



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

30 de mayo de 2025

Núm. 230-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

124/000026 Proposición de Ley de modificación de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

Remitida por el Senado.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(124) Proposición de ley del Senado.

Autor: Senado

Proposición de Ley de modificación de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

Acuerdo:

Considerando lo establecido en el artículo 125 del Reglamento, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Interior. Asimismo, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, estableciendo plazo de enmiendas, por un período de quince días hábiles, que finaliza el día 17 de junio de 2025.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de mayo de 2025.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 29/2011, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Exposición de motivos

I

Los actos terroristas, conforme a la Directiva 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, constituyen una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad. También representan uno de los ataques más importantes contra la democracia y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros y en los que se fundamenta la Unión Europea.

De conformidad con lo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y particularmente en su artículo 227, todo ciudadano europeo tiene el derecho a formular peticiones, individualmente o de forma asociada, ante el Parlamento Europeo, quien ha de velar por su toma en consideración. El conocimiento de estas corresponde, en concreto, a la Comisión de Peticiones, constituida expresamente para tal efecto, tal y como prevé el Reglamento interno del Parlamento, en su anexo VI, apartado XX. Ello supone una expresión clara de la voluntad de las instituciones europeas, y en concreto del Parlamento, de marcar la resolución y conocimiento de las peticiones que los ciudadanos comunitarios hacen como un elemento nuclear de la democracia participativa en el seno europeo.

En este sentido, el pasado 21 de abril de 2022 el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo aprobó con 27 votos favorables del Partido Popular Europeo (PPE), Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D), Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), Renew Europe Group (Renew), Partido Identidad y Democracia (ID) y Mario Furore (no inscrito), frente a tres abstenciones y tres votos en contra, un informe sobre la existencia de 379 asesinatos de ETA aún sin resolver. (PE702.917v03-00).

El largo lapso de tiempo transcurrido sin que se resuelvan los crímenes es considerado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos una forma de tortura o sufrimiento inhumano de las víctimas (artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). La mayoría de los casos sin resolver de las 379 familias afectadas conforme al informe emitido superan el límite de los cinco años establecidos por el TEDH como deber de actuación ante las agresiones más graves a los derechos humanos, para alcanzar una verdadera y eficaz tutela de estos. El derecho a obtener justicia, evitar la impunidad y conocer la verdad de lo ocurrido está reconocido por el Derecho penal internacional.

Como consecuencia de dicho informe se efectuaron quince recomendaciones a las autoridades españolas. Recomendaciones que es necesario atender para lograr cumplir los objetivos que pretende el Parlamento Europeo: que se adopten todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los crímenes de ETA pendientes de resolver; que se evite la impunidad jurídica, social y moral de los terroristas; que se reconozcan los asesinatos de ETA como crímenes de lesa humanidad; que los beneficios penitenciarios a los condenados por terrorismo se condicionen a la colaboración con la Justicia; y que se impidan los actos de homenaje a los terroristas y la humillación de las víctimas.

La correcta comprensión del sentido último de esta ley requiere conocer el contexto normativo europeo, que ha evolucionado hacia un marco más sólido y coherente con el objeto de reforzar la consideración de que los actos de terrorismo constituyen una de las violaciones más graves de los valores de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, también del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como un ataque contra los principios de la democracia y el Estado de Derecho.

El informe PE702.917v03-00 no sólo dirige recomendaciones a las autoridades españolas, también las realiza a las instituciones europeas. Estas han sido tenidas presentes en esta ley, en relación con la adaptación de la legislación española para el cumplimiento del informe.

En concreto, a las autoridades españolas, propone:

1. Recordar lo establecido en la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, sobre las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre Terrorismo [2018/2044 (INI)], por su total vigencia, con respecto a pedir a todos los Estados miembros, y en especial a España, al objeto de que creen mecanismos jurídicos para tipificar como delito la apología de un determinado acto de terrorismo, ya que es una forma de humillar a las víctimas y provocar la victimización secundaria al atentar contra su dignidad y su recuperación.

2. A su vez, reiterar la necesidad de proporcionar salvaguardias eficaces para evitar que se produzca una victimización posterior derivada de humillaciones y ataques a la imagen de las víctimas.

3. Impulsar, desde todas las instituciones competentes, que se evite el enaltecimiento público de los terroristas condenados cuando salen de las cárceles, por el dolor y la victimización secundaria que conlleva para las víctimas del terrorismo. Prevenir la humillación de las víctimas a través de tales actos mediante el refuerzo de los instrumentos jurídicos, para dotarlos de eficacia en la prevención de la impunidad y la revictimización.

4. Pedir la continuación de un procedimiento de investigación actualizado, detallado y exhaustivo para los casos no resueltos, desde la Fiscalía y con la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin entrar a valorar con carácter previo la posible prescripción legal de la causa, con el fin de responder a las familias que siguen esperando justicia. Esta consideración debería hacerse al final de la investigación, de cuyo resultado debería informarse a las víctimas que así lo soliciten.

5. Crear una comisión de juristas encargada de elaborar un informe detallado sobre cada uno de los expedientes de las víctimas de ETA cuyos casos aún no se han resuelto.

Los expedientes deben solicitarse a la Audiencia Nacional una vez elaborada una lista actualizada con los nombres de todas las víctimas asesinadas por ETA que no hayan recibido justicia. La Audiencia Nacional, a través de su Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas del Terrorismo, debe comunicar la situación procesal a todas las víctimas del terrorismo o a los familiares con casos no resueltos. De este modo, será posible acercarse más a la verdad judicial sobre cómo se ha llevado a cabo la gestión judicial y policial de los asesinatos de ETA no resueltos y contribuir a aclarar por qué hay tanta impunidad en relación con los delitos de ETA.

6. Hacer un llamamiento, desde las instituciones competentes, a quienes tengan cualquier tipo de información que pueda llevar a resolver alguno de los casos pendientes, para que colaboren, de forma totalmente reservada, protegida y anónima, con las fuerzas de seguridad del Estado y la administración de justicia, al objeto de poder ofrecer a las víctimas del terrorismo acceso a la información y la justicia.

7. Particularmente, en el caso de las cinco personas secuestradas, asesinadas y hechas desaparecer por organizaciones terroristas, cuyos restos nunca han aparecido, hacer un llamamiento a quienes pudieran tener información sobre el destino de estas personas para que la hagan llegar de forma reservada, a fin de proporcionar a las autoridades competentes y a las familias la información necesaria para ayudarlas a recuperar los restos de sus seres queridos.

8. Sugerir a las instituciones competentes que agoten las posibilidades interpretativas del Derecho penal, incluido el posible reconocimiento de los crímenes terroristas de ETA como crímenes contra la humanidad, incluso antes de 2004, por lo que se considera que no están sujetos a prescripción ni amnistía. Recordar que ya se han presentado varias iniciativas de modificación del Código Penal para que el principio de legalidad se interprete de acuerdo con el Derecho internacional.

9. Instar a la Audiencia Nacional para que informe sobre la situación procesal del procedimiento judicial seguido contra los dirigentes de ETA Garikoitz Aspiazu Rubina, Txeroki; Mikel Carrera Sarobe, Ata, y Ángel Iriondo Yarza, Gurbitz, por la posible comisión de un delito de lesa humanidad del artículo 607 del Código Penal cuya instrucción se concluyó en abril de 2018.

10. Sugerir a las instituciones competentes que agoten las posibilidades interpretativas del Derecho Penal, también en el caso de la teoría del autor mediato por dominio existente en el artículo 28 del Código Penal español, para así poder enjuiciar, como autores intelectuales e instigadores de la orden, a los líderes de la cúpula de ETA en el momento de la comisión de los distintos atentados no resueltos.

11. Sugerir al poder legislativo en España a modificar la legislación para que, dentro del marco constitucional español, los condenados por terrorismo tengan que colaborar en la resolución de todos los atentados de los que tengan conocimiento para acceder a beneficios o recompensas penitenciarias.

12. Instar a las instituciones competentes a que garanticen que los beneficios y el trato penitenciarios que se puedan otorgar a los condenados por terrorismo, con arreglo a la legislación española vigente, vayan ligados a su colaboración en el esclarecimiento de todos aquellos atentados de los que tengan conocimiento, como muestra añadida de su verdadero arrepentimiento.

13. Alentar a todas las autoridades competentes de los Estados miembros y de terceros países a proseguir y reforzar la cooperación policial y judicial con el Estado español, como uno de los medios fundamentales para esclarecer aquellos casos no resueltos de los que se presume que sus responsables puedan estar huidos de la acción de la justicia española.

14. En aquellos casos en los que, de ninguna manera se pueda encontrar una solución procesal, se debe dejar espacio a la jurisdicción de la verdad, la memoria y la paz.

15. Es necesario garantizar que todas y cada una de las familias de las casi cuatrocientas personas asesinadas por ETA cuyo crimen ha quedado impune sean informadas personalmente y lo antes posible de cualquier cambio en su situación jurídica y de la situación personal y penitenciaria de los autores de los crímenes.

Por su parte, la Comisión de Peticiones también realiza en el informe una serie de recomendaciones en el ámbito internacional:

1. Impulsar y reforzar la cooperación internacional por parte de la Unión Europea con terceros Estados en el ámbito de la lucha contra el terrorismo a fin de impedir que los delitos queden impunes.

2. Reiterar la necesidad de un plan de actuación en el ámbito internacional para combatir el terrorismo y seguir reforzando los medios materiales y personales que se dedican a la resolución de los crímenes no resueltos.

3. Señalar la necesidad de que ninguna víctima del terrorismo sobre la que no se haya hecho justicia debe ser olvidada o relegada. La verdad, la memoria y la paz deben acompañar a la justicia al objeto de proteger la dignidad de las víctimas.

II

Existe un antecedente directo que ha sido tenido en cuenta para el desarrollo de las medidas contempladas en esta ley: el Parlamento Europeo aprobó el 19 de noviembre de 2020 el informe sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en los ejercicios 2018 y 2019.

En el mismo se pide a las autoridades españolas que se tomen todas las medidas necesarias para evitar que las víctimas del terrorismo «sean humilladas por actos como los homenajes a etarras que se han producido en los últimos años en España» y pide que «las instituciones pertinentes», ya sea a nivel local, autonómico o estatal, «proporcionen las salvaguardias necesarias para evitar que se produzca una

victimización posterior derivada de humillaciones y ataques a la imagen de las víctimas por parte de sectores sociales relacionados con el agresor».

III

El informe de 21 de abril de 2022 del Comité de Peticiones del Parlamento Europeo se fundamenta en la visita de información realizada en España, del 3 al 5 de noviembre de 2021, en relación con 379 casos de asesinatos todavía sin resolver cometidos por el grupo terrorista ETA.

Como indica expresamente el propio análisis, en su introducción y en la enunciación de las peticiones y peticionarios, el objetivo de la visita a nuestro país consistió «en obtener información de las autoridades españolas competentes, los peticionarios y las víctimas del terrorismo sobre la situación en que se encontraban los casos de asesinatos sin resolver cometidos por el grupo terrorista ETA». Ello debido a que, conforme a lo indicado por el peticionario, continúa habiendo 379 asesinatos de la banda terrorista no resueltos ni juzgados todavía, el 44 % del total.

En el estudio que a tal efecto realizó el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo se incluye una serie de conclusiones y recomendaciones, dirigidas a atender la realidad que existe con relación a los casi cuatrocientos crímenes que en el momento actual no han sido resueltos. Estas indicaciones marcadas a nivel comunitario deben ser una guía que marque el actuar público, debiendo, por su especial significación y trascendencia, atenderse a la mayor celeridad posible y con la prioridad más absoluta. Lo contrario supondría un quebranto incomprensible a muchas familias y ciudadanos, que merecen la mayor de las atenciones, tal y como ha dejado consignado el estudio de la Unión Europea.

Como consecuencia de las recomendaciones efectuadas a las autoridades españolas contenidas en el Informe de la misión, «379 casos sin resolver de asesinatos cometidos por el grupo terrorista ETA en España», aprobado el 21 de abril de 2022, por el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo, PE702.917v03-00, es necesario acometer una acción legislativa con cambios normativos para dar cumplimiento a dichas indicaciones, siendo este el propósito fundamental que persigue esta ley.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular presenta la siguiente Proposición de Ley.

Artículo único. *Modificación de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.*

La Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, se modifica en los siguientes términos:

Primero. Se modifica el artículo 61, que queda redactado de la manera que sigue:

«Artículo 61. *Defensa del honor y la dignidad de las víctimas.*

1. El Estado asume la defensa de la dignidad de las víctimas, estableciendo la prohibición de exhibir públicamente monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas o de exaltación o enaltecimiento individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas.

2. El Gobierno colaborará con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la elaboración de un catálogo de los objetos o menciones conmemorativas, de exaltación o de enaltecimiento individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas a los efectos de instar su retirada.

3. Las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus competencias, adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a la prohibición prevista

en el apartado primero, entre las que se incluirá la retirada de subvenciones o ayudas públicas.

Todo ello sin perjuicio de las actuaciones que las víctimas y sus familiares puedan llevar a cabo en defensa de su derecho al honor y dignidad.

4. Las Administraciones Públicas evitarán la realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, exaltación del terrorismo, homenaje o concesión pública de distinciones a los terroristas.

5. Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas velarán por el cumplimiento de la obligación establecida en los apartados anteriores, por parte de las Corporaciones Locales, a los efectos de su reclamación de oficio ante los Tribunales de justicia que sean competentes.

6. Los Delegados del Gobierno prohibirán todos los actos, concentraciones, reuniones o manifestaciones cuando existan razones fundadas para considerar que con la celebración de estos se pueda producir una victimización posterior mediante humillaciones y ataques a la imagen de las víctimas del terrorismo. Debe entenderse que el supuesto anterior se produce siempre que dichos actos se organicen para apoyar o rendir homenaje público a condenados por terrorismo, a colectivos de presos terroristas o a las organizaciones terroristas a las que pertenecen o pertenecieron; o fueran convocados por personas físicas o jurídicas relacionadas con los condenados por terrorismo o que justifican directa o indirectamente la actividad terrorista.

7. Cuando en virtud de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, la autoridad gubernativa prohíba o suspenda una reunión o manifestación, los ayuntamientos tendrán prohibido facilitar la celebración de la misma con ningún tipo de medida. Las autoridades que fueran responsables del incumplimiento de esta obligación responderán personalmente de las sanciones o multas que pudieran imponerse.»

Segundo. Se añade una disposición adicional octava con la siguiente redacción:

«Disposición adicional octava. *Actividad terrorista de la banda ETA.*

1. La actividad terrorista de ETA debe ser considerada como un ataque generalizado y sistemático contra parte de la población civil motivada por causas políticas.

2. Las consecuencias de dicha actividad terrorista deben ser analizadas teniendo presente tanto la normativa nacional como los convenios internacionales suscritos por España y, especialmente, el Convenio Europeo de Derechos Humanos.»

Tercero. Se añade una disposición adicional novena con la siguiente redacción:

«Disposición adicional novena.

En relación con la investigación de los atentados no resueltos de la banda terrorista ETA:

1. El Estado impulsará en el plazo de tres meses un procedimiento de investigación actualizado, detallado y exhaustivo para los casos no resueltos, con la participación de la Fiscalía y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin entrar a valorar la posible prescripción legal de la causa.

Se investigará si los miembros de los comités ejecutivos de ETA que componían su dirección cuando se cometió cada crimen deben ser considerados responsables de los mismos por ejercer el mando de la banda terrorista ordenando o no impidiendo los atentados cometidos.

2. El Gobierno, con la participación de las fundaciones y asociaciones de víctimas, creará una comisión de juristas encargada de elaborar un informe detallado sobre cada uno de los expedientes de las víctimas de ETA cuyos casos aún no se hayan resuelto.

3. Las instituciones competentes realizarán un llamamiento a quienes tengan cualquier tipo de información que pueda llevar a resolver alguno de los casos pendientes, para que colaboren, de forma totalmente reservada, protegida y anónima.

4. El Gobierno alentará a todas las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea y de terceros países a proseguir y reforzar la cooperación policial y judicial con el Estado español, como uno de los medios fundamentales para esclarecer aquellos casos no resueltos.

5. Las autoridades penitenciarias tendrán en cuenta la colaboración de los condenados por terrorismo en la resolución de los casos pendientes, a la hora de conceder la progresión de grado o cualquier beneficio penitenciario.

6. En aquellos casos en los que, de ninguna manera se pueda encontrar una solución procesal a un crimen pendiente de ser juzgado, el Estado garantizará que impere la verdad, la memoria y la paz.

7. El Estado garantizará que todas y cada una de las familias de las personas asesinadas por ETA cuyo crimen continúe impune sean informadas personalmente y lo antes posible de cualquier cambio en la situación jurídica del caso.»

Disposición adicional.

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley.

Disposición final. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».