



# Afrontar el pasado para construir el futuro:

Verdad, Justicia y Reparación  
en el contexto del País Vasco

**AMNISTÍA**  
INTERNACIONAL



**Amnistía Internacional es una organización global e independiente formada por más de 7 millones de personas que actúan contra la injusticia defendiendo los derechos humanos en todo el mundo.**

**Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.**

**Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.**

© Amnistía Internacional España

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Fecha de cierre del informe: 10 de febrero de 2017

Amnistía Internacional España  
C/ Fernando VI, 8 – 1º izda  
28004 Madrid  
Tel.: 91 3101277

Este informe puede descargarse en: [www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

*Foto de portada:*

*Interior del puente de La Salve, Bilbao, con una obra que representa la memoria, el futuro, la diversidad, el entendimiento, la pluralidad, la empatía, la tolerancia y la convivencia. © Juan Carlo Giménez Elorriaga*

# ÍNDICE

<b>1.INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
Metodología	7
<b>2.CONTEXTO HISTÓRICO</b>	<b>9</b>
Violaciones y abusos de derechos humanos cometidos durante los años en los que ETA actuaba (1960-2011)	9
Preocupaciones de derechos humanos sobre ETA y otros grupos armados en democracia	11
Preocupaciones de derechos humanos sobre la actuación del Estado desde 1976 hasta la actualidad	13
<b>3. LA SITUACIÓN TRAS EL ANUNCIO DEL CESE DE LA VIOLENCIA DE ETA</b>	<b>15</b>
Los derechos a la verdad, la justicia y la reparación	15
¿Han obtenido verdad, justicia y reparación todas las víctimas de ETA?	17
Derecho a la verdad	18
Derecho a la justicia	20
Derecho a la reparación	24
Los derechos a la verdad, la justicia y la reparación no se reconocen para las víctimas de tortura	26
Derecho a la verdad	27
Derecho a la justicia	29
derecho a la reparación	31
Asegurar la prevención e investigación de los casos de tortura y otros malos tratos a manos de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	34
Los derechos a verdad, justicia, y reparación en relación con las víctimas de otros grupos armados	36
Derecho a la verdad	37

Derecho a la justicia	37
Derecho a la reparación	38
Denegación de ayudas a víctimas de los GAL y del BVE	38

#### **4.UNA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA NO ACORDE CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

**40**

Adaptar la legislación penal antiterrorista a los estándares internacionales de derechos humanos	40
Mal comienzo: unas leyes antiterroristas que fueron cuestionadas por el Tribunal Constitucional	41
Las sucesivas reformas del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no se ajustan a los estándares internacionales de derechos humanos	41
La problemática definición de los delitos de terrorismo en el Código Penal	42
La ampliación de la tipificación de actos de colaboración	43
La provocación, el enaltecimiento y la apología del terrorismo	43
La detención en régimen de incomunicación	44
Una política de excepción también en materia penitenciaria	45
Política de dispersión	45
Régimen de internamiento cerrado	47
La Ley de Partidos Políticos	48

#### **5.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**49**

Sobre las víctimas de ETA	49
Víctimas de los GAL y otros grupos armados	50
Sobre víctimas de la tortura	50
Una legislación excepcional antiterrorista que dura décadas	51
Recomendaciones	52

# 1. INTRODUCCIÓN

## **Los derechos humanos como hoja de ruta en el proceso que se está viviendo en el País Vasco: verdad, justicia y reparación para todas las víctimas de violaciones y abusos a los derechos humanos.**

El 20 de octubre de 2011, ETA (Euskadi Ta Askatasuna) anunció el cese definitivo de la violencia, aunque no su disolución.<sup>1</sup> Tras este último anuncio, ETA deja tras de sí una prolongada campaña de homicidios deliberados y arbitrarios, toma de rehenes y otros graves abusos a los derechos humanos<sup>2</sup> cometidos contra miles de personas y contraviniendo las normas y estándares del derecho internacional humanitario y de derechos humanos. Hasta 2009, ETA asesinó a más de 800 personas, a las que habría que sumar los heridos y las víctimas de otros abusos de derechos humanos. Una cifra de muertes que se eleva a más de 900 si tenemos en cuenta los asesinatos cometidos por otros grupos armados afines a ETA o parapoliciales, o en respuesta a ella. Durante estos años, han sido numerosas las denuncias de tortura y otros malos tratos por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley dentro del contexto de la lucha contra el terrorismo, especialmente durante la aplicación del régimen de incomunicación. La falta de adecuación del delito de tortura del Código Penal español a la definición establecida por la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como la legislación y medidas adoptadas en materia antiterrorista han suscitado diversas preocupaciones entre los organismos internacionales de derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Con motivo de este anuncio, Amnistía Internacional hizo público un pronunciamiento que se encuentra disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-el-anuncio-de-eta-sobre-el-cese-definitivo-de-su-actividad-armada-una-oportunidad-para-los-derechos-humanos>.

<sup>2</sup> Amnistía Internacional utiliza el término “violaciones” de derechos humanos en su sentido legal, específicamente para referirse a actos u omisiones de los gobiernos que “violan” (contravienen) sus obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Amnistía Internacional utiliza el término “abusos” de los derechos humanos para referirse a los actos de grupos armados y otros actores no estatales que infringen el derecho a la vida u otros derechos humanos pero sobre los cuales no se aplica directamente el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, en algunos casos, cuando actores no estatales armados cometen abusos de derechos humanos, puede haber también violaciones de derechos humanos por parte del Estado, conectados con los actos del grupo armado. Por ejemplo, cuando el Estado no ha ejercido la debida diligencia para prevenir este acto a pesar de tener conocimiento de la amenaza en cuestión, o cuando el Estado no lleva a cabo una efectiva investigación o no lleva a los responsables ante la justicia y los somete a un juicio justo. La utilización de los términos “violación” o “abuso” por Amnistía Internacional no implica ninguna diferencia en relación a la gravedad de dichos actos y la gravedad del impacto sobre las víctimas. Amnistía Internacional condena categóricamente y se opone a los ataques de grupos armados y de actores no estatales dirigidos a la destrucción de los derechos humanos. Estos ataques, sin entrar en su consideración legal como “abusos” o “violaciones” de derechos humanos, pueden causar un daño devastador a las víctimas; los Estados pueden y deben actuar tanto a nivel internacional como nacional para proteger contra estos ataques, respetando y cumpliendo con los derechos de las víctimas.

Amnistía Internacional ha condenado sin reservas e incondicionalmente los atentados y otros abusos a los derechos humanos cometidos por ETA contra amplios sectores de la población, y ha rechazado de forma categórica cualquier argumento u objetivo que pretenda justificar sus acciones. Amnistía Internacional también recuerda que los Estados tienen el deber y la obligación de adoptar medidas para impedir estos atentados y proteger a las personas que estén bajo su jurisdicción, investigar estos crímenes, llevar a los responsables ante la justicia mediante procedimientos justos y garantizar una pronta y adecuada reparación a las víctimas. Las autoridades españolas deben estudiar la adopción de medidas legislativas y de otro tipo con el fin de garantizar la no repetición de este tipo de crímenes. En su obligación y deber de proteger a sus ciudadanos y ciudadanas contra los actos de terrorismo, los Estados tienen asimismo la obligación de respetar el derecho internacional de los derechos humanos en todas las medidas de ámbito legislativo o de otro tipo que adopten.

En 2012, tras el cese de la violencia de ETA, Amnistía Internacional solicitó a las autoridades que asegurasen que los derechos humanos fuesen la hoja de ruta en la nueva situación en el País Vasco, al margen de cualquier tipo de consideración política. Con esta idea como mensaje principal, en junio de 2012, una delegación de Amnistía Internacional mantuvo encuentros con autoridades del gobierno vasco y con representantes de los grupos parlamentarios para presentar una *Agenda de Derechos Humanos*.<sup>3</sup> La organización también mantuvo un encuentro con miembros de la izquierda abertzale, aún sin representación en el Parlamento vasco, para solicitarles, entre otras cosas, su condena a los actos terroristas y el apoyo expreso a las iniciativas internacionales a favor de las víctimas. En 2013, mantuvo nuevamente encuentros con las autoridades del Parlamento y el gobierno del País Vasco.<sup>4</sup> Igualmente, dentro del trabajo con los grupos políticos de cara a las elecciones celebradas en diciembre de 2015, Amnistía Internacional también pidió a todos los partidos políticos de ámbito estatal un compromiso con los derechos humanos como hoja de ruta en el País Vasco, que asegurase que la legislación y la práctica españolas se alinean completamente con los estándares internacionales de derechos humanos.<sup>5</sup>

Durante los últimos años, las autoridades vascas han adoptado e impulsado varias iniciativas para abordar la situación de las víctimas en el País Vasco. El 11 de junio de 2013, el gobierno vasco presentó el Plan de Paz y Convivencia, aprobado en noviembre de ese mismo año, que pretendía ser una hoja de ruta para el fin de la violencia y la superación de lo sucedido en el País Vasco. Previamente, anteriores gobiernos también habían adoptado iniciativas en este sentido. Sin embargo, a nivel estatal y durante la décima legislatura (2011-2016), no ha habido ningún gesto expreso de colaboración en este proceso por parte del gobierno central.

---

<sup>3</sup> Véase: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/06/08/paisvasco/1339181077\\_193893.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/06/08/paisvasco/1339181077_193893.html). Informe disponible en: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/Agenda\\_Pais\\_Vasco2013?CMD=VEROBJ&MLKOB=32870854747](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/Agenda_Pais_Vasco2013?CMD=VEROBJ&MLKOB=32870854747).

<sup>4</sup> Véase: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/08/paisvasco/1368037010\\_409512.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/08/paisvasco/1368037010_409512.html). Se volvió a entregar el documento de Amnistía Internacional: *País Vasco: Una agenda de Derechos Humanos*. Disponible en: [https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Agenda\\_Pais\\_Vasco2013.pdf](https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Agenda_Pais_Vasco2013.pdf).

<sup>5</sup> Véase: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/EUR4180015-26196%20Decalogo%20Elecciones%20Generales%202015?CMD=VEROBJ&MLKOB=33411052828>.

El 24 de noviembre de 2016, tras las elecciones autonómicas celebradas en el mes septiembre, fue investido como Lehendakari el Sr. Íñigo Urkullu, del Partido Nacionalista Vasco, tras el apoyo obtenido por parte del Partido Socialista de Euskadi. Ambos partidos firmaron un acuerdo de fecha 21 de noviembre de 2016,<sup>6</sup> sentando los compromisos y objetivos de la XI legislatura. Entre éstos, el compromiso de continuar con las políticas públicas de verdad, justicia y reparación para todas las víctimas, con la continuidad de las iniciativas legislativas emprendidas por el anterior ejecutivo vasco, así como el anuncio de un “Plan Integral de Convivencia y Derechos Humanos para la Legislatura 2016-2020”.

En la primera parte de este documento, tomando como referencia el derecho de todas las víctimas de violaciones y abusos de derechos humanos a la verdad, a un recurso efectivo y a obtener reparación adecuada, Amnistía Internacional evalúa la respuesta de las autoridades estatales y de las autoridades del País Vasco, tanto hacia las víctimas de ETA y de otros grupos armados, como a las víctimas de tortura y otros malos tratos a manos de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, dentro del contexto de la violencia vivida en el País Vasco. Para ello, Amnistía Internacional ha tenido en cuenta las obligaciones contraídas por el Estado español en el marco internacional de los derechos humanos.

En una segunda parte del informe, Amnistía Internacional reitera sus preocupaciones en relación a la legislación española en materia antiterrorista, incluyendo la política penitenciaria, y pide que la misma sea acorde con los estándares internacionales de derechos humanos.

Transcurridos cinco años desde que ETA anunciase el cese de la violencia, siguen quedando cuestiones sin resolver, tal y como revelan los diferentes estudios que se han desarrollado a iniciativa de autoridades del País Vasco, organizaciones de víctimas y organizaciones de derechos humanos. Con las recomendaciones contenidas en este informe dirigidas tanto a las autoridades centrales como a las del País Vasco, Amnistía Internacional espera poder contribuir a la vigencia de los derechos humanos en el País Vasco a través de una legislación respetuosa con los estándares de derechos humanos, y al reconocimiento y reparación de todas las víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación.

## **METODOLOGÍA**

Durante los últimos años, Amnistía Internacional ha estado haciendo un seguimiento de las iniciativas del gobierno vasco dentro del Plan de Paz y Convivencia. En julio de 2014, la organización mantuvo encuentros con autoridades del País Vasco, incluyendo representantes del gobierno vasco y de los grupos políticos con representación en el Parlamento vasco, y el Ararteko. También se reunió con organizaciones que representaban a víctimas de ETA y con la organización de familiares de presos Etxerat. Asimismo, se entrevistó con víctimas de violaciones de derechos humanos por agentes de las fuerzas de seguridad.

A nivel estatal, Amnistía Internacional mantuvo una reunión con el fiscal de la Audiencia Nacional. En relación a la política penitenciaria, mantuvo una reunión con un juez de

---

<sup>6</sup> “Pilares para construir una Euskadi con más y mejor empleo, más equilibrio social, más convivencia y más y mejor autogobierno”: <http://www.lainformacion.com/2016/11/21/acuerdo-pnv-pse.pdf?hash=cfb362c2cee69f7d11805b71f6575ec31e214161>

vigilancia penitenciaria del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria y con un responsable de Instituciones Penitenciarias.

Además de estas entrevistas, Amnistía Internacional ha tenido en cuenta la información contenida en otras fuentes. Por un lado, ha consultado la información pública disponible: informes encargados por el gobierno vasco, el Ararteko y los realizados por colectivos de víctimas de terrorismo y universidades. Por otro, ha tenido en consideración los informes elaborados a petición de los colectivos de víctimas de terrorismo por la Presidencia de la Audiencia Nacional y la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Si bien el grueso del informe se cerró en julio de 2016, se han realizado algunas revisiones en relación a su actualización con cuestiones sobrevenidas a la finalización de la investigación.

# 2. CONTEXTO HISTÓRICO

## VIOLACIONES Y ABUSOS DE DERECHOS HUMANOS COMETIDOS DURANTE LOS AÑOS EN LOS QUE ETA ACTUABA (1960-2011)

La constitución de ETA se remonta a 1959,<sup>7</sup> en la etapa del franquismo (1939-1975), e inicia su acción violenta a principios de los años sesenta. En 1968, ETA cometió sus primeros asesinatos con la muerte de dos miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, aunque también se le atribuye a ETA la muerte de una niña de 22 meses al explotar una bomba en una consigna de la estación de Amara en San Sebastián en 1960.<sup>8</sup> Tras los asesinatos de 1968, el gobierno declaró el estado de excepción en Guipúzcoa, al que sucederían cuatro más durante estos últimos años del franquismo.<sup>9</sup> En diciembre de 1970 se celebró un consejo de guerra conocido como el Proceso de Burgos contra 16 miembros de ETA, de los cuales 6 fueron sentenciados a muerte, condenas que fueron conmutadas ante la presión internacional.<sup>10</sup> Los atentados de ETA continuaron durante estos años. En septiembre de 1974, la explosión de un artefacto colocado en una cafetería junto a la Dirección General de Seguridad en Madrid provocó la muerte de 12 personas y dejó más de 80 heridos. Desde 1975, también operaron otros grupos parapoliciales o afines al franquismo que cometieron diversos atentados, algunos todavía sin esclarecer.

Entre abril y julio de 1975, tras la declaración del estado de excepción en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, Amnistía Internacional recibió numerosos informes de detenciones masivas acompañadas de malos tratos y tortura de manera sistemática. También se recogieron denuncias de personas que fueron ilegalmente transferidas a estas provincias desde Navarra y Álava, y sometidas a juicios sin garantías. El 27 de septiembre de 1975, dos miembros de ETA político-militar fueron condenados a muerte y ejecutados junto con tres miembros del Frente Revolucionario Antifascista y Patriota (FRAP), tras un proceso sumario en el que no se respetaron las garantías de juicio justo.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Si bien hay diferentes fechas, Amnistía Internacional toma el 31 de julio de 1959, cuando se comunicó al presidente del País Vasco en el exilio, José Antonio Aguirre, la constitución de ETA.

<sup>8</sup> Begoña Urroz Ibarrola ha sido oficialmente reconocida como víctima de ETA. Otras fuentes atribuyen esta muerte a un atentado del Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación (DRIL).

<sup>9</sup> Decreto-ley 8/1968, de 3 de agosto, por el que se declara el estado de excepción en la provincia de Guipúzcoa. El estado de excepción fue posteriormente prorrogado a través de la aprobación del Decreto-ley 12/1968, de 31 de octubre, por el que se prorroga el estado de excepción en la provincia de Guipúzcoa, durante tres meses más. Hasta 1975, el gobierno establecería el estado de excepción hasta en cinco ocasiones.

<sup>10</sup> El secretario general de Amnistía Internacional viajó a Madrid para solicitar que se conmutaran esas penas de muerte.

<sup>11</sup> Se ejecutó a tres miembros del FRAP: José Humberto Baena, José Luis Sánchez Bravo y Ramón García Sanz; y a dos miembros de ETA político-militar: Juan Paredes Manot (Txiki) y Angel Otaegui. Véase Amnistía Internacional: Annual Report, 1975-1976. Puede ser consultado sólo en inglés en <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/0001/1976/en/>, págs. 166 y ss.

Durante este periodo, Amnistía Internacional manifestó públicamente su preocupación por las sistemáticas torturas y los malos tratos durante los interrogatorios a personas detenidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado;<sup>12</sup> se opuso a la pena de muerte, y a la utilización de jurisdicción militar para juzgar algunos delitos, entre ellos los de terrorismo; también denunció la falta de garantías de juicio justo en los procesos que finalizaron con sentencias de muerte, así como las condiciones carcelarias.<sup>13</sup>

Tras la muerte del general Francisco Franco, durante la Transición y en los primeros años de la democracia se produjeron importantes cambios políticos y legislativos. España firmó y ratificó diversos instrumentos internacionales de derechos humanos: en abril de 1977, ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el 10 de octubre de 1978, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH); el 1 de julio de 1981, España realizó una declaración bajo el art. 25 del CEDH permitiendo la presentación de quejas;<sup>14</sup> el 25 de enero de 1986, ratificó el Protocolo del PIDCP para permitir la presentación de quejas individuales por violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto; en octubre de 1988, ratificó la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CAT), y en mayo de 1990, ratificó el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes.

Con la aprobación de la Constitución de 1978 se reconocieron derechos y libertades, los partidos políticos y el derecho de autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que forman parte del Estado español. En 1979 se aprobó el primer estatuto de autonomía del País Vasco, que otorgaba competencias y autogobierno en algunas materias,<sup>15</sup> y en 1980 se celebraron las primeras elecciones autonómicas. En diciembre de 1976 se abolió el Tribunal de Orden Público y los delitos de terrorismo dejaron de juzgarse ante tribunales militares. En 1977, un nuevo órgano jurisdiccional civil, la Audiencia Nacional, pasaba a ser competente para el conocimiento de delitos de terrorismo en todo el territorio español. Sin embargo, no fue hasta 1982, cuando el Tribunal Constitucional (TC) dictaminó que los casos de denuncias de tortura por parte de todas las fuerzas de seguridad del Estado debían ser juzgados bajo jurisdicción ordinaria.<sup>16</sup> Hasta entonces, la jurisdicción militar se había hecho cargo de todos los casos en los que se alegaba tortura a manos de agentes de la Guardia Civil.

Con anterioridad, en 1976, se había aprobado una amnistía parcial liberando a presos que no tenían delitos de sangre. Previamente, otras dos amnistías habían dejado en libertad a presos con delitos de sangre y presos de conciencia de diversa índole. En marzo de 1977, dos nuevos decretos otorgaron la amnistía a personas que habían sido detenidas por actos

---

<sup>12</sup> Amnesty International: *Torture in Spain 1976*. Véase: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur41/001/1976/en/>.

<sup>13</sup> Estas preocupaciones quedaron reflejadas en los diversos informes anuales y específicos sobre España realizados por la organización durante las misiones de investigación realizadas a España durante todos estos años.

<sup>14</sup> Declaración formulada por España relativa al art. 25 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales para un periodo de dos años, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, publicada en el BOE el 31 de junio de 1981. Posteriormente fue renovada en diciembre de 1985. Véase: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-25486>.

<sup>15</sup> Véase: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo3-1979.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1979.html).

<sup>16</sup> STC 75/1982 de 13 de diciembre. Véase: [http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/117#complete\\_resolucion&completa](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/117#complete_resolucion&completa).

terroristas, no involucrados directamente en atentados con resultado de muerte o lesiones. Otros presos vieron sus condenas reducidas.<sup>17</sup> Finalmente, en octubre de ese mismo año,<sup>18</sup> la Ley de Amnistía otorgaba una amplia amnistía a presos, militares y también a personas que habían sido privadas de sus derechos por vinculación con organizaciones prohibidas o desmanteladas durante el franquismo.

## PREOCUPACIONES DE DERECHOS HUMANOS SOBRE ETA Y OTROS GRUPOS ARMADOS EN DEMOCRACIA

También durante este periodo y hasta el año 2009,<sup>19</sup> ETA continuó llevando a cabo atentados contra miembros de las Fuerzas Armadas, miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y amplios sectores de la población, cobrándose la vida de más de 800 personas y provocando heridas a muchas otras. Según el informe *Foronda*, los primeros años fueron particularmente violentos; entre 1976 y 1981, ETA acabó con la vida de 302 personas; sólo en el año 1980 asesinó a más de 90 personas. En ese mismo periodo de cinco años, 48 personas fueron secuestradas, algunas de las cuales fueron posteriormente asesinadas.<sup>20</sup>

Aunque la campaña de atentados cometidos por ETA disminuyó en número a partir de 1982, continuaron produciéndose asesinatos deliberados e indiscriminados contra miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y amplios sectores de la población, hasta 2009. Desde finales de 1995, ETA incrementó el número de atentados y amenazas contra destacadas personalidades públicas y miembros de partidos políticos. En septiembre de 2002, ETA anunciaba que convertía en “objetivo militar” las sedes del Partido Popular y el Partido Socialista, amenazando de muerte a sus militantes. En 2003, el asesinato de un miembro del Partido Socialista fue considerado por Amnistía Internacional como un claro ataque a la libertad de expresión y asociación, además de un ataque al derecho a la vida.<sup>21</sup> En agosto de ese mismo año, la Audiencia Nacional declaró ilegal la coalición nacionalista vasca Batasuna por considerarla parte de ETA. La ilegalización se materializó poco después de la entrada en vigor de la Ley de Partidos Políticos.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> En su informe anual de 1977, Amnistía Internacional constataba que prácticamente todos los presos habían sido o bien amnistiados o perdonados, o sus sentencias reducidas o puestos en libertad provisional.

<sup>18</sup> Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

<sup>19</sup> El último atentado con resultado de muerte se produjo en julio de 2009 en Mallorca con el asesinato de dos guardias civiles. En marzo de 2010, un gendarme francés resultó muerto en un tiroteo entre ETA y las fuerzas de seguridad en Francia. Véase: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-condena-los-graves-abusos-de-derechos-humanos-cometidos-por-eta/>.

<sup>20</sup> Informe elaborado por el Instituto de Historia Social Valentín de Foronda, de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, a instancias de la Dirección de Promoción de la Cultura del gobierno vasco: *Los contextos históricos del terrorismo en el País Vasco y la consideración social de sus víctimas. 1968-2010*. Disponible en: <http://www.pensamientocritico.org/raulop0415.pdf>.

<sup>21</sup> Con motivo del atentado que provocó la muerte del miembro del Partido Socialista Joseba Pagazaurtundua, Amnistía Internacional hizo público el siguiente comunicado: “[España, el coste letal de la libertad de expresión en el País Vasco](#)”.

<sup>22</sup> Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Con motivo de la tramitación del proyecto en el Congreso de los Diputados, Amnistía Internacional expresó su preocupación por que la ambigüedad de algunos artículos podría permitir la ilegalización de partidos que propugnasen cambios de principios constitucionales de manera pacífica. Véase: *Comentarios de la sección española de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley de Partidos Políticos*. Disponible en: <http://bit.ly/29sdlpf>.

Además de los asesinatos deliberados y discriminatorios, ETA llevó a cabo extorsiones y secuestros, así como atentados contra diversos intereses.<sup>23</sup> Durante la década de los noventa se incrementaron también los actos de violencia callejera, conocidos como “kale borroka”.<sup>24</sup> El 20 de octubre de 2011, ETA anunciaba el “cese definitivo de su actividad armada”. Nueve meses antes, en enero, ETA había proclamado un alto el fuego permanente, de carácter general y verificable. En años anteriores, ETA había declarado varias treguas totales o parciales.<sup>25</sup>

Durante los primeros años de la democracia, también cometieron atentados otros grupos armados calificados de extrema derecha como el Batallón Vasco Español, la Triple A, Grupos Armados Españoles, Acción Nacional Española, Grupo Antiterrorismo ETA o Guerrilleros de Cristo Rey; así como otros, calificados de extrema izquierda, como los Comandos Autónomos Anticapitalistas o el Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación. Muchos de estos grupos dejaron de operar en los años ochenta. A partir de 1983 y hasta 1987, habría que sumar a esta lista también los atentados de los GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación), una organización clandestina en la que participaron miembros de los cuerpos de seguridad del Estado y pistoleros a sueldo, que bajo el conocimiento de altos cargos del gobierno<sup>26</sup> llevaron a cabo atentados indiscriminados, siendo responsables de 27 asesinatos, incluyendo 10 personas sin ninguna conexión con ETA, y de torturas, secuestros y extorsión.

Amnistía Internacional ha condenado reiteradamente y sin reservas las vulneraciones de derechos humanos al margen de la ley cometidas por ETA y otros grupos armados. En diversas ocasiones la organización ha pedido a ETA que cesase sus ataques directos e indiscriminados contra amplios sectores de la población de manera inmediata y permanente, y que han supuesto graves abusos contra los derechos humanos. El fin de los abusos contra los derechos humanos cometidos por ETA debe ser total e irreversible, y todos los responsables deben comparecer ante la justicia, sin olvidar nunca a las víctimas y sus familias, que deben tener acceso a todos los derechos reconocidos por los estándares internacionales de derechos humanos.

---

<sup>23</sup> Durante estos años, fueron numerosos los comunicados dirigidos por Amnistía Internacional a ETA pidiendo que ponga fin a sus amenazas y homicidios.

<sup>24</sup> Amnistía Internacional mostró preocupación por que estos actos de violencia urbana supusiesen una continuidad de los abusos de derechos humanos de ETA. Véase, por ejemplo, el informe de Amnistía Internacional: [España: motivos de preocupación en materia de derechos humanos en relación con el proceso de paz en el País Vasco](#).

<sup>25</sup> En 1982, ETA político-militar anunció su disolución, quedando activa únicamente ETA militar, que entre 1988 y 1997 declaró varias treguas parciales, si bien en todos estos años siguió asesinando y cometiendo otros actos violentos contra las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y otros sectores de la población. En septiembre de 1998 anunció la primera tregua unilateral e indefinida, que sin embargo acabó catorce meses después. Durante esta tregua se produjeron acercamientos de presos de ETA al País Vasco. En abril de 2004 anunció una tregua sólo en Cataluña. En junio de 2005 anunció el “cese de acciones armadas contra cargos electos de partidos políticos”, si bien excluyó a miembros del gobierno. En marzo de 2006, ETA anuncia un “alto el fuego permanente” que dio lugar a una petición formal del gobierno al Parlamento para iniciar negociaciones. El atentado con coche bomba en el aparcamiento de la T4 en el aeropuerto de Barajas, donde murieron dos personas, acabó con esta tregua de facto y en junio de 2007 ETA anunció el fin de la tregua de manera formal. En septiembre de 2010, ETA anunció mediante un vídeo y un comunicado que no llevaría a cabo “acciones armadas ofensivas”, que siguieron los pronunciamientos realizados el año siguiente.

<sup>26</sup> Quedó probado en la STS 2/1998. Dos dirigentes del gobierno socialista, José Barrionuevo, ministro del Interior de 1982 a 1988, y Rafael Vera, director de la Seguridad del Estado, ambos condenados a 10 años en relación al secuestro de Segundo Marey, conocieron, aprobaron y utilizaron los fondos reservados para pagar a mercenarios.

## PREOCUPACIONES DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO DESDE 1976 HASTA LA ACTUALIDAD

Durante todos estos años, Amnistía Internacional ha expresado su preocupación, que persiste en la actualidad, en relación a la respuesta antiterrorista del Estado español y su impacto sobre los derechos humanos. En el informe anual sobre España de 1978, Amnistía Internacional ya lamentaba que la legislación para combatir actos de terrorismo llevase aparejada una erosión de los derechos humanos garantizados en la Constitución. Las sucesivas reformas legislativas llevadas a cabo en materia de terrorismo siguen sin garantizar que España cumpla con todos los estándares internacionales de derechos humanos y continúan poniendo en riesgo los derechos de las personas detenidas acusadas de actos terroristas.<sup>27</sup> Por ejemplo, durante años, Amnistía Internacional ha lamentado la falta de una verdadera supervisión judicial para garantizar los derechos de las personas detenidas bajo el régimen de incomunicación.

Tras el franquismo, Amnistía Internacional siguió recibiendo frecuentes informes de malos tratos y torturas a manos de miembros de las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado. A diferencia de lo que sucedía en años anteriores, la organización consideró que la tortura ya no era sistemática, aunque sí muy frecuente en las detenciones realizadas en el País Vasco, dentro de la lucha contra ETA.<sup>28</sup> Durante todos estos años, Amnistía Internacional ha recogido denuncias creíbles de personas que alegaban haber sido sometidas a tortura y malos tratos durante el periodo de detención incomunicada.<sup>29</sup> La organización ha documentado y recogido también relatos consistentes de mujeres detenidas bajo estas operaciones antiterroristas,

---

<sup>27</sup> En el informe anual de Amnistía Internacional de 1979, se recoge como preocupación que el Real Decreto 21/1978, de 30 de junio, sobre medidas en relación con los delitos cometidos por grupos o bandas armados, permitiese rebajar las garantías reconocidas en el art. 17.2 de la Constitución Española (CE), en relación a la puesta a disposición judicial antes de las 72 horas, y el art. 17.3 en relación al acceso a un abogado. La Ley 56/1978, de 4 de diciembre, de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados, establecía que tras la puesta a disposición judicial del sospechoso antes de las 72 horas, el juez podía decretar un periodo de detención incomunicada durante todo el tiempo necesario para completar la investigación. Las limitaciones al acceso a asistencia letrada han sido consideradas por Amnistía Internacional como uno de los principales motivos del incremento de alegaciones de tortura y malos tratos. El Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana, amplió el tipo de sospechosos y procedimientos. El 1 de diciembre de 1980, la Ley 56/1978 fue sustituida por la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el art. 55, 2 de la Constitución, que también suspendía importantes derechos reconocidos en la CE; aunque reconocía el derecho de asistencia letrada al detenido, no era garantizado durante los interrogatorios en la detención incomunicada. Y, a pesar de contemplar la existencia de supervisión judicial, ésta no era diligentemente realizada. Las posteriores reformas de 1984 seguían permitiendo importantes limitaciones de los derechos de las personas detenidas, como por ejemplo la restricción de la asistencia letrada. Las sucesivas reformas del Código Penal en esta materia han sido de preocupación no sólo para Amnistía Internacional sino también para organismos internacionales de derechos humanos. El 23 de enero de 2015, el relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión y opinión, el relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y el relator especial sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos hicieron una declaración conjunta mostrando su preocupación por la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana y por la reforma del Código Penal, considerando que “amenazan con violar los derechos y libertades fundamentales de los individuos”. Véase: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>.

<sup>28</sup> Queda así reflejado en el informe anual de Amnistía Internacional de 1978. En informes de años posteriores, la organización sigue mostrando su preocupación por las creíbles alegaciones de tortura y malos tratos realizadas en las detenciones de personas sospechosas de pertenecer a ETA.

<sup>29</sup> Los informes anuales de Amnistía Internacional se han hecho eco de las denuncias de tortura y otros malos tratos de personas detenidas en régimen de incomunicación hasta el año 2011. Durante los últimos años también se han incluido las preocupaciones de la organización por las denuncias de malos tratos y uso excesivo de la fuerza tanto en comisarías como en la vía pública.

forzadas a desnudarse, sufriendo insultos de carácter sexual y continuas humillaciones durante el periodo que han estado detenidas bajo incomunicación. Algunas contaron que fueron víctimas de violaciones o de intento de violación.<sup>30</sup>

Aunque durante estos años se han llevado a cabo investigaciones judiciales sobre las denuncias de malos tratos y tortura a personas detenidas, Amnistía Internacional ha manifestado su preocupación por el hecho de que muchas investigaciones no son prontas y exhaustivas, a pesar de la existencia de pruebas irrefutables de tortura y malos tratos. En esta línea se ha pronunciado el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH), que desde el año 2010 ha condenado en siete ocasiones a España por no investigar adecuadamente las denuncias de tortura bajo periodo de incomunicación.<sup>31</sup> En los pocos casos de condena por torturas, la sentencia condenatoria no ha llevado aparejada una pena consecuente con la gravedad del delito, siendo incluso los agentes indultados con posterioridad.

La falta de un mensaje claro contra la tortura y otros malos tratos por parte de los responsables políticos, bien sea mediante iniciativas legislativas o a través de medidas de otro tipo, tanto para la prevención como para la investigación de estos actos, ha seguido siendo motivo de preocupación para Amnistía Internacional durante la década del 2000 y hasta la actualidad. Durante estos años, la organización siguió recibiendo denuncias creíbles de casos de tortura y malos tratos dentro del contexto de lucha contra ETA. En 2003, Amnistía Internacional mostró su preocupación por el cierre del periódico *Egunkaria*, y la detención de sus trabajadores bajo la legislación antiterrorista, algunos de ellos también alegaron haber sufrido torturas, considerando que el cierre del rotativo era una violación del derecho de libertad de expresión.<sup>32</sup>

Amnistía Internacional también ha lamentado la aprobación de legislación que, a través de conceptos y definiciones ambiguas y no suficientemente precisas, como es el caso de la Ley de Partidos Políticos o algunos artículos del Código Penal,<sup>33</sup> pueda ilegalizar actividades de oposición ideológica a los principios constitucionales o a las leyes, llevadas a cabo de forma pacífica. De producirse este resultado, iría en contra de los derechos de libertad ideológica, de expresión, asociación y participación en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos.

---

<sup>30</sup> Véanse, por ejemplo, los informes anuales de Amnistía Internacional de 1983, 1993 o 1999.

<sup>31</sup> Véanse Mikel San Argimiro (2010), Aritz Beristaín Ukar (2011), Martxelo Otamendi Egiguren (2012), Beatriz Etxebarria Caballero (2014), Oihan Ataun Rojo (2014), Patxi Arratibel Garciandia (2015) y Xabier Beortegui Martínez (2016).

<sup>32</sup> El cierre del periódico así como las alegaciones de tortura de las personas detenidas en esta operación fueron denunciadas por Amnistía Internacional tal y como se recoge en su informe anual de 2004. En 2003 Amnistía Internacional se dirigió al Ministerio del Interior lamentando que ante las alegaciones de tortura, el gobierno español amenazase con querellarse contra los denunciantes, en vez de llevar a cabo una investigación inmediata, exhaustiva e imparcial de esas denuncias de tortura: [España: sólo unas salvaguardas adecuadas pondrán fin a la tortura, y a las denuncias de tortura](#). Siete años después del cierre del periódico, [la Audiencia Nacional absolvió a los cinco acusados](#). Entre ellos, estaba Martxelo Otamendi, que presentó una demanda ante el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo contra el gobierno español. El Tribunal condenó a España por violación del art. 3 del Convenio de Derechos Humanos, imponiendo a España resarcir al señor Otamendi con 24.000 euros.

<sup>33</sup> Las preocupaciones sobre la legislación antiterrorista se desarrollarán más adelante.

# 3. LA SITUACIÓN TRAS EL ANUNCIO DEL CESE DE LA VIOLENCIA DE ETA

## LOS DERECHOS A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN

Bajo el derecho internacional, los Estados tienen el deber de respetar los derechos humanos a la vez que garantizarlos. También tienen el deber de respetar, proteger y hacer realidad el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a interponer recursos efectivos y obtener reparación.<sup>34</sup> A lo largo de las últimas décadas se han hecho progresos significativos en el ámbito internacional en el desarrollo de marcos legales, el establecimiento de instituciones y la creación de mecanismos formales e informales para dar protección, justicia y reparación a las víctimas de un amplio rango de abusos y violaciones de derechos humanos. Estos marcos y mecanismos indican la aceptación a nivel internacional de un tratamiento específico para grupos de víctimas específicas, tales como las víctimas del delito y abuso de poder, víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario, víctimas de crímenes de lesa humanidad, víctimas de actos de terrorismo o víctimas de trata de seres humanos, con claras obligaciones para los Estados de proveer y garantizar un recurso efectivo que incluya verdad, justicia y reparación.<sup>35</sup>

La adopción en 1985 de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder,<sup>36</sup> supuso un hito importante en el reconocimiento a nivel internacional de los derechos de las víctimas. Esta declaración ha sido posteriormente completada por los Principios Básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del

---

<sup>34</sup> El derecho de las víctimas a contar con recursos efectivos está consagrado en el art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el art. 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el art. 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en el art. 14 de la Convención sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes, en el art. 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño, o en el art. 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recomendación 28 de la CEDAW relativa a las obligaciones básicas de los Estados de conformidad con el art. 2 de la CEDAW, Conjunto de Principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, Comisión de Derechos Humanos, 61 período de sesiones.

<sup>35</sup> Amnesty International: *State's Obligations to provide victim assistance*. Disponible en inglés: <https://www.amnesty.org/download/Documents/24000/act301272011en.pdf>

<sup>36</sup> Resolución 40/34 de la Asamblea General de NU, anexo, de 19 de noviembre de 1985.

derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones,<sup>37</sup> que establecen mecanismos, modalidades procedimentales y métodos para la implementación de las obligaciones legales existentes bajo el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Según los Principios Básicos, todas las víctimas<sup>38</sup> tienen derecho a una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido. Todas las víctimas tienen derecho a un remedio efectivo,<sup>39</sup> que incluya el derecho a la verdad, el enjuiciamiento de los autores y el derecho a una reparación proporcional a la gravedad del delito, además de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. El reconocimiento de una persona o colectivo como víctima podrá realizarse con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador, e independientemente de la relación existente entre ambos. Este derecho también incluye a familiares o personas a cargo que tengan una relación inmediata con la víctima, y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro.

El derecho a la verdad, entendido como el acceso a información objetiva sobre la violación de derechos humanos, es un elemento esencial dentro de la obligación de los Estados de investigar las violaciones de derechos humanos, de luchar contra la impunidad y del derecho de las víctimas a obtener un recurso efectivo, incluyendo la reparación.<sup>40</sup> El derecho a la verdad, en su dimensión individual, puede ayudar a las víctimas y a sus familias a entender lo ocurrido, además de ayudar a obtener reparación por la violación de derechos humanos. En su dimensión colectiva, permite a la sociedad conocer los abusos y las violaciones de los derechos humanos cometidos en el pasado, permitiendo que, a través de las lecciones aprendidas, éstos no se vuelvan a repetir.<sup>41</sup> La negación y el silencio sobre los hechos ocurridos incrementan la desconfianza, dañan el tejido social y exacerban las divisiones que puedan existir. El derecho a la verdad exige que los Estados faciliten información sobre las causas de los hechos que han comportado que esa persona se haya convertido en una víctima; las razones, circunstancias y condiciones de las violaciones; también sobre los avances de las investigaciones; la identidad de los responsables y, en caso de muerte o desaparición forzada, la suerte y paradero de la víctima. Tanto en su dimensión individual como colectiva debe ser considerado inderogable y no sujeto a limitaciones.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Resolución 60/147 de la Asamblea General de NU de 15 de diciembre de 2005.

<sup>38</sup> De acuerdo con la definición de “víctimas” contenida en el Declaración sobre los principios fundamentales para las víctimas de delitos y abusos de poder, son “las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo substancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”.

<sup>39</sup> Principio VII de los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves a Interponer recursos.

<sup>40</sup> “El derecho a la verdad”: Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2013. A/RES/68/165 de 21 de enero de 2014.

<sup>41</sup> “Consejo de Derechos Humanos”: Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada “Consejo de los Derechos Humanos”. *El derecho a la verdad*: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/5/7 7 de junio de 2007.

<sup>42</sup> Amnistía Internacional: *Verdad, justicia y reparación. Creación de una comisión de la verdad efectiva*. 11 de junio de 2007. POL 30/009/2007.

El derecho a la justicia prevé una serie de obligaciones para los Estados de incorporar en el derecho interno el acceso de las víctimas de abusos y violaciones de los derechos humanos a un procedimiento judicial justo e imparcial. Para ello, los Estados han de dar a conocer públicamente información sobre todos los recursos disponibles, adoptar medidas para minimizar los inconvenientes de las víctimas y sus representantes, proteger su intimidad contra injerencias ilegítimas según proceda y protegerlas contra actos de intimidación y represalia, así como a sus familiares y testigos, durante y después del procedimiento judicial o administrativo o de otro tipo; también facilitar asistencia apropiada a las víctimas que tratan de acceder a la justicia; y utilizar todos los medios para que las víctimas puedan interponer recursos. Además del acceso individual a la justicia, los Estados han de procurar establecer procedimientos para que grupos de víctimas puedan presentar demandas para obtener reparación.<sup>43</sup> La investigación sobre los hechos acaecidos debe llevarse a cabo de forma rápida e imparcial.<sup>44</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirma que cuando una persona dice “de manera razonable” ser víctima de una violación grave de sus derechos, se origina para el Estado “la obligación procedimental de poner en marcha una investigación oficial efectiva” para poder proceder a la identificación y castigo de los responsables.<sup>45</sup>

Finalmente, el derecho a la reparación hace referencia a una serie de medidas que los Estados han de adoptar para corregir los distintos daños causados. Abarca el deber del Estado de reparar a la víctima y de dirigirse contra el autor.<sup>46</sup> Puede ejercerse tanto por vía judicial como por cualquier otra vía legislativa o administrativa<sup>47</sup> y comprenderá todos los perjuicios sufridos, medidas de restitución, habilitación y satisfacción. De acuerdo con los Principios Básicos, la reparación no debe considerarse meramente como una compensación económica, sino que engloba las siguientes obligaciones: a) una indemnización proporcionada y pronta por los daños causados; b) restitución y rehabilitación, que implica devolver en la medida de lo posible a la víctima a su situación anterior a la agresión sufrida, tomando las medidas necesarias para garantizar su recuperación física, psíquica y social; c) satisfacción, que incluye la cesación de las violaciones, difusión pública de la verdad, averiguación del paradero de las personas desaparecidas, declaraciones oficiales que restablezcan la dignidad y reputación de las víctimas; y d) garantías de no repetición, que suponen asegurar la protección efectiva ante futuras represalias o amenazas.<sup>48</sup>

## **¿HAN OBTENIDO VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN TODAS LAS VÍCTIMAS DE ETA?**

Amnistía Internacional considera, tal y como ha señalado el relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha

---

<sup>43</sup> Véase Principio VIII Acceso a la justicia.

<sup>44</sup> Conjunto de Principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, Comisión de Derechos Humanos, 61 periodo de sesiones, , Principio 19. E/CN.4/2005/102/Add.1

<sup>45</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Assenov contra Bulgaria, de 28 de octubre de 1998, párrafo 102, y caso Kaya contra Turquía, de 19 de febrero de 1998, párrafo 107.

<sup>46</sup> Conjunto de Principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, Comisión de Derechos Humanos, 61 periodo de sesiones, Principio 31.

<sup>47</sup> *Ibidem*, Principio 32.

<sup>48</sup> Véase Principio IX Reparación de los daños sufridos.

contra el terrorismo,<sup>49</sup> que las víctimas de actos terroristas tienen necesidades especiales que las pueden hacer diferentes respecto a otro tipo de víctimas, como por ejemplo en términos de respuesta inmediata en aspectos médicos, psicológicos o económicos, así como también necesidades a largo plazo.<sup>50</sup> El Consejo de Europa ha sido pionero en cuanto a la necesidad de garantizar la protección a las víctimas de actos terroristas a través de la elaboración de unas Líneas Directrices sobre la Protección de Víctimas de Actos terroristas,<sup>51</sup> con las que este organismo pretende, entre otras cosas, que los Estados adopten medidas de prevención contra este tipo de actos y proteger y apoyar a las víctimas.

## DERECHO A LA VERDAD

Como se señaló anteriormente, a ETA se le atribuyen más de 800 muertes, incluyendo víctimas procedentes de las fuerzas armadas, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de amplios sectores de la población civil. En un informe de 2014, *Sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014*, el gobierno vasco cifró en 849 los asesinatos cometidos por ETA y lo que denomina “sus grupos afines”,<sup>52</sup> si bien en un informe anterior, *Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco (1960-2013)*, de junio de 2013,<sup>53</sup> establece en 837 el número de personas muertas en atentado. El informe *Foronda* atribuye a ETA 803 asesinatos.<sup>54</sup> Por su parte, la Fundación de Víctimas del Terrorismo afirma que son 829 las personas asesinadas por ETA,<sup>55</sup> mientras que el Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE) cifra este número en 858.<sup>56</sup> Amnistía Internacional no ha podido encontrar datos oficiales publicados por parte del gobierno central. El Ministerio del Interior ofrece en su página web datos sobre el total de personas fallecidas víctimas de actos terroristas que han sido indemnizadas, pero no aporta información sobre el número concreto de las personas fallecidas que han sido víctimas de ETA.<sup>57</sup>

A estas muertes hay que sumar las personas heridas, así como las extorsiones y amenazas a empresarios, funcionarios públicos, cargos electos y periodistas, entre otros. En los últimos

---

<sup>49</sup> Principios Marco para asegurar los derechos humanos de las víctimas de terrorismo. A/HRC/20/14, 4 de junio de 2012.

<sup>50</sup> [Respuesta de Amnistía Internacional al informe relativo a los derechos humanos de las víctimas de terrorismo, presentado por el relator especial de la ONU sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.](#)

<sup>51</sup> Adoptadas por el Comité de Ministros de 2 de marzo de 2005.

<sup>52</sup> Informe elaborado por encargo de la Secretaría General para la Paz y la Convivencia del gobierno vasco: *Sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014*, diciembre de 2014. Véase: [http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/documentos\\_paz\\_convivencia/es\\_def/adjuntos/Informe\\_Situacion\\_procesal\\_atentados\\_terroristas.pdf](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/documentos_paz_convivencia/es_def/adjuntos/Informe_Situacion_procesal_atentados_terroristas.pdf)

<sup>53</sup> Véase: [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/3214/informe\\_base\\_es.pdf?1371196800](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/3214/informe_base_es.pdf?1371196800).

<sup>54</sup> Informe elaborado por el Instituto de Historia Social Valentín de Foronda, de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, a instancias de la Dirección de Promoción de la Cultura del gobierno vasco: *Los contextos históricos del terrorismo en el País Vasco y la consideración social de sus víctimas. 1968-2010*. Véase: <http://www.pensamientocritico.org/raulop0415.pdf>.

<sup>55</sup> Véase: [http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com\\_dbquery&Itemid=82](http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com_dbquery&Itemid=82).

<sup>56</sup> Véase: <https://covite.org/destacada/cientos-de-negligencias-errores-e-irregularidades-en-torno-a-los-asesinatos-de-eta-sin-resolver/>.

años, principalmente por iniciativa del gobierno vasco, se han llevado a cabo varios estudios con el objetivo de conocer el alcance de las vulneraciones de derechos humanos cometidas por ETA, pero que dan resultados dispares. El *Informe-base*, anteriormente citado, estima que 2.194 personas resultaron heridas como consecuencia de actos terroristas perpetrados por ETA, 15 de las cuales habrían resultado heridas al ser secuestradas. Por su parte, el informe *Foronda* arroja la cifra de 1.642 personas heridas, que sufrieron lesiones en atentados y habrían sido indemnizadas, como resultado de acciones terroristas llevadas a cabo por ETA y organizaciones de su entorno. Amnistía Internacional no ha encontrado datos oficiales sobre personas heridas como consecuencia de atentados de ETA, ni sobre el número de personas que han sido indemnizadas por el gobierno central.

El informe *Atención Institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi*, elaborado por el Ararteko,<sup>58</sup> puso de manifiesto la existencia de una victimización consecuencia del impacto de la amenaza de muerte sobre personas pertenecientes a colectivos amenazados. No obstante, el informe señalaba que, desde el punto de vista jurídico, no había estudios pormenorizados en Euskadi sobre la violación de los derechos a la vida, la libertad, la seguridad, a circular libremente, a elegir la residencia, a la libertad de pensamiento, de opinión y de expresión, a la participación política y a poder ser elegido como representante político. Estos abusos contra los derechos humanos comprende a colectivos tales como fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado –incluyendo después a *ertzainas*–, militares y empresarios que no pagan dinero a ETA, cargos políticos, jueces, fiscales, funcionarios de prisiones, intelectuales, profesores o periodistas críticos con ETA. El informe señaló que, como consecuencia de esta situación, muchas personas se fueron del País Vasco. En su informe al Parlamento de 2009, el Ararteko recogía el hecho de que “miles de personas han tenido que exiliarse de Euskadi para evitar la amenaza terrorista o una segunda victimización”.<sup>59</sup>

El *Informe-base* señalaba también que “miles de personas” habrían sido extorsionadas económicamente por ETA y su entorno. También hace constar, entre las vulneraciones de derechos humanos, las sufridas por “personas que han tenido que abandonar sus domicilios, forzadas por amenazas, coacción, agresiones, presión”, si bien señala que se trata de “un número indeterminado”.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Véase: [http://www.interior.gob.es/documents/10180/1210621/fallecidos\\_terrorismo\\_indemnizados\\_02\\_01\\_2015.pdf/8e8df51d-947b-462a-a6d8-130e3f4d7f79](http://www.interior.gob.es/documents/10180/1210621/fallecidos_terrorismo_indemnizados_02_01_2015.pdf/8e8df51d-947b-462a-a6d8-130e3f4d7f79). El informe *Sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014*, encargado por el gobierno vasco, citando como fuente el Ministerio del Interior, arroja tres datos diferentes: según la página web sobre víctimas mortales, 829 lo habrían sido a manos de ETA; según la Dirección General de Apoyo a las Víctimas de Terrorismo del propio ministerio, en un documento de 2009 elevaría esta cifra a 843, más 12 atribuidas a grupos afines, con un total de 855.

<sup>58</sup> Informe de 2009. Disponible en: [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/5\\_1684\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/5_1684_3.pdf).

<sup>59</sup> *Ibidem*, pág. 620.

<sup>60</sup> Un informe de 2005, elaborado por la Asociación para la Defensa de la Dignidad Humana y por la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo, del Departamento del Interior del gobierno vasco, *Informe sobre la violencia de Persecución*, señala: “Como es lógico suponer, es difícil obtener cifras fiables del número de personas que han abandonado el País Vasco debido a la presión nacionalista. Los cálculos más creíbles hablan de entre 100.000 y 200.000 personas desde que ETA inició su actividad, hace ya veinticinco largos años” (pág. 104 del PDF, pág. 206 del documento). Este informe recoge testimonios individuales de personas que tuvieron que abandonar el País Vasco y también describe la persecución llevada a cabo contra determinados colectivos (profesores universitarios, políticos, periodistas, miembros de la judicatura...).

Más recientemente, en abril de 2016, el *Informe sobre la injusticia padecida por las personas amenazadas por ETA (1990-2011)*<sup>61</sup> estimaba que 3.300 personas amenazadas por ETA tuvieron que llevar escolta en el País Vasco. El informe sólo aporta información detallada y desglosada de 1.619 personas que fueron protegidas por la *Ertzaintza*, sin haber datos que permitan conocer el total de personas amenazadas y protegidas.<sup>62</sup> El informe considera que mediante las amenazas y las acciones de intimidación y coacción por parte de ETA, se conculcaron derechos humanos como el derecho a la libertad ideológica, de conciencia o de pensamiento y a la libertad de expresión; el derecho a la integridad física y moral o, directamente, el derecho a la vida; el derecho a la libertad y a la seguridad y a la libertad de circulación y el derecho a establecer libremente su residencia; el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio; y el derecho a participar en los asuntos públicos.<sup>63</sup> El informe señala que otras personas, aun pudiendo ostentar igualmente la condición de personas amenazadas por ETA, “buscaron poner remedio a su situación a través de diferentes recursos o estrategias”. Según el informe, “otras personas a las que sus circunstancias personales les permitían cambiar de domicilio en breve espacio de tiempo, decidieron hacerlo sin dilación y pudieron huir, de este modo, de la acción terrorista o, al menos, dificultarla”.

La sociedad en general, y especialmente las víctimas, tienen derecho a la verdad sobre el alcance de las vulneraciones de derechos humanos cometidos por ETA, en relación al derecho a la vida, a no sufrir tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, al derecho a la libertad de expresión o ideológica, a participar en los asuntos públicos o a no ser forzosamente desplazado de su localidad. El derecho a la verdad es fundamental para acabar con la impunidad, y promover y proteger los derechos de las víctimas. Aparte de la existencia de los sistemas judiciales, debe estudiarse la posibilidad de otro tipo de mecanismos o comisiones que permitan constatar e identificar de manera sistemática los hechos, revelar de manera eficaz la verdad de lo ocurrido y el alcance de las vulneraciones, garantizando también la preservación futura de toda la información y documentación existente.

## **DERECHO A LA JUSTICIA**

Con la información disponible, tampoco hay claridad sobre el hecho de si todas las víctimas de atentados mortales cometidos por ETA han tenido acceso equitativo y efectivo a su derecho a la justicia. Colectivos de víctimas del terrorismo han denunciado la existencia de atentados de ETA que habrían sido archivados o habrían “quedado sin resolver”. Así por ejemplo, la Asociación Dignidad y Justicia estima que existen 377 crímenes de ETA sin resolver, mientras que COVITE habla de más de 300 casos.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> El informe elaborado por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, por encargo de la Secretaría de Paz y Convivencia del gobierno vasco, centra su estudio en el periodo 1990-2011 pues hay mayor disponibilidad de datos, si bien señala la necesidad de abundar en un estudio que permita conocer el lapso temporal anterior al objeto de este estudio. Véase: [http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/7899/Informe\\_personas\\_amenazadas.pdf?1460385303](http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/7899/Informe_personas_amenazadas.pdf?1460385303).

<sup>62</sup> El informe se centra en las 1.619 personas protegidas por la *Ertzaintza*, de las cuales 554 eran mujeres.

<sup>63</sup> *Ibidem*, págs. 33 y 34.

Son varios los informes oficiales que se han elaborado a este respecto y que llegan a conclusiones dispares. A petición de los colectivos de víctimas, en 2013 la Presidencia de la Audiencia Nacional presentó el informe *Balance Definitivo sobre la información solicitada por víctimas de terrorismo en relación con 349 atentados cometidos por la banda terrorista ETA*<sup>65</sup> que recogía el estado procesal de 348 de los 349 atentados sobre los que estos colectivos solicitaban información. Según fuentes judiciales, la mayoría de los casos aún pendientes corresponderían a atentados cometidos en los años ochenta. Por ejemplo, este informe recogía que en 12 de los casos se desconocía el estado procesal de los procedimientos.<sup>66</sup>

En 2014, el gobierno vasco publicó un *Informe sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014*.<sup>67</sup> Este informe tenía por objetivo identificar el número de “atentados con resultado de muerte no esclarecidos” perpetrados por “organizaciones terroristas” con resultado de muerte entre 1960 y 2014, así como la situación procesal en la que se encontraban estos procedimientos. Entre sus conclusiones, consideraba que 197 crímenes habían quedado sin esclarecer, y en 11 de los casos no había ningún dato sobre el estado procesal.<sup>68</sup> Hay que señalar que para la elaboración de este informe, sus autores no contaron con la colaboración del Ministerio del Interior, ni pudieron acceder a los archivos de la Audiencia Nacional.<sup>69</sup>

Por su parte, el Observatorio contra la Impunidad de la Fundación de Víctimas del Terrorismo denunciaba la existencia de 326 asesinatos de ETA sin resolución judicial de autor material.<sup>70</sup> Sus conclusiones se basaban en un informe de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, de 13 diciembre de 2011,<sup>71</sup> que analizaba la situación procesal de 270 atentados, relativos a un total de 349 víctimas, que se corresponderían con el número de víctimas contenido en un

---

<sup>64</sup> En particular, esta asociación ha sido la promotora del libro *Agujeros del Sistema: Más de 300 asesinatos de ETA sin resolver*. El autor, Juanfer F. Caledín, declaró en comparecencia ante la Comisión de Derechos Humanos, Igualdad y Participación Ciudadana del Parlamento vasco, el día 9 de marzo de 2015, que este estudio incluye información oficial referente a 66 asesinatos amnistiados, 231 asesinatos con auto de sobreseimiento libre o con auto de sobreseimiento provisional, 20 asesinatos con sentencia condenatoria para colaboradores y 21 asesinatos con sentencia respecto de los cuales sólo se condenó a un autor material y no al resto de implicados.

<sup>65</sup> De las 271 causas localizadas, relativas a 348 víctimas, estarían: 163 archivadas (138 provisionalmente; 9 definitivamente; 3 mixtas [archivos definitivos respecto a uno o más autores y archivo provisional respecto de otro u otros]; 13 sin especificar); 83 sentenciadas; 13 abiertas/reapertura; 12 en estado procesal desconocido (incluidas expurgadas). De un total de 271 causas identificadas, el 50,92% se encuentra en situación de archivo provisional, el 3,32% archivadas de forma definitiva, el 1,10% son mixtas y el 4,79% correspondiente a causas que se archivaron por los Juzgados del País Vasco y Navarra, no pudiéndose especificar por estos órganos el tipo de archivo acordado al no tenerlo anotado en sus libros registro. Un 30,62% (esto es, casi una tercera parte) de las causas están sentenciadas. Un 4,79% lo constituyen causas reabiertas, algunas pendientes de juicio, otras de la ejecución de Comisiones Rogatorias u otras peticiones de auxilio judicial, así como de diversas diligencias de investigación. Un 4,42% está integrado por aquellas causas respecto de las cuales se ha informado de un número (es decir, está identificada) pero no el estado en que se encuentra la causa. Todas ellas están localizadas en el País Vasco y Navarra. Véase: [http://www.arovite.com/documentos/2013\\_Audiencia\\_Nacional.pdf](http://www.arovite.com/documentos/2013_Audiencia_Nacional.pdf).

<sup>66</sup> “La Audiencia Nacional desentierra los crímenes olvidados de ETA”. Véase: [http://politica.elpais.com/politica/2015/01/30/actualidad/1422652808\\_207921.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/01/30/actualidad/1422652808_207921.html).

<sup>67</sup> Véase: <http://www.eitb.eus/multimedia/documentos/2014/12/05/1528776/Atentados%20no%20esclarecidos.pdf>.

<sup>68</sup> Su conclusión fue que 197 crímenes con 197 víctimas habían quedado sin esclarecer, al estar 170 causas sobreseídas y 27 archivadas. No forman parte del contenido de este informe aquellos supuestos en los que personas han perdido la vida en acontecimientos o circunstancias vinculados a la violencia, tales como suicidios, manipulación del propio armamento, disparos fortuitos entre cuerpos policiales, accidentes ocurridos durante el auxilio a víctimas de atentados, u otros.

<sup>69</sup> Como consecuencia de ello, el propio informe reconoce que puede haber incurrido en errores habida cuenta de la imposibilidad de contrastar la información manejada en su elaboración con documentación oficial.

<sup>70</sup> Ver documento registrado en el Parlamento Vasco: [Cuatro de cada diez asesinatos de ETA están sin resolver](#).

listado elaborado por las asociaciones de víctimas. Según este informe, había 46 casos relativos a 52 víctimas sobre los que no se habrían encontrado antecedentes documentales que acreditaran que se hubiese incoado un procedimiento. La mayoría de ellos fueron atentados cometidos entre 1978 y 1984. En 8 de ellos, no había ningún dato que permitiera identificar el expediente.<sup>72</sup> En los demás casos, sí había constancia de investigación judicial.

---

<sup>71</sup> La Fiscalía de la Audiencia Nacional facilitó una copia de este informe a Amnistía Internacional actualizado a fecha de octubre de 2015.

<sup>72</sup> En 35 casos los atestados policiales fueron entregados a órganos judiciales radicados en los territorios donde se cometieron los atentados, mientras que en los 11 restantes, 2 fueron remitidos a la Audiencia Nacional y en 8 no se ha encontrado "ningún dato que permita identificar el expediente". Además, de 166 casos se desconoce la autoría de los crímenes, si bien en estos casos sí se ha llevado a cabo una investigación judicial (118 habrían prescrito a la fecha del informe, y otros 9 estarían a punto de prescribir); en 50 casos se ha obtenido sentencia condenatoria respecto de partícipes y colaboradores; en 11 casos se han obtenido sentencias absolutorias; en 16 casos cuya autoría se conoce se habría producido la prescripción; en 8 casos fallecieron los autores; 20 casos seguirían aún abiertos. La Fiscalía de la Audiencia Nacional no aportó datos de tres víctimas.

## **LAS QUERELLAS ANTE LA AUDIENCIA NACIONAL Y EN ARGENTINA POR CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD**

El 9 de julio de 2015, el Juzgado Central de Instrucción núm. 3 de la Audiencia Nacional admitió a trámite parcialmente las querellas interpuestas por diversas asociaciones de víctimas del terrorismo por “un presunto delito de lesa humanidad”. El Auto rechazó su calificación como genocidio, pero consideró posible sostener indiciariamente la existencia de un delito de lesa humanidad, aunque solamente a partir de 2004, fecha en la que se introducen en el Código Penal los crímenes de lesa humanidad. El 27 de octubre de 2015, este mismo juzgado dictó Auto de Procesamiento contra cinco personas que, durante el periodo que comprende la investigación judicial, habrían ostentado la dirección de ETA. Uno de los puntos esgrimidos por las asociaciones de víctimas en la querella es la existencia de un contexto persecutorio que se desarrolló en el País Vasco como consecuencia de la acción llevada a cabo por ETA, a resultas de la cual muchas personas vieron vulnerado su derecho a la libertad de residencia, teniendo que abandonar el País Vasco por miedo a las acciones de violencia, coacción e intimidación a las que se vieron expuestas. Hasta la admisión a trámite de estas querellas, a Amnistía Internacional no le consta que se hayan llevado a cabo investigaciones por parte de las autoridades en relación a estos presuntos traslados forzosos de población.

Por otro lado, el 13 de enero de 2016, el Juzgado Central de Instrucción núm. 2 de la Audiencia Nacional inadmitió a trámite la querella interpuesta en relación con el delito de asesinato de Luis Portero García, cometido en Granada en el año 2000, y su posible enmarcación como crimen de lesa humanidad, debiendo ser considerado como un “delito de asesinato de terrorismo aislado”. Esta inadmisión fue confirmada por la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional el 8 de abril de 2016.

El 21 de septiembre de 2015 la asociación Dignidad y Justicia interpuso en Argentina una querella ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal por presuntos crímenes de lesa humanidad cometidos por ETA entre 1994 y el 31 de septiembre de 2004, de los que habrían sido responsables, al ostentar la dirección última de la organización, hasta 41 personas. El 9 de noviembre de 2015, el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal núm. 6 decidió archivar la referida querella. Sin embargo, mediante resolución de 5 de marzo de 2016, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal anuló dicha decisión tras estimar el recurso interpuesto por Dignidad y Justicia, ordenando el inicio de las investigaciones. En un auto de 31 de octubre de 2016, el Juzgado Central de Instrucción n.º 6 denegó la colaboración con las autoridades judiciales argentinas.

Amnistía Internacional recuerda que el Estado tiene el deber de perseguir a los perpetradores de abusos de derechos humanos a través de investigaciones prontas, efectivas y exhaustivas, garantizando a todas las víctimas a un remedio judicial efectivo y que no haya espacios de impunidad. El fallo por parte de las autoridades de no llevar ante la justicia a los responsables puede constituir una violación de los derechos de las víctimas a la verdad y la justicia. En aquellos casos en los que no se han garantizado estos derechos, debe haber un

reconocimiento público por parte del Estado, asumir responsabilidades y explorar otras medidas restaurativas para las víctimas.

En relación a la investigación abierta en la Audiencia Nacional, Amnistía Internacional recuerda la necesidad de garantizar investigaciones independientes, imparciales y exhaustivas sobre todos los abusos graves de derechos humanos cometidos por ETA. Dicha investigación judicial debe incluir tanto a los autores materiales como a quienes hayan ordenado, propuesto, instigado o inducido tales conductas. Tal investigación, si cabal y exhaustiva, contribuirá sin duda a la mejor reparación integral que se debe a todas las víctimas y sus familiares.

Por otro lado, en el caso de que vulneraciones de derechos humanos puedan constituir crímenes de derecho internacional, Amnistía Internacional recuerda que para el derecho internacional, la ausencia de codificación por un Estado de los crímenes de derecho internacional al tiempo de su comisión no es en absoluto un obstáculo que permita eludir la obligación de investigarlos. Esto significa que una persona puede ser procesada si es acusada de actos que, cuando se cometieron, eran ya considerados como criminales en virtud del derecho internacional, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, la esclavitud, la tortura o la desaparición forzada.

## **DERECHO A LA REPARACIÓN**

Amnistía Internacional observa más avances en relación al derecho a reparación a las víctimas de actos terroristas, aunque algunas personas con las que ha hablado Amnistía Internacional han lamentado que muchas víctimas aún desconocen todos los derechos que les asisten, bien porque no han sido informadas o debidamente identificadas.<sup>73</sup> El *Informe sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014* señalaba que el 98,11% de las víctimas de ETA ha obtenido reparación en forma de indemnización económica. También afirma que, en el periodo que va de 1960 al 31 de diciembre de 2011, han sido reconocidas, legal o judicialmente, como víctimas directas de actos de terrorismo –no sólo de ETA– aproximadamente 6.000 personas, casi 1.400 víctimas mortales y más de 4.400 heridos físicos y/o psíquicos, de los que alrededor del 60% son grandes inválidos. El Ministerio del Interior ha publicado una estadística,<sup>74</sup> de acuerdo con la cual se han otorgado un total de 1.421 indemnizaciones en concepto de reparación a víctimas mortales del terrorismo.

España cuenta con legislación específica en relación a la reparación de las víctimas de actos terroristas. A nivel estatal, la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo,<sup>75</sup> recoge por primera vez un catálogo

---

<sup>73</sup> En conversaciones con una responsable de la Dirección de Víctimas del País Vasco, en encuentros con dos víctimas de ETA y un representante de una organización de víctimas de ETA.

<sup>74</sup> Véase: [Tabla de fallecidos por terrorismo indemnizados](#).

<sup>75</sup> Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15039](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15039) Desarrollada por [Real Decreto 671/2013](#), de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo (BOE núm. 224, de 18 de septiembre. Corrección de errores en BOE núm. 225, de 19 de septiembre).

completo de los derechos que se reconocen a las víctimas de actos terroristas, aunque previamente ya existía normativa para asegurar el derecho a indemnización a esta categoría de víctimas.<sup>76</sup> Según dispone en su Preámbulo, el apoyo integral que esta ley persigue “representa un esfuerzo compartido de reparación que las víctimas y sus familias se merecen, inspirado en memoria, dignidad, justicia y verdad”. Para ello, la Ley articula un conjunto integral de medidas que corresponde impulsar e implantar a la Administración General del Estado y a las Autoridades Públicas competentes, encaminadas entre otros fines a proporcionar reparación efectiva y justicia, así como una protección integral.<sup>77</sup> La Ley establece la obligación de protocolos de actuación para situaciones derivadas de un acto terrorista; asimismo, prevé asistencia psicológica y psiquiátrica inmediata y gratuita, asistencia sanitaria de urgencia, gastos de sepelio e inhumación o incineración en caso de fallecimiento; e información sobre ayudas, indemnizaciones y demás prestaciones. Toda esta información debe ser proporcionada de tal manera que se asegure que puedan ejercer de manera efectiva sus derechos.<sup>78</sup> También recoge el derecho a una indemnización por daños físicos o materiales, estableciendo que el Estado sea el responsable civil subsidiario, tal y como se recomienda por organismos internacionales.<sup>79</sup> También recoge medidas específicas en relación a su protección en el proceso judicial, con la creación de una oficina de información y asistencia a víctimas del terrorismo, y una serie de medidas destinadas a su reconocimiento público.<sup>80</sup> Según el Ministerio del Interior, éste habría condecorado al menos a 961 personas. Según los medios, esta cifra se elevaría a 1.200 condecoraciones,<sup>81</sup> que en muchas ocasiones han ido acompañadas de un acto público de reconocimiento u homenaje. Por otro lado se han celebrado también otros actos públicos de reconocimiento.<sup>82</sup>

Dentro de la estructura orgánica del Ministerio del Interior, se encuentra la Dirección General de Apoyo de Víctimas de Terrorismo.<sup>83</sup> La Audiencia Nacional también cuenta con una oficina de asistencia a víctimas de terrorismo.<sup>84</sup> En abril de 2015, se aprobó la Ley del Estatuto de la

---

<sup>76</sup> Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE núm. 276, de 18 de noviembre), modificada anualmente hasta fecha 2015. Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, disposición adicional vigésimo octava (BOE núm. 313, de 31 de diciembre). Disposición adicional vigésima octava: Pensiones extraordinarias causadas por actos terroristas.

<sup>77</sup> Ut supra nota 75, art. 2.

<sup>78</sup> Ibídem, art. 11.

<sup>79</sup> Ibídem, art. 20.

<sup>80</sup> Ibídem, Título VI.

<sup>81</sup> Véanse: [http://www.interior.gob.es/documents/10180/1210621/LISTADO\\_WEB\\_V%C3%8DCTIMAS\\_GRAN\\_CRUZ.PDF/2fb5094c-84d1-436f-bc17-7ac532c5b327](http://www.interior.gob.es/documents/10180/1210621/LISTADO_WEB_V%C3%8DCTIMAS_GRAN_CRUZ.PDF/2fb5094c-84d1-436f-bc17-7ac532c5b327), y <http://www.europapress.es/nacional/noticia-total-204-victimas-terrorismo-indemnizadas-primera-vez-2014-casi-11-millones-euros-20141229130851.html>.

<sup>82</sup> El último, por ejemplo, se celebró en el Congreso de los Diputados: Conmemoración del Día de las Víctimas del Terrorismo. [Desde 2010 esta conmemoración se celebra cada 27 de junio](#), a raíz de una Declaración Institucional apoyada por todos los grupos parlamentarios el 11 de marzo de 2010 (declaración que, por cierto, escoge el 27 de junio por ser la fecha del asesinato de Begoña Urroz, considerada la primera víctima de ETA). También se han celebrado otros actos de homenaje en varias ciudades españolas.

<sup>83</sup> Dentro de las funciones encomendadas a esta Dirección están, entre otras, la ayuda y orientación a víctimas y familiares de terrorismo, la gestión y tramitación de expedientes de ayudas y resarcimientos, la propuesta de estudios e informes que puedan favorecer a las víctimas o la colaboración con otras oficinas de asistencia a víctimas de otros organismos. Véase: <http://www.interior.gob.es/el-ministerio/funciones-y-estructura/subsecretaria-del-interior/direccion-general-de-apoyo-a-victimas-del-terrorismo>.

Víctima para transponer las recomendaciones de las directivas de la Unión Europea en relación a los derechos de las víctimas en el proceso penal.<sup>85</sup>

Junto a esta normativa a nivel estatal, ocho comunidades autónomas, incluyendo el País Vasco,<sup>86</sup> han desarrollado legislación propia relativa al reconocimiento y ayudas a las víctimas de actos terroristas. Igualmente, por parte del gobierno vasco se han promovido numerosos actos de reconocimiento y homenaje, incluyendo también iniciativas de recuerdo y memoria para la dignificación de las víctimas.<sup>87</sup> El gobierno vasco también cuenta con una Oficina de Víctimas y Derechos Humanos, en la que además de iniciativas de atención directa e individualizada a las víctimas y sus familiares, tiene encomendadas otras actuaciones para la promoción de los Derechos Humanos.<sup>88</sup>

Amnistía Internacional considera fundamental que las autoridades españolas aseguren que todas las víctimas tienen acceso al derecho de reparación que incluya compensación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición. Los mecanismos de reparación deben ser accesibles, garantizando que todas las víctimas y sus familiares tienen acceso a toda la información de manera adecuada, y reciben un acompañamiento efectivo. Aunque los tribunales de justicia son decisivos, no deben ser los únicos, ya que en muchos casos las víctimas pueden tener dificultades materiales o procesales para acceder a ellos. Debe haber también otros medios de reparación previstos para todas las víctimas de las vulneraciones de derechos humanos cometidas por ETA, como por ejemplo a través de la legislación o del reconocimiento público, asegurando que todas ellas quedan debidamente identificadas.

## **LOS DERECHOS A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN NO SE RECONOCEN PARA LAS VÍCTIMAS DE TORTURA**

Tal y como se ha señalado, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a un remedio efectivo. La tortura, que constituye un crimen de derecho internacional, está prohibida en todo momento y circunstancia, ni siquiera encuentra justificación “en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”.<sup>89</sup> La Constitución Española (CE) también reconoce “el derecho a la vida, y a la integridad física y moral, sin que, en ningún

---

<sup>84</sup> Entre otras cuestiones, tiene la competencia de facilitar información sobre los procedimientos en curso, y asesorar a la víctima sobre procedimientos penales o administrativos, así como realizar un acompañamiento. Véase: [https://www.administraciondejusticia.gob.es/pai/publico/ciudadano/servicios/para\\_ti/victimas/victimas\\_terrorismo/ut/p/c5/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gzT1dTz6BgExNjA0szA08vgwBic0NnAwsvM6B8JLJ8gluJgadxWJhrglevgYGJATG6DXAAR0K6w0Guxa3CxRy\\_fiAxujvq670N8cuDfAeSx-N-P4\\_83FT9gtzQCINMzwwTROVFAPsqSjs/dl3/d3/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.administraciondejusticia.gob.es/pai/publico/ciudadano/servicios/para_ti/victimas/victimas_terrorismo/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gzT1dTz6BgExNjA0szA08vgwBic0NnAwsvM6B8JLJ8gluJgadxWJhrglevgYGJATG6DXAAR0K6w0Guxa3CxRy_fiAxujvq670N8cuDfAeSx-N-P4_83FT9gtzQCINMzwwTROVFAPsqSjs/dl3/d3/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/).

<sup>85</sup> Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-4606](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-4606). Sin embargo, en el informe *Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley del Estatuto de la Víctima*, la organización lamenta que esta Ley no haya sido una oportunidad para garantizar el marco internacional de los derechos humanos a todas las víctimas.

<sup>86</sup> Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo (BOPV núm. 124, de 1 de julio; BOE núm. 212, de 3 de septiembre de 2011). Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las Víctimas del Terrorismo (BOPV núm. 239, de 15 de diciembre).

<sup>87</sup> Véase: [http://ec.europa.eu/justice/news/consulting\\_public/0053/contributions/public\\_authorities/basque\\_government\\_davt\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/0053/contributions/public_authorities/basque_government_davt_es.pdf).

<sup>88</sup> La información más detallada sobre las competencias está disponible en: [https://www.euskadi.eus/r48-contsepr/es/contenidos/institucion/1705/es\\_5175/r01hRedirectCont/contenidos/organo/dir\\_victimas/es\\_dirvicti/es\\_victimas.html](https://www.euskadi.eus/r48-contsepr/es/contenidos/institucion/1705/es_5175/r01hRedirectCont/contenidos/organo/dir_victimas/es_dirvicti/es_victimas.html).

caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.<sup>90</sup> Un agente del Estado que inflige torturas u otros malos tratos, o las tolera, está violando las leyes que debe respetar.

Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación por el hecho de que el Código Penal no tipifique el delito de tortura con la misma definición contenida en el derecho internacional de los derechos humanos.<sup>91</sup> En España, la organización ha documentado casos de tortura y otros malos tratos desde hace décadas, y lleva tiempo mostrando su preocupación por las numerosas denuncias de casos de tortura y otros malos tratos cometidos por miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, tanto en la vía pública como en dependencias policiales, y también dentro del contexto de la lucha antiterrorista, que no son debidamente investigados y sancionados.

Tal y como ha reiterado el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la responsabilidad de los Estados de proteger a la sociedad contra los actos de terrorismo es fundamental que se respeten y protejan todos los derechos humanos. Todas aquellas personas que afirmen que sus derechos humanos o libertades fundamentales han sido vulnerados por el Estado, deben tener acceso a un recurso efectivo y obtener una reparación adecuada, eficaz e inmediata que incluya, según corresponda, restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición.<sup>92</sup>

## **DERECHO A LA VERDAD**

No existen datos oficiales a nivel estatal de cuántas personas ha sido sometidas a tortura y otros malos tratos por parte de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado dentro del contexto de la lucha contra ETA. En los últimos años, sólo desde el País Vasco se han impulsado iniciativas tendentes a construir un relato de las violaciones de derechos humanos que se han sucedido en el contexto vasco durante décadas. Entre ellos, el *Informe sobre víctimas de vulneraciones de derechos humanos derivadas de la violencia de motivación política*, que establece el marco teórico para avanzar en el reconocimiento de la realidad de las víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos,<sup>93</sup> y el *Informe-Base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco, 1960-2013*, que señala que, si bien no ha podido reunir suficientes datos contrastados en relación a la tortura, con la existencia de posiciones muy dispares, desde quienes la niegan hasta quienes contabilizan 10.000 casos, sí se constata la existencia de 5.500 denuncias públicas.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 5: “Nadie será sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes”. También en el art. 4 del PIDCP, art. 1 del CAT. El Derecho Internacional Humanitario también prohíbe de forma terminante la tortura y los malos tratos.

<sup>90</sup> Art. 15.

<sup>91</sup> En su sexto informe a España de 29 de mayo de 2015, el Comité contra la Tortura reiteraba una vez más su recomendación de alinear el art. 174 del Código Penal a la definición contenida en el art. 1 de la Convención contra la Tortura. CAT/C/ESP/CO/6.

<sup>92</sup> Consejo de Derechos Humanos: *La Protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*. A/HRC/RES/29/9, de 22 de julio de 2015.

Actualmente, el Instituto Vasco de Criminología del País Vasco está realizando un estudio en el que están participando más de cuarenta profesionales de la salud y expertos en derechos humanos, por encargo del gobierno vasco, en cuyo Plan de Paz y Convivencia se consideraba que “la tortura es una de las vulneraciones más deleznable que puedan existir”,<sup>95</sup> dentro del marco del proyecto “Investigación de la tortura en Euskadi entre 1960-2013”. Si bien a fecha de cierre de este informe no se había presentado el estudio final, en junio de 2016, el Instituto Vasco de Criminología presentó públicamente las conclusiones preliminares.<sup>96</sup> Con más de 22.000 documentos analizados, hasta junio de 2016 se habrían recopilado 4.009 denuncias de tortura y malos tratos, dándose el caso de que algunas de las personas las habrían sufrido en varias ocasiones. El 83% de las denuncias corresponderían a hombres, y el 17% a mujeres. De todas las denuncias, se han documentado en mayor profundidad 3.577 casos, de los cuales y de manera aleatoria se ha aplicado el Protocolo de Estambul<sup>97</sup> a 202 personas. De los casos analizados, sólo un 2% presentaría inconsistencia con tortura pero sí consistencia con trato inhumano o degradante, o uso excesivo de la fuerza durante la detención. El resto de personas a las que se les ha aplicado el Protocolo de Estambul presentarían relatos consistentes o muy consistentes con tortura. Estos datos indicarían que la tortura ha sido una extendida y persistente violación de derechos humanos en España en relación con las personas detenidas en régimen de incomunicación, y que las medidas de prevención han sido ineficientes o ineficaces. El estudio también alerta de que el 5% de las personas presentan secuelas que deberían ser atendidas de manera específica y especializada evitando su revictimización.

Amnistía Internacional recuerda que la tortura es un crimen de derecho internacional. Los Estados tienen la obligación de investigar todas las alegaciones de violaciones de derechos humanos, estableciendo el patrón y el alcance de violaciones de derechos humanos cometidas. Las víctimas y la sociedad en general tienen derecho a saber la verdad del alcance de los actos de torturas perpetrados en el contexto de la lucha contra ETA. Toda esta labor debe contribuir a respetar y promocionar los derechos humanos.

---

<sup>93</sup> En octubre de 2007, en un Pleno monográfico sobre Víctimas del Terrorismo, en el Parlamento vasco se aprobaron 21 resoluciones. La primera de ellas mandaba al gobierno: “1. La elaboración por parte de la Dirección de Atención a Víctimas del Terrorismo de un informe exhaustivo y riguroso sobre la realidad de las víctimas del terrorismo practicado por los grupos incontrolados, de extrema derecha y el GAL, con atención especial a la identificación de las víctimas y estudios del grado de reconocimiento de los derechos reconocidos en la legislación vigente”. Y la segunda: “2. Elaboración por parte de la Dirección de Derechos Humanos de un informe exhaustivo y riguroso sobre la realidad de otras víctimas de vulneraciones de derechos humanos derivadas de la violencia de motivación política, con atención especial a la identificación de las víctimas y estudio de las medidas necesarias que den respuesta a su reconocimiento moral y reparación”. Departamento de Justicia del gobierno vasco: *Víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*. Véase: [http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/nota\\_prensa/informe\\_victimasvulneracionder/es\\_informev/adjuntos/Informe%20V%C3%ADctimas.CAST-EUSK.pdf](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/nota_prensa/informe_victimasvulneracionder/es_informev/adjuntos/Informe%20V%C3%ADctimas.CAST-EUSK.pdf).

<sup>94</sup> El informe sí se hace eco de la denuncia de organismos internacionales, como Amnistía Internacional, sobre su práctica, habitual hasta los años ochenta, y más que esporádica en los siguientes años. Véase: [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/3214/informe\\_base\\_es.pdf?1371196800](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/3214/informe_base_es.pdf?1371196800).

<sup>95</sup> Plan de Paz y Convivencia: Iniciativa 6. Investigación y acción contra la tortura, pág. 46.

<sup>96</sup> Dentro de un congreso celebrado en el XXXV Cursos de Verano de la UPV.

<sup>97</sup> *Manual para la investigación y documentación de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2001.

## DERECHO A LA JUSTICIA

No existe información sistematizada y disponible de fuentes oficiales sobre el número de procesos judiciales contra miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado por delitos de tortura y otros malos tratos. El *Informe-Base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco, 1960-2013*, señalaba la existencia de 19 sentencias, que afectaban a 31 personas torturadas en el periodo de incomunicación, contra 62 agentes, 27 de los cuales habían sido indultados. En el informe preliminar elaborado por el Instituto Vasco de Criminología, la cifra de sentencias condenatorias se elevaría a 21 casos, con un total de 50 personas condenadas. En el informe *España: Acabar con la doble injusticia*, de diciembre de 2004, Amnistía Internacional, a través del estudio de más de 450 sentencias, manifestaba su preocupación ante sentencias firmes y condenatorias por delito de torturas, cuyos responsables habían sido absueltos por prescripción, o en las que no se había identificado a los responsables directos.<sup>98</sup> Esta situación de impunidad se agrava cuando las autoridades evitan proporcionar información sustancial sobre qué investigaciones se han llevado a cabo – si es que ha habido alguna– para conocer lo ocurrido o adoptar medidas para garantizar que esos hechos no se repiten en el futuro.

Desde el año 2010, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha condenado al Estado español, hasta en siete ocasiones,<sup>99</sup> por no haber emprendido investigaciones efectivas y en profundidad sobre denuncias de torturas a manos de las fuerzas de seguridad durante el régimen de incomunicación. La última de estas condenas tuvo lugar el 31 de mayo de 2016.<sup>100</sup> En particular, la sentencia señala que ni el Juzgado Central de Instrucción núm. 3, ante el que el demandante alegó haber sufrido torturas en un primer momento, ni tampoco el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Pamplona, ante el que posteriormente se denunciaron los hechos, llevaron a cabo ningún tipo de investigación sobre tales alegaciones de malos tratos y torturas.<sup>101</sup>

En la sentencia, el TEDH reitera la importancia de adoptar las medidas recomendadas por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) para mejorar la calidad de los exámenes médico-forenses de las personas detenidas en régimen de incomunicación.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> [España: Acabar con la Doble Injusticia. Víctimas de tortura y malos tratos sin reparación.](#)

<sup>99</sup> Véase Argimiro Isasa contra España, 28 de septiembre de 2010. Beristain Ukar contra España, 8 de marzo de 2011. Otamendi Egiguren contra España, 16 de octubre de 2012. Etxeberria Caballero contra España, 7 de octubre de 2014. Ataún Rojo contra España, 7 de octubre de 2014. Arratibel Garciandia contra España, 5 de mayo de 2015. Beortegui Martínez contra España, 31 de mayo de 2016. Actualmente, además, el TEDH se encuentra analizando el caso de Igor Portu y Martin Sarasola.

<sup>100</sup> Asunto Beortegui Martínez contra España.

<sup>101</sup> El TEDH echa en falta, además, un rol más proactivo por parte de la Audiencia Nacional en materia de vigilancia y seguimiento de la situación de las personas detenidas en régimen de incomunicación. Por otro lado, en lo que se refiere a la denuncia presentada por el demandante ante un Juzgado de Instrucción de Pamplona, el TEDH considera que ésta fue archivada sin que se emprendiese una investigación efectiva y en profundidad, habida cuenta de, entre otras cuestiones, la negativa por parte de las autoridades a practicar las diligencias de prueba propuestas por el demandante, de las que el TEDH destaca particularmente la toma de declaración de los agentes encargados de la supervisión del detenido.

<sup>102</sup> En su informe de 2011, el CPT nuevamente recordó que en el momento en que las personas denuncian malos tratos por responsables de hacer cumplir la ley, el fiscal o el juez debe tomar nota de las acusaciones, ordenar inmediatamente un examen médico forense (para aquellos casos donde el examen médico no se haya realizado de forma automática) y adoptar las medidas necesarias para garantizar que las acusaciones son debidamente investigadas. Véase apartado 23 del informe del CPT (2011) 11, en relación a la visita llevada a cabo del 19 de septiembre al 1 de octubre de 2007.

Igualmente, se hace eco de las recomendaciones del CPT y del comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa de la necesidad de adoptar un código de conducta claro sobre el procedimiento a seguir al practicar interrogatorios con el fin de garantizar la integridad física de las personas detenidas.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, Amnistía Internacional recuerda que el Estado tiene el deber de perseguir a los perpetradores de violaciones de derechos humanos a través de investigaciones prontas, efectivas y exhaustivas garantizando a todas las víctimas a un remedio judicial efectivo y que no haya espacios de impunidad. No llevar ante la justicia a los responsables puede constituir una violación de los derechos de las víctimas a la verdad y la justicia. Amnistía Internacional reitera que la falta de investigaciones independientes y efectivas de carácter interno y judiciales sobre las denuncias formuladas, además de violar el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo, impide identificar las deficiencias estructurales que afectan a todos los aspectos de prevención, investigación y castigo de la tortura y otros malos tratos, y evidencia la necesidad de que se pongan en marcha mecanismos independientes de supervisión de la actuación policial. La falta de investigaciones adecuadas fomenta un clima de impunidad, en lugar de transmitir un mensaje claro de que la tortura y otros malos tratos no serán consentidos.

## **LA IMPORTANCIA DE LA REALIZACIÓN DE UNA INVESTIGACIÓN EXHAUSTIVA E IMPARCIAL DE TODAS LAS ALEGACIONES DE TORTURA, Y DE RECONOCIMIENTOS MÉDICOS FORENSES DE CALIDAD A LAS PERSONAS SOMETIDAS AL RÉGIMEN DE INCOMUNICACIÓN**

El 12 de julio de 2016, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo aceptaba parcialmente el recurso de casación interpuesto por la representación de Saioa Sánchez, anulando la sentencia dictada por la Sección II de la Audiencia Nacional. En esta sentencia, el Tribunal Supremo ordena la celebración de una nueva vista, con reproducción de todas las pruebas que en su día no fueron aceptadas por la Audiencia Nacional. Entre ellas, la realización de un informe y el análisis de los datos obtenidos de la aplicación del Protocolo de Estambul a Iñigo Zapirain para determinar si pudo ser objeto de torturas durante el régimen de incomunicación al que fue sometido tras su detención en marzo de 2011.

La Audiencia Nacional condenó a Saioa Sánchez, junto con Iñigo Zapirain y Beatriz Etxeberría,<sup>103</sup> como responsable de un delito de estragos a 15 años de prisión más 10 años de inhabilitación absoluta. En la sentencia se describe que la única prueba de cargo existente contra Sánchez –al margen de los efectos hallados en el registro del domicilio– fue la declaración en sede judicial de Iñigo Zapirain mientras se encontraba detenido en régimen de incomunicación. Declaración que, con posterioridad, Zapirain denunció que fue realizada bajo coacción y amenazas de “violación a su pareja si no declaraba ante la Audiencia Nacional”, y que su pareja sería “torturada y violada si no firmaba sus declaraciones”.

En su sentencia, el Tribunal Supremo recuerda las observaciones a España del Comité contra la Tortura y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, realizadas sobre las preocupaciones de impunidad y ausencia de investigaciones exhaustivas y eficaces sobre torturas, así como en relación a las deficiencias en la calidad y precisión de las evaluaciones forenses. También se hace eco de la preocupante reiteración de sentencias condenatorias dictadas contra España por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por no haber efectuado una investigación exhaustiva y eficaz en relación a las investigaciones por maltrato y/o torturas en sede policial. Asimismo, destaca la importancia del Protocolo de Estambul como mecanismo adecuado para que los Estados puedan asegurar una documentación eficaz de la tortura.

## **DERECHO A LA REPARACIÓN**

España no sólo tiene la obligación de garantizar que los actos de tortura u otros malos tratos sean debidamente investigados, sino que también tiene el deber de proporcionar a las víctimas un recurso efectivo, incluyendo el acceso a una reparación adecuada, que no debe depender de la condena penal de los agentes individuales implicados o de que las víctimas presenten una demanda civil en los tribunales. La falta de reparación a las víctimas de la

---

<sup>103</sup> El 7 de octubre de 2014, el Tribunal de Derechos Humanos condenaba a España por violar el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por no investigar de manera efectiva y exhaustiva las alegaciones de tortura realizadas por Beatriz Etxeberría. Tal y como destaca la sentencia del Tribunal Supremo, el TEDH “estima que la situación de particular vulnerabilidad de las personas detenidas en régimen de incomunicación exige que la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevea medidas de vigilancia adecuadas y que éstas se apliquen de forma rigurosa”.

tortura afecta a las víctimas de esta violación de derechos humanos en el contexto de la lucha antiterrorista contra ETA, pero no únicamente. En el informe *España: Acabar con la doble injusticia*, Amnistía Internacional constataba que en numerosos casos, dentro y fuera del País Vasco, a pesar de que las torturas y los malos tratos habían resultado probados, las víctimas no habían obtenido indemnización alguna, en ocasiones debido a la prescripción del delito motivada por las dilaciones en el proceso; o por la imposibilidad de identificar a los autores materiales o por la falta de colaboración de las autoridades. En particular, Amnistía Internacional ha identificado cómo las víctimas de tortura se enfrentan a dificultades tales como la no identificación de los responsables directos o la negativa del Estado a asumir la responsabilidad civil subsidiaria en buena parte de los casos. Cuando se concede una indemnización, en muchas ocasiones no se refleja la gravedad del delito, o llega muchos años después de haber ocurrido los hechos.

Amnistía Internacional lamenta la ausencia de iniciativas a nivel estatal en relación al reconocimiento y reparación de las víctimas de torturas u otros malos tratos durante los últimos años. La organización denunció que la Ley del Estatuto de la Víctima aprobada en 2015<sup>104</sup> no abordase la respuesta que desde el Estado se debería dar a las víctimas de tortura u otros malos tratos, y ha venido mostrando preocupación por la falta de diligencia del Estado en términos de reparación, destacando la falta de ayudas públicas para la recuperación y rehabilitación de este tipo de víctimas.<sup>105</sup>

Durante estos últimos años, en el País Vasco sí se han iniciado acciones tendentes a la reparación de las víctimas de tortura. En marzo de 2011, la Proposición no de Ley 61/2011, sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política, instaba al gobierno vasco a la adopción de medidas y actuaciones para el reconocimiento y reparación de estas víctimas. En junio de 2012 se aprobó el Decreto 107/2012,<sup>106</sup> posteriormente modificado por el Decreto 426/2013,<sup>107</sup> con el objetivo de reconocer y reparar el sufrimiento de estas víctimas. La Comisión de Valoración de Víctimas, creada con tal efecto, indicó que se habrían presentado 239 solicitudes, de las cuales 187 se habrían resuelto con el expreso reconocimiento como víctimas de las personas solicitantes, recibiendo 114 la indemnización correspondiente. En la mayor parte de los casos en que las personas no recibieron indemnización, pese a ser reconocidas como víctimas, este hecho fue debido a no sufrir secuelas físicas o psicológicas permanentes.<sup>108</sup> Posteriormente, la Comisión de Valoración señaló “la necesidad de realizar cambios en el marco legal que permita una evaluación menos restrictiva” de las secuelas de

---

<sup>104</sup> Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima. Véase: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/04/28/pdfs/BOE-A-2015-4606.pdf>.

<sup>105</sup> *Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley del Estatuto de la Víctima*, enero de 2015. Véase: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/Estatuto%20Victima-2?CMD=VEROBJ&MLKOB=33221221212>.

<sup>106</sup> Decreto 107/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>107</sup> Decreto 426/2013, de 16 de octubre, de modificación del Decreto de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Véase: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/515214-d-426-2013-de-16-oct-ca-pais-vasco-modificacion-del-decreto-de-declaracion.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/515214-d-426-2013-de-16-oct-ca-pais-vasco-modificacion-del-decreto-de-declaracion.html).

torturas. De las 187 personas reconocidas como víctimas, 30 correspondían a muertes por parte de las fuerzas de seguridad del Estado; 55 a personas heridas por arma de fuego; 72 a víctimas de torturas y malos tratos en centros de detención; 14 a personas heridas por objetos contundentes; 3 a personas heridas por botes de humo; 10 a personas heridas por botes de goma y 3 por “otras circunstancias” que no se detallan.

La Abogacía del Estado interpuso un recurso contra el Decreto 426/2013, que en abril de 2015 fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, declarando la nulidad de algunos de sus preceptos,<sup>109</sup> aunque esta decisión no conllevó la obligación de devolver las indemnizaciones ya concedidas ni anuló las políticas de reconocimiento contempladas por el Decreto. El 11 de junio de 2015, el Pleno del Parlamento vasco aprobó la Proposición no de Ley 70/2015, instando al gobierno vasco a continuar las políticas de reconocimiento y reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos provocadas por abuso de poder o uso ilegítimo de la “violencia policial”, buscando desde el principio el máximo consenso social, político e institucional.

El 28 de julio de 2016, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 12/2016 de reconocimiento y reparación a víctimas de derechos humanos en el contexto de violencia política.<sup>110</sup> Tal y como se recoge en su exposición de motivos, su necesidad viene determinada por la voluntad de atender a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos a partir de diciembre de 1978,<sup>111</sup> y por la existencia constatable de víctimas que no han sido ni reconocidas ni reparadas. Sin embargo, limita el ámbito temporal a los hechos y circunstancias acaecidos hasta 1999.<sup>112</sup> La Ley también tiene por objeto asegurar la preservación de los documentos comprendidos en este periodo histórico, y depositados en archivos públicos, además de contribuir a la normalización de la convivencia y a la construcción de una memoria crítica del pasado. Su marco geográfico se circunscribe a los hechos que se hayan cometido en el País

---

<sup>108</sup> De las 73 víctimas que no recibieron indemnización, en 64 de ellas no concurría la circunstancia de sufrir secuelas permanentes y en las 9 restantes por resultar incompatible con otras indemnizaciones ya recibidas por la víctima (generalmente, al amparo de la Ley de Memoria Histórica).

<sup>109</sup> Sentencia 267/2015, de 24 de abril. En concreto, el TSJPV declara nulos los arts. 1, 2, 4, 5 y 7 del Decreto 426/2013, así como la nueva redacción dada por esta norma al art. 9.9 bis del Decreto 107/2012. Entre otras cuestiones, el TSJPV consideró que el Decreto no cumplía con algunas exigencias de la Ley General de Subvenciones al admitir cualquier certificado o informe médico que pudieran presentar las personas solicitantes del reconocimiento como víctimas para justificar sus lesiones; así como por carecer la Comisión de Valoración de los conocimientos médicos adecuados para valorar los informes aportados por las personas interesadas (en tanto que ni estaba compuesto por profesionales de la medicina ni preveía ningún órgano médico independiente que analizara tales informes).

<sup>110</sup> Ley 12/2016 de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos producidas en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre los años 1978 y 1999, en vigor desde el 11 de Agosto de 2016. Disponible en : [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/580656-I-12-2016-de-28-jul-ca-pais-vasco-de-reconocimiento-y-reparacion-de-victimas.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/580656-I-12-2016-de-28-jul-ca-pais-vasco-de-reconocimiento-y-reparacion-de-victimas.html)

<sup>111</sup> El 31 de marzo de 2011, el Parlamento Vasco aprobó la Proposición no de Ley 61/2011 sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos producidos en un contexto de motivación política instando al Gobierno Vasco a poner en marcha actuaciones destinadas al reconocimiento y reparación de dichas víctimas que dio lugar a Decreto 107/2012, de 12 de junio, y que únicamente comprendía el marco temporal entre los años 1960 y 1978.

<sup>112</sup> La Ley limita el marco temporal hasta el año 1999, entendiendo que los casos anteriores a esa fecha o habrán sido alcanzados por la prescripción, o estarían muy próximos a serlo, y para evitar, además, interferencias respecto de casos más recientes que podrían encontrarse todavía en plazo para su investigación judicial. Sin embargo, esto no prejuzga que con fechas posteriores deje de haber hechos constitutivos de vulneraciones de derechos humanos que deberían ser objeto de iniciativas futuras que den continuidad a esta regulación.

Vasco.<sup>113</sup> Para el reconocimiento y reparación de las víctimas, prevé la creación de una Comisión de Valoración, y establece un marco temporal de dos años para la presentación de solicitudes.

Amnistía Internacional reconoce la pertinencia de esta iniciativa, y también que se haya tomado como referencia el marco internacional de los derechos humanos, en relación a los derechos a la verdad y la reparación, en sus diferentes vertientes. Sin embargo, Amnistía Internacional considera que esta iniciativa es aún insuficiente y lamenta que no exista una normativa tanto a nivel estatal como autonómico que garantice que todas las víctimas de tortura y malos tratos, tienen garantizados todos sus derechos, sin limitaciones geográficas o temporales. La organización también considera que la ley debería visibilizar la necesidad de reforzar las medidas encaminadas a asegurar las garantías de no repetición.<sup>114</sup>

## **ASEGURAR LA PREVENCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LOS CASOS DE TORTURA Y OTROS MALOS TRATOS A MANOS DE MIEMBROS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO**

En aras de contribuir a la prevención e investigación de graves violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Amnistía Internacional ha recomendado el establecimiento de mecanismos independientes de supervisión de la actuación policial que tengan competencia y capacidad para atender quejas individuales, investigar de oficio casos de malos tratos y uso excesivo de la fuerza, y analizar y evaluar legislación, reglamentos y procedimientos operativos de las actuaciones policiales; también ordenar que se lleven a cabo procedimientos disciplinarios, de cuyo resultado deberán ser informados; recurrir ante un tribunal contra cualquier decisión de la fiscalía, incluida la de suspender o cerrar investigaciones, y obligar a los agentes a comparecer ante el mecanismo designado para que les sean formuladas preguntas o peticiones de información que se realicen en el contexto de esas investigaciones.<sup>115</sup>

Amnistía Internacional lamenta que a nivel estatal no se hayan adoptado medidas tendentes a la creación de mecanismos de investigación de la actuación de las fuerzas de seguridad independientes. Con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, la organización instó a que esta ley estableciese un mecanismo independiente de supervisión de la actividad policial, sin que esta recomendación fuese finalmente acogida por el legislador.<sup>116</sup> En Cataluña, en 2007 se creó un Comité de Ética de la Policía de Cataluña, con competencia para la supervisión de la policía local y

---

<sup>113</sup> Si bien se contempla la posibilidad de reconocer como víctima bajo esta ley, los casos en los que, habiendo ocurrido los hechos fuera del País Vasco, ésta estuviese domiciliada allí o hubiese estado domiciliada por un periodo de al menos 10 años.

<sup>114</sup> Estas garantías deberían incluir, según proceda, la totalidad o parte de, entre otras, medidas que también contribuirían a la prevención, como por ejemplo la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. También la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas por todos los funcionarios públicos, la promoción de mecanismos destinados a prevenir y vigilar los conflictos sociales, o la revisión y reforma de leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de normas de derechos humanos o las permitan.

<sup>115</sup> Informe de Amnistía Internacional: *España. El derecho a protestar, amenazado*. EUR 41/001/2014, pág. 69. Véase: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/44100114.spa%20\(policing%20spain\\_FINAL\\_en%20baja\)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32906041616](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/44100114.spa%20(policing%20spain_FINAL_en%20baja)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32906041616).

autonómica.<sup>117</sup> Sin embargo, este Comité no tenía potestad para emprender investigaciones sobre denuncias de malos tratos o uso excesivo de la fuerza. Tampoco tenía potestad para ordenar el inicio de investigaciones internas ni para remitir denuncias al fiscal para que se enjuiciaran penalmente. Este Comité cesó su actividad como consecuencia de la dimisión de la mayor parte de sus miembros.

En el País Vasco, Amnistía Internacional ha instado a la puesta en práctica de mecanismos más eficaces para prevenir e investigar casos de tortura y otros malos tratos, así como de uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad.<sup>118</sup> En mayo de 2016, el gobierno vasco registró ante el Parlamento vasco un Proyecto de Ley para modificar la Ley de Policía del País Vasco, aunque tras la disolución de la cámara con motivo de las elecciones autonómicas celebradas en septiembre de ese mismo año, en el momento del cierre de este informe el proyecto había decaído.<sup>119</sup> Amnistía Internacional tuvo acceso a un primer borrador del Anteproyecto, presentado por el Departamento de Seguridad del gobierno vasco en julio de 2015,<sup>120</sup> que contemplaba la creación de una Comisión de Control de la *Ertzaintza*, lo cual fue valorado positivamente por la organización. Sin embargo, tanto el segundo borrador de noviembre de 2015,<sup>121</sup> como el Proyecto que finalmente se presentó ante el Parlamento, introducían modificaciones que, en opinión de Amnistía Internacional, limitaban las facultades y competencias de investigación de este órgano, que la nueva redacción denominaba Comisión de Buenas Prácticas de la Policía del País Vasco.

El Proyecto facultaba a la Comisión para: i) estudiar<sup>122</sup> de oficio incidentes que se pudieran haber producido en el contexto de intervenciones u operativos policiales –sólo en los que se hubiera producido el fallecimiento o lesiones graves de una persona–, y ii) estudiar, a solicitud de la autoridad competente, conductas o prácticas sobre las que se hubiesen recibido quejas en las que “exista seria preocupación sobre el impacto en la confianza ciudadana”.<sup>123</sup> El

---

<sup>116</sup> Informe de Amnistía Internacional: *Preocupaciones y Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana*, octubre de 2014. Véase: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/EUR4160014?CMD=VEROBJ&MLKOB=33047063232>.

<sup>117</sup> Decreto 230/2007, de 16 de octubre, por el que se crea el Comité de Ética de la Policía de Cataluña. Véase: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/ca-d230-2007.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-d230-2007.html).

<sup>118</sup> Informe de Amnistía Internacional: *País Vasco, una agenda de derechos humanos*, mayo de 2013. Esta recomendación fue formulada de manera muy particular en relación con el caso de Íñigo Cabacas, que murió el 5 de abril de 2012 como consecuencia del impacto en la cabeza de una pelota de goma disparada por un agente de la *Ertzaintza* durante la dispersión de una multitud tras un partido de fútbol. El Juzgado de Instrucción núm. 10 de Bilbao inició una investigación a fin de esclarecer estos hechos, encontrándose a la fecha de publicación de este informe la instrucción aún abierta.

<sup>119</sup> Boletín Oficial del Parlamento del País Vasco, de 13 de mayo de 2016. Para ver el estado del Proyecto ver: [http://www.legebiltzarra.eus/pfrm\\_cm\\_iniciac.html](http://www.legebiltzarra.eus/pfrm_cm_iniciac.html). Última visita el 7 de enero de 2017.

<sup>120</sup> Primer borrador de Anteproyecto, de 9 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.ela.eus/es/federaciones/gizalan/ertzaintza-policia-foral/ANTEPROYECTO5MODIFICACIONLEYPOLICIA9720151.pdf>.

<sup>121</sup> El 10 de noviembre de 2015 se publicó un segundo borrador de Anteproyecto. Disponible en: [http://www.ela.eus/es/federaciones/gizalan/ertzaintza-policia-foral/Temas\\_administrativos/modificacion-ley-policia-pais-vasco/resolveuid/2ae701f5560e45c7a0af4d561c7538c6](http://www.ela.eus/es/federaciones/gizalan/ertzaintza-policia-foral/Temas_administrativos/modificacion-ley-policia-pais-vasco/resolveuid/2ae701f5560e45c7a0af4d561c7538c6)

<sup>122</sup> Que no “investigar”, como sí establecía expresamente el primer borrador de Anteproyecto.

<sup>123</sup> Incisos primero y segundo del art. 10 del Proyecto. A este respecto, Amnistía Internacional considera que la determinación de los supuestos que pueden ser objeto de estudio por parte de la Comisión no puede quedar sujeta a formulaciones vagas e imprecisas (“sería preocupación sobre el impacto en la confianza ciudadana”), máxime cuando la decisión se deja en manos del titular del Departamento de Seguridad.

Proyecto excluía que la Comisión pudiese individualizar la responsabilidad de autoridades o personal.<sup>124</sup> De igual modo, el Proyecto introducía una limitación no contenida en ninguno de los dos borradores de Anteproyecto, al establecer que la Comisión sólo podía estudiar la ejecución de actuaciones policiales derivadas de mandatos u órdenes judiciales “en la medida en que exista un margen de decisión policial al respecto”.<sup>125</sup> El Proyecto no facultaba a la Comisión para ni tan siquiera recomendar la apertura de expedientes disciplinarios, como sí hacía el primer borrador del Anteproyecto.<sup>126</sup>

Amnistía Internacional lamentó que varias de las modificaciones que presentaba el Proyecto de Ley respecto del Anteproyecto pretendían, en opinión de la organización, limitar la competencia y facultades que habrían hecho de la Comisión un instrumento eficaz de supervisión de la actuación policial.

A pesar de las iniciativas emprendidas en el País Vasco, en relación a las víctimas de tortura, Amnistía Internacional considera que España ha incumplido sus obligaciones internacionales en la adopción de medidas legislativas, judiciales y administrativas para prevenir la tortura y los malos tratos, poner a los responsables a disposición judicial y garantizar que todas las víctimas acceden a un recurso efectivo que les garantice una adecuada reparación. Partiendo del reconocimiento por parte de las autoridades públicas de que se han producido casos de tortura y otros malos tratos tanto en el ámbito de la lucha antiterrorista como en otros contextos, todas las denuncias de tortura deben ser investigadas de manera pronta, imparcial y efectiva por un órgano independiente de los presuntos autores. Las víctimas deben recibir del Estado una reparación adecuada que incluya restitución, indemnización económica, atención médica, rehabilitación y garantías de no repetición. Las autoridades españolas deben investigar todas las violaciones de derechos humanos cometidos por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado dentro de la lucha antiterrorista, y asegurar que todas las víctimas, independientemente del lugar geográfico donde residan, tengan garantizados sus derechos sin ningún tipo de discriminación.

## **LOS DERECHOS A VERDAD, JUSTICIA, Y REPARACIÓN EN RELACIÓN CON LAS VÍCTIMAS DE OTROS GRUPOS ARMADOS**

Como se ha mencionado anteriormente, junto a ETA surgieron con el tiempo otros grupos armados que también cometieron vulneraciones de derechos humanos, principalmente hasta los años ochenta. A estos grupos habría que añadir los atentados de los GAL entre 1983 y 1987, una organización clandestina en la que junto mercenarios también participaron miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

---

<sup>124</sup> Exposición de Motivos del Proyecto.

<sup>125</sup> Art. 10.3 del Proyecto. De nuevo, el Proyecto emplea conceptos indeterminados (actuaciones policiales respecto de las cuales “exista un margen de decisión policial”), de cuya interpretación (sobre si concurre o no tal margen de decisión policial en una actuación policial) dependerá que la Comisión pueda entrar o no a estudiar una actuación policial.

<sup>126</sup> Art. 11.2. c) del primer borrador del Anteproyecto.

## DERECHO A LA VERDAD

La información oficial disponible sobre los atentados cometidos por estos grupos armados proviene de informes encargados por el gobierno vasco, además de algunos procesos judiciales. Por ejemplo, el *Informe sobre víctimas del terrorismo practicado por grupos incontrolados, de extrema derecha y del GAL*, aborda el estudio de 74 atentados cometidos por estos grupos donde fueron asesinadas 66 personas y heridas otras 63; de ellas, los GAL habrían asesinado a 24 personas y herido a 27, y el Batallón Vasco Español habría asesinado a 18 y herido a otras 18 personas. El informe reconocía que no ha podido recopilar todos los datos ni localizar a todas las víctimas.<sup>127</sup>

Por otra parte, el *Informe sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014*, atribuye a los GAL 27 víctimas mortales, y 40 víctimas mortales al Batallón Vasco Español y otros grupos satélites. Considera que hay 8 casos que serían de autoría desconocida. El *Informe-Base* achaca a grupos parapoliciales y de extrema derecha 73 asesinatos. El informe *Foronda* atribuye a estos grupos un total de 62 víctimas, y coincide en el número de 27 víctimas mortales atribuidas a los GAL.

Amnistía Internacional considera que en el marco de las obligaciones de España de garantizar el derecho a la verdad, tanto a la sociedad en general a todas las víctimas sin ningún tipo de discriminación, deben incluirse también a las víctimas de las vulneraciones de derechos humanos cometidas por otros grupos armados, así como el alcance y la responsabilidad del Estado en estos actos.

## DERECHO A LA JUSTICIA

Según información a la que ha tenido acceso la organización, se han llevado a cabo algunas investigaciones judiciales en algunos de los atentados atribuidos a estos grupos. Según el *Informe sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014*, de las 27 víctimas mortales de los GAL, habría 12 sentencias<sup>128</sup> –de las cuales 4 habrían sido dictadas por tribunales franceses–, 1 sobreseimiento y 9 archivadas. De otros 5 procedimientos seguidos ante tribunales franceses se desconoce su situación procesal. Según este informe, el 37% de los casos habría quedado sin esclarecer. Sin embargo, no constan datos de la investigación judicial sobre 24 asesinatos atribuidos al Batallón Vasco Español o grupos satélites.

Como se ha expuesto anteriormente, todas las víctimas de vulneraciones de derechos humanos tienen derecho a investigaciones prontas, exhaustivas e independientes, sin ningún tipo de discriminación. Amnistía Internacional considera que poner a los perpetradores a disposición judicial no es sólo un derecho de la víctima sino que transmite un claro mensaje a

---

<sup>127</sup> Véase: [http://www.interior.ejgv.euskadi.eus/r42-440/es/contenidos/informacion/informacion\\_documentos\\_interes/es\\_document/adjuntos/informe%20final.pdf](http://www.interior.ejgv.euskadi.eus/r42-440/es/contenidos/informacion/informacion_documentos_interes/es_document/adjuntos/informe%20final.pdf).

<sup>128</sup> En la última sentencia, de 12 de mayo de 2011, la Audiencia Nacional absolvía al ex policía Miguel Planchuelo Herresánchez, acusado de la comisión de dos atentados en el sur de Francia en 1986.

la sociedad de que este tipo de actuaciones no van a ser tapadas bajo el manto de la impunidad, ya sean autoridades del gobierno, grupos paramilitares o extraoficiales.

## **DERECHO A LA REPARACIÓN**

El Ministerio del Interior ha publicado información sobre las víctimas indemnizadas por el gobierno, incluyendo también aquellas víctimas de algunos de estos grupos armados. De acuerdo con estos datos, cruzados con el Informe sobre la situación procesal, un 61% de víctimas de la Triple A, el Batallón Vasco Español (BVE), Grupos Armados Españoles y Guerrilleros de Cristo Rey habría recibido algún tipo de indemnización. Este mismo informe señala que de ocho víctimas de autoría desconocida, cinco de ellas habrían sido indemnizadas.

## **DENEGACIÓN DE AYUDAS A VÍCTIMAS DE LOS GAL Y DEL BVE**

En diciembre de 2012, se reformó la Ley 29/2011, de reconocimiento de protección integral a las víctimas del terrorismo,<sup>129</sup> modificando el art. 3.2 bis,<sup>130</sup> con efectos a 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida, estableciendo que los principios sobre los que se establecen las indemnizaciones serían acordes a lo establecido en el Convenio Europeo sobre indemnización de delitos violentos.<sup>131</sup> Tras esta modificación legislativa, la Subdirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo emitió una serie de resoluciones denegando varias solicitudes de ayuda presentadas por personas víctimas del terrorismo, con amparo la mayor parte de ellas en la disposición adicional primera de la Ley 29/2011.<sup>132</sup> Según las autoridades, se denegaron estas ayudas por tratarse de víctimas indemnizadas con base en leyes anteriores, aunque también se denegaron solicitudes presentadas por personas que no habían sido indemnizadas.<sup>133</sup> En concreto, tales solicitudes fueron rechazadas en aplicación del art. 8.2 del Convenio Europeo, que establece que “se podrá reducir o suprimir asimismo la indemnización si la víctima o el solicitante participa en la delincuencia organizada o pertenece a una organización que se dedica a perpetrar delitos violentos”.<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> A través de la Disposición Transitoria 27 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

<sup>130</sup> “[...] La concesión de las ayudas y prestaciones reconocidas en la presente ley se someterá a los principios que, para ser indemnizadas, se establecen en el Convenio Europeo sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos”.

<sup>131</sup> Convenio aprobado en 1983, ratificado por España el 20 de octubre de 2001 y en vigor desde el 1 de febrero de 2002, tras su publicación en el BOE el 29 de diciembre de 2001.

<sup>132</sup> “Aplicación retroactiva a quienes ya hubieran obtenido ayudas e indemnizaciones. Quienes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley hubieran percibido como resultado total del importe de las ayudas y del pago, en su caso, de las cuantías por responsabilidad civil fijada en sentencia firme, una cuantía inferior a la señalada en el anexo I de esta Ley podrán solicitar en el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley, el abono de las diferencias que pudieran corresponderles”.

<sup>133</sup> Encontrándose entre estos casos la solicitud presentada por los padres de José Antonio Lasa Arostegui y de José Ignacio Zabala Artano.

<sup>134</sup> Redacción en el texto oficial: “Compensation may also be reduced or refused on account of the victim’s or the applicant’s involvement in organised crime or his membership of an organisation which engages in crimes of violence”.

La denegación, basada en informes policiales proporcionados por el Ministerio del Interior, consideró que las personas fallecidas lo hicieron como consecuencia de actos terroristas, por lo que sus familiares no reunían los requisitos para ser beneficiarios de la indemnización solicitada.

Algunas de estas resoluciones fueron recurridas.<sup>135</sup> En 14 casos la Audiencia Nacional desestimó los recursos interpuestos por las víctimas,<sup>136</sup> y estimó sólo 4 de los recursos planteados.<sup>137</sup> La Audiencia Nacional señaló en estos cuatro casos<sup>138</sup> que, de los informes policiales aportados al procedimiento administrativo, no podía constatarse la vinculación de la persona fallecida con ETA para apreciar la concurrencia de la circunstancia prevista en el art. 8.2 del Convenio, y de este modo reconoció a las víctimas el derecho a que se les aplicara la Ley 29/2011. Algunas de las víctimas o sus familiares, cuyos recursos fueron desestimados por la Audiencia Nacional,<sup>139</sup> han afirmado públicamente su intención de agotar todas las vías de recurso.<sup>140</sup>

Amnistía Internacional muestra su preocupación por que a algunas víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos se les deniegue una compensación en función de su participación en crimen organizado o su pertenencia a una organización que lleve a cabo actos de violencia. En muchos casos estas alegaciones no han sido ni siquiera probadas en un tribunal. España tiene la obligación bajo el derecho internacional de los derechos humanos,<sup>141</sup> a asegurar que todas las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen acceso a un remedio efectivo, incluyendo plena y efectiva reparación sin ningún tipo de discriminación. Esta obligación debe ser observada con independencia de su posible vinculación a grupos armados.

---

<sup>135</sup> “Víctimas del GAL recurrirán a Estrasburgo la denegación de ayudas”, *El País*, de 16 de julio de 2015. Disponible en: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/16/paisvasco/1437061286\\_308507.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/16/paisvasco/1437061286_308507.html).

<sup>136</sup> Sentencias 162, 163, 164, 165, 166, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 177 y 179/ 2015, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

<sup>137</sup> Sentencias 161, 169, 176, y 180/2015, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

<sup>138</sup> Tres casos relativos a víctimas del BVE y un cuarto caso a víctimas del GAL.

<sup>139</sup> Del total de recursos desestimados, siete corresponden a víctimas del GAL, tres a víctimas del BVE, uno a víctimas de ANE, uno a víctimas de grupos incontrolados y uno a una de las víctimas del caso “Lasa y Zabala” (del otro recurso restante, Amnistía Internacional no ha podido encontrar esta información).

<sup>140</sup> Rueda de prensa del colectivo Egari Zor, 16 de julio de 2015. Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=bhw7FErdyNg>.

<sup>141</sup> Por ejemplo, el art. 2.3 (a) del PIDCP establece: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”. Igualmente, según el art. 14.1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes: “Todo Estado Parte velará por que su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización”.

# 4. UNA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA NO ACORDE CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

## ADAPTAR LA LEGISLACIÓN PENAL ANTITERRORISTA A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

El derecho internacional de los derechos humanos contempla que los Estados puedan limitar de manera legítima algunos derechos, si bien estas limitaciones han de ser prescritas por la ley, necesarias y proporcionales al objetivo que persiguen. Los Estados deberán considerar las alternativas posibles menos lesivas para el ejercicio de los derechos humanos, así como evaluar el impacto de tales limitaciones en el disfrute de estos derechos.<sup>142</sup> En algunos casos, los Estados podrán derogar algunas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre la base de circunstancias excepcionales, como por ejemplo situaciones que pongan en peligro la vida de la nación, siempre que esta derogación no sea incompatible con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional.<sup>143</sup> A menudo, la lucha contra el terrorismo ha supuesto limitaciones al ejercicio de los derechos humanos, o incluso la derogación de algunos derechos contemplados en el Pacto.

---

<sup>142</sup> A este respecto, según los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobados en agosto de 1984, las limitaciones al ejercicio de los derechos humanos deberán responder a una necesidad pública o apremiante y a un objetivo legítimo, así como guardar proporción con dicho objetivo. Al aplicar una limitación, el Estado no utilizará medios más restrictivos de lo que sea necesario para lograr el propósito de la limitación.

<sup>143</sup> Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **MAL COMIENZO: UNAS LEYES ANTITERRORISTAS QUE FUERON CUESTIONADAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Entre 1980 y 1984 se aprobaron varias leyes en desarrollo del art. 55.2 de la Constitución, que posibilita la suspensión de derechos fundamentales en el ámbito de las investigaciones relativas a actos de terrorismo,<sup>144</sup> sacando esta materia fuera de la esfera del Código Penal y creando una legislación excepcional para este tipo de delitos.<sup>145</sup> La Ley Orgánica 9/1984,<sup>146</sup> que sustituyó y refundió normativa anterior,<sup>147</sup> ahondaba en la idea de una legislación de carácter excepcional. Si bien introdujo la figura del *habeas corpus* como una garantía para los detenidos, el hecho de que el juez asignado estuviese en la Audiencia Nacional y no en el lugar de la detención limitaba la efectividad del ejercicio de este derecho. En 1987, el Tribunal Constitucional declaró algunos preceptos inconstitucionales, considerando que algunas de las disposiciones eran contrarias a las obligaciones contraídas por España según el derecho internacional de los derechos humanos.<sup>148</sup>

## **LAS SUCESIVAS REFORMAS DEL CÓDIGO PENAL Y DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL NO SE AJUSTAN A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

El regreso de la normativa antiterrorista a leyes ordinarias<sup>149</sup> no acabó con las preocupaciones en relación a su falta de alineamiento con los estándares internacionales de derechos humanos, tanto en la vertiente sustantiva como procesal, preocupaciones que persisten hasta la actualidad. Amnistía Internacional ha lamentado que las modificaciones del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se hayan traducido en una degradación de garantías para los derechos humanos, en las que ha predominado un criterio de “legislación de

---

<sup>144</sup> Art. 55.2 CE: “Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los arts. 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”.

<sup>145</sup> La Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, “sobre los supuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución”, permitía la prolongación de la detención gubernativa más allá de las 72 horas, y la aplicación de la incomunicación por el tiempo necesario para la instrucción o investigación a personas integradas o relacionadas con elementos terroristas o bandas armadas que “incidan gravemente en la seguridad ciudadana”. También permitía que el registro domiciliario, observación postal o telefónica fuesen adoptados por la autoridad gubernativa sin necesidad de autorización o mandato judicial previo, pudiendo ser esta comunicación en un momento posterior. Si bien, la primera norma referida al terrorismo aprobada después de la entrada en vigor de la Constitución fue el Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

<sup>146</sup> Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas o elementos terroristas y de desarrollo del art. 55.2 de la Constitución, que deroga la LO 11/1980.

<sup>147</sup> En concreto, la Ley Orgánica 11/1980 y la Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, que modifica y adiciona determinados artículos del Código Penal y de Justicia Militar.

<sup>148</sup> El Tribunal entendió inconstitucional que el art. 13 contemplase la prolongación de la detención policial más allá de las 72 horas, sin necesidad de una previa y expresa autorización judicial, así como la duración de hasta 10 días de la detención preventiva. Este periodo de detención tan prolongado era contrario al art. 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como al art. 5.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. También declaraba inconstitucional y parcialmente nulo el párrafo segundo del número primero del art. 1, en la medida en que extendía la aplicación de los arts. 13 a 18 a quienes hagan apología de los delitos descritos; el art. 15, que establecía la posibilidad de que la autoridad gubernativa pudiera ordenar, en todos los casos y sin intervención judicial alguna, la incomunicación del detenido durante las primeras 72 horas, y el art. 21 relativo a la clausura de medios de comunicación, por considerarlo una limitación prohibida del derecho de libertad de expresión e información.

<sup>149</sup> Leyes Orgánicas 3/1988, de reforma del Código Penal, y Ley Orgánica 4/1988, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ambas del 25 de mayo.

emergencia” principalmente como consecuencia de la respuesta del Estado frente a ETA.<sup>150</sup> Ya en 1991, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas mostraba su preocupación sobre la suspensión de derechos a la que se sometía a presuntos terroristas, y el hecho de que determinadas circunstancias hubieran propiciado leyes de excepción que parecerían permanentes.<sup>151</sup>

Amnistía Internacional, en sus comentarios a sucesivas reformas del Código Penal, ha alertado sobre la necesidad de que las medidas de orden penal adopten los principios que los Estados deben cumplir ante posibles restricciones de derechos humanos reconocidos internacionalmente. Sin embargo, los recientes pronunciamientos de algunos organismos internacionales ante los recientes cambios legislativos aprobados son una muestra de que las autoridades españolas siguen vulnerando sus obligaciones internacionales con los derechos humanos en relación a las medidas adoptadas en la lucha antiterrorista.<sup>152</sup>

## LA PROBLEMÁTICA DEFINICIÓN DE LOS DELITOS DE TERRORISMO EN EL CÓDIGO PENAL

Aunque no existe una definición de terrorismo que sea aceptada internacionalmente de manera unánime, diversos organismos internacionales han expresado su preocupación por el hecho de que definiciones excesivamente extensas o vagas puedan contravenir el principio de legalidad y acarrear violaciones de derechos humanos. Sí hay, sin embargo, un consenso sobre cuáles son los actos que pueden constituir terrorismo. En 2010, el relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, consideró que se entenderá por terrorismo:

*Los actos criminales constituidos por la toma de rehenes, o se propongan causar la muerte o lesiones corporales graves a una o más personas o a partes de la población, o entrañen el recurso a la violencia física con efecto mortal; que además se ejecuten con la intención de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población, u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, y que correspondan a la definición de delitos graves en la legislación nacional promulgada de manera ajustada a los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito.*

El Código Penal español no define de forma expresa el delito de terrorismo, sino que las sucesivas reformas han ido ampliando y solapando tipos penales de gravedad dispar sin

---

<sup>150</sup> Véase Ángel José Sanz Morán: “Consideraciones al Proyecto de Ley Orgánica de Modificación del Código Penal” (*Eguzkilore*, núm 15, diciembre de 2001, págs. 203-212) y también Amnistía Internacional: [España. Recomendaciones Preliminares de Amnistía Internacional ante la reforma del Código Penal. Respetar y proteger los derechos humanos. Combatir la impunidad conforme a la legalidad internacional. Garantizar un debate informado](#), págs. 8 y 9.

<sup>151</sup> Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales a España, párrafo 183. Suplemento 40 (A/46/40), texto original en inglés de 10 de octubre de 1991. Ver capítulo III: Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. España, párrafos 142-185, pag. 37

<sup>152</sup> Como ya se ha indicado en nota 26, varios relatores de Naciones Unidas hicieron una declaración conjunta al respecto con motivo de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de modificación del Código Penal y de la Ley de Seguridad Ciudadana. Véase: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>.

conseguir mayor claridad o sistematización. La última reforma, aprobada el mes de julio de 2015, amplió de manera desproporcionada los tipos de terrorismo con el riesgo de castigar comportamientos pacíficos o comportamientos que no tienen naturaleza terrorista.<sup>153</sup> En opinión de la organización, algunos de los tipos contenidos vulneran de manera manifiesta el principio de legalidad y no son delitos reconocibles, puesto que no cumplen con los requisitos de claridad y precisión que exige el derecho penal, y pueden vulnerar el derecho a la libertad de expresión. En ese sentido suponen, como ya advertía el relator, un deterioro del concepto de terrorismo.

## **LA AMPLIACIÓN DE LA TIPIFICACIÓN DE ACTOS DE COLABORACIÓN**

El Código Penal tipifica una serie de conductas consideradas como colaboración, convirtiendo este delito en un cajón de sastre. El relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de Naciones Unidas expresó su preocupación porque esta amplia definición alcanzase comportamientos que no guarden relación con ningún tipo de actividad violenta. Nuevamente, en la última reforma del Código Penal, lejos de tener en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales, se amplió la tipificación incluyendo conductas que no tienen una clara intencionalidad o conexión con la violencia y los actos terroristas.<sup>154</sup>

## **LA PROVOCACIÓN, EL ENALTECIMIENTO Y LA APOLOGÍA DEL TERRORISMO**

Amnistía Internacional ha expresado su preocupación ante la posibilidad de que la tipificación contenida en el Código Penal del delito de provocación pueda castigar la expresión pacífica de opiniones. En la misma línea, la tipificación de enaltecimiento o justificación de terrorismo, incluyendo la distribución y difusión pública de mensajes o consignas, aprobada con motivo de la última reforma del Código Penal, amplía las preocupaciones ya existentes de la organización en cuanto a la tipificación de estos delitos, de tal manera que su castigo puede interferir de manera desproporcionada, ilegítima e innecesaria, en el libre ejercicio de derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos,

---

<sup>153</sup> El art. 573 del Código Penal incluye un catálogo de delitos tales como delito grave contra la vida o integridad física, delitos contra la libertad, la integridad moral, la libertad o indemnidad sexual, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, contra la Corona, de atentado y tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones y explosivos, previstos en el presente Código, y el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías, cuando se lleven a cabo con cualquiera de las siguientes finalidades: 1) subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse a hacerlo; 2) alterar gravemente la paz pública; 3) desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional; 4) provocar un estado de terror en la población o parte de ella. Asimismo, en su punto 2 se establece que se considerarán igualmente delitos de terrorismo los delitos informáticos tipificados en los arts. 197 bis a 197 ter, y 264 a 264 quáter, cuando los hechos se cometan con algunas de las finalidades a las que se refiere el apartado anterior. Por último, el punto 3 también establece que se considerarán delitos de terrorismo el resto de delitos tipificados en este capítulo.

<sup>154</sup> Así, por ejemplo, en el art. 575.2, párrafos 2 y 3, se castigarían a aquellos que accedan a contenidos que pudieran llevar a la incitación o la colaboración con organización o grupo terrorista, sin la exigibilidad de un elemento subjetivo o de intencionalidad, lo que vulnera el principio de culpabilidad. Igualmente, el art. 577 utiliza una cláusula abierta de colaboración, lo que vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica.

como por ejemplo la libertad de expresión. La provocación sólo puede ser delictiva si supone una incitación directa a cometer un delito.<sup>155</sup>

## LA DETENCIÓN EN RÉGIMEN DE INCOMUNICACIÓN

La Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) permite que las autoridades mantengan incomunicada a una persona sospechosa de terrorismo detenida hasta un máximo de 13 días. El gobierno central ha justificado su utilización en nombre de la seguridad nacional y la seguridad pública. Durante años, diversos organismos internacionales de derechos humanos han manifestado de forma reiterada su preocupación por la aplicación de este régimen por considerarlo contrario a las obligaciones internacionales de derechos humanos, así como por considerar que el régimen de incomunicación facilita la tortura y otros malos tratos a personas detenidas y puede constituir en sí misma un trato cruel, inhumano y degradante.<sup>156</sup>

En 1987, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional los art. 13 y 15.1 de la Ley Antiterrorista de 1984 sobre la extensión de los plazos de la detención. Sin embargo, en las sucesivas reformas legislativas, el gobierno español ha desoído las recomendaciones para su abolición, e incluso en la modificación de la LECrim de 2003, el legislador extendió el régimen de incomunicación de 5 días hasta los 13 de la actualidad, donde durante los 5 primeros días la detención incomunicada es bajo custodia policial, y posteriormente puede ampliarse hasta un máximo de 8 días en prisión provisional. La última reforma de esta norma operada en 2015, si bien prohíbe la aplicación del régimen de incomunicación a menores de 16 años y exige que su aplicación no sea automática, sino que el juez tenga que comprobar para su adopción la concurrencia de ciertas circunstancias,<sup>157</sup> no ha acometido la supresión del régimen de detención incomunicada, ni ha introducido la mayoría de las recomendaciones realizadas a España por los organismos internacionales de derechos humanos: asistencia por

---

<sup>155</sup> El art. 578 utiliza nuevamente una cláusula abierta utilizando el concepto de “contenido idóneo”. Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación ante el hecho de que la aplicación de este artículo pueda suponer una medida desproporcionada de restricción a la libertad de expresión. Por ejemplo, Alfonso Lázaro de la Fuente y Raúl García Pérez, dos títeres, fueron privados de libertad durante cinco días tras ser detenidos por la representación de una obra satírica en la que aparecía un cartel en el que se hacía referencia a ETA. El pasado mes de junio se archivó la causa por enaltecimiento de terrorismo. Véase: <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/espana-titiriteros-feb16/>.

<sup>156</sup> Diversos organismos internacionales de Derechos Humanos han recomendado a España suprimir el régimen de incomunicación. En 1996, el Comité de Derechos Humanos pedía a España la abrogación de las disposiciones legislativas que establecen que las personas acusadas de actos terroristas, o los sospechosos de colaborar con ellas, no puedan designar abogado. Asimismo, exhortaba a España a abstenerse de utilizar el régimen de incomunicación y reducir la duración de la prisión provisional (CCPR/C/79/Add. 61, párr. 18). También el Comité contra la Tortura en respuesta al tercer informe periódico de España manifestaba su preocupación por el mantenimiento del régimen de incomunicación por un plazo de cinco días (291 periodo de sesiones, del 11 al 22 de noviembre de 2002, párr. 10). Las preocupaciones de organismos internacionales sobre la aplicación del régimen de incomunicación a personas sospechosas de terrorismo se ha mantenido hasta la actualidad. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, en sus Observaciones finales a España, cuestionó la necesidad de mantener este régimen en interés de la justicia (CCPR/C/ESP/CO/5, de 5 de enero de 2009, párr. 14). En sus informes tras sus visitas a España, el relator especial sobre la cuestión de la tortura (E/CN.4/2004/56/Add.2, de 6 de febrero de 2004 párr. 66) y el relator especial sobre la promoción y protección de los derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/10/3/Add.2, de 16 de diciembre de 2008, párr. 62) recomendaron a España también la supresión de un régimen que facilita la tortura. El Comité contra la Tortura, en sus observaciones finales a España, también instó a la revisión del régimen de incomunicación con vistas a su abolición (CAT/C/ESP/CO/6, de 29 de mayo de 2015, párr. 10).

<sup>157</sup> Arts. 520, 527.2 y 509.1: “El juez de instrucción o tribunal podrá acordar excepcionalmente mediante resolución motivada la incomunicación [...] a) Una necesidad urgente de evitar graves consecuencias adversas para la vida, la libertad o la integridad física de una persona, o b) Una necesidad urgente de una actuación inmediata de las autoridades de instrucción para evitar comprometer de modo grave el proceso penal”.

un abogado de su elección, o consultar con el abogado de oficio en privado durante el periodo de incomunicación,<sup>158</sup> acceso a un médico de su propia elección y notificación a familiares. Según fuentes de la Audiencia Nacional, en estos momentos, cinco años después del cese de los atentados de ETA, y a pesar de la amenaza de otros actos de terrorismo, pareciera que el régimen de incomunicación a detenidos acusados del delito de terrorismo apenas es utilizado, con lo que su mantenimiento en la legislación penal española no estaría justificado, ni siquiera por la supuesta eficacia policial.

## **UNA POLÍTICA DE EXCEPCIÓN TAMBIÉN EN MATERIA PENITENCIARIA**

### **POLÍTICA DE DISPERSIÓN**

Tras la aprobación de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP),<sup>159</sup> las autoridades gubernamentales optaron por un modelo de concentración de los presos y presas de ETA en algunos centros penitenciarios. Sin embargo, desde finales de la década de los ochenta, la política de dispersión de personas encarceladas vinculadas a ETA formó parte de una política más amplia, con el objetivo de debilitar lo que se consideraba un control directo de ETA sobre el colectivo de presos pertenecientes a ETA.<sup>160</sup> Tras el cese de la violencia anunciado por ETA en 2011, la política de dispersión ha continuado aplicándose. El exministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, afirmó que así sería en tanto no se produjese la disolución de ETA.<sup>161</sup>

Sin embargo, distintos gobiernos han llevado a cabo el acercamiento de presos y presas de ETA a centros cercanos o a situados en el País Vasco. En noviembre de 1998, tras el “cese indefinido de acciones” proclamado por ETA, el Congreso aprobó de forma unánime una moción que instaba a poner en práctica “una nueva orientación, consensuada, dinámica y flexible, de la política penitenciaria de forma que mejor propicie el final de la violencia”, lo que provocó que algunas personas presas de ETA fuesen trasladadas desde Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla a la península; también otros presos fueron trasladados a cárceles cerca del País Vasco, principalmente por motivos de salud. Bajo el gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, se inició la denominada “vía Nanclares”, que, como excepción a la política de dispersión, contempla, en aplicación de la propia legislación penitenciaria, que presos y presas de ETA puedan ser trasladados a centros penitenciarios del País Vasco. Además de la vía Nanclares, habría otro grupo que son considerados como “presos irreversiblemente comprometidos con el proceso de paz”, que llevaría a cabo los encuentros restaurativos con víctimas. Previamente a la vía Nanclares, se había seguido manteniendo la práctica de “acercar” a personas presas pertenecientes a ETA que expresamente hacían una declaración contra ETA o salían de su disciplina.

---

<sup>158</sup> La Directiva 2013/48 constituye una norma de mínimos que pretende armonizar las normativas internas de los distintos Estados miembros. En este sentido, la Directiva 2013/48 no contempla expresamente, en ningún precepto, que el Estado miembro pueda negar al acusado o detenido el derecho a ser asistido por un abogado de su elección, restricción que se sigue contemplando en relación con el régimen de detención incomunicada.

<sup>159</sup> Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

<sup>160</sup> [http://www.elconfidencial.com/espana/2014-01-11/25-anos-de-la-dispersion-de-presos-etarras-una-politica-que-debe-continuar\\_74656/](http://www.elconfidencial.com/espana/2014-01-11/25-anos-de-la-dispersion-de-presos-etarras-una-politica-que-debe-continuar_74656/)

<sup>161</sup> Véase: [http://www.eldiario.es/politica/Fernandez-Diaz-dispersion-disolucion-ETA\\_0\\_534396989.html](http://www.eldiario.es/politica/Fernandez-Diaz-dispersion-disolucion-ETA_0_534396989.html).

Con el gobierno del presidente Mariano Rajoy resultante tras las elecciones generales de noviembre de 2011, se continuó con un Programa de Reinserción que heredaba de la vía Nanclares los requisitos legales necesarios para poder acceder a dicho programa, si bien revisó dos cuestiones: la sustitución de los encuentros restaurativos por encuentros reparadores, en los que es necesario que el victimario realice una petición de perdón expresa a la víctima; y el establecimiento de un programa de reinserción “dinámico”, en el sentido de que no basta con la mera expulsión de la organización o salida voluntaria de la misma, sino que se exige el perdón y el arrepentimiento por los actos cometidos. Estos requisitos no se exigen exclusivamente a personas presas de ETA, sino también para culpables de otro tipo de actos terroristas, buscando premiar la disidencia y quebrar el colectivo.<sup>162</sup>

Amnistía Internacional ha tenido conocimiento de casos de personas que se encuentran cumpliendo condena en centros situados a gran distancia de sus lugares de residencia habitual. La asociación de familiares de personas presas, Etxerat,<sup>163</sup> denuncia que actualmente habría alrededor de 380 personas en centros penitenciarios a más de 400 km de su entorno afectivo y familiar, de las cuales 189 estarían incluso a más de 800 km, lo que obliga a los familiares de estos presos a emprender viajes demasiado largos y costosos. Como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos esto podría suponer una posible injerencia en el derecho a la vida familiar.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha abordado en recientes sentencias<sup>164</sup> la situación de personas cuyas condenas se estaban ejecutando en centros penitenciarios alejados de sus lugares de residencia habitual. El TEDH ha declarado que la injerencia de una medida como el alejamiento produce en el derecho a la vida familiar puede constituir una vulneración del art. 8 del Convenio de Derechos Humanos. Igualmente, el Comité Europeo de Prevención de la Tortura, tras comprobar en 1994 que “muchas personas presas cumplían sus condenas en establecimientos situados a gran distancia de los hogares de sus familias”, recomendó a España que, por razones humanitarias y de rehabilitación social, procurase el cumplimiento de las penas en la región en la que las personas presas tienen vínculos familiares y sociales.<sup>165</sup>

La organización también ha documentado casos de personas privadas de libertad que se encuentran a la espera de juicio en centros situados a una gran distancia de sus lugares de residencia habitual. Esta situación, además de la afectación al derecho a la vida familiar y al derecho a la presunción de inocencia, podría suponer un obstáculo para el derecho de defensa de estas personas, tal y como ha señalado el relator especial sobre la lucha contra el terrorismo.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Entrevista de Amnistía Internacional con el secretario general de Instituciones Penitenciarias en junio de 2016.

<sup>163</sup> *Dossier de la Dispersión*. Véase: <http://www.etxerat.eus/index.php/es/informes/dosieres-es>, visitado por última vez el 22 de julio de 2016.

<sup>164</sup> Por todas, véanse las Sentencias TEDH de 23 de octubre de 2014, caso Vintman contra Ucrania, y de 25 de octubre de 2013, caso Khodorkovskiy y Lebedev contra Rusia.

<sup>165</sup> Informe del Comité de Prevención contra la Tortura, de 5 de marzo de 1996, CPT/Inf (96) 9, párrafo 143.

<sup>166</sup> Informe del relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, de 16 de diciembre de 2008. Adición, Misión a España, A/HRC/10/3/Add.2, párrafo 20.

Amnistía Internacional recomienda que la política penitenciaria que se aplique a todas las personas privadas de libertad en cumplimiento de una condena esté basada en el estricto cumplimiento de normas y recomendaciones internacionales,<sup>167</sup> garantizando en todos los casos los derechos consagrados en los mecanismos internacionales de derechos humanos. En relación a las políticas de alejamiento, Amnistía Internacional considera que todas las personas deben poder cumplir su condena cerca de su lugar de arraigo, siempre que sea posible y que individualmente lo soliciten.

## RÉGIMEN DE INTERNAMIENTO CERRADO

Otro rasgo distintivo de la política penitenciaria antiterrorista se refiere a la aplicación del régimen cerrado también a personas acusadas de delitos de terrorismo que se encuentran en prisión preventiva a la espera de juicio, basado en su extremada peligrosidad o inadaptación a regímenes de vida ordinarios.<sup>168</sup>

Tal y como se ha mencionado, los estándares internacionales de derechos humanos resaltan la necesidad de garantizar el respeto a la presunción de inocencia. La aplicación del régimen cerrado a personas no juzgadas puede afectar negativamente a este derecho a la presunción de inocencia.<sup>169</sup> Amnistía Internacional muestra su preocupación por el hecho de que la interpretación de los requisitos de “peligrosidad” o “inadaptación” para aplicar este régimen a personas en prisión preventiva se esté realizando de acuerdo con criterios que nada tienen que ver con el comportamiento de la persona, como es, por ejemplo, su “pertenencia a organizaciones delictivas o a bandas armadas, mientras no muestren, en ambos casos, signos inequívocos de haberse sustraído a la disciplina interna de dichas organizaciones o bandas”,<sup>170</sup> ya que este criterio, aplicado a internos preventivos que aún no han sido juzgados, puede vulnerar el derecho a la presunción de inocencia.

---

<sup>167</sup> Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de Naciones Unidas. El Principio 20 establece que si lo solicita la persona detenida o presa, ésta ha de ser mantenida en lo posible en lugar de detención o prisión situado a una distancia razonable de su residencia habitual. La elaboración de estos principios fue el resultado del reconocimiento por parte de la organización de Naciones Unidas de la necesidad de contar con un conjunto amplio de salvaguardias detalladas y prácticas encaminadas a la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, como por ejemplo asegurar que estuviesen sometidas a verdadera supervisión judicial y médica, o que pudieran comunicarse con su asistencia letrada y su familia. En la misma línea, la Regla 17 de las Reglas Penitenciarias Europeas establece que “se asignará a los detenidos, en la medida de lo posible, prisiones situadas cerca de su lugar de residencia o de centros de rehabilitación social”. Disponible en: <http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/EPR%20Spanish.pdf>.

<sup>168</sup> En aplicación del art. 10 de la LOGP y del art. 96 del Reglamento Penitenciario, este régimen se prevé respecto de personas en prisión provisional que sean extremadamente peligrosas o estén manifiestamente inadaptadas a los regímenes de vida abierto y ordinario.

<sup>169</sup> El art. 10.2 PIDCP señala: “Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas”. Véase también Observación General 21 del Comité de Derechos Humanos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que dicha separación es necesaria para recalcar su condición de personas no condenadas; que están también protegidas por la presunción de inocencia establecida en el párrafo 2 del art. 14 del Pacto. Los Estados Partes deben indicar también en sus informes las modalidades de separación de los procesados y los condenados y precisar las diferencias entre los regímenes que se aplican a unos y otros. Asimismo, según las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas, “el acusado gozará de una presunción de inocencia y deberá ser tratado en consecuencia”, y los internos preventivos “gozarán de un régimen especial”.

<sup>170</sup> Letra c del art. 102.5 del Reglamento Penitenciario.

Algunos mecanismos internacionales, como el relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo o el Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa, han alertado acerca de cómo la aplicación del régimen cerrado a internos en prisión provisional podía afectar negativamente al derecho a la presunción de inocencia.<sup>171</sup>

## LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

En junio de 2002 se aprobó la Ley Orgánica 6/2002 de partidos políticos, que el gobierno central encuadró dentro de la lucha antiterrorista.<sup>172</sup> Amnistía Internacional mostró su preocupación durante la tramitación parlamentaria de esta ley por que, tal y como estaban redactados algunos de sus artículos, se pudiese llevar a la ilegalización de partidos que propugnaran cambios constitucionales de manera pacífica.<sup>173</sup> El gobierno vasco interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra esta ley, que el Tribunal Constitucional desestimó en su totalidad asegurando su adecuación a la jurisprudencia del TEDH.<sup>174</sup> La ilegalización de tres partidos políticos (Euskal Herritarok, Herri Batasuna y Batasuna) en aplicación de la Ley de Partidos<sup>175</sup> dio lugar a una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,<sup>176</sup> que finalmente consideró que la ilegalización y disolución de estos partidos no vulneraba el Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>177</sup>

Sin embargo, las preocupaciones de Amnistía Internacional en relación con esta ley persisten en la actualidad, particularmente en lo que respecta a las ambigüedades que pudieran dar lugar a emprender procesos de ilegalización de partidos políticos que propugnen el cambio de principios constitucionales o leyes de forma pacífica.

---

<sup>171</sup> Véase el [Informe del relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, de 16 de diciembre de 2008. Adición, Misión a España, A/HRC/10/3/Add.2, párrafo 25](#), y también Informe al gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, de 30 de abril de 2013, CPT/Inf (2013)6, párrafo 68.

<sup>172</sup> Intervención del, por aquel entonces, ministro de Justicia, Ángel Acebes, ante el Pleno del Congreso de los Diputados, el 23 de mayo de 2002, en el debate de totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos. Véase: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL\\_164.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_164.PDF).

<sup>173</sup> Comentarios de la sección española de Amnistía Internacional al proyecto de ley orgánica de partidos políticos, 31 de mayo de 2002.

<sup>174</sup> STC 48/2003, de 12 de marzo.

<sup>175</sup> Por sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo del art. 61.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 27 de marzo de 2003, confirmada por sentencia del Tribunal Constitucional, de 16 de enero de 2004.

<sup>176</sup> Asunto Herri Batasuna y Batasuna contra España. Sentencia de 30 de junio de 2009.

<sup>177</sup> En particular el art. 10 del Convenio, relativo a la libertad de expresión. Siguiendo la línea jurisprudencial sentada por el TEDH en casos anteriores como: Partido de la Prosperidad contra Turquía, Yazar y otros contra Turquía, Stankov y Organización Macedonia Unida contra Bulgaria o Partido Socialista y otros contra Turquía.

# 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El 20 de octubre de 2011, ETA anunció el cese definitivo de la violencia, dejando tras de sí una prolongada campaña de homicidios deliberados y arbitrarios, toma de rehenes y otros abusos de derechos humanos cometidos contra las normas del derecho humanitario y normas internacionales de derechos humanos. Junto a ETA, y hasta los años ochenta, otros grupos violentos afines a ETA, parapoliciales o en respuesta a ella, cometieron vulneraciones de derechos humanos, elevando a más de 900 las personas fallecidas víctimas de esta violencia. Durante estos años también han sido numerosas las denuncias de tortura y otros malos tratos infligidos por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley dentro del contexto de la lucha contra el terrorismo, especialmente durante la aplicación del régimen de incomunicación.

Las autoridades españolas tienen que asegurar que todas las víctimas de violaciones y abusos de derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación, tienen acceso a verdad, justicia y reparación, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones consolidan y clarifican cuáles son las obligaciones internacionales en esta materia.

Amnistía Internacional da la bienvenida a varias de las iniciativas llevadas a cabo por parte de las instituciones del País Vasco, y concretamente las promovidas por el gobierno vasco durante los últimos años, para abordar la situación de todas las víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos; por otro lado, lamenta que tras el cese de la violencia de ETA, el gobierno central esté ausente del proceso de garantizar que los derechos humanos y el cumplimiento de las normas internacionales sean la hoja de ruta tanto en el País Vasco como en el resto de la sociedad española.

## **SOBRE LAS VÍCTIMAS DE ETA**

Sigue habiendo víctimas de ETA que pueden no haber tenido acceso a verdad, justicia y reparación de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, con la existencia de casos que no han sido suficientemente investigados o víctimas que no han sido adecuadamente identificadas. Por ejemplo, un informe de la Audiencia Nacional indicaba que en 12 de los casos abiertos por atentados de ETA se desconocía el estado procesal de los procedimientos.

Amnistía Internacional reconoce la existencia de marcos normativos para el reconocimiento de los derechos de las víctimas de actos terroristas de manera integral tanto a nivel estatal como en algunas comunidades autónomas, como es el caso del País Vasco, y las acciones emprendidas por las autoridades para su dignificación y recuerdo. Sin embargo, las autoridades españolas deben revisar si todas las víctimas y sus familiares han tenido acceso a verdad, justicia y reparación, garantizando que absolutamente todas ellas tienen la información necesaria, y proporcionada de manera adecuada, para poder reclamar sus derechos.

A pesar de las iniciativas promovidas desde el País Vasco, donde organizaciones de derechos humanos, organizaciones de víctimas, el Ararteko y el gobierno vasco han realizado o promovido diferentes estudios que contribuyen a conocer el alcance de las vulneraciones de derechos humanos cometidos tanto por ETA y otros grupos armados, a fecha de cierre de este informe, el gobierno central no ha dado pasos en la misma línea. Sigue habiendo información incompleta sobre las vulneraciones de derechos humanos cometidas por ETA y otros grupos armados. Sorprende la ausencia de datos públicos y oficiales a nivel estatal sobre el número de personas fallecidas por la violencia de ETA, el número de personas heridas, el número de personas que sufrieron extorsión o han visto otros derechos vulnerados. Tanto la sociedad en general, como las víctimas y sus familiares en particular, tienen derecho a conocer el alcance de dichas vulneraciones de derechos humanos. Han sido las asociaciones de víctimas las que han tenido que promover la elaboración de informes que analicen la situación procesal de los casos aún pendientes de obtención de justicia. Cuando la justicia penal ya no es posible, sigue existiendo el derecho a la verdad por parte de las víctimas y sus familiares, por lo que deben explorarse todas las vías que, dentro del marco internacional de los derechos humanos, satisfagan los derechos de las víctimas.

## **VÍCTIMAS DE LOS GAL Y OTROS GRUPOS ARMADOS**

Una buena parte de los atentados cometidos por los GAL y otros grupos armados han quedado en la impunidad. No constan datos de la investigación judicial sobre 24 asesinatos atribuidos al Batallón Vasco Español o grupos satélites, ni tampoco se han esclarecido el 37% de los atentados los GAL, habiendo sido el último juicio en este sentido hace ya seis años. España está obligada a garantizar verdad, justicia y reparación a todas las víctimas de violaciones y abusos de derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación. La organización muestra su preocupación ante el hecho de que a algunas víctimas de los GAL o del Batallón Vasco Español se les deniegue la compensación a la que tienen derecho por una supuesta vinculación a organizaciones de crimen organizado, máxime cuando esta vinculación no ha sido probada por ningún tribunal.

## **SOBRE VÍCTIMAS DE LA TORTURA**

Amnistía Internacional lamenta que no haya habido por parte de las autoridades españolas un reconocimiento expreso y oficial de la práctica de la tortura, que, en opinión de la organización, no ha sido un fenómeno aislado, sino extendido en el contexto de la lucha antiterrorista. Sólo el reconocimiento expreso hacia estas víctimas por parte de las Cortes Generales y del gobierno central sentará las bases para empezar a garantizar que tengan acceso a un recurso efectivo y derecho a una reparación adecuada, con el establecimiento de

las medidas necesarias para garantizar investigaciones prontas, efectivas e imparciales de todas las alegaciones de tortura y malos tratos, y a sentar unas verdaderas bases para la no repetición de estas violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, el gobierno central no sólo se ha olvidado de las víctimas de tortura sino que se ha opuesto a cualquier medida tendente a su adecuada reparación.

Tampoco existen datos oficiales a nivel estatal de cuántas personas han sido sometidas a tortura y otros malos tratos por parte miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado dentro del contexto de la lucha contra ETA. Tampoco se conoce información sistematizada y disponible sobre el número de procesos judiciales, ni medidas o legislación que garantice una reparación adecuada a las víctimas de tortura, incluyendo restitución, indemnización económica, atención médica, rehabilitación y garantías de no repetición.

Amnistía Internacional ha dado la bienvenida a algunas iniciativas de las autoridades del País Vasco para el reconocimiento y reparación de las víctimas de tortura y malos tratos, con el desarrollo de estudios que contribuyen a establecer el alcance del daño causado, y con proyectos legislativos que permitan el reconocimiento y exigibilidad formal de sus derechos. Sin embargo, la organización lamenta que el Proyecto para modificar la Ley de Policía del País Vasco no apostase por la creación de un mecanismo independiente de investigación para prevenir e investigar casos de tortura y malos tratos, así como de uso excesivo de la fuerza, por los agentes de las fuerzas y los cuerpos de seguridad del País Vasco.

## **UNA LEGISLACIÓN EXCEPCIONAL ANTITERRORISTA QUE DURA DÉCADAS**

En reiteradas ocasiones, Amnistía Internacional ha lamentado que las autoridades españolas hayan desoído las recomendaciones que los organismos internacionales de derechos humanos llevan realizando a España desde 1991 para garantizar que las medidas legislativas, judiciales y de otro tipo para la prevención, la investigación y el castigo de la tortura y otros malos tratos son acordes a los estándares internacionales de derechos humanos y para poner fin a la impunidad de los perpetradores. Bien al contrario, las autoridades han profundizado en la erosión del sistema de garantías de los detenidos que se prolonga, con excepciones, hasta hoy mismo.

Entre estas recomendaciones se encuentra la abolición de la detención en régimen de incomunicación, incluido el aumento de las garantías de los detenidos mientras se alcanza la supresión de este régimen, ya que, tal y como han alertado diversos organismos internacionales, es un régimen que facilita la tortura.

Igualmente, en su obligación y deber de proteger a sus ciudadanos y ciudadanas contra los actos de terrorismo, España tiene la obligación de respetar el derecho internacional de los derechos humanos en todas las medidas de ámbito legislativo o de otro tipo que adopten. Por lo tanto, España tiene que garantizar que la legislación antiterrorista es consistente con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, incluyendo también la legislación y política penitenciaria. Concretamente, Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación por la tipificación del delito de terrorismo contenida en el Código Penal, alertando que definiciones excesivamente extensas o vagas pueden contravenir el principio de legalidad y acarrear violaciones de derechos humanos. La modificación operada en la última reforma del

Código Penal, que entró en vigor el pasado julio de 2015, impone restricciones desproporcionadas a los derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de expresión.

Finalmente, España debe acabar con una política de excepción también en materia penitenciaria, garantizando que las todas las personas privadas de libertad cumplan una condena basada en el estricto cumplimiento de los estándares y normas internacionales de derechos humanos. Las autoridades españolas deben procurar que todas las personas, sin ningún tipo de distinción, puedan cumplir condena cerca de su lugar de arraigo, siempre que sea posible e individualmente lo soliciten. Igualmente, Amnistía Internacional considera que debe revisarse la aplicación del régimen cerrado a personas no juzgadas de manera que no afecte negativamente a su presunción de inocencia.

La seguridad y los derechos humanos no se excluyen entre sí, sino que han de ir de la mano. Amnistía Internacional recuerda que el respeto de los derechos humanos no es un obstáculo para la seguridad, sino el camino para lograrla.

En este contexto, es imprescindible que ETA deje de ser una amenaza para los derechos humanos de miles de personas. Su existencia como grupo armado, aun cuando en los últimos años no haya cometido atentados y se haya ido desmarcando de actos violentos, puede ser percibido, con seguridad, por muchas personas como una potencial amenaza en el futuro.

## **RECOMENDACIONES**

En general, y además de los sistemas judiciales existentes, las autoridades deben estudiar la posibilidad de otro tipo de mecanismo(s) o comisión(es) que permita constatar e identificar de manera sistemática e integral los hechos acaecidos desde 1960 a 2011, y revelar de manera eficaz la verdad de lo ocurrido, la reparación necesaria, y el alcance de todas las vulneraciones y violaciones de derechos humanos, incluyendo tendencias y presuntos responsables de los hechos, y emitir recomendaciones para el futuro asegurando también la preservación de toda la información existente.

Para las víctimas de ETA y otros grupos armados, incluyendo a las víctimas de los GAL:

A las autoridades estatales y de la comunidad autónoma del País Vasco, que se comprometan a colaborar para garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de todas las víctimas de ETA y otros grupos armados, incluyendo los GAL:

- Esclareciendo, de manera exhaustiva y unitaria, la identificación y el alcance de todas las vulneraciones de derechos humanos cometidas por ETA y otros grupos armados, incluyendo datos desagregados, y garantizando la perspectiva de género y el impacto diferenciado que estas vulneraciones hayan podido tener en las mujeres. Los resultados deben permitir evaluar la respuesta ofrecida por las autoridades políticas, legislativas y judiciales tanto a nivel estatal como en el País Vasco, tanto a las víctimas directas como a sus familiares. A partir de aquí deben elaborarse propuestas para paliar las deficiencias sobre verdad, acceso a la justicia y reparación de las víctimas de acuerdo con el marco internacional de los derechos humanos.
- Garantizando que todos los sospechosos de vulneraciones graves de derechos humanos cometidas por ETA y otros grupos armados son juzgados eficazmente de

acuerdo a las normas internacionales, y se hace todo lo posible para procesar a aquellos que siguen eludiendo la acción de la justicia.

- En el caso de que las investigaciones abiertas por la Audiencia Nacional o por los tribunales argentinos concluyan que se han cometido crímenes de derecho internacional, debe garantizarse que los presuntos responsables, tanto los autores materiales como quienes hayan ordenado, propuesto, instigado o inducido a tales conductas, son procesados en un juicio justo y en el caso de ser considerados culpables sean condenados con penas acordes a la gravedad del delito.
- Revisando y garantizando que todas las víctimas de ETA y sus familiares, y de otros grupos armados, han tenido acceso a información adecuada y reparación conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

Para las víctimas de tortura:

A las autoridades estatales y de la comunidad autónoma del País Vasco, que se comprometan a colaborar para:

- De manera exhaustiva y unitaria, establecer el alcance de las violaciones de derechos humanos cometidas dentro de la lucha antiterrorista, incluyendo datos desagregados y garantizando la perspectiva de género que identifique las violaciones de derechos humanos y el impacto que las mismas han podido tener en las mujeres. Los resultados deben permitir evaluar la respuesta ofrecida por las autoridades políticas, legislativas y judiciales, tanto a nivel estatal como en el País Vasco, a todas las víctimas directas como a sus familiares. Deben adoptarse medidas legislativas, judiciales y de otro tipo para hacer propuestas para paliar las deficiencias sobre verdad, acceso a la justicia y reparación de las víctimas de acuerdo con el marco internacional de los derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación.

Al gobierno central y las Cortes Generales, y al gobierno y al Parlamento vascos:

- Las autoridades deben hacer un reconocimiento público del daño causado por la tortura y otros malos tratos en el contexto de la lucha antiterrorista contra ETA y transmitir un mensaje claro de que los malos tratos a personas detenidas no serán permitidos, incoar expedientes disciplinarios ante sospechas razonables de que éstos se han producido, y adoptar medidas contra cualquier tipo de intimidación o represalia a los denunciantes.
- Realizar una auditoría externa de los mecanismos de investigación internos, para garantizar que las investigaciones sobre graves violaciones de derechos humanos se llevan de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Reformar el sistema para garantizar que todas las denuncias de tortura y malos tratos cometidas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son investigadas de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos por personal competente, imparcial e independiente. Para ello, Amnistía Internacional recomienda la creación de un mecanismo independiente de investigación, dotado con plenos recursos y con capacidad para investigar todas las denuncias de violaciones graves de derechos humanos cometidas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley,

con personal competente, imparcial e independiente de los presuntos autores y de los organismos implicados.

- Introducir sistemas de vídeo y audio que garanticen la grabación sistemática y completa en todas las zonas de comisarías donde puedan estar presentes personas detenidas. Las grabaciones deben conservarse en un lugar seguro y durante un tiempo razonable para garantizar su disponibilidad y su utilización en investigaciones judiciales o de otro tipo si se necesitan.
- Revisar los protocolos médico-forenses, su utilización y efectividad para establecer la existencia y documentación de tortura y otros malos tratos, y sobre todo su utilización como prueba en una posible investigación judicial. Garantizar que se utiliza el Protocolo de Estambul para la investigación y documentación de tortura y otros malos tratos.
- Garantizar la formación inicial y permanente de todo el personal que esté a cargo o en contacto con personas detenidas sobre los estándares internacionales en relación al trato de personas privadas de libertad.

A las autoridades judiciales y a la Fiscalía General del Estado:

- Actuar de manera pronta, exhaustiva e imparcial siempre que haya motivos razonables para creer que un funcionario encargado de hacer cumplir la ley ha cometido malos tratos, incluso aunque no medie denuncia.
- Garantizar que la Fiscalía incoe de inmediato procedimientos criminales siempre que haya motivos razonables para creer que un funcionario encargado de hacer cumplir la ley ha cometido un acto de tortura u otros malos tratos, incluso aunque no medie denuncia expresa.
- Registrar y recoger en la memoria anual las denuncias por tortura y otros malos tratos.

Al gobierno central y al Parlamento:

- Reformar el Código Penal para garantizar que la tipificación de tortura es acorde a la definición de la Convención Contra la Tortura:
  - ✓ Se adecue plenamente la definición del delito de tortura del art. 174 del Código Penal a la Convención contra la Tortura, incluyendo que el acto de tortura pueda ser cometido por “otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya o con su consentimiento o aquiescencia”. Igualmente debe incluirse entre las finalidades de la tortura la de “intimidar o coaccionar a esa persona u otras”.
  - ✓ Se tipifique el delito de tortura como delito autónomo, dentro de la categoría de crímenes del derecho internacional.

Se dispongan sanciones acordes a su gravedad; se disponga expresamente que en ningún caso resulte aplicable la eximente de obediencia debida o de cumplimiento del deber; se introduzca la responsabilidad penal de jefes y otros superiores; y se incluya expresamente el castigo de la conspiración y proposición para su comisión.

- ✓ Se contemple la imprescriptibilidad del delito de tortura.
- ✓ Se contemple como tortura la violación sexual bajo custodia.

Sobre legislación antiterrorista:

- Reformar el Código Penal en materia de lucha contra el terrorismo para garantizar:
  - ✓ Que únicamente se incluyan como delitos de terrorismo delitos que tienen esa naturaleza y que reúnan las tres características de intencionalidad, propósito y tipificación en los Convenios y Protocolos Internacionales de acuerdo a la definición de actos de terrorismo proporcionada por el relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. En este sentido, Amnistía Internacional pide la revisión del capítulo VI del Código Penal, y en especial el art. 573.
  - ✓ Que únicamente se sancionan aquellos comportamientos que tengan una finalidad, propósito y conexión con la violencia y los actos terroristas, y se tipifiquen los delitos de enaltecimiento o justificación del terrorismo, es decir, únicamente aquellos comportamientos que inciten clara y directamente a la violencia. En este sentido deberían revisarse, al menos, los arts. 575.2, 577 y 578.
- En relación a la Ley de Enjuiciamiento Criminal:
  - ✓ Suprimir el régimen de incomunicación, y mientras tanto incluir dentro de la prohibición de la detención incomunicada de menores de edad, a los menores entre 16 y 18 años.
  - ✓ Establecer protocolos claros que garanticen la protección efectiva de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, por lo que, en cumplimiento de los estándares internacionales, el legislador debe garantizar el derecho de toda persona detenida a asistencia letrada de su propia elección y a entrevistarse en privado; a ser examinada por un médico también de su elección personal, así como garantizar el ejercicio de su derecho a notificar a un familiar o persona de su entorno el hecho de su detención y el lugar donde se encuentra, sin dilación alguna.
- En materia penitenciaria y cumplimiento de condenas, permitir que todas las personas presas, cuando sea posible, y siempre que individualmente lo soliciten, cumplan sus penas en la zona donde tienen establecidos vínculos familiares y sociales; y garantizar que las medidas que se toman en relación a personas en prisión preventiva no vulnera estándares internacionales y su presunción de inocencia. En todo caso, revisar y cambiar la política de dispersión de acuerdo a la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y las recomendaciones del Comité Europeo de Prevención de la Tortura.
- Revisar la Ley de Partidos Políticos para eliminar las ambigüedades contenidas en la misma, que pudieran dar lugar a emprender procesos de ilegalización de partidos políticos que propugnen el cambio de principios constitucionales o leyes de forma pacífica, especialmente el art. 9.

**AMNISTÍA**  
**INTERNACIONAL**

