

# Apoyo integral, protección y reconocimiento a las víctimas de terrorismo: perspectiva europea\*

## Comprehensive support, protection and recognition for victims of terrorism: a European perspective

---

MONTserrat DE HOYOS SANCHO

Catedrática de Derecho Procesal. Universidad de Valladolid

montserrat.dehoyos@uva.es

ORCID: 0000-0002-0972-2259

Recibido: 01/10/2024. Aceptado: 22/11/2024.

Cómo citar: De Hoyos Sancho, Montserrat, “Apoyo integral, protección y reconocimiento a las víctimas de terrorismo: perspectiva europea”, *Revista de Estudios Europeos* 85 (2025): 45-70.

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.85.2025.45-70>

**Resumen:** En este artículo se expone y se valora la normativa de la Unión Europea tendente a armonizar los ordenamientos estatales en materia de terrorismo; en particular, la relativa a los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de estos delitos. Se ponen de relieve los que actualmente pueden considerarse principales déficits en este ámbito, para concluir con una serie de propuestas de mejora que se podrían incorporar en el Estatuto europeo de las víctimas de delitos de terrorismo.

**Palabras clave:** víctimas; terrorismo; unión europea; derechos; proceso penal

**Abstract:** This article sets out and assesses the European Union regulations aimed at harmonizing state legislation on terrorism; in particular, those relating to the rights, support and protection of the victims of these crimes. It highlights what can currently be considered the main deficits in this area and concludes with a series of proposals for improvement that could be incorporated into the European Statute for the Victims of Terrorist Crimes.

**Keywords:** victims; terrorism; European Union; rights; criminal procedure.

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación: *Proceso Penal y Unión Europea. Análisis y Propuestas* (PID2020-116848GB-I00).

## INTRODUCCIÓN: LEGISLACIÓN ARMONIZADORA APLICABLE EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Consciente el legislador de la Unión Europea de que los actos terroristas son una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, al tiempo que representan uno de los ataques más graves contra la propia democracia y el Estado de Derecho, principios todos ellos esenciales en la propia Unión y en los Estados que la conforman, aprobó ya hace más de dos décadas la primera norma armonizadora sobre la materia: la *Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre lucha contra el terrorismo*<sup>1</sup>.

Esta norma incluía ya una definición común de terrorismo, que habría de servir de base para mejorar el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades implicadas en la lucha antiterrorista.

En los años siguientes se fueron incrementando las amenazas y los actos terroristas en Europa<sup>2</sup>, destacadamente de la mano de los llamados “combatientes terroristas extranjeros”, aquellos que viajan fuera de su país para cometer atentados en Europa, y también de ciudadanos o residentes europeos que se trasladan a otros Estados fuera de la Unión para recibir allí formación que les proporcionan distintos grupos terroristas. Recordemos, a modo de ejemplo, los terribles atentados acontecidos en París y Barcelona, respectivamente, en noviembre de 2015 y en agosto de 2017.

En este punto las instituciones y los Estados UE<sup>3</sup> consideraron que debían aproximar en mayor medida las legislaciones nacionales sobre la

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2002-81127>

<sup>2</sup> Aquí pueden consultarse los datos y cifras de atentados en la UE, y las detenciones practicadas: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/terrorism-eu-facts-figures/#0>

<sup>3</sup> También en el marco del Consejo de Europa se ha venido reforzando en los últimos años la lucha contra actos terroristas. Vid. el *Convenio de Varsovia para la prevención del terrorismo*, de 2005, y su Protocolo adicional, de 2015. Entre las acciones más recientes podemos mencionar la *Estrategia Terrorista para 2023-2024*, que pretende atacar sus raíces y sus fuerzas motoras en el panorama geopolítico actual, teniendo en cuenta los nuevos extremismos actuales, así como el uso de nuevas tecnologías para la captación y adiestramiento de terroristas. Puede consultarse en: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEObjectId%22:%220900001680a9ad67%22,%22sort%22:%22CoEValidationDate%20Descending%22%7D}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEObjectId%22:%220900001680a9ad67%22,%22sort%22:%22CoEValidationDate%20Descending%22%7D)

materia. Por un lado, completando la definición de delitos de terrorismo y de otros directamente relacionados con las actividades terroristas -v.gr.: financiación de grupos terroristas<sup>4</sup>-, también de los cometidos a través de *internet* y haciendo uso de redes sociales, cuyas cifras crecían exponencialmente.

Era clara además la necesidad de reforzar la cooperación internacional a la vista del carácter transfronterizo del terrorismo actual y, a su vez, la coordinación entre las distintas agencias UE -Eurojust, Europol- con los Estados miembros. Había que mejorar la obtención transfronteriza de pruebas en la Unión, en particular de las electrónicas, lo que se evidenciaba como una necesidad imperiosa en estos tiempos. Y, como no, era preciso reforzar también el apoyo y protección a las víctimas de estos hechos delictivos tan terribles, atendiendo a sus particularidades.

En este contexto vio la luz la *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo*<sup>5</sup>, que precisamente vino a sustituir la citada Decisión marco de 2002, al tiempo que modificaba la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo<sup>6</sup>.

Según puede leerse en el art. 1º de la Directiva de 2017, ésta tiene por objeto establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y a las sanciones en el ámbito de los delitos de terrorismo, sobre los delitos relacionados con grupos y actividades terroristas, así como respecto de medidas de protección, apoyo y asistencia a las víctimas de terrorismo.

Pretende armonizar también otros aspectos de gran relevancia, que desde luego favorecerán la cooperación transfronteriza basada en el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, pero que no abordaremos aquí por exceder del objetivo de este trabajo, si bien al menos

---

Por lo que respecta al concepto de víctimas, es destacable que en principio se consideren también como tales a los niños que pudieran ser reclutados o explotados por grupos terroristas, sin perjuicio de sus posibles responsabilidades conforme a las respectivas legislaciones nacionales.

<sup>4</sup> [Cooperación jurídica internacional en materia penal en la Unión Europea contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo | Administración Pública \(jcyf.es\)](#)

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/doue/2017/088/L00006-00021.pdf>

<sup>6</sup> A su vez esta última Decisión ha sido sustituida recientemente por el *Reglamento UE 2023/2131, de 4 de octubre*, en lo que respecta al intercambio de información digital en casos de terrorismo: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81404>

han de mencionarse: responsabilidad de las personas físicas y también de las jurídicas, con sus correlativas sanciones; reglas para determinar la jurisdicción competente para el enjuiciamiento; referencia al uso de medios de investigación específicos, como los que se utilizan contra la delincuencia organizada más grave; importancia de proceder al embargo y decomiso de bienes, instrumentos y productos del delito; medidas para la eliminación o bloqueo de los contenidos en línea que constituyan provocación pública a la comisión de delitos de terrorismo<sup>7</sup>.

Serán analizadas entonces de manera más detallada las disposiciones sobre protección, apoyo y derechos de las víctimas del terrorismo, que son las contenidas en el Título V de la citada Directiva de 2017, en sus arts. 24, 25 y 26. No obstante, es preciso destacar que tales preceptos, específicos en relación con este tipo de víctimas, han de completarse con lo que establece la Directiva general sobre derechos de las víctimas de cualquier hecho delictivo: *Directiva 2012/29/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*<sup>8</sup>. También será necesario tener en cuenta los aspectos más prácticos que se contienen en el *Manual de la UE sobre víctimas del terrorismo*<sup>9</sup>.

Comenzando por la actual definición de víctima de delito de terrorismo, se ha de entender en este contexto de la Unión europea, según indica el Considerando 27º de la Directiva de 2017, la que se define como tal en el art. 2 de la Directiva de 2012<sup>10</sup>, es decir: “toda persona física<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Sobre este particular, Arangüena Fanego, Coral. (2023). “Nuevos pasos contra el terrorismo en la UE: Reglamento (UE) 2021/784 y las órdenes de retiradas de contenidos terroristas en línea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, pp. 68 y ss.

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/doue/2012/315/L00057-00073.pdf>

<sup>9</sup> Elaborado por el *Centro europeo de asesoramiento para las víctimas del terrorismo*, creado por la Unión Europea, y publicado en enero de 2021. Accesible en: [MANUAL-UE-VICTIMAS-TERRORISMO.pdf \(cop.es\)](#)

<sup>10</sup> Vid. más ampliamente, De Hoyos Sancho, Montserrat. (2014). “Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y su transposición al ordenamiento español”, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 34, pp. 1-53.

<sup>11</sup> Esta Directiva excluye de su ámbito de aplicación a las personas jurídicas que hayan podido sufrir daños o perjuicios directamente como consecuencia del acto terrorista, lo cual ha sido justificado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aludiendo a la mayor vulnerabilidad de las personas físicas y al tipo de derechos o intereses que solo pueden lesionarse respecto de éstas, como son la vida y la integridad física. Esta limitación normativa y jurisprudencial ha sido objeto de crítica, entre otros por parte García Rodríguez, Manuel José. (2023). “Bases para un nuevo estatuto jurídico de las

que haya sufrido un daño o perjuicio, en particular lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causados por un delito de terrorismo, o el familiar de una persona cuya muerte haya sido directamente causada por un delito de terrorismo y haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona<sup>12</sup>”.

Esta definición no solo se fija en el hecho terrorista como tal, sino que también presta atención a la amplitud de los daños que puede causar el delito en sus víctimas directas e indirectas, incluyendo los de carácter mental o emocional, que no siempre son percibidos inicialmente en toda su amplitud<sup>13</sup>.

Por lo que respecta a la asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo, en virtud del art. 24 de la Directiva 2017, los Estados miembros<sup>14</sup> han de garantizar que la investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo no dependa de la denuncia o acusación por las víctimas o afectados<sup>15</sup>, al menos en los casos en que los hechos delictivos se hubieran cometido en sus propios territorios.

Además, deberá asegurarse la existencia de servicios de apoyo que puedan atender de manera coordinada las necesidades específicas de las víctimas de terrorismo, que tendrán que estar disponibles “inmediatamente después del atentado terrorista y durante el tiempo que sea necesario”.

---

víctimas del terrorismo en la Unión Europea”, en *La Ley Unión Europea*, núm. 118, pp. 1 y ss., esp. p. 3.

<sup>12</sup> García Rodríguez destaca que este concepto de víctima de terrorismo es más restrictivo que el previsto en el Derecho Internacional, pues según la *Declaración sobre principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder*, aprobada por *Resolución 40/34 de la Asamblea General de Naciones Unidas*, el concepto de víctima debería incluir, no solo a los familiares o personas a su cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa, sino también a las personas que hayan podido sufrir daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. *Vid. op. et loc. supra cit.*

<sup>13</sup> Así lo destaca Fiodorova, Anna. (2023). *La víctima en el proceso: perspectiva nacional y europea*, Aranzadi, Cizur Menor, esp. pp.111 y 112.

<sup>14</sup> Esta Directiva vincula a todos los Estados miembros, salvo a Irlanda y en su día al Reino Unido, quienes no participaron en la adopción de la misma, ni están vinculados a su aplicación. *Vid. Considerando núm. 41º.*

<sup>15</sup> Me remito en este punto *in extenso* al análisis contenido en DE HOYOS SANCHO, M.: *El ejercicio de la acción penal por las víctimas. Un estudio comparado*, Aranzadi, Pamplona, 2016.

Tales servicios podrán estar integrados o no<sup>16</sup> en los servicios generales de apoyo a todo tipo de víctimas, pero en cualquier caso deberán atender sus necesidades específicas. Serán confidenciales, gratuitos y de fácil acceso para todas las víctimas del terrorismo.

En particular, deberán poder prestar apoyo emocional y psicológico, informar y asesorar sobre asuntos jurídicos, prácticos o financieros relacionados con el delito, y asistirán en lo que respecta a las solicitudes de indemnización a las víctimas. Por supuesto, se deberá garantizar también un tratamiento médico adecuado inmediatamente después del atentado que padezcan y con posterioridad al mismo, todo el tiempo que sea preciso, en el marco de los respectivos sistemas de atención sanitaria. También se asegurará que las víctimas dispongan de asistencia jurídica, en su caso gratuita, cuando asuman la condición de parte en el proceso penal; todo ello según las condiciones y requisitos que establezcan los respectivos ordenamientos nacionales<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> En España contamos con una Oficina específica de información y asistencia a las víctimas del terrorismo en la Audiencia Nacional, que estableció allí el Ministerio de Justicia por la competencia específica de este órgano jurisdiccional, en virtud de lo dispuesto en el art. 50 de la *Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo*. Sus funciones se enuncian en el art. 51 de esta misma norma. Vid. también el art. 33 del *Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las oficinas de asistencia a las víctimas del delito*:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-14263&p=20151230&tn=1#a33>

Las comunidades autónomas también han elaborado sus propias leyes, concretando las prestaciones a que tienen derecho estas víctimas en los respectivos territorios autonómicos. Vid. por ejemplo la *Ley 4/2017, de 26 de septiembre, de reconocimiento y atención a las víctimas del terrorismo en Castilla y León*, accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12358>, y los comentarios a la misma que realiza Heredero Ortiz de la Tabla, Luis. (2019). “La aportación de Castilla y León al régimen jurídico de atención a las víctimas del terrorismo en España: la Ley 4/2017, de 26 de septiembre”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 47, pp. 115-167, accesible

en: <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/Publicacion/1284841596410/Redaccion>

<sup>17</sup> Vid. art. 13 Directiva 2012/29/UE, y concretamente en el ordenamiento español, la *Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita*, art. 2, apdo. h): “Con independencia de la existencia de recursos para litigar, se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, que se les prestará de inmediato, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, (...) Este derecho

A estos derechos deberán sumarse los que de forma más genérica se incluyen en la referida Directiva de 2012 sobre víctimas, que son los siguientes: a entender y ser entendidas desde el primer momento y a lo largo de todas las actuaciones en que intervengan; a recibir información desde el primer contacto con las autoridades competentes; a realizar una denuncia formal de la infracción penal; a recibir información sobre el curso de la causa, o a no recibirla si así lo prefieren; a traducción e interpretación si lo necesitan; a participar en el proceso penal o en sistemas de justicia reparadora, según disponga el ordenamiento nacional aplicable; al reembolso de gastos causados por su participación activa en el proceso penal; a la restitución de bienes incautados en el curso del proceso; a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en el curso del proceso penal, o bien en otro procedimiento judicial; derecho de las víctimas residentes en otro Estado miembro distinto a aquel en que se ha cometido la infracción penal a que se palién en lo posible las dificultades derivadas de esta circunstancia.

En el citado *Manual UE sobre víctimas de terrorismo*<sup>18</sup> se insiste en la necesidad de “reducir la complejidad”, pues tras un atentado terrorista las víctimas se encuentran ante un escenario caótico, en todos los sentidos, resultando en muchos casos incapaces de abordar las tareas más cotidianas, aunque no obstante se esperará de ellas o de sus familiares que realicen numerosos y a veces complejos trámites administrativos, por lo que es muy importante que dispongan de la asistencia y acompañamiento adecuado para cada caso.

En relación con la protección a las víctimas del terrorismo y a sus familiares, el art. 25 de la Directiva de 2017 se remite casi totalmente a lo previsto en la Directiva general sobre víctimas de 2012, si bien se especifica que se prestará especial atención al riesgo de intimidación y de represalias, así como a la necesidad de proteger la dignidad y la integridad física de las víctimas del terrorismo, también durante cualquier interrogatorio o declaración en que tuvieran que participar las víctimas.

Por su parte, en el Capítulo 4º de la Directiva de 2012, arts. 18 a 24, se aborda ese “derecho a la protección” frente a la victimización

---

asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima, siempre que no fueran partícipes en los hechos”.

Una comparativa sobre el régimen de la asistencia jurídica gratuita en los distintos Estados miembros puede verse en: [Portal Europeo de e-Justicia - Asistencia jurídica gratuita \(europa.eu\)](https://e-justice.europa.eu)

<sup>18</sup> Vid. esp. p. 15.

secundaria y/o reiterada, incluido el riesgo de daños emocionales o psicológicos. Se reconoce el derecho a evitar el contacto entre víctimas y familiares con el infractor en las dependencias de los tribunales; a que se tome declaración a las víctimas sin dilaciones injustificadas, el menor número de veces posible<sup>19</sup> y acompañadas por representante legal y/u otra persona de su elección; a que el reconocimiento médico se limite a lo imprescindible; a que se proteja su intimidad, incluso evitando la toma de imágenes o la difusión de datos personales de las víctimas y familiares; a ser evaluadas de manera individualizada, considerando supuestos en las que las víctimas pudieran ser especialmente vulnerables<sup>20</sup>.

A nuestro juicio, la principal protección que van a requerir las víctimas de actos terroristas es contra la victimización secundaria, y no tanto contra la victimización reiterada. Si bien es cierto que pueden llegar a sufrir amenazas o represalias por parte de los integrantes de los grupos terroristas, esto no será tan frecuente. Mucho más ha de preocuparnos el riesgo de victimización secundaria, es decir, los perjuicios adicionales que va a sufrir la víctima del acto terrorista y su entorno como consecuencia del inicio de las investigaciones y del curso del propio proceso penal, por su necesaria intervención o participación en el mismo.

En el *Manual UE*<sup>21</sup> se hace hincapié en este punto relativo a la protección, al tiempo que se mencionan los siguientes motivos de victimización secundaria, que desde luego han de evitarse o minimizarse en todo lo posible: repetición de declaraciones de las víctimas en distintos interrogatorios policiales; policías o médicos centrados específicamente en el suceso, más que en las propias víctimas; que se cuestione sin fundamento la credibilidad o estado mental de las víctimas; retrasos en las investigaciones y/o en la tramitación del proceso penal; la exposición de las víctimas y su entorno en medios de comunicación; la falta de apoyos en el ámbito laboral, escolar o universitario.

Un correcto sistema de apoyos, con suficientes medios personales<sup>22</sup> y materiales, puede ayudar a evitar este tipo de victimización secundaria,

---

<sup>19</sup> Sobre esta cuestión, vid. específicamente Arangüena Fanego, Coral. (2022). “Declaración de personas vulnerables y preconstitución de prueba en el proceso penal”, *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, núm. 3, pp. 1093 y ss.

<sup>20</sup> Específicamente se indica en el art. 22, apdo. 3º, que “serán objeto de debida consideración las víctimas de terrorismo”.

<sup>21</sup> Vid. pp. 21 y ss.

<sup>22</sup> La adecuada capacitación de los profesionales que entrarán en contacto con las víctimas resulta también esencial.

particularmente gravosa cuando se padece un delito de la magnitud de un atentado terrorista. Como se destaca en el referido *Manual UE*, la ausencia de respuesta institucional, insuficiente o tardía puede agravar el daño psicológico a las víctimas y sus familiares o prolongar sus efectos, e incluso podría provocar el rechazo a las ayudas institucionales<sup>23</sup>.

La adecuada protección de la intimidad de las víctimas y sus familiares, incluida la toma y difusión de imágenes de éstos tras los atentados es fundamental para reducir en lo posible el impacto emocional del delito. En este punto el *Manual UE* recomienda que, respetando lógicamente las libertades de expresión y comunicación, los medios y las plataformas digitales apliquen medidas de autorregulación<sup>24</sup>, y que las autoridades adopten protocolos de comunicación con los medios, a fin de proteger esa intimidad, dignidad y datos personas de las víctimas y de su entorno de la mejor manera posible. Compartimos además la recomendación de que antes de hacerse público cualquier informe oficial a través de los medios de comunicación, se facilite previamente éste a las víctimas y/o a sus familiares, de manera personal y directa.

También presta atención esta Directiva de 2017 a los derechos de las víctimas del terrorismo residentes en otro Estado miembro; concretamente aborda este extremo en su art. 26.

Lamentablemente no es infrecuente que cuando sucede un atentado terrorista de gran calibre se vean afectadas víctimas que habitualmente residen en un Estado distinto en aquel en que se cometió el delito, lo que desde luego complica más todavía su situación desde muchos puntos de vista.

Por tal razón en esta Directiva sobre terrorismo se incluye un precepto específico relativo a los derechos de este tipo de víctimas, en virtud del cual se obliga a los Estados miembros a garantizar que éstas tengan acceso a la información sobre sus derechos, a los servicios de apoyo, que serán

---

<sup>23</sup> Vid. pp. 22 y ss.

<sup>24</sup> Más ampliamente se aborda esta cuestión en el Anexo al *Manual*, en el que se destaca que, si bien la implicación de los medios de comunicación en actos de conmemoración puede ser importante, un gran apoyo para las víctimas y para el recuerdo de todos, es preciso que no resulten intrusivos, que se respeten los deseos de privacidad. El uso de imágenes de atentados debería contar preferiblemente con el consentimiento de la víctima, o al menos con su conocimiento.

[https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/annex\\_to\\_eu\\_handbook\\_on\\_victims\\_of\\_terrorism\\_2021\\_01\\_15\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/annex_to_eu_handbook_on_victims_of_terrorism_2021_01_15_en.pdf)

particularmente necesarios en estos supuestos<sup>25</sup>, así como a los sistemas de indemnización disponibles en los Estados miembros en que se cometió<sup>26</sup>.

Además, deberá garantizarse también que estas víctimas “transfronterizas” tengan acceso a los servicios de asistencia y apoyo referidos en el art. 24 apdo. 3º letras a) y b) -apoyo psicológico, información y asesoramiento jurídico o financiero-, incluso cuando regresen a su Estado miembro de residencia.

También la Directiva general sobre víctimas de 2012 contiene una referencia específica a este tipo de víctimas, en el art. 17, precepto por el que se obliga a los Estados y autoridades respectivamente competentes a que tomen las medidas necesarias para paliar las dificultades derivadas de esas circunstancias de no residencia en el lugar de comisión del delito.

Así, se deberá tomar declaración a la víctima inmediatamente después de la denuncia, en cuanto sea posible. Se procurará hacer uso de la videoconferencia para los interrogatorios cuando las víctimas ya hayan regresado a su residencia en otro Estado. Se facilitará la posibilidad de presentar la denuncia ante autoridades del Estado miembro de residencia si no fue posible hacerlo en el Estado de comisión del delito, y esas autoridades la trasladarán a este último si el primero decide no ejercer su competencia iniciando un procedimiento.

El art. 14 relativo al reembolso de gastos deberá tenerse en cuenta si finalmente la participación activa de la víctima en el proceso penal ha requerido que ésta realice gastos y han sido inicialmente sufragados por ella.

En el *Manual UE* sobre víctimas del terrorismo se presta atención igualmente a las necesidades de las víctimas transfronterizas y se recomienda, entre otras cuestiones, que haya “puntos de contacto” únicos para facilitar una cooperación ágil entre los Estados miembros. Estas

---

<sup>25</sup> Se les deberá proporcionar un alojamiento provisional si no disponen de él, asistencia lingüística, ayuda para contactar con sus familiares en el país de residencia, etc.

<sup>26</sup> Sobre este particular disponemos de una regulación europea específica, contenida en la *Directiva 2004/80/CE, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas del delito*, precisamente en supuestos transfronterizos. Los Estados miembros deben garantizar que, cuando se haya cometido un delito doloso violento en un Estado miembro distinto del de residencia, pueda presentarse la solicitud de indemnización también en este último. Vid. los comentarios y valoraciones de Vidal Fernández, Begoña. (2015). “Reparación de las víctimas del delito en la UE: tutela por el Tribunal de Justicia UE del derecho a la indemnización”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 66, pp. 1-24.

estructuras UE para los supuestos de atentados terroristas también pueden ser útiles para auxiliar y apoyar a las víctimas de terrorismo nacionales de terceros países, o bien a víctimas europeas que padecen atentados en Estados fuera de la Unión Europea<sup>27</sup>.

## **1. PRINCIPALES DÉFICITS DETECTADOS EN EL APOYO Y RECONOCIMIENTO A LAS VÍCTIMAS DE TERRORISMO EN LA UNIÓN EUROPEA**

Si bien en términos generales la evaluación de la Directiva 2017/541 ha arrojado resultados positivos, habiéndose logrado en gran medida los objetivos pretendidos, a la vista del contenido de los Informes de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo, presentados en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 29, apdos. 1º y 2º, de esa Directiva de 2017, respectivamente con fechas 30 de septiembre de 2020 y 18 de noviembre de 2021<sup>28</sup>, se aprecian aún aspectos mejorables en relación con el necesario apoyo, protección y reconocimiento a las víctimas de terrorismo. Son fundamentalmente los siguientes, que resumimos a continuación.

No todos los Estados habían adoptado hasta esas fechas la normativa que debía establecer de manera explícita la existencia de servicios de apoyo con capacidad para responder a las necesidades específicas de estas víctimas, inmediatamente tras el atentado y durante el tiempo necesario después del mismo, si bien se afirma que “parece que ese aspecto sí se lleva a la práctica”<sup>29</sup>.

Algunos Estados no han transpuesto de manera explícita la obligación de que los servicios de apoyo a estas víctimas sean confidenciales y gratuitos, o de que incluyan apoyo emocional, psicológico, información o asesoramiento sobre aspectos prácticos o financieros.

En relación con las medidas de protección de víctimas y de sus familiares, nueve Estados presentan deficiencias en estos puntos: o bien no

---

<sup>27</sup> Vid. pp. 30 y 31.

<sup>28</sup> Accesibles en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0619&from=IT>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0701&from=EN>

<sup>29</sup> Vid. Informe COM (2020) 619 final, p. 19

está prevista la protección a los familiares, o no se contempla el riesgo de intimidación o represalias, o la necesidad de proteger la dignidad de las víctimas.

Se pusieron de relieve problemas relacionados con la prestación de asistencia y protección de las víctimas transfronterizas, pues existen obstáculos que dificultan una cooperación y coordinación efectivas, como resultan ser, por ejemplo, estos: no todos los Estados miembros han designado un punto de contacto único<sup>30</sup>, o no se dispone de una herramienta segura para el intercambio de información sobre situaciones individuales tras los atentados<sup>31</sup>.

Se concluye en términos generales que la repercusión de la Directiva de 2017 sobre la protección y asistencia a las víctimas transfronterizas de atentados terroristas ha sido “menor de lo esperado”<sup>32</sup>.

En otro orden de cosas, se apreciaron dificultades en algunos Estados para calificar actos violentos de extrema derecha como actos de terrorismo. El principal problema en este punto es la demostración de la “intención terrorista” del acto llevado a cabo por el grupo o el individuo de extrema derecha, particularmente si se trata de “combatientes terroristas extranjeros”. Si faltan las pruebas que permitan demostrar suficientemente esa “intención terrorista”, que según la Directiva es requisito previo para calificar un delito de terrorismo, no podrá aplicarse la legislación específica sobre la materia<sup>33</sup>.

Hemos de tener en cuenta en relación con este extremo lo dispuesto en el art. 3, apdo. 2º de la Directiva de 2017, según el cual se considerarán a estos efectos *finis o intenciones terroristas*: “a) intimidar gravemente a una población; b) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas,

---

<sup>30</sup> Lo que facilitaría considerablemente la aplicación del art. 26 de la Directiva 2017/541. En 2021 lo habían designado 17 de los 25 Estados miembros implicados en la Directiva de 2017. El Centro Europeo de Asesoramiento UE a las Víctimas de Terrorismo - <https://envr.eu>- ofrece asistencia en este sentido, elabora manuales y proporciona capacitación a los operadores implicados.

<sup>31</sup> La creación de una herramienta segura para el intercambio de información sobre víctimas individuales ayudaría a cumplir lo establecido en el Reglamento General de Protección de Datos y la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal.

<sup>32</sup> Vid. Informe COM (2021) 701 final, pp. 5, 6 y 9.

<sup>33</sup> Vid. Informe COM (2021) 701 final, pp. 5 y 7.

constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional”.

## **2. PROPUESTAS DE MEJORA DEL ESTATUTO EUROPEO DE LAS VÍCTIMAS DE DELITOS DE TERRORISMO**

Las primeras mejoras que se pueden proponer, como es evidente, tienen que ver con la debida total transposición de la Directiva de 2017.

En los citados Informes de la Comisión de 18.11.2021 y de 30.9.2020, se recordó a los Estados miembros que ésta podría incoar procedimientos por infracción<sup>34</sup>; lo que por cierto hizo, a fin de garantizar la correcta transposición de la Directiva, en junio de 2021 contra cuatro Estados miembros, en julio 2021 contra otros cinco y en septiembre 2021 contra cuatro más.

Además de lograr la completa incorporación de la Directiva de 2017 a los respectivos ordenamientos nacionales, es preciso también supervisar que en cada uno de los Estados miembros se dispone de los medios personales y materiales necesarios para su cumplimiento efectivo, medios que desde luego son esenciales para que se pueda prestar el apoyo, asistencia y protección que las víctimas de terrorismo necesitan. En particular, se evidenciaron deficiencias notables en relación con las víctimas que hemos denominado “transfronterizas”, así que sobre este campo deberá reforzarse la disponibilidad de los medios estatales<sup>35</sup>.

De otro lado, no se hace mención alguna en la Directiva de 2017, ni en la de 2012, a la posible participación de las víctimas en la fase de ejecución penal. La legislación española es más completa en este punto, ya que el art. 13 de la *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito*<sup>36</sup>, sí regula esta materia, y permite a las víctimas realizar alegaciones, e incluso recurrir importantes resoluciones judiciales que se pueden dictar en esta fase de ejecución de las penas, sobre clasificación del penado, beneficios penitenciarios, libertad condicional, etc.<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Así expresamente en el Informe COM (2021) 701 final, p. 6.

<sup>35</sup> Aparece también este objetivo dentro de las “acciones clave de la Comisión europea” en el documento *Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)*, publicado en Bruselas, 24.6.2020, COM (2020) 258 final, accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0258>

<sup>36</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>

<sup>37</sup> Me remito en este punto a trabajos previos: De Hoyos Sancho, Montserrat. (2014). “Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE...”, *op. cit.* y (2017) “Principales avances en

Debemos mencionar también que el Consejo de la Unión ha aprobado recientemente unas *Conclusiones* sobre la mejora del apoyo y el reconocimiento específico a las víctimas del terrorismo<sup>38</sup>, en las que se destaca que esos objetivos han de abordarse, no solo desde el punto de vista de la seguridad, sino también centrándose en las propias personas afectadas por los actos terroristas, concretamente en la adopción de medidas que garanticen su *reconocimiento y respeto*.

Se insiste en que el recuerdo y respeto a las víctimas de terrorismo “es vital para su proceso de recuperación, para el fomento de la cohesión social y para la defensa de los valores democráticos”. Los testimonios de las víctimas son un instrumento fundamental para concienciar acerca de las consecuencias del terrorismo sobre sus víctimas y tratar de impedir la radicalización<sup>39</sup>. Así pues, el Consejo de la Unión Europea invita a los Estados miembros a promover políticas para que no se olvide su sufrimiento físico y psicológico.

En este punto queremos traer a colación una “Pregunta con solicitud de respuesta escrita” a la Comisión, formulada por la Diputada en el Parlamento europeo, D<sup>a</sup> Maite Pagazaurtundúa<sup>40</sup>, con fecha de presentación 11.3.2024, a fin de contribuir a mejorar el ya citado *Manual sobre víctimas de terrorismo*.

La pregunta se introduce con una referencia al Capítulo 1.6 del referido *Manual*, donde se establece un listado detallado de motivos que causan victimización secundaria en dichas víctimas, pero “entre los que no se encuentran ni la humillación y los ataques a la imagen de las víctimas,

---

derechos, garantías y protección de víctimas”, *Diario La Ley*, núm. 8955, pp. 1-6; De Marcos Madruga, Florencio. (2022). “Especialidades penitenciarias en penas de prisión por delitos de terrorismo. Políticas de concentración y dispersión. Reinserción y arraigo”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 57, pp. 75-114, accesible en: <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/Publicacion/1285183973527/Redaccion>

<sup>38</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/05/victims-of-terrorism-council-stresses-need-to-improve-support-and-recognition/>

<sup>39</sup> Precisamente la cuestión de la radicalización, no solo de grupos, sino también de actores solitarios, es una de las que más preocupa en la actualidad. Pueden verse en este sentido los datos y valoraciones que se contienen en el último informe “Balance del terrorismo en España 2022”, en *Cuadernos del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, núm. 13, julio 2023. Accesible en:

<https://www.memorialvt.com/wp-content/uploads/2023/08/FCMVTcuadernos13-1.pdf>

<sup>40</sup> E-000755/2024, cursada en aplicación del art. 138 del Reglamento interno del Parlamento europeo: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-138\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-138_ES.html)

ni el enaltecimiento de un delito específico o el homenaje a los infractores condenados”. Destaca la Diputada además que se ha pedido de forma reiterada a la Comisión que actualice el *Manual* en cuestión y que añada tal motivo de victimización secundaria a la lista, pero hasta entonces “la respuesta de la Comisión ha sido esquiva, ya que nunca ha valorado dicha propuesta”, a pesar de que el *Manual* ya incluye de forma explícita otros siete motivos o causas de victimización secundaria.

Las dos concretas preguntas que formula a la Comisión la Sra. Pagazaurtundúa son las siguientes:

1.- ¿Tiene previsto actualizar próximamente el Manual de la Unión sobre víctimas del terrorismo e incluir la humillación y los ataques a la imagen de las víctimas, así como el enaltecimiento de un delito específico o el homenaje a los infractores condenados como motivo de victimización secundaria?

2.- ¿Podría no incluir una actualización en dicho sentido llevar a la desprotección, e incluso discriminación, de víctimas de terrorismo que padecen los efectos negativos de dichas conductas?

La respuesta de la Vicepresidenta Jourová, en nombre de la Comisión europea, se conoció un par de meses después, concretamente el 13.5.2024, cuyo contenido resumimos a continuación:

A fin de facilitar la aplicación práctica de las normas UE sobre los derechos de las víctimas de terrorismo, la Comisión ha garantizado el funcionamiento del *Centro de Asesoramiento de la UE para Víctimas del Terrorismo*<sup>41</sup> y ha publicado el *Manual UE sobre víctimas del terrorismo*, en el que, en efecto, se establece una lista no exhaustiva de ejemplos de victimización secundaria, que no incluye en la actualidad, ni la humillación, ni los ataques a la imagen de las víctimas, ni el enaltecimiento de un delito específico o el homenaje a los infractores condenados.

Por ello, la Comisión ha estudiado la sugerencia cursada y la posibilidad de complementar el *Manual*, y “podrían incorporarse como ejemplos de victimización secundaria la humillación y los ataques a las víctimas, así como el enaltecimiento de un delito específico o el homenaje a los infractores condenados. Esto debe tenerse en cuenta junto con la *Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR)*, que abordó el tema de la imagen de las víctimas del terrorismo en los medios de comunicación, así como que se evite la glorificación de los actos terroristas”, concluyó la Sra. Jourová, en nombre de la Comisión europea.

---

<sup>41</sup> [EU Centre of Expertise for Victims of Terrorism - European Commission \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu-external-communication/en/centre-expertise-victims-terrorism)

Por nuestra parte, solo añadir a este respecto que estamos esperando a que tales motivos de victimización secundaria se incorporen efectivamente al *Manual UE sobre víctimas del terrorismo*. Aunque sería mucho mejor todavía si se incorporasen al texto de la Directiva sobre víctimas del terrorismo. Europa ya va tarde en este punto<sup>42</sup>.

Continuando con la reforma y mejora del estatuto de las víctimas de terrorismo en la Unión Europea, hemos de mencionar también las que se han propuesto en relación con la Directiva general de víctimas de 2012, ya que esta norma UE es aplicable igualmente a las víctimas de delitos de terrorismo.

Con fecha 12 de julio de 2023 la Comisión europea publicó una *Propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de los delitos*<sup>43</sup>.

Según puede leerse en la “Exposición de motivos” que precede al texto de la Propuesta normativa, ésta se integra en la *Estrategia sobre derechos de las víctimas para el periodo 2020-2025* adoptada por la Comisión, y precisamente pretende solventar las deficiencias que ya se identificaron en el *Informe de evaluación* de la Directiva de 2012<sup>44</sup>.

Se ha apreciado falta de claridad y precisión en la formulación de ciertos derechos contenidos en esta Directiva, así como un excesivo margen de maniobra para la transposición por los Estados miembros, lo que ha llevado en algunos casos a limitaciones en la aplicación práctica de

---

<sup>42</sup> La legislación penal española cuenta desde el año 2000 con un precepto específico a fin de proteger la dignidad de las víctimas de delitos terroristas, pues se tipificaron los actos de descrédito, menosprecio o humillación de estas víctimas o de sus familiares. En 2015 se reforzó el castigo a estas conductas y se introdujo el tipo agravado para los casos de difusión a través de medios de comunicación, internet y similares. Vid. los arts. 578 y 579 del Código Penal, los arts. 61 a 63 de la citada Ley 29/2011, así como las reflexiones que realiza De la Rosa Cortina, José Miguel. (2022). “Derecho al honor y a la dignidad de las víctimas de violencia terrorista. Análisis jurisprudencial”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 57, pp. 33-74, accesible en: <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/Publicacion/1285183973527/Redaccion>

<sup>43</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=comnat%3ACOM\\_2023\\_0424\\_FIN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=comnat%3ACOM_2023_0424_FIN)

<sup>44</sup> *Commission Staff Working Document. Evaluation of Directive 2012/29/UE*. Publicado en Bruselas el 28.6.2022, SWD (2022), 179 final. [eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258)

estos derechos y a notables diferencias entre los Estados. Por ejemplo, aspectos esenciales de la evaluación individual de las víctimas, la disponibilidad y acceso a los servicios de apoyo especializados, o el derecho a recibir una resolución sobre la indemnización por parte del infractor, son cuestiones muy relevantes que se dejaron a su concreción por las legislaciones nacionales. Todo ese margen de maniobra en la transposición por los Estados se ha evidenciado como perjudicial para la efectividad práctica de los derechos de las víctimas.

Estas dificultades provocan *de facto* dificultades para que las víctimas hagan valer los derechos que les confiere la Directiva, al tiempo que socavan la confianza de las víctimas en los sistemas de justicia nacionales y, por tanto, en muchos casos éstas prefieren no denunciar los hechos delictivos que sufren, ya que realmente no esperan que las autoridades competentes adopten las medidas necesarias. Evidentemente, todo ello perjudica también al buen funcionamiento general del “espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, por lo que es preciso poner en marcha una acción normativa a nivel de la Unión, concretamente en forma de modificación de la Directiva de 2012.

En particular, la reforma de la Directiva de 2012 que propone la Comisión europea se centra en los siguientes aspectos que referiremos a continuación; destacaremos solo aquellos extremos que consideramos más relevantes en cada uno de ellos.

*Mejorar el acceso de las víctimas a la información y a la posible denuncia de los delitos:*

En primer término, es preciso garantizar efectivamente que las víctimas están bien informadas de todos sus derechos. A tal fin se creará una línea telefónica de uso general, gratuita, confidencial y fácilmente accesible para todas las víctimas, con un número de teléfono único en toda la Unión (116 006 *Línea de ayuda a las víctimas*<sup>45</sup>). Además, se dispondrá de un sitio web que ofrezca información y contenga fórmulas de comunicación rápida, como puede ser un *chat* y correo electrónico.

---

<sup>45</sup> Facilitará información a las víctimas, ofrecerá apoyo emocional y derivará a las víctimas a servicios de apoyo especializado en caso necesario. Vid. el art. 3 bis.

Se ha evidenciado también la necesidad de que la información esté adaptada para las personas que son menores de edad<sup>46</sup>, las que tienen alguna discapacidad intelectual o sensorial, o son analfabetas. Estos servicios telefónicos y a través de la web se ofrecerán también en otras lenguas, al menos en las más utilizadas en el Estado miembro.

Deberá asegurarse además que las víctimas pueden denunciar las infracciones penales a las autoridades competentes a través de tecnologías de la información y por medio de sistemas de comunicación fácilmente accesibles, de uso sencillo, incluyendo en lo posible también la presentación de pruebas a través de esos cauces.

Prosigue el que sería el nuevo art. 5 bis de la Directiva indicando que los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para animar a toda persona que sospeche o sepa de buena fe que se han cometido infracciones penales, o que son previsibles nuevos hechos violentos, a que denuncien los mismos ante las autoridades competentes. Esto resultará especialmente relevante ante posibles amenazas o riesgos evidentes de comisión de atentados terroristas.

*Mejorar los servicios de apoyo y asistencia, generales o especializados:*

El que sería el nuevo art. 8 de la Directiva sobre víctimas indica que los servicios de apoyo se deberán seguir prestando incluso en situaciones de crisis, de tipo sanitario, migratorio o en estados de emergencia.

Se propone también una modificación del art. 9, con una referencia expresa al apoyo emocional y psicológico de las víctimas, “durante el tiempo que sea necesario”, cuando la evaluación individual haya concluido que es preciso prestar ese apoyo. En particular, las víctimas con necesidades específicas, como lo son las de violencia sexual, de género o doméstica, de trata de seres humanos, de criminalidad organizada, *de delitos terroristas*, o las víctimas con discapacidad, deberán poder recibir “apoyo específico e integrado, incluido apoyo y asesoramiento postraumático”.

---

<sup>46</sup> También las personas de edad avanzada pueden tener problemas para denunciar los delitos que padecen. Convendría atender específicamente las necesidades de este tipo de víctimas, así como las de aquellas que viven de manera solitaria o aisladas en el medio rural. Si coinciden varios de estos factores -edad avanzada, escasa formación, aislamiento social-, es claro que estamos en presencia de víctimas especialmente vulnerables.

Se incluye también un nuevo art. 9 *bis*, que establece los requisitos fundamentales que han de reunir los “servicios de apoyo específicos e integrados para los menores”, cuya adaptación y efectiva disponibilidad deberán garantizar los Estados miembros.

En el que sería el nuevo art. 10 *bis* se recoge el derecho a asistencia en las dependencias judiciales, con el fin de que también en esos entornos se les proporcione a las víctimas la información y el apoyo emocional que fuera necesario.

*Mejorar la evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de apoyo y protección:*

Es evidente que esta cuestión de la evaluación puntual e individual de las víctimas es clave para prestarles el apoyo y protección que cada una de ellas pueda necesitar en cada momento. En el nuevo art. 22 se indica que la evaluación individual ha de tener lugar en el primer contacto de la víctima con las autoridades competentes, y se continuará con una evaluación posterior, si fuera necesario, en colaboración con las distintas instituciones u órganos competentes, según la fase en que se encuentre el proceso.

En estas evaluaciones individuales, además de considerarse las propias circunstancias personales de la víctima, “se prestará especial atención al riesgo derivado del infractor”, es decir, al comportamiento violento, uso de armas, *pertenencia a grupos de delincuencia organizada*, consumo de alcohol o drogas, maltrato infantil, problemas de salud mental, amenazas o discurso del odio, entre otros extremos. Las evaluaciones se deberán actualizar periódicamente, a lo largo de todo el proceso penal, para asegurar que las medidas de apoyo y protección son las adecuadas a la situación de la víctima y de su entorno en cada momento.

En todo caso, en esta *Propuesta de reforma* se indica que las autoridades tendrán en cuenta los deseos que manifieste cada víctima, incluso cuando pudieran suponer no beneficiarse de las medidas especiales que se recogen en la propia Directiva.

*Mejorar la protección y medidas de seguridad de las víctimas:*

Las víctimas con necesidades especiales de protección deberán poder tener a su disposición las siguientes medidas que garanticen su protección física, según dispone el que sería el nuevo apartado 4º del art. 23: presencia

temporal o continua de las autoridades policiales, órdenes de prohibición de conductas para el infractor, de alejamiento de las víctimas, o medidas de protección específicas para éstas.

En el art. 21 se añadiría un apartado 3º, según el cual los Estados miembros velarán por que no se facilite al infractor, ni directa ni indirectamente, datos personales relativos a las víctimas, que pudieran permitir que éste conociera su lugar de residencia o contactar con ella de cualquier modo.

*Mejorar las opciones de participación de las víctimas en el proceso penal:*

El nuevo art. 10 *ter* se ocupa del derecho de las víctimas a recurrir las resoluciones dictadas durante el proceso judicial, para lo cual, como es lógico, antes deberán ser informadas “sin demora” de las resoluciones que les puedan afectar directamente y que puedan ser recurridas. Como mínimo, serán las siguientes: resoluciones sobre el derecho a interpretación durante las vistas orales del juicio, sobre el derecho de las víctimas con necesidades especiales de protección a medidas para evitar contacto visual con el infractor, a ser oídas sin estar presentes en la sala de audiencias del juicio, a evitar preguntas innecesarias en relación con su vida privada o a que la audiencia se celebre sin público.

También se propone modificar el actual art. 17 de la Directiva, de forma que las víctimas pudieran recurrir las resoluciones sobre el posible uso de la videoconferencia o de conferencias telefónicas para facilitar la participación en el proceso penal de aquellas víctimas que residieran en el extranjero.

*Mejorar la efectividad del derecho de las víctimas a una indemnización:*

Esta novedad, a nuestro juicio una de las más relevantes de las contenidas en la *Propuesta de reforma* de la Directiva de víctimas que ha planteado la Comisión, se menciona de manera escueta en el art. 10 *ter* de la misma, y supondría una modificación de los actuales apartados 1º y 2º del art. 16 de la Directiva de 2012<sup>47</sup>, que serían reemplazados, respectivamente, por estos:

---

<sup>47</sup> Actualmente el art. 16 dispone lo siguiente: “*Derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en el curso del proceso penal.* 1.- Los Estados miembros garantizarán que, en el curso del proceso penal, las víctimas tengan derecho a

*“1.- Los Estados miembros garantizarán que, en el curso del proceso penal, las víctimas tengan derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en un plazo razonable”.*

*“2.- Los Estados miembros velarán por que sus autoridades competentes paguen directamente a la víctima la indemnización que se haya determinado, sin demora injustificada. Las autoridades competentes se subrogarán en el derecho de la víctima frente al infractor por el importe de la indemnización que se haya determinado”.*

Los cambios que se proponen en este punto son muy notables<sup>48</sup>, ya que pasaría a ser obligatorio que se decidiera en el curso del propio proceso penal -no en otro procedimiento judicial distinto-, también sobre la indemnización a la víctima por parte del infractor. Además, las autoridades competentes en cada Estado deberían abonar directamente a la víctima, sin demora, el total de la indemnización que determinara el tribunal en la

---

obtener una decisión sobre la indemnización por parte del infractor, en un plazo razonable, excepto cuando el Derecho nacional estipule que dicha decisión se adopte en otro procedimiento judicial. 2.- Los Estados miembros promoverán medidas para que el autor de la infracción indemnice a la víctima adecuadamente”.

<sup>48</sup> En principio, la Directiva 2004/80/CE, relativa a la indemnización por delitos dolosos violentos en casos transfronterizos, no parece afectada por esta Propuesta de reforma de la Directiva de víctimas, ya que la Directiva de 2004 se aplica cuando una persona ha sido víctima de un delito doloso violento en un Estado UE que no es el de su residencia habitual, reconociéndosele el derecho a la misma indemnización que ese Estado otorgaría a sus propios residentes en tales casos de delitos dolosos violentos. Dispone, además, el art. 2 de esa Directiva 2004/80/CE que *“Abonará la indemnización la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se cometió el delito”*. Sobre esta cuestión, más ampliamente, Vidal Fernández, Begoña. (2015). *“Reparación de las víctimas del delito en la UE: tutela por el TJUE”*, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 66, pp. 1-24. No obstante, jurisprudencialmente se ha ampliado el ámbito de aplicación de esta Directiva de 2004; véase por ejemplo la STJUE, Gran Sala, de 16 de julio de 2020, procedimiento prejudicial, As. C-129/19: el Estado debe indemnizar a todas las víctimas de delitos dolosos y violentos que se cometen en su territorio, a las no residentes y a las residentes también. Una indemnización a tanto alzado podría resultar *“justa y adecuada”* en el sentido de la Directiva 2004/80/CE, afirmó el TJUE, pues no tiene que corresponderse con el resarcimiento que debería afrontar el autor del delito, es decir, con una reparación completa del daño material y moral sufrido por la víctima. En la Directiva no se encuentra indicación alguna sobre cómo determinar el importe de la indemnización estatal en esos casos, por lo que los Estados tienen un margen de apreciación a estos efectos. No obstante, sí deben los Estados garantizar la *viabilidad financiera del régimen nacional de indemnización*, de forma que cualquier víctima de un delito doloso violento cometido en el territorio de un Estado miembro, pueda obtener tal reparación justa y adecuada, concluyó el Tribunal de Justicia en esta sentencia.

sentencia del proceso penal, para luego subrogarse estas autoridades estatales en el derecho de la víctima y tratar de cobrar del infractor el total del importe de la indemnización abonada previamente -en vez de, simplemente, tener que promover los Estados medidas para que el autor de la infracción indemnice a la víctima, que es lo que se dispone en el actual art. 16, apdo. 2º de la Directiva-.

En España, concretamente para las víctimas de delitos de terrorismo, este es ya el sistema vigente, pues la citada *Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas de terrorismo*, en su art. 3 bis, establece indemnizaciones por los daños personales sufridos, tanto en los casos en que ha habido sentencia firme que reconoce el derecho a la indemnización en concepto de responsabilidad civil por los hechos y daños padecidos, como en los supuestos en que, incluso sin mediar tal sentencia, se hubieran llevado a cabo las oportunas diligencias judiciales o incoado los procesos penales para el enjuiciamiento de los delitos. En estos últimos supuestos la condición de víctima o derechohabiente, la entidad de los daños sufridos, la naturaleza de los actos o hechos causantes y los demás requisitos exigidos podrán acreditarse ante el órgano competente de la Administración General del Estado “por cualquier medio de prueba admisible en derecho”, concluye en art. 3 bis.

Según el art. 20 de esta misma norma -Ley 29/2011-, el Estado abonará con carácter extraordinario las indemnizaciones correspondientes impuestas en sentencia firme en concepto de responsabilidad civil por la comisión de delitos de terrorismo, daños físicos o psíquicos<sup>49</sup>, y se subrogará en la titularidad del derecho de crédito nacido de esa sentencia hasta el límite de la indemnización satisfecha; la repetición del importe satisfecho por el Estado contra el obligado civilmente por el hecho delictivo se realizará mediante el procedimiento administrativo de apremio del Reglamento General de Recaudación. En todo caso, los destinatarios de las indemnizaciones y prestaciones por terrorismo a quienes la

---

<sup>49</sup> Según el último documento oficial publicado en relación con estos delitos de terrorismo, la indemnización por fallecimiento será de 250.000 euros, que se incrementa en razón de cada hijo menor dependiente de la víctima, la gran invalidez se indemniza con 500.000 euros, la incapacidad permanente absoluta con 180.000 euros, etc. también son resarcibles daños materiales en viviendas, establecimientos, vehículos, etc. Vid. más ampliamente: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/ayudas-y-subsidios/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/documentos-informativos/Ayudas\\_indemnizaciones\\_victimas\\_terrorismo.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/ayudas-y-subsidios/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/documentos-informativos/Ayudas_indemnizaciones_victimas_terrorismo.pdf)

sentencia judicial hubiera reconocido derechos de resarcimiento por un importe superior al recibido del Estado en aplicación de esta Ley conservarán acción civil para reclamar la diferencia a los responsables de la acción delictiva que causó los daños, según puede leerse en el art. 21 de esta misma norma<sup>50</sup>. También los daños materiales serán indemnizados y resarcidos por la Administración General del Estado -art. 23: daños en la vivienda, establecimientos, empresas, vehículos...-, con carácter subsidiario a lo abonado en virtud de contratos de seguro que pudieran haberse suscrito previamente.

Por lo demás, si finalmente se aprobara la parte de la *Propuesta de reforma* de la Directiva que obliga a los Estados miembros a que en el propio proceso penal se tenga que resolver sobre la indemnización a la víctima, España no tendría que modificar la regulación procesal vigente, pues ya es posible actualmente que la víctima ejercite conjuntamente la acción penal y la acción civil derivada del delito, dentro del mismo proceso penal. También puede renunciar a ella o reservársela para ejercitarla en un proceso civil posterior, vid. arts. 110 y ss. LECrim. Además, salvo reserva o renuncia expresa de la víctima, el Ministerio Fiscal ejercitará también, en el propio proceso penal en que sostiene la acusación, la acción civil de reparación, restitución o indemnización de los daños y perjuicios sufridos por las víctimas de los delitos.

Sin embargo, esto no es así, ni mucho menos, en todos los ordenamientos de la Unión<sup>51</sup>, por lo que algunos Estados UE deberían realizar reformas importantes en sus respectivos modelos procesales si finalmente se aprobara esta reforma de la Directiva sobre derechos de las víctimas en los términos expuestos y contenidos en la citada Propuesta.

Finalmente, nos parece muy importante también que las cantidades que se establezcan como indemnización a las víctimas estén debidamente actualizadas y que, de alguna manera, fueran homogéneas en todos los

---

<sup>50</sup> Se prevé también el anticipo a cuenta de hasta 18.030,36 euros por parte del Ministerio del Interior, a cuenta de la percepción de la ayuda definitiva, en los casos en que por la gravedad de las lesiones sufridas por la acción terrorista fuera previsible una posterior declaración de incapacidad laboral. Vid. art. 22 *ter*.

<sup>51</sup> Véase con más detalle la comparativa entre los distintos ordenamientos nacionales vigentes en la Unión, en el Portal de *e-justice: Reclamar una indemnización a cargo del autor del delito*.

[https://e-justice.europa.eu/494/ES/claiming\\_damages\\_from\\_the\\_offender?SPAIN&member=1](https://e-justice.europa.eu/494/ES/claiming_damages_from_the_offender?SPAIN&member=1)

Estados UE<sup>52</sup>. Propone con acierto FIODOROVA<sup>53</sup> que, entre otros aspectos, se aproximen las legislaciones nacionales sobre la materia estableciendo el mismo plazo de presentación de la solicitud de indemnización, un catálogo mínimo y común de daños a indemnizar y justificantes a presentar, y que se utilice algún indicador común como referente para calcular el montante, como podría ser el IPREM -Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples- o el Salario Mínimo Interprofesional de cada país. De esta manera, la indemnización estaría en proporción con el nivel de vida de cada concreto Estado miembro, al tiempo que habría una cierta homogeneidad en todo el espacio de la Unión.

### BIBLIOGRAFÍA

Arangüena Fanego, Coral. (2017). “Participación de la víctima en la ejecución penal”, en *La víctima del delito y las últimas reformas procesales penales*, Dir.: M. de Hoyos, Aranzadi, Cizur Menor, 201-221.

Arangüena Fanego, Coral. (2022): “Declaración de personas vulnerables y preconstitución de prueba en el proceso penal”, *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, núm. 3,1093-1126.

Arangüena Fanego, Coral. (2023). “Nuevos pasos contra el terrorismo en la UE: Reglamento (UE) 2021/784 y las órdenes de retiradas de contenidos terroristas en línea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 68-98.

---

<sup>52</sup> Si bien fue dictada en relación con la Directiva 2004/80/CE, es también de interés la respuesta prejudicial del TJUE en la Sentencia de 16 de julio 2020, Gran Sala, As. C-129/19: la indemnización estatal no puede ser puramente simbólica o manifiestamente insuficiente en relación con la gravedad de las consecuencias que para las víctimas ha tenido el delito; puede ser una suma a tanto alzado si varía en función del tipo de delito sufrido, siempre que el baremo esté suficientemente detallado.

<sup>53</sup> En la Comunicación que la autora presentó en el *Congreso Internacional Justicia y personas vulnerables en Iberoamérica y la Unión Europea*, celebrado en la Universidad de Cádiz en 2020, titulada “Derecho de las víctimas de violencia sexual a la compensación desde la perspectiva de la Unión Europea”. Accesible en este enlace: <https://reglasdebrasilica.uca.es/wp-content/uploads/2020/12/FIODOROVA.pdf>

De Hoyos Sancho, Montserrat. (2014). “Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y su transposición al ordenamiento español”, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 34, 1-53.

De Hoyos Sancho, Montserrat. (2016). *El ejercicio de la acción penal por las víctimas. Un estudio comparado*, Aranzadi, Cizur Menor.

De Hoyos Sancho, Montserrat. (2017). “Principales avances en derechos, garantías y protección de víctimas”, *Diario La Ley*, núm. 8955, 1-6.

De la Rosa Cortina, José Miguel. (2022). “Derecho al honor y a la dignidad de las víctimas de violencia terrorista. Análisis jurisprudencial”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 57, 33-74.

De Marcos Madruga, Florencio. (2022). “Especialidades penitenciarias en penas de prisión por delitos de terrorismo. Políticas de concentración y dispersión. Reinserción y arraigo”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 57, 75-114.

Fiodorova, Anna. (2023). *La víctima en el proceso: perspectiva nacional y europea*, Aranzadi, Cizur Menor.

Fiodorova, Anna. (2020). Comunicación presentada en el *Congreso Internacional Justicia y personas vulnerables en Iberoamérica y la Unión Europea*, celebrado en la Universidad de Cádiz en 2020, titulada “Derecho de las víctimas de violencia sexual a la compensación desde la perspectiva de la Unión Europea”. Accesible en este enlace: <https://reglasdebrasilia.uca.es/wp-content/uploads/2020/12/FIODOROVA.pdf>

García Rodríguez, Manuel José. (2023). “Bases para un nuevo estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en la Unión Europea”, *La Ley Unión Europea*, núm. 118, 1-34.

Herdero Ortiz de la Tabla, Luis. (2019). “La aportación de Castilla y León al régimen jurídico de atención a las víctimas del terrorismo en España: la Ley 4/2017, de 26 de septiembre”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 47, 115-167.

Vidal Fernández, Begoña. (2015). “Reparación de las víctimas del delito en la UE: tutela por el Tribunal de Justicia UE del derecho a la indemnización”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 66, 1-24.