediencia a una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida por la ley.
- c) Si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, para hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios racionales de que ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que huya después de haberla cometido.
- d) Si se trata del internamiento de un menor en virtud de una orden legalmente acordada con el fin de vigilar su educación o de su detención, conforme a derecho, con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad competente.
- e) Si se trata del internamiento, conforme a derecho, de una persona susceptible de propagar una enfermedad contagiosa, de un enajenado, de un alcohólico, de un toxicómano o de un vagabundo.
- f) Si se trata de la detención preventiva o del internamiento, conforme a derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición”.

<sup>34</sup>Núñez Fernández, José, “La “Doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años”, Revista de Derecho Penal y Criminología, 3ª Época, nº. 9, 2013, p. 378.

<sup>35</sup>Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre.

<sup>36</sup>Núñez Fernández, José, “La “Doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años”, Revista de Derecho Penal y Criminología, 3ª Época, nº9, 2013, p. 379.

## 5.2. Situación previa a la “doctrina Parot”

Cuando un sujeto cometía varias acciones u omisiones y en cada una de ellas realizaba un delito<sup>37</sup>, durante la vigencia del Código Penal de 1973<sup>38</sup>, se aplicaban las normas de concurso real<sup>39</sup> que se encontraban regulado en el Artículo 69 del Código Penal de 1973, que establecía: “Al culpable de dos o más delitos o faltas se le impondrán todas las penas correspondientes a las diversas infracciones para su cumplimiento simultáneo, si fuera posible, por la naturaleza y efectos de las mismas”<sup>40</sup>.

Se debían de aplicar las reglas 1<sup>a</sup><sup>41</sup> y 2<sup>a</sup><sup>42</sup> del Artículo 70 del Código Penal de 1973 cuando en los supuestos de las distintas penas por la comisión de las infracciones eran prisión. La primera regla determinaba que se debía de seguir el orden de la respectiva gravedad de las distintas penas para el cumplimiento sucesivos de la misma por el condenado. La segunda indicaba un máximo de cumplimiento de la condena del culpable que no podrá superar el triple del tiempo de la más grave de las penas que se hubieren cometido, dejando de extinguir las que procediesen desde que las ya impuestas cubrieren ese

<sup>37</sup> Gil Gil, A, Lacruz López, J., Melendo Pardos, M., Núñez Fernández, J., *Curso de Derecho, Parte General*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 722.

<sup>38</sup> Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre.

<sup>39</sup> Rodríguez Devesa, Serrano Gómez sostenían que “(...) Hay concurso real cuando el sujeto ha realizado varias acciones cada una de las cuales por separado es constitutiva de un delito: hay tantas acciones como delitos”. Rodríguez Devesa, JM., Serrano Gómez, A. *Derecho Penal español, Parte General*, Decimoctava edición revisada y puesta al día, Dykinson, Madrid, 1995, p. 848.

<sup>40</sup> Núñez Fernández, José, *La “Doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años... cit.*, p. 381.

<sup>41</sup> Artículo 70 Código Penal de 1973.

“Cuando todas o algunas de las penas correspondientes a las diversas infracciones no pudieran ser cumplidas simultáneamente por el condenado, se observarán, respecto a ellas, las reglas siguientes:

1.ª En la imposición de las penas se seguirá el orden de su respectiva gravedad para su cumplimiento sucesivo por el condenado en cuanto sea posible, por haber obtenido indulto de las primeramente impuestas o por haberlas ya cumplido.

La gravedad respectiva de las penas para la observancia de lo dispuesto en el párrafo anterior se determinará con arreglo a la siguiente escala: Muerte, Reclusión mayor, Reclusión menor, Presidio mayor, Prisión mayor, Presidio menor, Prisión menor, Arresto mayor, Extrañamiento, Confinamiento, Destierro”.

<sup>42</sup> Artículo 70 Código Penal de 1973.

“2ª No obstante lo dispuesto en la regla anterior, el máximo de cumplimiento de la condena del culpable no podrá exceder del triple del tiempo porque se le impusiere la más grave de las penas en que haya incurrido, dejando de extinguir las que procedan desde que las ya impuestas cubrieren el máximo de tiempo predicho, que no podrá exceder de treinta años. La limitación se aplicará aunque las penas se hubieran impuesto en distintos procesos si los hechos, por su conexión, pudieran haberse enjuiciado en uno solo”.

máximo, que no podía exceder de treinta años, siempre y cuando existiera conexión entre ellas y se pudieran haber enjuiciado en un solo proceso<sup>43</sup>.

Por lo tanto, se ha terminado por interpretar que siempre que la primera condena fuese posterior en el tiempo al último de los hechos delictivos cometidos, se podrá apreciar la conexión prevista establecida en el Artículo 70 del Código Penal de 1973. Ello demuestra que todos los hechos podrían haberse enjuiciado en un mismo proceso<sup>44</sup>.

La razón de establecer unos máximos de cumplimiento de condena era por razones humanitarias, por la prescripción constitucional de penas o tratos degradantes<sup>45</sup>. Nos aferramos al Artículo 15 de la Constitución española de 1978, porque como bien dice ninguna persona puede estar sometida a tortura ni a tratos inhumanos pero hay que tener en cuenta que estamos ante individuos que han cometido una multitud de delitos graves y por han sido condenados por ellos y la suma aritmética de las distintas penas impuestas supera a veces los miles de años -como es el caso de Henri Parot, condenado a 4.800 años de prisión<sup>46</sup> o el caso de Inés del Río Prada condenada a 3.276 años y 6 meses de prisión<sup>47</sup>, entre otros-.

Asimismo, teniendo en cuenta los supuestos referidos, se establecía un máximo de treinta años para el cumplimiento de la condena y se consideraba, antes de la “doctrina Parot”, que ese máximo de cumplimiento de la condena era en realidad una nueva pena autónoma respecto de la cual debían de aplicarse los beneficios penitenciarios que preveía el Artículo 100 del Código Penal de 1973<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup>Núñez Fernández, José, “La “Doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años”, ...cit., p. 381.

<sup>44</sup>Pleno jurisdiccional del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2005, entre otras la STS 108/2004, de 30 de enero y la sentencia que establece la “doctrina Parot”, STS 197/2006 de 28 de febrero.

<sup>45</sup>Artículo 15 de la Constitución Española.

*“Todos tienen derecho a la vida y a la integración física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.*

<sup>46</sup>STS 197/2006, de 28 de febrero.

<sup>47</sup>STEDH. 3ª, 10.07.2012, 42750/09

<sup>48</sup>Artículo 100.del Código Penal de 1973

*“Podrán redimir su pena por el trabajo, desde que sea firme la sentencia respectiva, los reclusos condenados a penas de reclusión, presidio y prisión. Al recluso trabajador se abonará, para el cumplimiento de la pena impuesta, un día por cada dos de trabajo, y el tiempo así redimido se le contará también para la concesión de la libertad condicional.*

Por lo tanto, la aplicación del Artículo 100 del Código Penal de 1973 suponía que el máximo de cumplimiento de la condena de treinta años podía reducirse en un tercio, y el condenado podía quedar puesto en libertad a los veinte años de su ingreso en prisión, si desempeñaba el trabajo que se refiere el Artículo 100 del Código Penal de 1973<sup>49</sup>.

### **5.3. Situación tras la entrada en vigor del vigente Código Penal en 1995.**

Cuando entró en vigor el Código Penal de 1995<sup>50</sup> se debían de seguir enjuiciando supuestos de concurso real de las infracciones penales por los hechos que se habían cometido durante la vigencia del Código Penal de 1973, respecto de cual se podría plantear la aplicación del máximo de cumplimiento de condena anteriormente señalado y la aplicación de los beneficios penitenciarios de redención por días de trabajo<sup>51</sup>.

Para decidir cuál de los dos textos era más favorable, si el Código Penal de 1995 o el Código Penal de 1973, “todos los tribunales españoles incluidos el Tribunal Supremo, partieron del dato normativo, nunca cuestionado, de que sobre la pena resultante de aplicar la regla segunda del Artículo 70 del Código Penal de 1973, tendría que incidir la redención de penas por trabajo. Y fue en vista de esta previsión legal de disminución del máximo de condena representado por el triple de pena más grave impuesta por treinta años, como las personas penadas optaron por uno u otro Código penal”<sup>52</sup>.

Por lo que, una vez vigente el Código Penal de 1995, muchos de los condenados por delitos de terrorismo, penados con cientos de años a penas de prisión, se vieron beneficiados de esta interpretación por la concesión a ese

---

*No podrán redimir pena por el trabajo: 1º Quienes quebrantaren la condena o intentaren quebrantarla, aunque no lograsen su propósito. 2º Los que reiteradamente observaren mala conducta durante el cumplimiento de la condena”.*

<sup>49</sup>Núñez Fernández, José, “La “Doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años”, ...cit.,p. 383.

<sup>50</sup>Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>51</sup>Núñez Fernández, José, La “Doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años,... cit.,p. 384.

<sup>52</sup>Fundamento Jurídico Sexto del voto particular a la STS 197/2006, de 28 de febrero.

máximo pendiente y autónoma a la que debía aplicarse la redención de penas por trabajo<sup>53</sup>.

A pesar de ello, tras la reformas introducidas por la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de *medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*, por la Ley Orgánica 5/2010, *por la que se modifica la Ley Orgánica 19/1995, de 23 de noviembre* y por la Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo, por la cual se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, los Artículos 76<sup>54</sup> y 78<sup>55</sup> y lo hace en dos sentidos<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup>Fundamento Jurídico Sexto del voto particular a la STS 197/2006, de 28 de febrero se afirma que "(...) no menos de 16 penados por terrorismo, algunos condenados a penas de prisión centenarias, una vez fijado, conforme al Código Penal de 1973, el máximo de pena a cumplir en 30 años, se beneficiaron de la redención de penas por trabajo según el criterio que aquí se defiende".

<sup>54</sup>Artículo 76 Código Penal de 1995.

"1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el máximo de cumplimiento efectivo de la condena del culpable no podrá exceder del triple del tiempo por el que se le imponga la más grave de las penas en que haya incurrido, declarando extinguidas las que procedan desde que las ya impuestas cubran dicho máximo, que no podrá exceder de 20 años. Excepcionalmente, este límite máximo será:

- a) De 25 años, cuando el sujeto haya sido condenado por dos o más delitos y alguno de ellos esté castigado por la ley con pena de prisión de hasta 20 años.
  - b) De 30 años, cuando el sujeto haya sido condenado por dos o más delitos y alguno de ellos esté castigado por la ley con pena de prisión superior a 20 años.
  - c) De 40 años, cuando el sujeto haya sido condenado por dos o más delitos y, al menos, dos de ellos estén castigados por la ley con pena de prisión superior a 20 años.
  - d) De 40 años, cuando el sujeto haya sido condenado por dos o más delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo del Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código y alguno de ellos esté castigado por la ley con pena de prisión superior a 20 años.
  - e) Cuando el sujeto haya sido condenado por dos o más delitos y, al menos, uno de ellos esté castigado por la ley con pena de prisión permanente revisable, se estará a lo dispuesto en los artículos 92 y 78 bis.
2. La limitación se aplicará aunque las penas se hayan impuesto en distintos procesos cuando lo hayan sido por hechos cometidos antes de la fecha en que fueron enjuiciados los que, siendo objeto de acumulación, lo hubieran sido en primer lugar".

<sup>55</sup>Artículo 78 Código Penal de 1995.

"1. Si a consecuencia de las limitaciones establecidas en el apartado 1 del artículo 76 la pena a cumplir resultase inferior a la mitad de la suma total de las impuestas, el juez o tribunal sentenciador podrá acordar que los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y el cómputo de tiempo para la libertad condicional se refieran a la totalidad de las penas impuestas en las sentencias.

2. En estos casos, el juez de vigilancia, previo pronóstico individualizado y favorable de reinserción social y valorando, en su caso, las circunstancias personales del reo y la evolución del tratamiento reeducador, podrá acordar razonadamente, oídos el Ministerio Fiscal, Instituciones Penitenciarias y las demás partes, la aplicación del régimen general de cumplimiento.

Si se tratase de delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo del Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código, o cometidos en el seno de organizaciones criminales, y atendiendo a la suma total de las penas impuestas, la anterior posibilidad sólo será aplicable:

- a) Al tercer grado penitenciario, cuando quede por cumplir una quinta parte del límite máximo de cumplimiento de la condena.
- b) A la libertad condicional, cuando quede por cumplir una octava parte del límite máximo de

Por un lado, el Artículo 76 del Código Penal de 1995 determina que en los supuestos de acumulación de penas por efecto de aplicación de las reglas del concurso real, la condena máxima del culpable puede alcanzar los 25, los 30 y hasta los 40 años de prisión según los casos<sup>57</sup>.

Por otro lado, según el Artículo 78 del Código Penal de 1995, se obliga o se permite a la autoridad judicial, según el caso, a la realización de cálculos de los beneficios penitenciarios, como son los permisos de salida, la clasificación al tercer grado y el cómputo de tiempo para la libertad condicional. Pero no se realizarán los cálculos en respecto del máximo del cumplimiento efectivo de la condena del culpable, sino que se realizará de la totalidad de las penas impuestas en las distintas sentencias. Esto significaría que el condenado puede permanecer en prisión ininterrumpidamente hasta que se llegue al máximo de cumplimiento de condena cifrado en 25,30 o 40 años, según los casos<sup>58</sup>.

#### **5.4. La “doctrina Parot”: STS 197/2006, de 28 de febrero**

La “doctrina Parot” tiene su origen en que la representación de Henri Parot interpuso un recurso de casación ante el Tribunal Supremo ante una resolución de la Audiencia Nacional, por la que se le acumulaban las penas impuestas en los diferentes procesos, ya que Henri Parot estaba condenado por la Audiencia Nacional en 26 sentencias a 4.800 años de prisión por delitos de terrorismo. Todos estos hechos fueron cometidos durante la vigencia del Código Penal de 1973<sup>59</sup>.

El Tribunal Supremo, por su parte, en su fallo establece la doctrina conocida desde entonces como “doctrina Parot” que posee los siguientes aspectos esenciales<sup>60</sup>.

---

*cumplimiento de la condena”.*

<sup>56</sup>Núñez Fernández, José, *La “Doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años*, Revista de Derecho Penal y Criminología, 3ª Época, nº9, 2013, p. 385.

<sup>57</sup>*Ídem*.

<sup>58</sup>*Ibidem* p. 386.

<sup>59</sup>Segundo Antecedente de hecho de STS 197/2006, de 28 de febrero.

<sup>60</sup>Landa Gorostiza, J.M, *Ejecución de penas y principios de legalidad ante el TEDH. A propósito del caso Del Río c. España STEDH, 3ª, 10.07.2012, 42750/09 y la aplicación de la doctrina Parot*”, InDret, Revista para el análisis del Derecho, Barcelona, Octubre, 2012.

Esta resolución considera que el máximo cumplimiento de condena que se establece en treinta años, según la segunda regla del Artículo 70 del Código Penal de 1973<sup>61</sup> no constituye una pena nueva y autónoma sobre la que se puedan aplicar los beneficios penitenciarios como la redención de días por trabajo realizado en prisión prevista en el Artículo 100 Código Penal de 1973<sup>62</sup>. Por lo tanto, ese máximo de treinta años es límite de tiempo durante el cual un sujeto debe permanecer en prisión, debido a que los beneficios establecidos en el Artículo 100 Código Penal de 1973 no se aplican a la cifra de treinta años, sino a todas y cada una de las penas que ha sido condenado<sup>63</sup>.

El Tribunal Supremo entiende que a esta conclusión se llega gracias a la literalidad de la primera regla del Artículo 70 Código Penal de 1973<sup>64</sup>, puesto que establece que no es posible el cumplimiento simultáneo de las penas, y es por ello que se procede a su cumplimiento sucesivo según el orden de gravedad yendo de mayor a menor. Teniendo en cuenta la segunda regla del Artículo 70 del Código Penal de 1973<sup>65</sup> el límite máximo de cumplimiento de la

---

<sup>61</sup> Artículo 70 Código penal de 1973.

*“2ª No obstante lo dispuesto en la regla anterior, el máximo de cumplimiento de la condena del culpable no podrá exceder del triplo del tiempo porque se le impusiere la más grave de las penas en que haya incurrido, dejando de extinguir las que procedan desde que las ya impuestas cubrieren el máximo de tiempo predicho, que no podrá exceder de treinta años.*

*La limitación se aplicará aunque las penas se hubieran impuesto en distintos procesos si los hechos, por su conexión, pudieran haberse enjuiciado en uno solo”.*

<sup>62</sup> Artículo 100 Código Penal de 1973.

*“Podrán redimir su pena por el trabajo, desde que sea firme la sentencia respectiva, los reclusos condenados a penas de reclusión, presidio y prisión. Al recluso trabajador se abonará, para el cumplimiento de la pena impuesta, un día por cada dos de trabajo, y el tiempo así redimido se le contará también para la concesión de la libertad condicional.*

*No podrán redimir pena por el trabajo: 1ª Quienes quebrantaren la condena o intentaren quebrantarla, aunque no lograsen su propósito. 2ª Los que reiteradamente observaren mala conducta durante el cumplimiento de la condena”.*

<sup>63</sup> Cuatro Fundamento de Derecho de la STS 197/2006, de 28 de febrero.

<sup>64</sup> Artículo 70 Código Penal de 1973.

*“Cuando todas o algunas de las penas correspondientes a las diversas infracciones no pudieran ser cumplidas simultáneamente por el condenado, se observarán, respecto a ellas, las reglas siguientes:*

*1.ª En la imposición de las penas se seguirá el orden de su respectiva gravedad para su cumplimiento sucesivo por el condenado en cuanto sea posible, por haber obtenido indulto de las primeramente impuestas o por haberlas ya cumplido.*

*La gravedad respectiva de las penas para la observancia de lo dispuesto en el párrafo anterior se determinará con arreglo a la siguiente escala: Muerte, Reclusión mayor, Reclusión menor, Presidio mayor, Prisión mayor, Presidio menor, Prisión menor, Arresto mayor, Extrañamiento, Confinamiento, Destierro”.*

<sup>65</sup> Artículo 70 Código penal de 1973.

*“2.ª No obstante lo dispuesto en la regla anterior, el máximo de cumplimiento de la condena del culpable no podrá exceder del triple del tiempo porque se le impusiere la más grave de las penas en que*

condena no se puede identificar con una nueva pena para cumplir. Debido a que, como bien determina el Artículo 69 Código Penal de 1973, aquella persona que haya cometido dos o más delitos se le deberá de imponer todas las penas que le correspondan por la comisión de las infracciones para su cumplimiento simultáneo<sup>66</sup>.

## 6. El perdón de los terroristas. Amnistía, indultos y excarcelaciones

Existen cuatro conceptos básicos que las diversas organizaciones de víctimas del terrorismo han reivindicado ante la sociedad española<sup>67</sup>.

En primer lugar, se reivindica la *memoria* de la ciudadanía que han sufrido de manera directa la acción terroristas, pero en especial de todos aquellos que parecieron en ellos<sup>68</sup>.

En segundo, se reclama que se establezca la *verdad* en relación con las víctimas para que se reconozca que su sufrimiento no ha sido consecuencia de una culpa<sup>69</sup>.

En tercer lugar, se tiene en cuenta el establecimiento de la *verdad* para poder restituir su *dignidad* como ciudadano o ciudadana inocente que ha sido sacrificado por las organizaciones terroristas que tenían como objetivo difundir el miedo en el conjunto de la sociedad<sup>70</sup>.

Por último, se exige que mediante la condena Penal de quienes son responsables del sufrimiento y muerte de tantos ciudadanos y la reparación del daño que se ha podido causar, se establezca *justicia* para evitar cualquier apelación a la venganza como satisfacción personal<sup>71</sup>.

---

*haya incurrido, dejando de extinguir las que procedan desde que las ya impuestas cubrieren el máximo de tiempo predicho, que no podrá exceder de treinta años.*

*La limitación se aplicará aunque las penas se hubieran impuesto en distintos procesos si los hechos, por su conexión, pudieran haberse enjuiciado en uno solo”.*

<sup>66</sup> Artículo 69 Código Penal de 1973

*“Al culpable de dos o más delitos o faltas se le impondrán todas las penas correspondientes a las diversas infracciones para su cumplimiento simultáneo, si fuera posible, por la naturaleza y efectos de las mismas”.*

<sup>67</sup> Buesa Mikel, “Víctimas del terrorismo y política del perdón”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, No. 10 (Abril- Junio), 2006, pp. 9-22.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> *Idem*.

<sup>71</sup> *Idem*.

A finales de la década de los noventa, se aprobó la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo<sup>72</sup>, el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo<sup>73</sup>, que consideraba que el terrorismo es un problema de Estado, que la violencia es moralmente aborrecible y radicalmente incompatible con el ejercicio de la acción política democrática. También se establecía que la defensa de los derechos humanos y de las libertades públicas corresponde, en primer lugar al conjunto de las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad del Estado, como la Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía y, en su ámbito, la Ertzaintza. Se resalta que consideraban a las víctimas del terrorismo su principal preocupación<sup>74</sup>. Además de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, y el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo, se produjo la reforma Penal de 2003 aludiendo a la justicia<sup>75</sup>. Tras el debate sobre el estado de la nación de mayo de 2005, se estableció en la sociedad la convicción de la existencia de un proceso negociador entre el Gobierno y la banda terrorista de ETA, además de un pacto político, también se buscó establecer un acuerdo de “paz por presos”, un alto el fuego a cambio de la aplicación de medidas de gracia a los terroristas encarcelados. Pero estos pactos ya no se encuentran en vigor. El 20 de octubre de 2011, ETA realizaba un comunicado donde afirmaba el cese definitivo de la banda terrorista sin ningún tipo de condición. En este comunicado solamente solicitaban un diálogo directo con el Gobierno para resolver la situación de los presos de ETA y los etarras que viven en clandestinidad<sup>76</sup>.

Una de las estrategias de los gobiernos para lograr el fin de las organizaciones terroristas ha sido utilizar la amnistía, el indulto o la excarcelación de los responsables de llevar a cabo el crimen como un instrumento de política. Un

---

<sup>72</sup>Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo.

<sup>73</sup>Se trata de un pacto, firmado en Madrid el 8 de diciembre del 2000, entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español decididos a reforzar su unidad para hacer plenamente efectivas las libertades y acabar con el terrorismo.

<sup>74</sup>“Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo” Diario El Mundo, 8 de Diciembre de 2000.

En [http://www.elmundo.es/eta/documentos/pacto\\_libertades.html](http://www.elmundo.es/eta/documentos/pacto_libertades.html) (Consultada 13 de Julio de 2017)

<sup>75</sup>Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>76</sup>R. Aizpeolea, Luis, “Eta pone fin a 43 años de terror”, *Diario el País*, 20 de octubre 2011, Madrid. En [https://politica.elpais.com/politica/2011/10/19/actualidad/1319056094\\_153776.html](https://politica.elpais.com/politica/2011/10/19/actualidad/1319056094_153776.html) (Consultada 17 de agosto de 2017).

ejemplo de ellos es en noviembre de 2005, el Gobierno británico presentó la *Northern Ireland Offences Bill*<sup>77</sup>, que consistía en un proyecto de ley en el cual se daba cumplimiento a un acuerdo para que unos 150 militantes de IRA<sup>78</sup>, que se encontraban huidos, pudieran retornar libremente al Ulster. El Primer Ministro defendía este proyecto porque consideraba que era una forma de poner fin al terrorismo. Pero este proyecto recibió diversas críticas ya que era *“un insulto, una grotesca tomadura de pelo a las víctimas del terrorismo”*<sup>79</sup> finalmente no consiguió los apoyos necesarios y se vio obligado a retirarla.

En España, se promulgó la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, fue creada para dar libertad a aquellas personas que habían sido encarceladas durante la Guerra Civil o durante el régimen franquista consideradas como presos políticos. Por lo que se establecía que todos los actos de intencionalidad política, independientemente de cuál fuera su resultado, si estaban tipificados como delitos o faltas realizados con anterioridad al día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis, quedarían amnistiados, entre otros. Entre ellos, uno de los objetivos de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía era la reducción de ataques terroristas.

A nivel general de todas las organizaciones terroristas de España, comprobamos que antes de establecer una política del perdón a los terroristas, el número de víctimas ascendía a 97, con posterioridad a esta política del perdón el número de víctimas asciende a 1.165<sup>80</sup>.

Teniendo en cuenta estas cifras y como han comentado diversas víctimas, la amnistía no acaba con el terrorismo. Según el testimonio de Javier Ybarra, cuyo padre fue secuestrado y ejecutado por ETA, afirma que *“aquella decisión, la del perdón y excarcelación de los asesinos, me supo a recompensa del mal, mientras que los españoles vivan una autentica fiesta de la libertad y democracia, nosotros asumíamos nuestra tragedia en soledad y silencio”*. Por

---

<sup>77</sup><https://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/081/2006081.pdf> (Consultada 13 de Julio de 2017).

<sup>78</sup>Irish Republican Army (IRA) fue una organización militar irlandesa ilegal fundada en 1919 para luchar en contra del dominio británico en Irlanda.

<sup>79</sup>Romero, A., “El Gobierno británico apoya una amnistía para terroristas con delitos de sangre, *El Mundo*, 11 de noviembre 2005.

<sup>80</sup>Datos extraídos del documento de Buesa Mikel, “Víctimas del terrorismo y política del perdón”, ... *cit.*, p. 11.

ello se dice que la amnistía fue una ley de injusticia.<sup>81</sup> Este fracaso es debido a que años anteriores se intentó acabar con la actividad de ETA a través de “pactos de paz” entre la organización terrorista y el Gobierno a cambio de la excarcelación o suavización de las condiciones penitenciarias sus miembros. El caso más destacable es aquel que saldó la responsabilidad Penal de 258 terroristas, este acuerdo se produjo entre ETA y el entonces Ministro del Interior Juan José Rosón. Es por ello que, entre 1982 y 1989 esos terroristas tuvieron la oportunidad de normalizar su situación, unos por obtener el indulto, otros gracias a la excarcelación o por la vuelta del exilio, sin tener la consecuencia de persecuciones policiales o judiciales. Testimonios de víctimas del terrorismo, como son Ángel Altuna y José Ignacio Ustarán Muela, hijos de sendos asesinados por ETA, quienes consideran que *“no se siguió ninguna investigación policial que permitiera continuar con los procesos abiertos, no se reabrieron los casos archivados ni se investigaron los asesinatos de ETA por aclarar, sin que se reconociera el daño realizado, ni se expresara un mero esbozo de arrepentimiento. Se consideró que los presos que se situaban cercanos a los que habían dejado las armas estaban ya automáticamente reinsertados”*<sup>82</sup>.

Teniendo en cuenta estos testimonios, puede entenderse que todos aquellos que defienden el establecimiento de unas medidas de gracia hacia los terroristas, a la vez están extendiendo el olvido hacia el sufrimiento de las víctimas que no han tenido una mínima compensación de su sufrimiento a través de la justicia. En España, las víctimas del terrorismo consideran que las penas aplicadas a los asesinos de ETA son meramente insuficientes. Ello lo vemos reflejado en las palabras de María Luisa Ordoñez, viuda de un asesinado por los GRAPO, que señala que *“después de pulverizarnos la vida a mi hija y a mí, tuvimos que soportar ver a Sánchez Casas saliendo de la cárcel con el puño en alto y gritando que no se arrepentía de nada; ¡qué justicia permite este escarnio!”*<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup>Ybarra. J, “Zapatero cabalga hacia el conflicto”, *El Mundo*, 20 de mayo 2005.

<sup>82</sup>Altuna Ángel, Ustarán Muela José Ignacio, *“Justicia retributiva, justicia reparadora y reinserción activa”*, Diario ABC Andalucía, 9 de febrero 2006. En <http://sevilla.abc.es/historico-opinion/index.asp?ff=20060209&idn=132100126988> (Consultada 25 de Julio de 2017).

<sup>83</sup>Buesa Mikel, *“Amnistías”*, Diario ABC Andalucía, 15 de Diciembre de 2005.

Por su parte, Fernando Miró, catedrático de la Universidad Miguel Hernández en Derecho penal, quien analiza el “Derecho penal del enemigo” creado por Günther Jakobs y desarrollado entre otros por Manuel Cancio Meliá<sup>84</sup>, lo caracteriza por ser una intervención anticipada, tanto en la definición material del comportamiento desviado como en el procedimiento jurídico establecido para la averiguación de la infracción. Todo ello frente a un sujeto que, negando reiteradamente el Derecho, persiste en su comportamiento asocial y sobre quien, por tanto ya no existe una expectativa seria, de un comportamiento personal conforme a derecho y deberes<sup>85</sup>. Por lo tanto, el enemigo deja de ser tratado como persona, es decir, como ciudadano y pasa a ser un individuo, y para la sociedad se trata de una fuente de peligro. Este Derecho penal del enemigo se ha ido introduciendo en diversas leyes surgidas en todo el mundo tras el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York<sup>86</sup>.

Nuestro sistema penitenciario pretende la reinserción social a través de actuaciones directamente dirigidas para conseguir este fin. Por ello, se establecen actividades terapéuticas-asistenciales, además de actividades formativas, educativas, laborales, socioculturales, recreativas y deportivas. Para conseguir así una mejora de las capacidades sociales y laborales<sup>87</sup>, que permitan al penado finalizada su condena reinsertarse a la sociedad española.

---

En <http://sevilla.abc.es/historico-opinion/index.asp?ff=20051214&idn=1012980685580> (Consultada 25 de Julio de 2017).

<sup>84</sup>Llinares Miró, Fernando, “*Persona o enemigo; vigencia real o postulada de las normas; Estado de derecho perfecto u óptimo en la práctica. Al hilo de la segunda edición del libro Derecho Penal del Enemigo de Jacoks y Manuel Cancio Meliá*”, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche, Vol. I, nº 1, Julio 2006, pp. 133-163.

<sup>85</sup>Jakobs, G, “Derecho penal del ciudadano y Derecho penal del enemigo”, en Jakobs, G. /Cancio Meliá, M, *Derecho penal del Enemigo*, pp. 26 y 43 y ss.

<sup>86</sup>Llinares Miró, Fernando, “*Persona o enemigo; vigencia real o postulada de las normas; Estado de derecho perfecto u óptimo en la práctica. Al hilo de la segunda edición del libro Derecho Penal del Enemigo de Jacoks y Manuel Cancio Meliá*”, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche, Vol. I, nº 1, Julio 2006, pp. 133-163.

<sup>87</sup> Ministerio del Interior, “Reeducación y reinserción social”. En <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/Reeducacion>

## **7. Las víctimas y la Política del Perdón**

Cuando se plantea la pregunta a las víctimas del terrorismo sobre su disposición a perdonar el agravio sufrido, podemos tener en cuenta que esta pregunta se puede plantear desde la perspectiva de la cultura española. Esta cultura puede buscar el perdón y la reconciliación entre las partes que se encuentran en conflicto. Pero este planteamiento también puede considerarse que se realiza de manera estrictamente político, para buscar la solución del terrorismo, por ejemplo nacionalista, es necesario algún tipo de perdón para la pacificación del País Vasco<sup>88</sup>.

La cuestión del perdón puede ser considerada mediante una postura jurídico-política, siendo el resultado de algún proceso negociador entre el Gobierno y la organización terroristas que daría lugar a aplicación de medidas de gracia. Por lo tanto, se puede decir que en función del Artículo 62 de la Constitución Española, le corresponde al Rey aplicar la política del perdón a los terroristas a través del uso de la prerrogativa del indulto<sup>89</sup>, aunque en España todavía no se ha dado este caso.

La política del perdón puede considerarse como contraria a los valores de igualdad y justicia que promueve la propia Constitución, ya que los indultos no se pueden otorgar de manera general, por lo tanto a aquellas personas que hayan cometido el mismo delito o similar no se le concede el indulto o amnistía otorgando así una desigualdad<sup>90</sup>.

Se puede considerar que el indulto, el perdón o la amnistía que otorga el Estado es la renuncia a resolver los conflictos mediante la aplicación del derecho o la dejación de la responsabilidad de administrar la justicia. Como apunta Sandrine Lefranc, “el orden jurídico no puede tolerar la irrupción del perdón (...) porque no existe el orden del perdón (...) (y éste) podría ser un fermento de destrucción del orden”<sup>91</sup>.

En la Ley de 18 de junio de 1870, para el establecimiento de reglas para el ejercicio de gracia de indulto, establece que los indultos se deben de establecer

---

<sup>88</sup>Buesa Mikel, “Víctimas del terrorismo y política del perdón”, ...*cit.*, p. 17.

<sup>89</sup>*Idem.*

<sup>90</sup>*Idem.*

<sup>91</sup>Lefranc, Sandrine, *Políticas del perdón*, Cátedra, Madrid, 2004, p.161.

por razones de justicia, equidad, o utilidad pública” instaurando un límite a la acción del poder ejecutivo<sup>92</sup>.

Teniendo en cuenta lo establecido en la Ley de 18 de junio de 1870, el indulto se debe de establecer en base a dos principios. En primer lugar, el principio de proporcionalidad, en cuanto a que se reduzcan las penas que se puedan considerar excesivas. En segundo lugar, el principio de reinserción social, exigiendo a los penados un arrepentimiento<sup>93</sup>.

Por lo que teniendo en cuenta estos principios, el indulto no sería de aplicación a los terroristas de ETA, puesto que la mayoría de las condenas que se han aplicado, han estado precedidas por beneficios penitenciarios y han sido muy benignas e insuficientes, además, del ausente arrepentimiento público por parte de ellos<sup>94</sup>. Un ejemplo de ello es el caso del terrorista de ETA, De Juana Chaos que solicitó langostinos y champan a la dirección de la cárcel para festejar la ejecución del Tomás Caballero a manos de sus correligionarios y también declaró, con motivo del atentado mortal contra el matrimonio Jiménez Becerril, que “me encanta ver las caras desencajadas de los familiares en los funerales (...) sus lloros son nuestras sonrisas y acabaremos a carcajada limpia”<sup>95</sup>.

A la postura jurídico-política de la cuestión del perdón, podemos añadir la aproximación ética. En esta postura el perdón estatal es considerado radicalmente ilegítimo<sup>96</sup>.

Vladimir Jankélévitch, filósofo y musicólogo francés, ha establecido una delimitación a la definición del perdón a través de 3 condiciones. La primera es que se debe de dar en un instante del devenir histórico, es decir, el perdón se

---

<sup>92</sup>Artículo 11 de Ley de 18 de Junio de 1870.

“El indulto total se otorgará a los penados tan sólo en el caso de existir a su favor razones de justicia, equidad o utilidad pública, a juicio del Tribunal sentenciador”.

<sup>93</sup>Buesa Mikel, “Víctimas del terrorismo y política del perdón”, ...*cit.*, p. 19.

<sup>94</sup>R. Aizpeolea, Luis, “La justicia impulsa los beneficios penitenciarios para presos de ETA”, *Diario el País*, 5 de Julio 2014, Madrid.

En [https://politica.elpais.com/politica/2014/07/04/actualidad/1404499328\\_437062.html](https://politica.elpais.com/politica/2014/07/04/actualidad/1404499328_437062.html) (Consultada 17 de agosto 2017).

<sup>95</sup>“(07-01-05) De Juana Chaos: “Me encanta ver las caras desencajadas de los familiares en los funerales”, Libertad Digital, 17 de Junio de 2017. En <http://www.libertaddigital.com/nacional/07-01-05-de-juana-chaos-me-encanta-ver-las-caras-desencajadas-de-los-familiares-en-los-funerales-1276241083/> (Consultada 15 de julio de 2017).

<sup>96</sup>Buesa Mikel, “Víctimas del terrorismo y política del perdón”, ...*cit.*, p. 20.

debe de situar en un momento determinado del tiempo porque no es el tiempo el que perdona, sino que para perdonar se debe de recordar el agravio. En segundo lugar, establece la condición que el perdón solo se puede dar a través de una relación personal entre dos personas, aquel que perdona y aquel que es perdonado. Por lo que teniendo en cuenta esta condición, el perdón no puede ser colectivo, ni ser un Gobierno ni un Parlamento quien otorgue el perdón en nombre de la persona perjudicada.

En tercer lugar, determina que el perdón se desarrolla al margen de cualquier legalidad, ya que el perdón es “un don gratuito del ofendido al ofensor”, es decir, nadie puede exigir que se pida perdón<sup>97</sup>.

Por lo que teniendo en cuenta estas tres condiciones, el poder político no puede otorgar, de manera legítima, el perdón en nombre de las víctimas ya que les priva de su derecho a ser los sujetos del perdón.

Porque como dijo Fernando Buesa “*la paz sin justicia no es paz, la justicia exige que los daños que se causaron se reparen, exige sobre todo que las condenas se cumplan (...) (y por ello) yo no puedo estar de acuerdo en que quien ha cometido un delito gravísimo de terrorismo, que ni siquiera ha pedido perdón a las víctimas a quien ofendió, y que además cumple su condena de acuerdo con la ley, esté en la calle*”<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup>Jankélévitch, Vladimir, *El perdón*, Seix-Barral, Barcelona, 1999.

<sup>98</sup>Buesa Blanco, Fernando, *Nos queda la palabra...*, Recopilación de los discursos pronunciados por Fernando Buesa Blanco en las Juntas Generales de Álava, Juntas Generales de Álava tomo II, p.255.

## 8. Las víctimas del terrorismo y la legitimación democrática

En primer lugar, hay que indicar que las víctimas del terrorismo son los muertos, los heridos, los extorsionados, los obligados a vivir con escolta, sus familiares y amigos. Pero también las víctimas del terrorismo somos todos, los vascos y los españoles, sin hacer ningún tipo de distinción<sup>99</sup>.

El terrorismo etarra ha puesto en jaque el normal funcionamiento de las instituciones y ha puesto en riesgo la convivencia pacífica y el sistema de libertad<sup>100</sup>.

Por suerte, hoy en día, estamos viviendo una ausencia de las acciones del terrorismo etarra, ya que el último ataque terrorista realizado por ETA fue perpetrado el 16 de marzo de 2010, en territorio francés con el asesinato de un policía francés<sup>101</sup>. Esto es debido a implementación del pacto antiterrorista y de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Éste pacto y esta Ley se han reflejado en una disminución del número de atentados, la detención continua de comandos terroristas y la prácticamente ausencia de víctimas mortales<sup>102</sup>.

Es tal la disminución del terrorismo etarra que la sociedad española, ya no considera que éste sea un problema de nuestra sociedad, como se demuestra en los últimos parámetros del CIS<sup>103</sup>, aunque los últimos atentados yihadistas de Barcelona<sup>104</sup> pueden cambiar esta tendencia en las próximas encuestas, este atentado forma parte de los atentados yihadistas realizados en territorio español como el 11-M. La disminución de la preocupación ante los ataques

---

<sup>99</sup>Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia*, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2013, p. 107.

<sup>100</sup>Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia*, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2013, p. 107.

<sup>101</sup>Menéndez, María, "El último atentado mortal de ETA fue en marzo de 2010 con el asesinato de un policía francés", RTVE, 20 de octubre de 2011. En <http://www.rtve.es/noticias/20111020/eta-no-comete-ningun-atentado-mortal-desde-marzo-2010/469100.shtml>

<sup>102</sup>Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia*, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2013, p. 107.

<sup>103</sup>[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html) (Consultada 22 de agosto 2017).

<sup>104</sup>Rodrigo, Borja, "Atentado en Barcelona: 15 muertos y un centenar de heridos tras un atropello masivo", Diario El Confidencial, 17 de agosto 2017. En [https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-08-17/una-furgoneta-atropella-a-varias-personas-en-las-ramblas-de-barcelona\\_1429993/](https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-08-17/una-furgoneta-atropella-a-varias-personas-en-las-ramblas-de-barcelona_1429993/) (Consultada 31 de agosto 2017).

terroristas se debe al “cese definitivo de su actividad armada” anunciado por ETA en octubre de 2011<sup>105</sup>.

A pesar de ello, el sistema político y la convivencia social, sobre todo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ven afectados por la violencia de la organización terrorista que pese a haber cesado su actividad no ha renunciado a su desaparición y, por tanto, no ha dejado de intentar tutelar la vida en el País Vasco y en el resto de España<sup>106</sup>.

Durante todo el transcurso del movimiento terrorista, integrado por ETA y las asociaciones políticas y culturales que han complementado la actividad de la banda, tenían como objetivo el “ventajismo político” y el debilitamiento de rival”. Todo ello a través del crimen, la amenaza y otras formas de control social<sup>107</sup>.

La experiencia antiterrorista más reciente demuestra que algunos actores democráticos han subestimado que ETA y su entorno persiguen el poder, pero tras conseguirlo, no han renunciado a él, sino que su objetivo es administrarlo a través de sus fieles y, con ello, legitimar el terrorismo y los fines de la banda<sup>108</sup>.

Hechos como el asesinato de Miguel Ángel Blanco, el atentado del 11-M o la ruptura de la violencia y negociación de la convivencia pacífica con el gobierno de la nación por parte de ETA, han hecho que sea aun más difícil la legitimación de cualquier hecho sanginario incluso entre sus partidarios<sup>109</sup>.

Hay que destacar, que el debilitamiento moral y efectivo de la banda terrorista ETA es fruto de la energía y constancia, por parte de los gobiernos democráticos, en su política antiterrorista<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup>R. Aizpeolea, Luis, “Eta pone fin a 43 años de terror”, *Diario el País*, 20 de octubre 2011, Madrid. En [https://politica.elpais.com/politica/2011/10/19/actualidad/1319056094\\_153776.html](https://politica.elpais.com/politica/2011/10/19/actualidad/1319056094_153776.html) (Consultada 17 de agosto de 2017).

<sup>106</sup>Alonso, Rogelio, *¿El final del terrorismo? Los procesos de cede de violencia en País Vasco (ETA) e Irlanda del Norte (IRA)*, Balas por votos: activismo y violencia radical en Europa desde 1991, Tiempo Dorado. Revista de Historia Actual, nº 1, Abril 2016, pp. 5-37.

<sup>107</sup>Mate, Manuel –Reyes, *Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco*”, Documento de Trabajo 96/2006, Fundación Alternativas, 2006, p.52.

<sup>108</sup>Alonso, Rogelio, *¿El final del terrorismo? Los procesos de cede de violencia en País Vasco (ETA) e Irlanda del Norte (IRA)*, Balas por votos: activismo y violencia radical en Europa desde 1991, Tiempo Dorado. Revista de Historia Actual, nº 1, Abril 2016, pp. 5-37.

<sup>109</sup>Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia*, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2013, p. 107.

<sup>110</sup>Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia... cit*, p. 108.

Para hablar de las víctimas del terrorismo como factor de legitimidad democrática, hay que tener en cuenta que para definir una sociedad democrática debe de existir el compromiso de la ciudadanía con las reglas básicas de gobierno y de convivencia, basadas en el respeto a la regla de la mayoría y a la opinión de la minoría. Todo ello, se encuentra enmarcado en un Estado de Derecho donde se garantizan los derechos y las libertades individuales<sup>111</sup>.

Un grupo terrorista tiene por objetivo la inestabilidad como factor de la deslegitimación democrática. Aquí es donde debemos tener en cuenta el papel de las víctimas del terrorismo, ya que su respuesta podría haber tenido consecuencias en el camino de la democracia. Por un lado, la vía que nos lleva al *sorpasso* del Estado de Derecho, la exigencia de justicia más allá de la Ley y, por tanto, el uso de la violencia contra la violencia. Por otro lado, la vía que transita por el Estado de Derecho, la confianza en la respuesta democrática y el fortalecimiento de la propia democracia<sup>112</sup>.

Afortunadamente, la sociedad y las víctimas han delegado su respuesta en el Estado de Derecho, en las vías establecidas en la Constitución Española. Ello ha ocasionado un doble proceso de legitimación, como son la del Estado de Derecho y la de las víctimas y las asociaciones que les representan<sup>113</sup>.

Para hablar de la respuesta de las democracias nacientes desde un régimen no democrático anterior al problema de la violencia, tenemos que tener en cuenta al autor Leonardo Morlino, que determina que, por una parte, una mayor continuidad o menos depuración, como se quisiera, *“puede hacer más fácil e indolora la aceptación del nuevo régimen por parte del personal responsable en el anterior régimen y de los estratos sociales ligados a ellos”*<sup>114</sup>. Por otra parte, una mayor discontinuidad o mayor depuración, también en el plano normativo, *“hace más fácilmente legitimadas las nuevas institucionales para los estratos sociales ligados a la exposición o excluidos del régimen anterior”*<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> *Ídem*.

<sup>112</sup> *Ídem*.

<sup>113</sup> *Ibidem* p. 109.

<sup>114</sup> Morlino, Leonardo, *Como Cambian los Regímenes Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p.122.

<sup>115</sup> *Ibidem* p. 123.

Pero no podemos aferrarnos completamente a las palabras de Leonardo Morlino porque no se trata de pasar de un régimen no democrático a un régimen democrático, sino de un régimen democrático que no ha sido aceptado por un sector minoritario de la sociedad y utiliza la violencia como medio de expresión política frente al Estado de Derecho<sup>116</sup>.

Si tenemos en cuenta el caso de Miguel Ángel Blanco, en España, ha servido como elemento consolidador de la democracia la respuesta de las víctimas.

José María Calleja señala que *“en los primeros años de democracia la banda terrorista ETA asesinaba de forma regular a guardias civiles, policías, militares, personas que habían tenido alguna relación la dictadura y políticos de UCD. De los funerales, traslados urgentes para no desanimar a los supervivientes y una abrumadora indiferencia entre la población, absorta en su rutina y en su mayoría carente de empatía o celebrando, demasiados, la muerte ajena”*<sup>117</sup>.

En los años ochenta, se comienza a proyectar el discurso de que las víctimas no eran asesinadas porque sí, sino que eran asesinadas por defender la seguridad de todos los españoles, por ser un símbolo de democracia española, de la libertad, de la Constitución. Fue a partir de aquí cuando se comenzó a luchar por el reconocimiento de las víctimas del terrorismo<sup>118</sup>.

Como consecuencias de la selección de las víctimas del terrorismo en los años ochenta, la acumulación de muertos y el gran esfuerzo realizado por unos pocos se logró dotar a las víctimas de carácter humano y convertirlos en símbolos de democracia. Por ello, se crearon asociaciones de víctimas como por ejemplo la Asociación de Mujeres de Policías, la Asociación de Víctimas del Terrorismo, la Asociación por la Paz y Reconciliación (...) <sup>119</sup>.

Pero realmente es a partir de los años noventa cuando las víctimas comienzan a alcanzar un mayor apoyo social. Se promueven nuevas iniciativas para su

---

<sup>116</sup>Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia*, ... cit., p. 109.

<sup>117</sup> Calleja, José María, *“La manipulación de las víctimas de ETA”*, Diario el País, 27 de Diciembre de 2007. En [http://www.cat.elpais.com/diario/2007/12/27/opinion/1198710011\\_850215.html](http://www.cat.elpais.com/diario/2007/12/27/opinion/1198710011_850215.html) (Consultada el 24 de Julio de 2017)

<sup>118</sup>Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia*, ... cit., p. 111.

<sup>119</sup>*Ídem.*

reconocimiento legal, se les presta un mayor apoyo en el ámbito económico, además, de tenerlas en cuenta en la agenda política.

La cúspide del reconocimiento a las víctimas por parte de la sociedad se alcanza con los asesinatos de Gregorio Ordóñez en 1995, surgiendo el movimiento “Basta Ya!” y en 1997 con el secuestro, tortura y asesinato de Miguel Ángel Blanco en 1997 naciendo el “Foro de Ermua”<sup>120</sup>.

A partir del asesinato de Miguel Ángel Blanco es cuando la sociedad comprueba que las víctimas pueden ser todos y que los afectados son aquellos que han luchado por la libertad y la democracia<sup>121</sup>.

Pero también ha existido el riesgo por la pasión, el exceso, el partidismo o la manipulación por parte de las víctimas o de sus representantes. Esto fue lo que ocurrió en la legislatura del gobierno socialista de Zapatero, 2004-2008. Por la lucha contra el terrorismo mediante la unidad de las fuerzas democráticas nació el Pacto Antiterrorista<sup>122</sup>, además, de la propuesta de creación de la Fundación de Víctimas del Terrorismo, con la intención de otorgar un carácter institucional y apartidista a la voz de las víctimas del terrorismo<sup>123</sup>.

A pesar de ello, las víctimas del terrorismo nunca han tenido tanta representación social y política como tienen hoy en día. Esto es posible con la respuesta democrática de la sociedad, las armas políticas usadas por el Estado de Derecho y el comportamiento heroico de las víctimas del terrorismo y sus asociaciones<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> *Ídem.*

<sup>121</sup> *Ídem.*

<sup>122</sup> Se trata de un pacto, firmado en Madrid el 8 de diciembre del 2000, entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español decididos a reforzar su unidad para hacer plenamente efectivas las libertades y acabar con el terrorismo.

<sup>123</sup> Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia, ... cit.*, p. 112.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 113.

## **9. Conclusiones**

Una vez finalizado el Trabajo Fin de Grado sobre la investigación del terrorismo de ETA en España y su relación con algunas políticas públicas en materia de terrorismo, alcanzamos las siguientes conclusiones:

Primera: A pesar de la larga trayectoria de ataques terroristas a nivel global, todavía no se ha conseguido consensuar una definición del terrorismo. Las diferentes definiciones existentes dependen de quién lo haya cometido además de su motivación.

Segunda: Los actos de terrorismo se han incluido en las excepciones sobre los tratados de extradición. Por ello, los Estados no están obligados a cumplir con la extradición de un sujeto cuando éste haya cometido un acto terrorista en su Estado, debido a que puede no estar considerado como delito político.

Tercera: Se tiene en cuenta el “Derecho penal del enemigo” con el que se pretende una intervención anticipada para la averiguación de una infracción cuando un sujeto realice un comportamiento asocial persistente. Este “Derecho penal del enemigo” está siendo utilizado hoy en día por el terrorismo yihadista que se está viviendo en Europa.

Cuarta: Aunque han existido intentos de dialogo o políticas públicas activas para conseguir la desintegración de ETA, esta ha cesado su actividad terrorista activa por su propia voluntad, ya sea por su obsolescencia o la falta de recursos para proseguir con su actividad armada.

Quinta: En España, las políticas públicas implementadas en terrorismo, en concreto en el caso de ETA, no constituyen en ningún caso la amnistía, ni a la cadena perpetua - caso extremo cadena perpetua revisable pero no definitiva-, debido a que el Reino de España es un Estado de Derecho que pretende la reinserción de los penados.

Sexta: Aunque ETA no tenga una actividad operativa terrorista en nuestros días, es precisa una declaración irrefutable de cese de sus actividades y de perdón a la ciudadanía por los daños causados.

Por último, señalar que se han conseguido los objetivos propuestos para la actividad con la que finalizo los estudios de Graduada en Ciencias Políticas y Gestión Pública, alcanzando las competencias y habilidades previstas.



## 10. Fuentes consultadas

### 10.1. Bibliografía

- Alonso, Rogelio, *¿El final del terrorismo? Los procesos de cede de violencia en País Vasco (ETA) e Irlanda del Norte (IRA)*, Balas por votos: activismo y violencia radical en Europa desde 1991, Tiempo Dorado. Revista de Historia Actual, nº 1, Abril 2016.
- Álvarez Conde, Enrique, Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2013.
- Buesa Mikel, "Víctimas del terrorismo y política del perdón", *Cuadernos de Pensamiento Político*, No. 10 (Abril- Junio), 2006.
- Cabrera Forneiro, José, *Crimen y Castigo: Investigación forense y criminología*, Encuentro, 2011.
- Calduch Cervera, Rafael, *Dinámica de la sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces S.A, Madrid, 1993.
- Gil Gil, A, Lacruz López, J., Melendo Pardos, M., Núñez Fernández, J., *Curso de Derecho, Parte General*, Dykinson, Madrid, 2011.
- Jakobs, G, "Derecho penal del ciudadano y Derecho penal del enemigo", en Jakobs, G. /Cancio Meliá, M, *Derecho penal del Enemigo*.
- Jenkins Brian, Michel, *Responsabilidad de los medios informativos*, en volumen colectivo *Terrorismo y medios de comunicación social*, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1984.
- Landa Gorostiza, J.M, *Ejecución de penas y principios de legalidad ante el TEDH. A propósito del caso Del Río c. España STEDH, 3ª, 10.07.2012, 42750/09 y la aplicación de la doctrina Parot*", InDret, *Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, Octubre, 2012.
- Lefranc, Sandrine, *Políticas del perdón*, Cátedra, Madrid, 2004.
- Llinares Miró, Fernando, "Persona o enemigo; vigencia real o postulada de las normas; Estado de derecho perfecto u óptimo en la práctica. Al hilo de la segunda edición del libro *Derecho Penal del Enemigo de Jacoks y Manuel Cancio Meliá*", *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, Vol. I, nº 1, Julio 2006.

- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Alianza, 2010.
- Mate, Manuel –Reyes, *Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco*, Documento de Trabajo 96/2006, Fundación Alternativas, 2006.
- Morlino, Leonardo, *Como Cambian los Regímenes Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- Núñez Fernández, José, “La “Doctrina Parot” y el fallo del TEDH en el asunto Del Río Prada C. España: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, nº9, 2013.
- Rodríguez Devesa, JM., Serrano Gómez, A. *Derecho Penal español, Parte General*, Decimotava edición revisada y puesta al día, Dykinson, Madrid, 1995.
- Schmid Peter Alex; Jongman Albert, *Political Terrorism: A New Guide to Actors and Authors, Data Bases, and Literature*, Transaction Publishers, 2005.
- Zuinaga, Soraya, “El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 2011, Vol. XVII, No. 2 (julio-diciembre)
- “Narodnaya Volya: “La Voluntad del Pueblo”, *Revista NADA*, 28 de marzo de 2015. En <https://revistanada.com/2015/03/28/narodnaya-volya-la-voluntad-del-pueblo/> (Consultada 29 de junio de 2017).
- Buesa Blanco, Fernando, *Nos queda la palabra...*, Recopilación de los discursos pronunciados por Fernando Buesa Blanco en las Juntas Generales de Álava, Juntas Generales de Álava tomo II. Catalá i Bas, Alexandre H., *EL reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la Legislación y la Jurisprudencia*, Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano, 2013.
- Jankélévitch, Vladimir, *El perdón*, Seix-Barral, Barcelona, 1999.
- Lemkin, Raphael, “Actos que representan un peligro general”, Asociación de amigos del arte y la cultura de Valladolid. En [http://www.doooss.org/articulos/textos/Raphael\\_Lemkin.htm](http://www.doooss.org/articulos/textos/Raphael_Lemkin.htm) (Consultada 29 de junio de 2017).

- Villegas Myrna, *Elementos para un concepto jurídico de terrorismo*, 2011. Documento elaborado por la Profa. Dra. Myrna Villegas D. Doctora en Derecho Penal y postgraduada en criminología por la Universidad de Salamanca. En <https://es.scribd.com/document/246252614/Elementos-para-un-concepto-juridico-de-terrorismo> (Consultada 2 de julio de 2017).

### **10.2. Urls**

- Ministerio del Interior, “Reeducación y reinserción social”. En <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/Reeducacion>
- “Tres problemas principales que existe actualmente en España”. [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html) (Consultada 22 de agosto 2017).
- Notas explicativas del proyecto de ley, preparadas por la Oficina de Irlanda del Norte, se publican por separado como proyecto de ley. En <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/081/2006081.pdf> (Consultada 13 de Julio de 2017).

### **10.3. Legislación**

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- Directiva UE 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la lucha contra el terrorismo, de 15 de marzo de 2017.
- Constitución Española.
- Código Penal de 1973.
- Ley de 18 de junio de 1870, para el establecimiento de reglas para el ejercicio de gracia de indulto.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo.
- Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

- Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre.

#### 10.4. Jurisprudencia

- Pleno jurisdiccional del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2005, entre otras la STS 108/2004, de 30 de enero y la sentencia que establece la “doctrina Parot”, STS 197/2006 de 28 de febrero.
- STS 197/2006, de 28 de febrero.
- STS 65/2007.
- SETDH, 3ª, 10.07.2012 (42750/09)

#### 10.5. Prensa consultada

- “Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo”, Diario El Mundo, 8 de Diciembre de 2000.  
En [http://www.elmundo.es/eta/documentos/pacto\\_libertades.html](http://www.elmundo.es/eta/documentos/pacto_libertades.html)(Consultada 13 de Julio de 2017).
- Romero. A, “El Gobierno británico apoya una amnistía para terroristas con delitos de sangre, *El Mundo*, 11 de noviembre 2005.
- Buesa Mikel, “Amnistías”, Diario ABC Andalucía, 15 de Diciembre de 2005. En <http://sevilla.abc.es/historicoopinion/index.asp?ff=20051214&idn=1012980685580> (Consultada 25 de Julio de 2017).
- Ybarra. J, “Zapatero cabalga hacia el conflicto”, *El Mundo*, 20 de mayo 2005.
- Altuna Ángel, Ustarán Muela José Ignacio, “Justicia retributiva, justicia reparadora y reinserción activa”, Diario ABC Andalucía, 9 de febrero 2006. En <http://sevilla.abc.es/historico-opinion/index.asp?ff=20060209&idn=132100126988> (Consultada 25 de Julio de 2017).
- Calleja, José María, “La manipulación de las víctimas de ETA”, Diario el País, 27 de Diciembre de 2007. En [http://www.cat.elpais.com/diario/2007/12/27/opinion/1198710011\\_850215.html](http://www.cat.elpais.com/diario/2007/12/27/opinion/1198710011_850215.html) (Consultada el 24 de Julio de 2017)

- Ruiz Miguel, Daniel “ETA y sus jóvenes; captación, adiestramiento y asesinatos”, *Ritmos* 21, 8 de enero de 2011.
- Rodríguez Aizpeolea, Luis, “Eta pone fin a 43 años de terror”, *Diario el País*, 20 de octubre 2011, Madrid. En [https://politica.elpais.com/politica/2011/10/19/actualidad/1319056094\\_153776.html](https://politica.elpais.com/politica/2011/10/19/actualidad/1319056094_153776.html) (Consultada 17 de agosto de 2017).
- Menéndez, María, “*El último atentado mortal de ETA fue en marzo de 2010 con el asesinato de un policía francés*”, RTVE, 20 de octubre de 2011. En <http://www.rtve.es/noticias/20111020/eta-no-comete-ningun-atentado-mortal-desde-marzo-2010/469100.shtml> (Consultada 15 de julio de 2017)
- Martín Plaza, Ana “*Los atentados del 11M que sacudieron España*”, 11 de marzo de 2014, Madrid. En <http://www.rtve.es/noticias/20140311/atentados-del-11m-sacudieron-espana/893543.shtml> (Consultada 28 de junio 2017).
- Rodríguez Aizpeolea, Luis, “La justicia impulsa los beneficios penitenciarios para presos de ETA”, *Diario el País*, 5 de Julio 2014, Madrid. En [https://politica.elpais.com/politica/2014/07/04/actualidad/1404499328\\_437062.html](https://politica.elpais.com/politica/2014/07/04/actualidad/1404499328_437062.html) (Consultada 17 de agosto 2017).
- D. Valderrama, María, Hernández, María, “*Atentado en Niza: al menos 84 muertos y 50 heridos críticos en un ataque terrorista con un camión*”, *Diario El Mundo*, 15 de Julio de 2016. En <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/14/57880490e2704ebe158b4641.html> (Consultada 28 de junio de 2017).
- *Ataque Terrorista en Europa. Así fue el atentado en Manchester*”, *Diario Público*, 23 de mayo de 2017. En <http://www.publico.es/internacional/atentado-manchester.html>(Consultada 28 de junio de2017).
- *De Juana Chaos: "Me encanta ver las caras desencajadas de los familiares en los funerales"*, *Libertad Digital*, 17 de Junio de 2017. En <http://www.libertaddigital.com/nacional/07-01-05-de-juana-chaos-me-encanta-ver-las-caras-desencajadas-de-los-familiares-en-los-funerales-1276241083/> (Consultada 15 de julio de 2017).

