

Bases para un nuevo estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en la Unión Europea

García Rodríguez, Manuel José

LA LEY Unión Europea, Nº 118, Octubre 2023, LA LEY

ÍNDICE

[Bases para un nuevo estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en la Unión Europea](#)

[I. Introducción ¿por qué un estatuto jurídico para las víctimas del terrorismo en la Unión Europea?](#)

[II. La necesidad de delimitar el concepto de víctima del terrorismo como paso previo al reconocimiento de sus derechos](#)

[III. Principales derechos que garantiza la Directiva 2017/541/UE a las víctimas del terrorismo](#)

[1. Derecho a la información](#)

[2. Derecho a la participación en las actuaciones judiciales](#)

[3. Derecho a la protección de su seguridad e intimidad](#)

[4. Derecho a la reparación e indemnización de los daños y perjuicios sufridos](#)

[5. Derecho a la asistencia y acceso a los servicios de apoyo](#)

[IV. La formación de los profesionales en contacto con las víctimas del terrorismo para hacer efectivos sus derechos ante el sistema penal](#)

[V. Conclusiones](#)

[VI. Bibliografía](#)

Normativa comentada

Regl. 2021/693 UE, de 28 Abr. (establece el programa Justicia y por el que se deroga el Regl. (UE) n.º 1382/2013)

Regl. 1382/2013 UE, de 17 Dic. (programa «Justicia» para el período de 2014 a 2020)

Directiva 2017/541 UE, de 15 Mar. (lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo)

Directiva 2012/29/UE de 25 Oct. (normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo)

LO 1/2019 de 20 Feb. (modifica la LO 10/1995 de 23 Nov., Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional)

L 4/2015 de 27 Abr. (Estatuto de la víctima del delito)

TÍTULO II. Participación de la víctima en el proceso penal

Artículo 13. Participación de la víctima en la ejecución.

RD 1109/2015 de 11 Dic. (desarrollo de la L 4/2015 de 27 Abr., Estatuto de la víctima del delito y regulación de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito)

TÍTULO III. Las Oficinas de Asistencia a las Víctimas

CAPÍTULO V. La Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas de

Terrorismo de la Audiencia Nacional

Artículo 33. La Oficina de Información y Asistencia a las

Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional.

Comentarios

Title

Bases for a new legal status for victims of terrorism in the European Union

Resumen

El objeto del presente trabajo es analizar el nuevo estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en la Unión Europea, a partir de las bases establecidas por la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo. Para a continuación examinar el catálogo de los derechos procesales y extraprocesales que con arreglo al mismo se les reconoce, con el fin de

garantizarles en atención a su vulnerabilidad una protección y apoyo específico ante el sistema de justicia penal. Y evaluar en qué medida estos derechos se han conseguido implementar en los ordenamientos jurídicos nacionales para armonizar la legislación de los distintos Estados miembros.

Palabras clave

Estatuto jurídico – víctimas – terrorismo – derechos – información – participación – protección – reparación – apoyo – justicia penal

Abstract

The purpose of this work is to analyze the new legal status of victims of terrorism in the European Union, based on the bases established by Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council, of March 15, relating to the fight against terrorism. To then examine the catalog of procedural and extra-procedural rights that are recognized under it, in order to guarantee specific protection and support before the criminal justice system in response to their vulnerability. And evaluate to what extent these rights have been implemented in national legal systems to harmonize the legislation of the different Member States.

Keywords

Legal status – victims – terrorism – rights – information – participation – protection – repair – support – criminal justice



Manuel José García Rodríguez

Profesor contratado Doctor Área Derecho Penal

Departamento Derecho Público. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

I. Introducción ¿por qué un estatuto jurídico para las víctimas del terrorismo en la Unión Europea?

La cuestión del papel que han de desempeñar las víctimas del delito en el sistema de justicia penal, abarcando también a las causadas por el terrorismo, ha sido ampliamente abordada durante las últimas décadas en el derecho internacional y regional europeo, donde se han promulgado numerosos instrumentos de diverso alcance jurídico con el fin de conseguir una mejora sustancial para el reconocimiento de sus derechos, protección y asistencia integral que éstas merecen, hasta el punto de justificar el interés para proceder a elaborar un nuevo estatuto jurídico para ellas. Una empresa ante la cual como tendremos ocasión de comprobar en el presente trabajo, no ha permanecido ajeno el legislador comunitario, que se ha involucrado activamente en ella y realizado notables progresos en el marco de las políticas desarrolladas para la construcción de un nuevo espacio común de libertad, justicia y seguridad en la Unión Europea (UE) (1) .

De modo que a partir de este protagonismo alcanzado por las víctimas en el Derecho de la Unión, se ha tomado conciencia de que todas ellas, y en particular las del terrorismo como colectivo de especial vulnerabilidad, tienen unas necesidades específicas que deben ser atendidas y satisfechas antes, durante y después de enfrentarse al procedimiento judicial, para conseguir recuperarse de forma íntegra frente a las consecuencias derivadas de los actos

terroristas que hayan sufrido. Entre las cuales, se encuentran la necesidad de reconocimiento y ser tratadas con respeto y dignidad, la de ser protegidas y apoyadas, de acceder a la justicia y obtener una reparación e indemnización efectiva por los daños y perjuicios sufridos.

Y pese a que hoy por hoy, en el contexto internacional no se ha conseguido aún definir un estatuto jurídico específico justificadamente reclamado para las víctimas del terrorismo, no es menos cierto que se han registrado en él avances importantes en este sentido, en particular en el marco del Derecho de la Unión Europea. Entre los que serán examinados de forma detallada en el presente trabajo los progresos conseguidos a través de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo (LA LEY 4537/2017), relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI (LA LEY 8400/2002) del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (2) , adoptada con base en el art. 82.2º TFUE (LA LEY 6/1957), que permite al Parlamento Europeo y al Consejo establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario normas mínimas sobre los derechos de las víctimas (3) . Inaugurándose con ella un camino para ofrecer un tratamiento específico a las víctimas de este fenómeno, y articular a su favor un completo y amplio catálogo general de sus derechos procesales y extraprocesales (4) . Siguiendo los pasos ya dados por el legislador comunitario en esta línea para otros colectivos especialmente vulnerables, como las víctimas de trata de seres humanos, abusos sexuales a menores, explotación sexual y pornografía infantil (5) .

Se comenta con un sentido crítico el actual estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en el marco de la Unión Europea diseñado a partir de la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo, para delimitar el alcance de los derechos que a su amparo tienen reconocidos

Lo que a nuestro juicio tiene un extraordinario valor a la hora de superar los desequilibrios aún existentes en esta materia entre los respectivos derechos internos, y conseguir una deseable armonización entre todos ellos. Pues mediante la citada norma que será objeto de nuestro análisis, se pretende que por parte de todos los Estados miembros de la UE se adopten medidas de protección, apoyo y asistencia que respondan a las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo. Remitiéndose para ello en primer lugar, a las disposiciones que sobre este particular se encuentran contenidas con carácter general en la Directiva 2012/29/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre (LA LEY 19002/2012), por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI (LA LEY 4792/2001) del Consejo (6) . Y en segundo lugar, para regular todo lo

relativo a la asistencia que ha de recibir este colectivo para acceder a una adecuada indemnización por los daños y perjuicios sufridos tras el atentado terrorista, a las disposiciones de la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril (LA LEY 5297/2004), sobre indemnización a las víctimas de delitos (7) . Desempeñando ambas normas como tendremos ocasión de ver, un papel complementario respecto a las disposiciones de la Directiva de 2017.

Razón por la cual en el presente estudio, tratando de relacionar todas esas normativas, se examinará y comentará con un sentido crítico el actual estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en el marco de la Unión Europea, diseñado a partir de la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) relativa a la lucha contra el terrorismo, para delimitar el alcance de los derechos que a su amparo tienen reconocidos. Y determinar hasta qué punto esos derechos han sido o no implementados en los respectivos ordenamientos nacionales de los Estados miembros. Para lo cual en este punto, partiremos de las consideraciones formuladas por la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)» (8) . Además de las sugerencias plasmadas en el informe emitido el 30 de septiembre de 2020, para evaluar en qué medida los Estados miembros han adoptado las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) (9) , y en el informe de 18 de noviembre de 2021 destinado a concretar el impacto que esta norma ha tenido entre otros extremos, en el nivel de protección y ayuda facilitada a las víctimas del terrorismo (10) , conforme a lo previsto en su art. 29.

Para finalizar definiendo la importancia que ha de desempeñar la formación de todas aquellas personas implicadas en el proceso de justicia, y tengan durante él algún tipo de contacto con las víctimas del terrorismo. Pues pese a que sobre la misma la Directiva de 2017 guarda silencio, entendemos que las disposiciones de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) sí que serían aplicables, con el fin de garantizar unas buenas prácticas para orientar la intervención de los profesionales en el desarrollo de su labor. Al considerar que la exigencia de estos estándares

mínimos de capacitación, como tendremos ocasión de comprobar, son imprescindibles para hacer posible una efectiva protección y asistencia integral a las víctimas del terrorismo en los sistemas de justicia penal de cada uno de los Estados miembros, además de contribuir a prevenir el riesgo de que puedan llegar a sufrir una victimización secundaria.

II. La necesidad de delimitar el concepto de víctima del terrorismo como paso previo al reconocimiento de sus derechos

Como un elemento clave antes de pasar a concretar el alcance del catálogo de derechos reconocidos a las víctimas del terrorismo, consideramos que debemos ocuparnos en primer lugar de delimitar su concepto. Una cuestión que es aclarada por la propia Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) relativa a la lucha contra el terrorismo, que en su considerando 27, nos ofrece una definición de víctima del terrorismo que se adapta a la recogida por el art. 2 de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012). De manera que con arreglo al mismo, se parte de un concepto de víctima del terrorismo que abarcaría no sólo a la persona física 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, sino también a los familiares de la persona cuya muerte haya sido directamente por un delito de esa clase y haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona. Encargándose también la Directiva de 2012 en ese mismo artículo de concretar el término de familiares, en el cual habríamos de incluir a «el cónyuge, la persona que convive con la víctima y mantiene con ella una relación íntima y comprometida, en un hogar común y de manera estable y continua, los familiares en línea directa, los hermanos y hermanas, y las personas a cargo de la víctima». Habiéndose apuntado además, que esta definición de víctima que ofrece la Directiva de 2017 se centra no solamente en el hecho terrorista, sino también en la amplitud de los daños que este puede causar, incluyendo los mentales y emocionales (11) .

Y aunque dicho concepto de víctima, hemos de considerarlo más amplio que el recogido en el art. 1.a) de la derogada Decisión Marco 2001/220/JAI (LA LEY 4792/2001) del Consejo, que únicamente abarcaba a «la persona física que haya sufrido un perjuicio [...] directamente causado por un acto u omisión que infrinja la legislación penal de un Estado miembro», resulta más restrictivo que el previsto en el Derecho Internacional. Pues de acuerdo a la Declaración sobre principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder, aprobada por la Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el concepto de víctima no sólo incluiría 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.

Sin embargo, al igual que ya hiciera la Decisión Marco 2001/220/JAI (LA LEY 4792/2001), la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) a la que ahora se remite la Directiva de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo, también excluye de su ámbito de aplicación a las personas jurídicas que hayan podido sufrir un daño o perjuicio directamente causado como consecuencia de un delito de terrorismo. Una exclusión de las personas jurídicas, sobre la cual ha tenido oportunidad de pronunciarse la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para justificarla con diversos argumentos, durante la vigencia de la anterior Decisión Marco 2001/220/JAI (LA LEY 4792/2001) ya derogada. En particular a través de sus sentencias en los asuntos C-467/05 — *Dell'Orto* (12) y C-205/09 — *Eredics y Sápi* (13) , al declarar que interpretar la Decisión Marco en el sentido de que solamente se refiere a las personas físicas no es constitutivo de una discriminación contra las personas jurídicas. Pues efectivamente, «el legislador de la Unión ha podido establecer de manera legítima un régimen protector a favor únicamente de las personas físicas porque estas últimas se hallan en una situación objetivamente diferente a la de las personas jurídicas debido a su mayor vulnerabilidad y a la naturaleza de los intereses que sólo pueden lesionarse en el caso de las personas físicas, como la vida y la integridad física de la víctima».

Unos argumentos que a nuestro juicio, y en el contexto de los diferentes daños que puede llegar a provocar la victimización terrorista, estimamos que deberían ser reconsiderados en futuros pronunciamientos del TJUE. Habida cuenta que los delitos de terrorismo no sólo afectan a bienes jurídicos individuales, sino que por su naturaleza y contexto se extienden a otros de naturaleza colectiva, afectando a personas jurídicas o incluso a la propia comunidad, a un país u organizaciones internacionales, cuando se cometan con los fines descritos en el art. 3.2º de la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017).

III. Principales derechos que garantiza la Directiva 2017/541/UE a las víctimas del terrorismo

En concordancia con ese concepto de víctima del terrorismo que hemos delimitado en el apartado anterior, la nueva Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017), dedica su Título V a regular de manera específica las «disposiciones sobre protección, apoyo y derechos» (arts. 24 a 26). Con el propósito de que los distintos Estados miembros a través de sus respectivas legislaciones internas, garanticen las medidas de protección adecuadas para este colectivo de víctimas y sus familiares con arreglo a las previsiones de las Directivas 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) y 2004/80/CE (LA LEY 5297/2004) ya referidas. Velándose de este modo para que en todos los ordenamientos jurídicos nacionales, pueda ofrecerse una tutela efectiva a sus derechos, y un fácil acceso a los servicios de apoyo y sistemas de indemnización, que respondan a sus necesidades específicas.

Razón por la cual, entendemos que el reconocimiento del carácter específico que tienen las víctimas del terrorismo en la nueva norma a partir de la evaluación individualizada de las que éstas pueden ser acreedoras, supone un avance sustancial en la respuesta que merecen y la antesala de otras futuras mejoras legislativas para garantizarles una completa tutela de sus derechos (14) . Pues como señala Muñoz Escandell, las víctimas del terrorismo como víctimas de una violación grave de derechos humanos que son requieren su propio estatuto jurídico, ya que «la consideración del terrorismo como tal violación, constituye fundamento suficiente para que se produzca una actuación armonizadora del Derecho Internacional respecto a los ordenamientos de cada uno de los Estados miembros» (15) .

Un estatuto jurídico que a partir de ahora, estará integrado por los derechos básicos que se describen en el marco de la actual Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017), y que como hemos anticipado se habrán de interpretar con arreglo a las disposiciones de las Directivas 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) y 2004/80/CE (LA LEY 5297/2004) a las que se remite, al entender que ambas normativas desempeñan con relación a la primera una función de complementariedad. Pudiendo establecer por tanto, que la primera disposición, con el auxilio y complemento de las restantes, lo que pretende es reconocer para las víctimas del terrorismo un conjunto de derechos dirigidos a concretar su nuevo estatuto jurídico, teniendo en cuenta las necesidades y vulnerabilidades especiales que concurren en este colectivo. Cuyo contenido en su gran mayoría, hemos de entender que ya se encuentra implementado en el ordenamiento jurídico español, dado que en esta materia se trata de uno de los más avanzados de la UE (16) , frente a otros Estados miembros que como veremos, les queda aún compromisos por cumplir.

1. Derecho a la información

A propósito de este derecho, el art. 24.3º.b) de la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) relativa a la lucha contra el terrorismo, establece que el apoyo ofrecido a las víctimas de este fenómeno debe incluir información y asesoramiento sobre cualquier asunto jurídico, práctico o financiero que sea pertinente. El cual, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 26.1, comprenderá asimismo el ejercicio de dicho derecho de información para aquellas víctimas residentes en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya cometido el delito de terrorismo, tal como también previene el considerando 30 de la norma, al promover la cooperación entre todos ellos para garantizar que todas las víctimas del terrorismo tengan acceso a la información sobre sus derechos, los servicios de apoyo y sistemas de indemnización que estén disponibles.

El ordenamiento jurídico español es en esta materia uno de los más avanzados de la UE, frente a otros Estados miembros que les queda aún compromisos por cumplir

No obstante, a la hora de concretar el alcance de este derecho, la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) se remite a las disposiciones plasmadas en la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012), donde habremos de acudir para delimitar cada una de sus notas características. De manera que con arreglo a lo dispuesto en esta última normativa comunitaria, lo que se pretende con el reconocimiento de este derecho, es garantizar que también las víctimas del terrorismo puedan recibir la información suficiente sobre los derechos que les corresponden para ejercerlos de forma efectiva en el proceso penal, facilitándoles también el acceso a los servicios de apoyo que

puedan ofrecerles una respuesta integral a sus necesidades, o bien utilizar los sistemas indemnizatorios previstos en cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales para cubrir los daños y perjuicios que hayan sufrido como consecuencia de la delincuencia terrorista. Y para hacerlo efectivo se considera indispensable con arreglo a su art. 3, que las víctimas puedan entender y ser entendidas, de manera que en cada una de las legislaciones de los Estados miembros se garantice que las comunicaciones con ellas se hagan en un lenguaje sencillo y accesible, y teniendo en cuenta las circunstancias personales de cada una.

En cualquier caso, en el marco de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) a la que se remite la Directiva (UE)

2017/541 (LA LEY 4537/2017), se considera imprescindible que las víctimas del terrorismo puedan acceder a dicha información desde su primer contacto con las autoridades policiales o judiciales, configurándola acertadamente en su artículo 4 con un contenido de carácter mínimo, que estimamos muy positivo en la medida que contribuye a conseguir el efecto armonizador que se quiere alcanzar entre todos los ordenamientos jurídicos nacionales con esta regulación comunitaria (17) . El cuál deberá comprender entre otros los siguientes extremos: tipo de apoyo que puedan obtener y de quién obtenerlo; procedimientos para interponer su denuncia y su papel en relación a ellos; modo y condiciones para obtener protección, recibir asesoramiento jurídico, asistencia jurídica u otro asesoramiento; requisitos para acceder a indemnizaciones y tener derecho a interpretación y traducción; procedimientos o mecanismos especiales para la defensa de sus intereses cuando resida en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya cometido la infracción penal; servicios de justicia reparadora existentes; procedimientos de reclamación existentes cuando las autoridades no respeten sus derechos procesales; y por último, información sobre el modo y condiciones para obtener el reembolso de los gastos en los que haya incurrido como resultado de su participación en el proceso penal.

Asimismo en el marco de la regulación de la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017), y siempre que así lo hayan solicitado, se debe entender aplicable a las víctimas del terrorismo las previsiones del art. 6 de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012), acerca de su derecho a recibir sin retraso alguno la información que sea oportuna sobre el proceso penal. Considerándose por tanto que el deseo de las víctimas del terrorismo de recibir o no esa información será vinculante para las autoridades competentes de cada Estado (18) , a menos que dicha información deba facilitarse en virtud del derecho de las víctimas a participar activamente en el proceso, sin perjuicio de poder cambiar su opinión al respecto en cualquier momento. Y que con arreglo a lo prevenido en la Directiva de 2012, podrá alcanzar a cualquier decisión sobre el inicio o finalización de la investigación o procesamiento del infractor, hora y lugar de celebración del juicio, así como relativa a la naturaleza de los cargos contra el infractor, o cualquier sentencia firme o notificación que le permita conocer la situación de su causa, bien del hecho de que la persona inculpada o condenada haya sido puesta en libertad o se haya fugado, así como de cualquier medida pertinente tomada para su protección en estos casos.

De modo que para hacer realidad en la práctica ese acceso a la información de las víctimas del terrorismo, consideramos también fundamental el reconocimiento expreso que hace la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) sobre el derecho que éstas tienen, cuando no entiendan o no hablen la lengua empleada en el proceso penal, a solicitar si así lo desean, una interpretación y traducción gratuitas durante su intervención en las actuaciones policiales y judiciales (art. 7). Con el cual se persigue garantizar que la víctima pueda al menos comprender, la información relativa a su denuncia, además de cualquier decisión que ponga término al procedimiento penal incoado como consecuencia de esa denuncia, u otra información esencial para ejercer sus derechos en el curso de los procesos penales.

Además, por su especial relevancia a la hora de informar a las víctimas del terrorismo en casos de emergencia, también resulta aconsejable poner a su disposición un punto de contacto único y centralizado que coordine la labor de todas las partes encargadas de prestarles apoyo y protección. Pudiéndose habilitar para ello un sitio web específico que recoja toda la información de interés y haga las veces de ventanilla única en la que se puedan ofrecer una serie de servicios (psicológicos, jurídicos, médicos y financieros, etc.), desde el primer momento posterior a un atentado (19) . Sin embargo, y pese a la importancia práctica que tiene esta cuestión, en la misma se han detectado deficiencias por parte de los Estados miembros a la hora de implementarla en sus respectivos ordenamientos nacionales.

Así se pone de manifiesto en el informe de evaluación emitido por la Comisión —COM (2021) 701 final—, en el que se insta a todos ellos a que designen puntos de contacto únicos para las víctimas del terrorismo, pues en esa fecha únicamente lo habían hecho 17 de los 25 Estados miembros cubiertos por la Directiva de 2017 (Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chequia, Eslovaquia, España, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia). Reconociéndose asimismo, que la Red Europea sobre los Derechos de las Víctimas (ENVR), por sus siglas en inglés (20) , podría desempeñar un papel central en la organización de la cooperación entre esos puntos de contacto únicos nacionales, para facilitar que las víctimas del terrorismo que residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se haya cometido el delito de terrorismo tengan fácil acceso a la información (21) . Además de poner en valor la función que en esta labor podría desarrollar también el Centro de Asesoramiento de la UE para las Víctimas del Terrorismo (22) , ofreciendo asistencia a los Estados que lo soliciten.

2. Derecho a la participación en las actuaciones judiciales

Conforme se dispone en el art. 24.1º de la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017), los Estados miembros garantizarán que la investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo previstos en la misma, no dependa de la denuncia o acusación que pueda formular la víctima o cualquier otra persona afectada por ellos, al menos cuando los hechos se cometan en su propio territorio, al permitir que se pueda actuar de oficio (23) y ofreciendo de este modo una protección no prevista en las Naciones Unidas (24) . Si bien esta disposición no representa novedad alguna en esta materia, pues estaba prevista en el art. 10 de la anterior Decisión Marco 2002/475/JAI (LA LEY 8400/2002) derogada por la Directiva de 2017 (25) , y en ningún caso deberá impedir a las víctimas que así lo decidan, poder participar activamente con arreglo a la regulación prevista en sus ordenamientos jurídicos nacionales en los procesos penales incoados con ocasión de estos delitos de terrorismo, con independencia del territorio de la UE en que hayan sido cometidos.

De manera que en estos casos y con arreglo a las disposiciones de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012), a la que se remite la Directiva de 2017, a las víctimas del terrorismo se les habrá de reservar un papel efectivo y adecuado en los sistemas penales de cada uno de los ordenamientos nacionales, si bien habrá de entenderse que no existe una obligación por parte de los Estados miembros a garantizar a dichas víctimas un trato equivalente al de las partes en el proceso (26) . Y para conseguirlo, la propia Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) advierte sobre la necesidad que en las legislaciones internas de cada uno de los Estados, se reconozca a las víctimas del terrorismo un conjunto de derechos mínimos en este ámbito para facilitar su acceso a la justicia, entre los que destacamos los siguientes: a) A ser oídas y facilitar elementos de prueba durante las actuaciones judiciales (art. 10); b) Solicitar que se revise cualquier decisión de no proceder al procesamiento (art. 11); c) Acceder a la asistencia jurídica gratuita, cuando sean parte en el procedimiento penal (art. 13) y de acuerdo con las previsiones del art. 24.6º de la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017), según el cual los Estados miembros habrán de garantizar «que la gravedad y circunstancias de la infracción penal queden correctamente reflejadas en las condiciones y normas procesales en virtud de las cuales las víctimas del terrorismo tengan acceso a la asistencia jurídica conforme al Derecho nacional»; d) A solicitar el reembolso de todos los gastos en que hayan incurrido como consecuencia de esa participación (art. 14); y e) Obtener una indemnización por parte del infractor en un plazo razonable y la restitución de los bienes que le hayan sido incautados, en el transcurso del proceso penal (arts. 15 y 16), cuyo contenido analizaremos en un posterior apartado de este trabajo.

Además para superar las dificultades de comunicación que se pudieran derivar del hecho de residir las víctimas en un Estado miembro distinto de aquel en que se hubiera cometido el delito de terrorismo, lo que es frecuente en este tipo de criminalidad, la Directiva de 2012 también prevé una serie de medidas alternativas que consideramos de máximo interés al estar dirigidas a facilitar el progreso y desarrollo de las actuaciones judiciales que se hayan puesto en marcha por este tipo de hechos (art. 17). Ofreciéndole en estos casos la posibilidad de prestar declaración inmediatamente después de haber interpuesto su denuncia en el caso de que así lo hayan decidido, o recurrir para su audición a las disposiciones sobre videoconferencia y conferencia telefónica previstas en los arts. 10 y 11 del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre Estados miembros de la UE, hecho en Bruselas el 29 de mayo de 2000 y que entró en vigor para España el 23 de agosto de 2005.

Otra cuestión fundamental sobre la cual guarda silencio la Directiva de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo, pero sobre la que si se pronuncia la Directiva de 2012, es la regulación en su articulado de unas disposiciones mínimas para proteger sus intereses cuando vayan a intervenir en un procedimiento de justicia reparadora a los que define como «cualquier proceso que permita a la víctima y al infractor participar activamente, si dan su consentimiento libremente para ello, en la solución de los problemas resultantes de la infracción penal con la ayuda de un tercero imparcial» (art. 1.1.d)). Y que lamentamos que la norma de 2017 no la mencione, al constituir un instrumento que sin duda alguna puede promover un diálogo restaurativo entre todas las partes implicadas, manifestándose como una concepción radicalmente distinta del modo de entender la participación en el proceso, no sólo de la víctima, sino también del infractor y la comunidad (27) . Cuyas posibilidades también han sido ensayadas en este ámbito de la victimización generada por la criminalidad terrorista, con la puesta en marcha de algunas experiencias pioneras llevadas a cabo en nuestro país (28) .

Sin embargo, aunque debemos reconocer que estos procedimientos de justicia restaurativa, entre los que se incluye la mediación penal, puedan ayudar a satisfacer los intereses de las víctimas, también exigirán la adopción de ciertas

garantías para protegerlas contra cualquier riesgo de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias que pudieran sufrir con ocasión de su participación en ellos (29) . Y por este motivo, a la hora de llevar a cabo procesos de este tipo, será aconsejable que se tomen en consideración factores tales como la naturaleza y gravedad del delito cometido, el grado de los daños y perjuicios causados, la violación repetida de la integridad física, sexual o psicológica de la víctima, así como los desequilibrios de poder, edad, madurez o capacidad intelectual, que puedan limitar o reducir su libertad para llegar a un acuerdo con pleno conocimiento de causa y producir graves perjuicios en sus intereses, justificando la prohibición en estos casos.

Razón por la cual valoramos muy positivamente que a la hora de abordar esta cuestión, la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) (art. 12) haya tenido presente los Principios Básicos para la aplicación de programas de justicia restaurativa en materia penal, aprobados por la Resolución 2002/12, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (30) , para garantizar que las partes implicadas antes de intervenir en ellos, puedan comprender su significado y estar plenamente informadas de sus derechos y alcance de su decisión. Los cuales también son tenidos en cuenta en la Recomendación Nº R (2018) 8, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros en materia de justicia restaurativa penal (31) , para proporcionar un espacio neutral en el que se apoya tanto a la víctima como al ofensor para que puedan expresar sus necesidades y darles satisfacción en la medida de lo posible. Y que entendemos también aplicables a las víctimas del terrorismo para garantizar su seguridad cuando decidan participar en este tipo de procesos.

Por último, no queríamos terminar este apartado, sin reseñar la novedosa regulación que ofrece la legislación española a la hora de regular la posible participación de las víctimas del terrorismo en la ejecución penal, a través del art. 13 de la Ley 4/2015 (LA LEY 6907/2015), del Estatuto de la Víctima. Pues pese al silencio que sobre este derecho guarda tanto la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) como la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012), consideramos que puede revestir un particular interés para este colectivo (32) . Reconociéndoles en estos supuestos, la posibilidad de recurrir determinados autos del Juez Central de Vigilancia Penitenciaria, solicitar que se imponga a los liberados condicionales las medidas o reglas de conducta previstas por la ley para garantizar su seguridad, o facilitar al Juez o Tribunal información relevante para resolver la ejecución de la pena impuesta, las responsabilidades civiles o comiso acordado (33) .

3. Derecho a la protección de su seguridad e intimidad

A la hora de determinar si, y en qué medida, las víctimas del terrorismo y sus familiares deben beneficiarse de medidas de protección en el transcurso de un proceso penal, el art. 25 de la Directiva de 2017, manifiesta 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, inclusive durante el interrogatorio y cuando presten declaración». Y para ello se prevé que los Estados miembros garanticen que se disponga en sus respectivas legislaciones nacionales de las medidas para su protección previstas en la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012).

De manera que para garantizar de forma efectiva dicha protección, la Directiva de 2012 contempla en términos casi idénticos a los previstos en la Directiva del 2017, que todos los Estados adopten las medidas necesarias para proteger la seguridad de las víctimas y sus familiares del riesgo de sufrir cualquier tipo de represalias, intimidación o victimización secundaria con ocasión de su participación en el proceso penal (art. 18). Las cuales habrán de incluir en todo caso las dirigidas a brindarles protección física, a evitar su contacto con el infractor en las dependencias donde se celebre el proceso penal, y aquellas otras orientadas a minimizar el riesgo de que puedan sufrir daños psicológicos o emocionales con ocasión de su interrogatorio. Y para conseguir este último objetivo, se prevé que puedan ser interrogadas lo antes posible ante las autoridades competentes, que el número de declaraciones sea el mínimo posible y que sólo se celebren cuando sean estrictamente necesarias, ofreciéndoles la posibilidad de estar acompañadas por su representante legal o cualquier otra persona de su elección, salvo que se haya adoptado una resolución motivada en contrario.

Por tanto, hemos de reconocer que la protección de las víctimas, constituye un ámbito en el cual la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012), como ya hicieron otros instrumentos que la precedieron, muestra una particular preocupación para salvaguardar los derechos de las especialmente vulnerables. Y con esta finalidad, prevé de forma totalmente novedosa que todas las víctimas puedan ser objeto de una evaluación individual, para determinar sus necesidades especiales de protección (art. 22) y las medidas de las que puedan beneficiarse durante el curso del

proceso penal, teniendo en cuenta sus características personales, el tipo o naturaleza del delito, y sus circunstancias, entre las que se incluyen a las víctimas del terrorismo (34) .

Así pues, de acuerdo con este enfoque, podemos afirmar que la protección de las víctimas, es una de las cuestiones que ha recibido un tratamiento más pormenorizado en el contexto de la Directiva de 2012, con un planteamiento verdaderamente innovador, a partir del cual como señala Tamarit Sumalla, se configuran tres niveles de protección (35) : el que incluye medidas aplicables a todas las víctimas, el referido a las víctimas en que se aprecien necesidades especiales de protección, y el de las víctimas menores de edad, aunque en cada uno de estos casos la clase y forma de aplicación de las medidas se hace depender de las necesidades concretas, con una presunción de vulnerabilidad en los menores (art. 22.4º).

La protección de las víctimas, constituye un ámbito en el cual la Directiva 2012/29/UE muestra una particular preocupación para salvaguardar los derechos de las especialmente vulnerables

Razón por la cual, de acuerdo a dicho esquema general de la Directiva de 2012, que ahora hemos de entender también aplicable a las víctimas del terrorismo, se prevé que éstas puedan de ser interrogadas en dependencias concebidas o adaptadas para tal fin, procurando que esos interrogatorios se lleven a cabo por las mismas personas. Con la previsión además que todos los Estados miembros, pongan en práctica en sus respectivas legislaciones otras medidas dirigidas a: a) Evitar el contacto visual entre la víctima y el acusado, incluso durante la práctica de la prueba, permitiendo que pueda ser oída sin estar presente en la sala de audiencia, a través de medios adecuados, incluido el uso de tecnologías de la comunicación; b) Evitar que se le formulen preguntas innecesarias sobre su vida privada y sin relación

con la infracción penal, o permitir que la audiencia pueda celebrarse sin la presencia de público. Medidas todas ellas, que aunque nada se diga en la norma, se habrán de acordar por el órgano jurisdiccional nacional competente motivando suficientemente su adopción, vigencia y amplitud, dado que no dejan de ser una limitación al principio de publicidad general que informa la fase del juicio oral del proceso penal (36) .

No obstante, y pese al ambicioso catálogo de las medidas previstas para proteger la dignidad y la integridad física de las víctimas del terrorismo, el primer informe de la Comisión emitido conforme al art. 29.1 de la Directiva de 2017 para evaluar en qué medida los Estados miembros las habían adoptado —COM (2020) 619 final—, señaló que se habían observado problemas en nueve de ellos (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia), derivados en la mayoría de los casos de deficiencias en la transposición de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012).

4. Derecho a la reparación e indemnización de los daños y perjuicios sufridos

Sin perjuicio de otras formas de reparación a las víctimas diferentes a la pecuniaria, como son los mecanismos de justicia restaurativa a los que hemos hecho referencia, la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) presta una especial atención a la realización de este derecho a la indemnización. Y con este fin, encomienda en su art. 24.3.c) entre las funciones atribuidas a los servicios de apoyo la «asistencia en todo lo que respecta a las solicitudes de indemnización a las víctimas del terrorismo en virtud del Derecho nacional del Estado miembro afectado». Sin olvidarse de reconocer los derechos que sobre este particular puedan tener las víctimas en situación transfronteriza, al determinar que los Estados miembros garantizarán que las víctimas del terrorismo residentes en un Estado miembro distinto de aquel en que se haya cometido el delito tengan acceso a toda la información sobre los sistemas de indemnización disponibles en dicho Estado (art. 26.1º). Si bien, a la hora de concretar el alcance de este derecho, las disposiciones de la Directiva de 2017 se habrán de complementar con las disposiciones contenidas en la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) y en particular en la Directiva 2004/80/CE (LA LEY 5297/2004).

Así conforme a lo previsto en el art. 16 de la Directiva de 2012, a las víctimas del terrorismo también se les reconoce el derecho a obtener en un plazo razonable, y en el curso del proceso penal una resolución relativa a la indemnización de los daños y perjuicios sufridos por el delito, promovándose todas aquellas medidas que sean necesarias para que esa indemnización se efectúe adecuadamente.

Sin embargo, y dada la frecuencia con la que en la práctica forense resultará imposible hacer efectiva esa indemnización con cargo a los bienes del obligado al pago, por haber sido declarada su insolvencia, no ser identificado o estar en paradero desconocido, se hace imprescindible en estos casos acudir a las disposiciones

establecidas en la Directiva 2004/80/CE (LA LEY 5297/2004), con el fin de facilitarles subsidiariamente el acceso a una compensación económica justa y adecuada a cargo de fondos públicos, con independencia del territorio de la Unión en que se haya cometido el delito (37) . La cual se inspira en dos ideas básicas: a) las víctimas deben tener derecho a una indemnización justa y adecuada por los perjuicios sufridos con independencia del lugar de la UE en que se haya cometido el delito; y b) A tal efecto es preciso establecer un sistema de cooperación entre los Estados para facilitar el acceso a esa indemnización a las víctimas en situaciones transfronterizas, que debe basarse en los regímenes indemnizatorios de cada uno de ellos (38) . Si bien para poderla aplicar en la praxis, habremos de acudir también a los formularios aprobados por la Comisión para la transmisión de las solicitudes y decisiones de indemnización, a través de su Decisión de 19 de abril 2006 (2006/337/CE) (39) .

En cualquier caso, y pese a reconocer el avance que supuso la regulación llevada a cabo por la Directiva 2004/80/CE (LA LEY 5297/2004), creemos que debería ser revisada con el fin de establecer una auténtica legislación de mínimos que regule los principales extremos para acceder a dicha indemnización (ámbito territorial y personal, tipo de daños cubiertos, criterios para determinar su importe, previsión de anticipos, procedimientos y requisitos para su solicitud, o la posibilidad de introducir ciertos criterios restrictivos para su concesión). Lo que consideramos imprescindible para corregir las grandes diferencias aún existentes entre los sistemas indemnizatorios vigentes en los distintos Estados miembros, y asegurar una igualdad de trato para todas las víctimas, con independencia del territorio de la UE donde se haya cometido el delito (40) . Y superar así las críticas formuladas contra ella, al considerar que no aborda de manera integral y total la cuestión de la indemnización, al comprender tan solo la regulación de las situaciones transfronterizas (41) , que aunque necesaria no es suficiente.

Habiéndose reconocido por la propia Comisión Europea, a través de la «Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)» —COM (2020) 258 final—, la necesidad de supervisar y examinar esta legislación comunitaria en materia de indemnización, enumerando además una serie de acciones clave que sobre la misma debieran poner en marcha los Estados miembros para garantizar unos niveles mínimos indemnizatorios. Y es que como señaló el TJUE a través del asunto C-129/19, todos los Estados miembros de acuerdo al art. 12.2º de la Directiva 2004/80/CE (LA LEY 5297/2004) deben garantizar un régimen indemnizatorio a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en su territorio —entre los que se incluyen los de terrorismo—, para asegurarles una indemnización justa y adecuada, no pudiéndose calificar como tal aquella que sea fijada «sin tener en cuenta la gravedad de las consecuencias que para las víctimas tiene el delito cometido, y, por lo tanto, no suponga una contribución adecuada a la reparación del perjuicio material y moral sufrido» (42) .

Pese a lo dicho, consideramos que en la legislación española, la regulación de las situaciones transfronterizas en lo relativo al reconocimiento de resarcimientos, indemnizaciones y ayudas previstas para las víctimas del terrorismo, ha sido implementada satisfactoriamente a través de las previsiones contenidas en el Capítulo II del Título IV del RD 617/2013 (LA LEY 14654/2013), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011 (LA LEY 18062/2011) (art. 54 a 58). Que para aquellos supuestos en que el delito de terrorismo se haya cometido en un Estado miembro de la UE distinto de España y el solicitante de la ayuda tenga su residencia habitual en nuestro país, determina que sea el Ministerio del Interior quien haya de actuar como autoridad de asistencia, y no la oficina de información y asistencia a las víctimas del terrorismo. Debiendo ser éste quien facilite a la víctima toda la información necesaria para solicitar la ayuda, trasladar la solicitud a la autoridad de decisión y cooperar con ella en su resolución. A diferencia del sistema diseñado para las víctimas del resto de delitos, en que el RD 1109/2015 (LA LEY 20475/2015) que desarrolla la Ley 4/2015 (LA LEY 6907/2015) atribuye esa competencia a las oficinas de asistencia a las víctimas, que consideramos una apuesta más razonable por ser más fácil el acceso que la ciudadanía puede tener a ellas y funcionar como ventanilla única en todos los contactos que deban mantenerse con la Administración.

Por último y con la finalidad de procurar el total resarcimiento de las víctimas del terrorismo con ocasión de su intervención en las actuaciones judiciales, y aunque nada diga sobre este extremo la Directiva de 2017, creemos que también les serán aplicables las previsiones contempladas en la Directiva de 2012, mediante las cuales se les reconoce su derecho a obtener el reembolso de los gastos que hayan afrontado por su participación activa en el proceso penal (art. 14), y a la restitución de los bienes que le hayan podido ser incautados (art. 15). Debiéndonos remitir en ambos casos a lo dispuesto en su respectiva legislación nacional para regular las condiciones en que haya de efectuarse dicho reembolso o restitución.

5. Derecho a la asistencia y acceso a los servicios de apoyo

Guardando estrecha relación con el derecho a la información y como un vía efectiva para garantizarlo en la práctica, el art. 24 de la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) establece que todos los Estados miembros habrán de garantizar la existencia de servicios de apoyo que respondan a las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo de conformidad con la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012), indicando que estos servicios deberán estar a su disposición inmediatamente después del atentado terrorista y durante el tiempo que sea necesario. Señalando asimismo que los mismos, habrán de ser confidenciales, gratuitos y de fácil acceso para todas las víctimas, teniendo encomendadas entre otras, las siguientes funciones: a) apoyo emocional y psicológico; b) información y asesoramiento sobre cualquier asunto jurídico, práctico o financiero pertinente, incluida la facilitación del ejercicio del derecho a la información con arreglo a lo dispuesto en el art. 26 ya comentado; y c) asistencia en lo que respecta a las solicitudes de indemnización en virtud del Derecho nacional del Estado miembro afectado.

Además, por tener una particular trascendencia en contexto de la criminalidad terrorista, valoramos muy positivamente que la Directiva de 2017, imponga a todos los Estados miembros la obligación de garantizar mecanismos o protocolos que permitan la activación de estos servicios de apoyo en el marco de sus infraestructuras nacionales, con la finalidad de poder dar una respuesta inmediata en casos de emergencia (art. 24.4º). Los cuales habrán de prever una coordinación de las distintas autoridades, agencias y órganos competentes para ofrecer esa deseada respuesta global a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familiares inmediatamente después del atentado y durante el tiempo que sea necesario. Incluyendo la provisión de todos aquellos medios que sean necesarios para facilitar la identificación de las víctimas, y la comunicación a estas y sus familiares.

No obstante, al igual que hemos visto que ocurre con la regulación del resto de derechos que contempla la Directiva de 2017, también en este caso a la hora de delimitar el acceso a los servicios de apoyo para las víctimas del terrorismo, esta se remite a la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) sobre derechos de las víctimas. La cual a través de su articulado (art. 8), lo que persigue con un carácter más general que la primera, es garantizar que cualquier persona que haya sido víctima de un delito, pueda acudir a ellos para recibir la orientación jurídica, asistencia psicológica y apoyo social que necesite dirigida a superar posibles secuelas y prevenir una segunda victimización con ocasión de su participación en el proceso penal. Un extremo en el cual la Directiva con un criterio muy acertado a nuestro juicio, ha seguido las recomendaciones realizadas años atrás por el Consejo de Europa a los Gobiernos de los Estados miembros —Recomendación Nº R (2006) 8, de asistencia las víctimas de delitos—, sobre los estándares mínimos que deberían reunir estos servicios de apoyo para incorporarlos a su texto. Conforme a los cuales, estos servicios deberían «ser fácilmente accesibles; facilitar a las víctimas apoyo emocional, social y material, de forma gratuita antes, durante y tras la investigación o el proceso penal; ser totalmente competentes para tratar los problemas a los que se enfrentan las víctimas a las que ayudan; facilitarles información sobre sus derechos y los servicios disponibles; derivar a las víctimas a otros servicios cuando fuera necesario; y respetar la confidencialidad mientras se proporcione el servicio» (apartado 5.2).

Asimismo es importante destacar que aunque la prestación de este apoyo no se supedita en la Directiva de 2012/29/UE al hecho de que las víctimas hayan interpuesto denuncia previa ante la Policía o cualquier otra autoridad competente, sí reconoce que estas autoridades están en una posición privilegiada para informar a las víctimas sobre la posibilidad de recibir ese apoyo, facilitando y promoviendo el acceso a estos servicios asistenciales (43) . Razón por la cual, tal como veremos en el siguiente apartado, creemos que es imprescindible la formación de todas ellas, al tener una posición privilegiada a la hora de ofrecer de manera efectiva dicha información a las víctimas en la práctica. De manera que con arreglo a las dichas previsiones de la Directiva de 2012 (art. 9), se les encomienda que procedan a facilitar como mínimo a todas las víctimas información sobre sus derechos, en particular sobre la forma de acceder a los sistemas estatales de indemnización por los daños y perjuicios sufridos por el delito y sobre su papel en el proceso penal, preparándolas para su asistencia al juicio, brindándoles apoyo emocional y psicológico, así como orientación sobre cualquier cuestión de tipo práctico que puedan necesitar tras haber sufrido el delito.

Todo ello, sin perjuicio del apoyo que pueda ofrecer otro tipo de servicios especializados creados para atender a las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo. Un extremo que ha sido contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, mediante la creación de la Oficina de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo, que con ámbito nacional realiza funciones de información y asistencia en los términos previstos en el art. 51 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre (LA LEY 18062/2011), y art. 33 del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre (LA LEY 20475/2015), que desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril (LA LEY 6907/2015), del Estatuto de las víctima del delito,

y regula las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito. Considerándose un acierto, que más allá del ámbito de actuación nacional descrito, se contemple la posibilidad de que las víctimas del terrorismo, por razones de urgencia o de cercanía, puedan acudir a la Oficina de Asistencia a las Víctimas del Delito de su provincia, que en todo caso se habrá de coordinar con la primera.

Sin embargo, también en este ámbito del derecho a la asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo, el informe realizado por la Comisión —COM (2020) 619 final—, para evaluar la implementación de la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) por los Estados miembros detecta algunas deficiencias en cuanto a la aplicación de su art.24. Pues según se refiere, en Lituania no se han establecido servicios generales de apoyo a las víctimas, aunque existen servicios que abarcan ciertos aspectos como la asistencia jurídica, y tampoco la legislación de Luxemburgo, Polonia y Eslovenia parece indicar que estos servicios tengan capacidad de responder a las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo. Declarando que

«en dieciséis Estados miembros (Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Estonia, Finlandia, Croacia, Lituania, Letonia, Malta, Portugal, Polonia, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia) no parece haberse transpuesto de manera explícita la obligación de que los servicios de apoyo a las víctimas estén a disposición de estas inmediatamente después del atentado terrorista y durante el tiempo que sea necesario, aunque en muchos de tales Estados parece que ese aspecto sí se lleva a la práctica».

IV. La formación de los profesionales en contacto con las víctimas del terrorismo para hacer efectivos sus derechos ante el sistema penal

Para la efectiva aplicación en la práctica judicial del ambicioso catálogo de derechos reconocido a las víctimas del terrorismo que hemos examinado, consideramos que es imprescindible contar con la implicación activa de todas las personas (autoridades, funcionarios públicos, profesionales, etc.) que intervengan en el sistema penal y puedan tener cualquier tipo de contacto con ellas. Facilitándoles que adquieran las competencias y habilidades para ofrecerles una respuesta adecuada a sus necesidades y tratarlas con respeto, profesionalidad y empatía, y darles a conocer los servicios asistenciales existentes en su ámbito de actuación a los que puedan acudir para recibir ayuda.

Y aunque la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) relativa a la lucha contra el terrorismo, no contenga ninguna referencia en su articulado sobre esta cuestión, pensamos que ante esta laguna que presenta la norma, también aquí habría que acudir a las disposiciones que sobre ella contiene la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) sobre derechos de las víctimas, para tratar de llenar dicho vacío normativo. De modo que de acuerdo a sus disposiciones, los Estados miembros estarán obligados a garantizar dicha formación a las fuerzas de policía y personal judicial, abogados, fiscales y jueces, así como a los profesionales encargados de proporcionar apoyo a las víctimas y de los servicios de justicia reparadora (art. 25). Hasta el punto de haberla llegado a calificar como uno de los aspectos más positivos de la norma (44) .Y debiéndose considerar por tanto, como un pilar fundamental no sólo para mejorar su sensibilización y capacitación en este ámbito de la justicia penal, sino también para fomentar entre todos ellos la aplicación de unas buenas prácticas que permitan garantizar una adecuada protección y asistencia a las víctimas del terrorismo durante el curso de los procedimientos judiciales (45) .

La impartición de una formación adecuada de todas las personas que por su profesión puedan entrar en contacto con las víctimas del terrorismo en el desempeño de sus funciones se erige en un objetivo fundamental para responder mejor a las necesidades de las víctimas del terrorismo

Asimismo, y estrechamente ligada a la formación, la Directiva de 2012 obliga a todos los Estados a desarrollar campañas de información y sensibilización sobre los derechos de las víctimas, programas de investigación y educación, así como acciones de seguimiento para evaluar el impacto de las medidas para su apoyo y protección que hayan sido puestas en práctica (art. 26). Regulándose también la necesaria cooperación entre los Estados miembros para mejorar el acceso de las víctimas a todos sus derechos, que comprenderá al menos el intercambio de las mejores prácticas entre ellos, la consulta de casos individuales, y la posible asistencia de redes europeas que trabajen sobre aspectos relacionados directamente con los derechos de las víctimas, permitiéndoles ofrecer en cada momento la mejor respuesta a sus necesidades gracias a esa coordinación.

Por ello, una vez apuntada la importancia que debe ser otorgada a la formación, y la cooperación entre los distintos Estados para conseguir una defensa eficaz de las víctimas ante el

sistema penal, valoramos muy positivamente que la UE esté llevándolas a la práctica a través de diversas iniciativas. Apoyándose para ello en las disposiciones del Reglamento (UE) 1382/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre (LA LEY 21346/2013), por el que se establece el programa «Justicia» para el período 2014-2020 (46) , y el vigente Reglamento (UE) 2021/693, de 28 de abril (LA LEY 9835/2021), que tras derogar al anterior contempla su aplicación para el periodo 2021-2027 (47) . Al permitir bajo su vigencia, seguir desarrollando nuevas acciones de colaboración transnacional para mejorar los derechos de las víctimas en el sistema penal, ajustándose a los objetivos para el que fue creado: a) facilitar y respaldar la cooperación judicial en materia civil y penal; b) apoyar y promover la formación judicial, incluida la formación lingüística sobre terminología jurídica, con miras a fomentar una cultura jurídica y judicial común; y c) facilitar un acceso efectivo a la justicia para todos, incluyendo la promoción y el apoyo a los derechos de las víctimas de delitos, a la vez que se respetan los derechos de la defensa.

Lo que también se ha puesto en valor por la Comisión, a través de su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Garantizar la justicia en la UE: estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024» —COM (2020) 713 final—. En la que se expresa que los profesionales de la justicia en contacto con las víctimas no sólo deberían recibir formación para brindarles un mejor apoyo y comunicarse mejor con ellas teniendo en cuenta, en particular, las necesidades de las más vulnerables, sino que también deberían saber cómo identificar los procedimientos inadecuados y el uso de las herramientas disponibles para abordarlos.

De manera que en este punto, y en línea con nuestra defensa de la imprescindible formación de todas las personas que por su profesión puedan entrar en contacto con las víctimas del terrorismo en el desempeño de sus funciones, la Comisión reitera lo ya manifestado en su anterior Comunicación «Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)». Al expresar la necesidad de desarrollar actividades de formación «que lleguen de forma eficaz a todos los actores que están en contacto con las víctimas, como las autoridades judiciales y otro personal judicial en contacto con ellas, como abogados, fiscales, personal de los tribunales y personal de los centros penitenciarios y libertad vigilada». Y que en lo relativo a la función desarrollada por jueces, fiscales y abogados en su relación con las víctimas del terrorismo, también ha sido destacada por la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) para ofrecerles una mejor respuesta a sus necesidades (48) . Sin perjuicio de sugerir también la necesidad de reforzar la cooperación para el desarrollo de esta labor, con la Red Europea de Formación Judicial (REFJ) (49) y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEOL) (50) , que sin duda alguna estamos convencidos que redundará en una mejor comprensión de los derechos de las víctimas y en una mejor comunicación con ellas.

Pudiéndose concluir en relación a lo dicho, que la impartición de esta formación específica a todos estos colectivos se erige en un objetivo fundamental para responder mejor a las necesidades de las víctimas del terrorismo, pues «infunde conocimientos sobre las prácticas, las políticas y los procedimientos de emergencia, además de ampliar sus competencias generales y su confianza, aporta una mayor comprensión de las funciones individuales y de los colaboradores, y permite asimismo identificar lagunas o limitaciones en los planes, protocolos y procedimientos, creando así oportunidades para poner en común sus experiencias» (51) .

V. Conclusiones

Tras analizar la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo (LA LEY 4537/2017), relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI (LA LEY 8400/2002) del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, podemos afirmar que con ella se inaugura un nuevo camino para ofrecer un tratamiento específico a las víctimas de este fenómeno en el Derecho de la UE, y articular a su favor un amplio catálogo general de sus derechos procesales y extraprocesales, que sigue los pasos ya dados por el legislador comunitario en esta línea para otros colectivos especialmente vulnerables.

Por ello consideramos que la Directiva de 2017 representa un importante avance para la construcción de un nuevo estatuto jurídico para las víctimas del terrorismo, al establecer las bases para configurar unas normas de carácter mínimo a escala de la Unión sobre los derechos que estas deben tener reconocidos en sus relaciones con el sistema de justicia penal, tras sufrir un atentado terrorista. Poniendo además en valor, que este catálogo de derechos analizado en las páginas precedentes, haya sido desarrollado en la norma europea adaptándolo adecuadamente a las necesidades y características específicas que concurren en este colectivo en atención a su vulnerabilidad. Con el fin que tras ser evaluadas en cada caso, puedan comprender y seguir los procesos judiciales incoados por los delitos de terrorismo, recibir protección en relación a su seguridad e intimidad, acceder a los servicios de apoyo con carácter

inmediato tras el atentado y durante el tiempo después que sea necesario, así como recibir una indemnización justa y adecuada por los daños y perjuicios sufridos.

Cuestión esta última relativa a la indemnización, que como se ha comprobado en este estudio, reviste especial interés en el caso de situaciones transfronterizas, cuando la víctima reside en un Estado miembro diferente a aquel donde haya sido cometido el delito de terrorismo. En las cuales, la Directiva de 2017 con remisión a las disposiciones de la Directiva 2004/80/CE (LA LEY 5297/2004), prevé que cuando resulte imposible hacer efectiva esa indemnización con cargo a los bienes del obligado al pago, por haber sido declarada su insolvencia, no ser identificado o estar en paradero desconocido, se les facilite subsidiariamente acceso a una compensación económica justa y adecuada a cargo de fondos públicos, en cualquiera de los Estados miembros de la UE.

No obstante, analizado el ambicioso catálogo de derechos que regula la Directiva de 2017 para las víctimas del terrorismo, y tras evaluar las consideraciones realizadas por la Comisión Europea en los respectivos informes emitidos sobre la aplicación de esta norma en 2020 y 2021 con arreglo a su art. 29, también debe destacarse como conclusión de este trabajo que la implementación de estos derechos no ha sido satisfactoria en todos los Estados miembros, al no haber adoptado las disposiciones necesarias para hacerlos efectivos en sus respectivos ordenamientos nacionales en los términos previstos por la norma comunitaria. Si bien en relación a nuestro país, sí que podemos considerarlos implementados, en la medida que la normativa española representada por la Ley 29/2011, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, y su reglamento de desarrollo aprobado por el RD 671/2013 (LA LEY 14925/2013), complementada además por las disposiciones que integran el estatuto jurídico de las víctimas del delito —Ley 4/2015 (LA LEY 6907/2015) y RD 1109/2015 (LA LEY 20475/2015)—, puede ser calificada como una de las más avanzadas de la UE al cumplir sobradamente esos estándares mínimos.

Debiéndose apuntar por último, el carácter necesario e imprescindible que debe desempeñar la formación de las autoridades y profesionales en contacto con las víctimas del terrorismo, a la hora de hacer efectivos estos derechos en la práctica judicial. Pues pese a que sobre este extremo no se pronuncia la Directiva de 2017, si lo hace la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012) con arreglo a la cual debe interpretarse la primera.

VI. Bibliografía

- CENTRO EUROPEO DE ASESORAMIENTO PARA LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO, *Manual de la UE sobre víctimas del terrorismo*, 2021. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-03/eu_handbook_es.pdf [Consulta: 01-09-2023].
- CISNEROS TRUJILLO, C., «El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España», *La Ley Penal*, nº 133, julio-agosto 2018:1-25.
- COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. *Lucha contra el terrorismo y promoción y protección de derechos humanos ante los tribunales. Orientación a jueces, fiscales y abogados sobre la aplicación de la Directiva (UE) 2017/441 de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo*, 2020. Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/11/digital-ICJ-guidance-counterterrorism-ESP-2020.pdf> [Consulta: 01-09-2023].
- DE HOYOS SANCHO, M., «Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012), 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*, nº 34, 2014: 1-53.
- FIODOROVA, A., *La víctima en el proceso: perspectiva nacional y europea*, Aranzadi, 2023.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, M. J., «Protección y apoyo a las víctimas del terrorismo durante el procedimiento judicial», en PAYÁ SANTOS, C. A., LUQUE JUAREZ, J. M. (dirs.): *Repercusiones de la radicalización yihadista en la seguridad europea, mediterránea y latinoamericana*, Aranzadi, 2023: 181-200.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, M. J., *Código de los Derechos de las Víctimas* (3ª ed.), Instituto Andaluz de Administración Pública, 2019. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/libros/derechoVictimas/> [Consulta: 01-09-2023].
- GARCÍA RODRÍGUEZ, M. J., «Evaluación individual de las víctimas para determinar sus necesidades especiales de protección y asistencia en el marco del proceso penal», *Revista General de Derecho Procesal*, Nº 41, 2017: 1-41.

- GARCÍA RODRÍGUEZ, M. J., «El nuevo estatuto de las víctimas del delito en el proceso penal según la Directiva Europea 2012/29/UE, de 25 de octubre (LA LEY 19002/2012), y su transposición al ordenamiento jurídico español», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Nº 18, 2016: 1-84. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-24.pdf> [Consulta: 01-09-2023].
- GARCÍA RODRÍGUEZ, M. J., «Nuevos progresos para garantizar la protección de las víctimas de delitos y sus derechos en el espacio judicial europeo», *La Ley Unión Europea*, nº 14, abril 2014: 1-17.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, M. J., «Marco jurídico y nuevos instrumentos para un sistema europeo de indemnización a las víctimas de delitos», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, Nº 1980-81, 15 de enero 2005: 7-32.
- GÓRRIZ ROYO, E., «Contraterrorismo emergente a raíz de la reforma penal de LO 1/2019 de 20 de febrero (LA LEY 2044/2019) y de la Directiva 2017/541/UE (LA LEY 4537/2017): ¿europeización del Derecho penal del enemigo?», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 22, 2020: 1-55. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/22/recpc22-01.pdf> [Consulta: 01-09-2023].
- HEREDERO ORTÍZ DE LA TABLA, L., *La protección legal a las víctimas del terrorismo en España: nuevos retos y perspectivas*, Aranzadi, 2019.
- LADRÓN DE GUEVARA PASCUAL, C., *Avances y carencias en la protección jurídica a las víctimas del terrorismo*, Colex, 2021.
- LÓPEZ JACOISTE, E., «La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros», *Revista de Estudios Europeos*, nº 67, 2016: 47-71.
- MUÑOZ ESCANDELL, I., *Estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en Europa: Estudio de Derecho Comparado*, ALDE. Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2017. Disponible en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/06/Estatuto-juri%CC%81dico-de-las-vi%CC%81ctimas.pdf?id=3145> [Consulta: 01-09-2023].
- PEREIRA PUIGVERT, S., «Normas mínimas para las víctimas de delitos: análisis de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012). Especial referencia al derecho de información y apoyo», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 30, 2013: 1-21.
- PÉREZ RIVAS, N., «Los derechos de las víctimas en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012)», *Boletín CeDe UsC*, Vol. II, febrero 2014: 1-10.
- PIERNAS LÓPEZ, J. J., «La vuelta de la UE a reaccionar frente a atentados y la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) relativa a la lucha contra el terrorismo», *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 44, 2018: 55-93.
- SALINERO ALONSO, C., «Las víctimas de delitos en el espacio judicial europeo: Hacia una necesaria protección de sus derechos», en PÉREZ ÁLVAREZ, F., (ed.), NUÑEZ PAZ, M., GARCÍA ALFARAZ, A. I. (coords.): «*Universitas Vitae*» *Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, Universidad de Salamanca, 2007: 691-727.
- RÍOS MARTÍN, J. C., «El encuentro personal entre quienes asesinaron perteneciendo a ETA y quienes sufrieron el horror injustificado. Descripción, análisis y reflexiones», en PASCUAL RODRÍGUEZ, E., (Coord.): *Los ojos del otro. Encuentros restaurativos entre víctimas y ex miembros de ETA*, Sal Terrae, 2013: 185-234.
- SANZ HERMIDA, Á. M., *Víctimas de delitos: derechos, protección y asistencia*, Iustel, 2009.
- TAMARIT SUMALLA, J. M., «Una lectura victimológica del Estatuto jurídico de las víctimas», *Cuadernos Penales José María Lidón*, Nº 13, 2017: 115-138.
- TAMARIT SUMALLA, J. M., «¿Hasta qué punto cabe pensar victimológicamente el sistema penal?», en TAMARIT SUMALLA, J. M. (coord.), *Estudios de Victimología. Actas del I Congreso Español de Victimología*, Tirant lo Blanch, 2005: 27-45.
- VIDAL FERNÁNDEZ, B., «Instrumentos procesales penales. Protección de las víctimas en el proceso penal», en JIMENO BULNES, M. (Coord.): *Nuevas aportaciones al espacio de libertad, seguridad y justicia: hacia un derecho procesal europeo de naturaleza civil y penal*, Comares, 2014: 153-173.

(1) M.J. García Rodríguez, «Nuevos progresos para garantizar la protección de las víctimas de delitos y sus derechos en el espacio judicial europeo», *La Ley*:

- (2) DO L 88, de 31.03.2017, pp. 6-21, y para una versión concordada y anotada M.J. García Rodríguez, *Código de los Derechos de las Víctimas* (3ª ed.), Instituto Andaluz de Administración Pública, 2019, pp. 349-355. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/libros/derechoVictimas/> [Consulta: 01-09-2023].
- (3) J.J. Piernas López, «La vuelta de la UE a reaccionar frente a atentados y la Directiva (UE) 2017/541 (LA LEY 4537/2017) relativa a la lucha contra el terrorismo», *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 44, 2018, p. 90.
- (4) M.J. García Rodríguez, «Protección y apoyo a las víctimas del terrorismo durante el procedimiento judicial», en C.A. Payá Santos y J.M. Luque Juárez (dirs.), *Repercusiones de la radicalización yihadista en la seguridad europea, mediterránea y latinoamericana*, Aranzadi, 2023, p. 182.
- (5) C. Ladrón de Guevara Pascual, *Avances y carencias en la protección jurídica a las víctimas del terrorismo*, Colex, 2021, p. 151.
- (6) DO L 315 de 14.11.2012, pp. 57-73, y en M.J. García Rodríguez, *Código de los Derechos...*, op. cit., pp. 229-260.
- (7) DO L 261 de 06.08.2004, pp. 15-18, y en M.J. García Rodríguez, *Código de los Derechos...*, op. cit., pp. 335-342.
- (8) COM (2020) 258 final. Bruselas, 24.06.2020.
- (9) COM (2020) 619 final. Bruselas, 30.09.2020.
- (10) COM (2021) 701 final. Bruselas, 18.11.2021.
- (11) A. Fiodorova, *La víctima en el proceso: perspectiva nacional y europea*, Aranzadi, 2023, p. 111.
- (12) STJUE 28 de junio de 2007 (LA LEY 41930/2007) (Sala Tercera), Dell'Orto, C-467/05 (ECLI:EU:C:2007:395), ap. 54. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-467/05> [Consulta: 01-09-2023].
- (13) STJUE 21 de octubre de 2010 (LA LEY 175880/2010) (Sala Segunda), Eredics y Sápi, C-205/09 (ECLI:EU:C:2010:623), apartado 30. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-205/09> [Consulta: 01-09-2023].
- (14) M.J. García Rodríguez, «Protección y apoyo a las víctimas del terrorismo...», op. cit., p. 183.
- (15) I. Muñoz Escandell, *Estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en Europa: Estudio de Derecho Comparado*, ALDE. Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2017, p. 6. Disponible en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/06/Estatuto-juri%CC%81dico-de-las-vi%CC%81ctimas.pdf?id=3145> [Consulta: 01-09-2023].
- (16) C. Ladrón de Guevara Pascual, *Avances y carencias en la protección jurídica a las víctimas...*, op. cit., p. 156.
- (17) M.J. García Rodríguez, «El nuevo estatuto de las víctimas del delito en el proceso penal según la Directiva Europea 2012/29/UE, de 25 de octubre (LA LEY 19002/2012), y su transposición al ordenamiento jurídico español», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Nº 18, 2016, p. 15. Disponible en: <http://criminnet.ugr.es/recpc/18/recpc18-24.pdf> [Consulta: 01-09-2023].
- (18) S. Pereira Puigvert, «Normas mínimas para las víctimas de delitos: análisis de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012). Especial referencia al derecho de información y apoyo», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 30, 2013, p. 17.
- (19) Centro Europeo de Asesoramiento para las Víctimas del Terrorismo, *Manual de la UE sobre víctimas del terrorismo*, 2021, pp. 11 y 12. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-03/eu_handbook_es.pdf [Consulta: 01-09-2023].
- (20) European Network on Victims' Rights (ENVR). Disponible en: <https://envr.eu/> [Consulta: 01-09-2023].
- (21) C. Ladrón de Guevara Pascual, *Avances y carencias en la protección jurídica...*, op. cit., p. 152.
- (22) EU Centre of Expertise for Victims of Terrorism. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en [Consulta: 01-09-2023].
- (23) E. Górriz Royo, «Contraterrorismo emergente a raíz de la reforma penal de LO 1/2019 de 20 de febrero (LA LEY 2044/2019) y de la Directiva 2017/541/UE (LA LEY 4537/2017): ¿europeización del Derecho penal del enemigo?», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 22-01, 2020, p. 25.
- (24) E. López Jacoiste, «La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros», *Revista de Estudios Europeos*, Nº 67, 2016a *Ley Unión Europea*, Nº 14, 2016, p. 67.
- (25) C. Cisneros Trujillo, «El rol y los derechos de las víctimas del terrorismo en España», *La Ley Penal*, Nº 133, julio-agosto 2018, p. 7.
- (26) N. Pérez Rivas, «Los derechos de las víctimas en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012)», *Boletín CeDe UsC*, Vol. II,

- (27) J.M. Tamarit Sumalla, «¿Hasta qué punto cabe pensar victimológicamente el sistema penal?», en J.M. Tamarit Sumalla, (coord.): *Estudios de Victimología. Actas del I Congreso Español de Victimología*, Tirant lo Blanch, 2005, p. 38.
- (28) J.C. Ríos Martín, «El encuentro personal entre quienes asesinaron perteneciendo a ETA y quienes sufrieron el horror injustificado. Descripción, análisis y reflexiones», en E. Pascual Rodríguez (coord.): *Los ojos del otro. Encuentros restaurativos entre víctimas y ex miembros de ETA*, Sal Terrae, 2013, pp. 185 y ss.
- (29) M.J. García Rodríguez, «El nuevo estatuto de las víctimas...», *op. cit.*, p. 17.
- (30) M.J. García Rodríguez, *Código de los Derechos...*, *op. cit.*, pp. 87-106.
- (31) *Vid.* Recomendación Nº R (2018) 8, adoptada por el Comité de Ministros el 3 de octubre de 2018 en la 1326ª reunión de los Delegados de los Ministros (traducción no oficial encargada y revisada por el Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco). Disponible en: <https://www.euforumrj.org/sites/default/files/2019-12/spanish-coe-rec-2018.pdf> [Consulta: 01-09-2023].
- (32) M.J. García Rodríguez, «Protección y apoyo a las víctimas del terrorismo...», *op. cit.*, p. 187.
- (33) L. Heredero Ortíz de la Tabla, L., *La protección legal a las víctimas del terrorismo en España: nuevos retos y perspectivas*, Aranzadi, 2019, p. 314.
- (34) M.J. García Rodríguez, «Evaluación individual de las víctimas para determinar sus necesidades especiales de protección y asistencia en el marco del proceso penal», *Revista General de Derecho Procesal*, Nº 41, 2017, p. 22.
- (35) J.M. Tamarit Sumalla, «Una lectura victimológica del Estatuto jurídico de las víctimas», *Cuadernos Penales José María Lidón*, Nº 13, 2017, p. 124.
- (36) M. De Hoyos Sancho, «Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE (LA LEY 19002/2012), 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*, Nº 34, 2014, p. 23.
- (37) M.J. García Rodríguez, «Marco jurídico y nuevos instrumentos para un sistema europeo de indemnización a las víctimas de delitos», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, Nº 1980-81, 15 de enero 2005, p. 22.
- (38) Á.M. Sanz Hermida *Víctimas de delitos: derechos, protección y asistencia*, Iustel, 2009, p. 69.
- (39) DO L 125, de 12 de mayo de 2006, pp. 25-30, y en M.J. García Rodríguez, *Código de los Derechos...*, *op. cit.*, pp. 343-348.
- (40) M.J. García Rodríguez, «Marco jurídico y nuevos instrumentos para un sistema europeo de indemnización...», *op. cit.*, p. 25.
- (41) C. Salinero Alonso, «Las víctimas de delitos en el espacio judicial europeo: Hacia una necesaria protección de sus derechos», F. Pérez Álvarez (ed.), M. Nuñez Paz y A.I. García Alfaraz (coords.): «*Universitas Vitae*» *Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, Universidad de Salamanca, 2007, p. 726.
- (42) STJUE 16 de julio de 2020 (LA LEY 69246/2020) (Gran Sala), Presidencia del Consiglio dei Ministri y BV, C-129/19 (ECLI:EU:C:2020:566 (LA LEY 69246/2020)), apartado 69. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&td=ALL&num=C-129/19> [Consulta: 01-09-2023].
- (43) M.J. García Rodríguez, «Nuevos progresos para garantizar la protección de las víctimas...», *op. cit.*, p. 52.
- (44) B. Vidal Fernández, «Instrumentos procesales penales. Protección de las víctimas en el proceso penal», en M. Jimeno Bulnes (coord.): *Nuevas aportaciones al espacio de libertad, seguridad y justicia: hacia un derecho procesal europeo de naturaleza civil y penal*, Comares, 2014, p. 168.
- (45) M.J. García Rodríguez, «Nuevos progresos para garantizar la protección de las víctimas...», *op. cit.*, p. 53.
- (46) DO L 354 de 28. 12.2013, pp. 73-83.
- (47) DO L 156 de 05.05.2021, pp. 21-38.
- (48) Comisión Internacional de Juristas. *Lucha contra el terrorismo y promoción y protección de derechos humanos ante los tribunales. Orientación a jueces, fiscales y abogados sobre la aplicación de la Directiva (UE) 2017/441 de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo*, 2020, pp. 10 y 11. Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/11/digital-ICJ-guidance-counterterrorism-ESP-2020.pdf> [Consulta: 01-09-2023].
- (49) Red Europea para la Formación Judicial. Disponible en: <https://ejtn.eu/> [Consulta: 01-09-2023].
- (50) Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial. Disponible en: <https://www.cepol.europa.eu/es> [Consulta: 01-09-2023].
- (51) Centro Europeo de Asesoramiento para las Víctimas del Terrorismo, *Manual de la UE sobre víctimas del terrorismo...*, *op. cit.*, p. 35.