

EL TERRORISMO

Concepto jurídico

MANUEL CERRADA MORENO

EL TERRORISMO

Concepto jurídico

Barcelona
2018



BOSCH EDITOR

© MAYO 2018 MANUEL CERRADA MORENO

© MAYO 2018



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-948188-7-5

ISBN digital: 978-84-948188-8-2

D.L.: B9371-2018

Diseño portada y maquetación: Cristina Payà (cspaya@sbeditorialdesign.com)

Printed in Spain – Impreso en España

A Claudia, Valeria, Olivia y Sergio.

Índice

CAPÍTULO 1

Aproximación al concepto jurídico de «terrorismo»	15
1. Origen del término «terrorismo».....	15
2. La necesidad de alcanzar una definición del terrorismo en la dogmática penal	23
3. Dificultades a la hora de definir el terrorismo	27
4. Clasificaciones de distintos tipos de terrorismo	38

CAPÍTULO 2

El concepto jurídico de «terrorismo» conforme a la legislación española	49
1. Introducción. Calificación de actos criminales como «delitos de terrorismo» en las normas jurídicas de Derecho comparado y en el ámbito internacional.....	49
1.1. Delitos de terrorismo en el Derecho comparado. Estados Unidos, Unión Europea, Estados de nuestro entorno político y jurídico.....	50
1.2. Delitos de terrorismo en el ámbito del Derecho internacional de los Tratados.....	65
2. La falta de definición del terrorismo en el Derecho español. La mayor utilidad del concepto que de la definición	78

3.	Evolución histórica del concepto jurídico de «terrorismo» en España.....	84
3.1.	La primera legislación antiterrorista española. Legislación contra el terrorismo anarquista.....	87
	• El terrorismo anarquista.....	87
3.2.	La legislación antiterrorista española durante el régimen de Franco.....	98
3.3.	Regulación tras la muerte de Franco. Influencia de ETA y los GRAPO en la legislación antiterrorista..	106
	• ETA.....	107
	• Los GRAPO	121
3.4.	La regulación del terrorismo en el Código Penal de 1995.....	147
3.5.	La regulación del terrorismo en el Código Penal tras la Ley Orgánica 5/2010.....	156
3.6.	La regulación del terrorismo en el Código Penal tras la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo.....	165
	• El terrorismo yihadista.....	165
4.	Delimitación negativa del concepto jurídico de «terrorismo» en España.....	200
4.1.	El terrorismo no es un acto de guerra, sino un delito	201
4.2.	El concepto jurídico de «terrorismo» en España no incluye el «terrorismo de Estado».....	221
4.2.1.	Breve caracterización del «terrorismo de Estado»	221
4.2.2.	El terrorismo de Estado no está previsto en el Código Penal español. El caso GAL y la	

falta de publicidad de los crímenes como elemento diferenciador	229
• Los GAL	233
4.3. El concepto jurídico del terrorismo sí incluye el terrorismo de «extrema derecha».....	251
4.4. El concepto jurídico del terrorismo no incluye el «terrorismo vigilante».....	255
4.5. Los delitos de terrorismo no son delitos políticos ...	257
4.6. Los delitos de terrorismo tampoco son delitos de autor.....	268
5. Delimitación positiva del concepto de «terrorismo»: elemento estructural y elemento subjetivo	277
5.1. La finalidad política de los delitos de terrorismo.....	281
5.1.1. La finalidad política en la dogmática jurídico-penal: elemento subjetivo del tipo	285
5.1.2. Significado de los bienes jurídicos supra-individuales atacados indirectamente por el terrorismo. De las finalidades subjetivas pretendidas a los resultados objetivos inmediateamente producidos.....	290
• 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 de hacerlo	300
• Alterar gravemente la paz pública	316

• Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional	330
• La causación de terror en la población. De la finalidad perseguida al efecto producido	332
5.2. El elemento estructural	334
5.2.1. Consideraciones generales y regulación anterior a la Ley Orgánica 2/2015.....	334
5.2.2. La insuficiencia del concepto de terrorismo vigente en España hasta 2015 para luchar contra el terrorismo yihadista	340
5.2.3. El abandono meramente parcial del elemento estructural como eje característico de los delitos de terrorismo para combatir el terrorismo yihadista tras la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, de modificación del Código Penal en materia de terrorismo. El elemento estructural en el terrorismo yihadista	345
5.2.4. El elemento estructural de las organizaciones o grupos terroristas como centro de imputación de delitos que permita interrumpir la prescripción de los delitos de terrorismo prescriptibles	351
5.3. La pluriofensividad de los delitos de terrorismo.....	357
5.4. Repercusión del terrorismo en la sociedad. Especial consideración de las víctimas del terrorismo	360
5.4.1. Apoyo institucional a las víctimas del terrorismo. La Ley 29/2011, de 22 de sep-	

tiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo	366
5.4.2. Sobre la necesidad de no olvidar	377

CAPÍTULO 3

El terrorismo como elemento distorsionador del ordenamiento jurídico. ¿Derecho penal del enemigo?	383
---	-----

1. El terrorismo como elemento desestabilizador de la sociedad. La búsqueda de la reacción mediante de la acción	383
2. La respuesta excepcional del ordenamiento jurídico al fenómeno del terrorismo	390
3. Terrorismo y Derecho penal del enemigo	414

BIBLIOGRAFÍA	423
Índice de autores. Monografías y artículos citados	423
Otras fuentes citadas	440

CAPÍTULO 1

Aproximación al concepto jurídico de “terrorismo”

1. Origen del término “terrorismo”

El problema de la falta de un concepto unívoco del terrorismo es ya antiguo. Suele decirse, como hace LAMARCA PÉREZ, que la falta de univocidad del término se debe a que el terrorismo, además de hacer referencia a un hecho delictivo, es un concepto histórico, con una fuerte carga emotiva o política, que en cada momento y lugar ha sido aplicado a realidades muy diversas y que difícilmente pueden recibir un tratamiento unitario¹. Resulta así, como señala esta autora, que “el vocablo terrorismo es en el lenguaje común casi más emotivo que descriptivo”², siendo decisiva la ideología y el factor emocional, de modo que el término “terrorismo” tiene una connotación peyorativa, y es utilizado por quien tiene intención de desprestigiar la acción violenta, por lo general el propio poder político, que tipifica tales acciones como delito. En este sentido, es cierto, como apunta AVILÉS

1 LAMARCA PÉREZ, CARMEN: *Delitos y faltas, La parte especial del Derecho penal*, Colex, Madrid, 2ª edición, 2013, pág. 840.

2 LAMARCA PÉREZ, CARMEN: «Sobre el concepto de terrorismo (A propósito del caso Amedo)», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, ISSN 0210-3001, Tomo 46, Fasc. /Mes 2, 1993, págs. 535-560.

FARRÉS, que “cuando se simpatiza con una causa resulta difícil llamar terroristas a quienes luchan por ella”³.

Siendo así las cosas, ni en España ni en el ámbito internacional se ha llegado aún a una definición legal o doctrinal generalmente aceptada del terrorismo. Esta circunstancia permite que, en ocasiones, como denuncia MARTÍNEZ MUÑOZ, el término se aplique a casi cualquier cosa, de modo que “a veces se llama terrorismo financiero a los intereses que antes se llamaban usurarios y estaban prohibidos, igual que se puede llamar asesinato al aplastamiento de una hormiga”. Y a esta confusión, no siempre malintencionada, se une otra que sí lo es, pues a la misma ideología que se esconde tras el fenómeno terrorista le interesa impedir detectar la especificidad del fenómeno y especialmente, de la respuesta jurídica, de modo que la ausencia de una definición jurídica, en contraste con la universalización de la noción sociológica (usada informativamente de forma masiva en todo el mundo) y en la “doctrina mundial (de la ideología)”, muestra la fractura de la noción de derecho por parte del aparato erosionante de la ideología⁴.

Aunque no se haya llegado a un concepto unívoco del término – lo cual es especialmente preocupante en el ámbito jurídico, donde debe primar la seguridad en las definiciones y en las consecuencias que el Derecho asigna a los hechos–, casi todo el mundo cree saber de qué

3 AVILÉS FARRÉS, JUAN: *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*, Arco Libros, Madrid, 2010, pág. 9.

4 MARTÍNEZ MUÑOZ, JUAN ANTONIO: «El derecho ante el terrorismo (el marco hermenéutico básico)», en *Estado de derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación multidisciplinar, histórica, jurídico-comparada, filosófica y económica* (Editor Aniceto Masferrer), Aranzadi, 2011, págs. 689 y ss. (711,718).

se habla cuando oye el término “terrorismo”. El terrorismo en España, esencialmente por la actividad de la banda terrorista ETA, vulgarmente se asociaba a coches-bomba, a secuestros pidiendo rescates y a ataques con pistola contra políticos o miembros del Ejército o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Hoy en día, y por influencia del terrorismo yihadista, el término se asocia a ataques indiscriminados y con cualquier medio al alcance, ejecutados por motivos religiosos que resultan incomprensibles para la mentalidad occidental actual, contra víctimas que por lo general nada tienen que ver con las finalidades que dicen perseguir quienes se atribuyen la responsabilidad de estos hechos.

Ese cambio en la noción sociológica del terrorismo, rápidamente implantado por los medios de comunicación en lo que se conoce como opinión pública, ha tardado sin embargo más tiempo en ser recogido por el Código Penal, que estaba claramente orientado a luchar contra la actividad de ETA y que ha sido profundamente modificado en 2015 para recoger una noción jurídica del terrorismo orientada a facilitar la persecución y el enjuiciamiento de los actos llevados a cabo por terroristas yihadistas. No obstante, la esencia del terrorismo como delito, según el Código Penal español, sigue siendo la misma: la comisión de crímenes violentos para provocar un estado de terror colectivo en la población que favorezca o desemboque en la consecución de una finalidad política (o religiosa que, en el caso del terrorismo islámico, se encuentra indisolublemente unida a la política).

Como señala DE LA CORTE IBÁÑEZ, no es casual que expresiones como *terrorismo* o *terrorista* hagan referencia a un particular estado emocional descrito en varios idiomas con la palabra *terror*⁵.

5 Cfr. DE LA CORTE IBÁÑEZ, LUIS: *La lógica del terrorismo*, Madrid, 2006, Alianza Editorial, págs. 40-41.

Etimológicamente, como explica GARCÍA SAN PEDRO, la palabra *terror* es de procedencia latina, como ya pusiera de manifiesto el *Diccionario de Autoridades* elaborado en tiempos de Felipe V (en latín *terrere* significa provocar temblor). Gramaticalmente, “terror” significa “miedo, espanto, pavor de un mal que amenaza o de un peligro que se teme” aunque, con más precisión, para la ciencia psicológica es una emoción dentro de la escala tímérica cuyo espectro, desde los estados de contenido más concreto hasta los de mayor imprecisión, lo constituyen el miedo, el temor, el terror, el pánico, la inseguridad, la angustia y la ansiedad, y en la que el terror puede definirse como una intensa emoción de miedo o temor⁶. Si atendemos al *Diccionario* de la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, observamos que el concepto gramatical de *terrorismo* ha sido, tradicionalmente, “dominación por el terror” y “sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”. La vigésimo tercera edición del *Diccionario*, de octubre de 2014, incluye una tercera acepción, que no aparecía en anteriores ediciones y que pretende acercar el concepto gramatical al concepto jurídico que ya se venía empleando en nuestro Código Penal: “Actuación criminal de bandas organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos”⁷.

6 GARCÍA SAN PEDRO, JOSÉ: *Terrorismo: aspectos criminológicos y legales*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993, pág. 3; DE LA CORTE IBAÑEZ, LUIS: *La lógica del terrorismo*, op. cit., pág. 41.

7 Se añade en esta definición el elemento estructural (bandas organizadas), la reiteración de actos (reiteradamente) así como el carácter vicario de las víctimas (por lo común de modo indiscriminado), el resultado inmediato buscado (crear alarma social) y el resultado último o mediano (los fines políticos). No obstante, también en el ámbito jurídico, como se verá, el término se encuentra en constante evolución.

Una referencia histórica fundamental para el desarrollo del concepto del término se encuentra en la Revolución Francesa, cuando con el ascenso al poder de los jacobinos se inició en Francia el período llamado del Terror (*La Terreur*)⁸, más o menos entre marzo de 1793 y julio de 1794⁹. En el suplemento de 1798 del *Dictionnaire de la Académie Française* se definía el terrorismo como “systeme, régime de la terreur”¹⁰. Según un diccionario francés publicado en 1796, los jacobinos habían usado de cuando en cuando este término en un sentido positivo al hablar y escribir acerca de sí mismos¹¹; pero a partir del 9 de termidor (27 de julio de 1794, caída de Robespierre), “terrorista” se convirtió en una palabra insultante con implicaciones delictivas¹².

El término no tardó en llegar a Gran Bretaña, donde EDMON BURKE, en un famoso pasaje escrito en 1795 recogido en la obra *The Philosophy of Edmund Burke*, habló, al referirse a los jacobinos, de “miles de esos malditos perros de presa llamados terroristas” (...) que se hallaban dispersos entre el pueblo (“thousands of those hell-hounds

8 GARCÍA SAN PEDRO, JOSÉ: *Terrorismo: aspectos criminológicos y legales*, op. cit., pág. 3.

9 Cfr. BENEGAS HADDAD, JOSÉ MARÍA: *Diccionario de Terrorismo*, Espasa, Madrid, 2004, (entrada “terrorismo, definición”, pág. 551).

10 Así en *Dictionnaire de L'Académie française, 5th Edition* (1798), pág. 775. Puede verse en la página web de la Universidad de Chicago: <http://portail.atilf.fr/cgi-bin/dico1look.pl?strippedhw=terrorisme&headword=&docyear=ALL&dicoid=ALL&articletype=1>

11 GARCÍA-TREVIJANO afirma que “El Terror lo definió el terrorista Tallien como sistema de poder fundado sobre el miedo”. GARCÍA-TREVIJANO FORTES, ANTONIO: *Teoría pura de la República* (2010), ediciones MCRC, pág. 84.

12 Cfr. BENEGAS HADDAD, JOSÉ MARÍA: *Diccionario de Terrorismo*, op. cit. (entrada “terrorismo, definición”, pág. 551).

called terrorists, whom they had shut up in prison on their last revolution, as the satellites of tyranny, are let loose on the people”¹³.

De este modo, el término “terrorismo”, que en principio significaba “reino del terror”, pasó a tener un significado más amplio en los diccionarios, aludiendo a “sistema de terror”, para pasar finalmente a designar la actividad de cualesquiera que tratasen de promover sus ideas mediante un sistema de coacción basado en el miedo, denominándose a éstos “terroristas”¹⁴.

Así, encontrándose el origen etimológico del término en la Revolución Francesa, lo que hoy en día entendemos de forma intuitiva como “terrorismo” no se identifica ya con las acciones causantes de terror empleadas durante tales acontecimientos, y que hoy serían consideradas “terrorismo de Estado” pero no “terrorismo” sin más, pues el término ha adquirido un cariz claramente subversivo, habiéndose abandonado el uso de la palabra para designar el ejercicio del poder mediante métodos criminales. Por ello, el más importante pensador político de España, D. ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO, en un artículo titulado «Terror

13 Así en *The works of the Right Honourable EDMUN BURKE*, Vol. V, Boston, 1826, reimpreso de la última edición de Londres, pág. 63. <https://books.google.es/books?id=AvQoAAAAYAAJ&pg=PA63&dpq=PA63&dq=burke+thousands+of+those+hell-hounds+called+terrorists&source=bl&ots=2vU5emLvQX&sig=1v1wQlziH3xc9MzD1TZndAvHt1M&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj0i5311MTRAhWHzxQKHf06BBMQ6AEIKjAC#v=onepage&q=burke%20thousands%20of%20those%20hell-hounds%20called%20terrorists&f=false>

BENEGAS, en su *Diccionario de Terrorismo*, transcribirá este pasaje como “miles de esos monstruos infernales llamados terroristas” que andaban sueltos entre la gente. Cfr. BENEGAS HADDAD, JOSÉ MARÍA: *Diccionario de Terrorismo*, op. cit. (entrada “terrorismo, definición”, pág. 551).

14 Cfr. BENEGAS HADDAD, JOSÉ MARÍA: *Diccionario de Terrorismo*, op. cit. (entrada “terrorismo, definición”, pág. 551).

y terrorismo», pondría de manifiesto la inexactitud del término “terrorismo de Estado”: “El Terror del Régimen jacobino no era terrorista. Pues no afectó a toda la sociedad francesa, ni pretendió obtener concesiones de sus adversarios. Consistió en un mero expediente ideológico para liquidarlos y en un sistema de dominación. En el mundo político, la palabra terror designa el tipo de miedo que sufren los que, por ser o creerse objetivos personales de una causa ideológica de persecución, están aterrados o pertérritos ante el Régimen de poder. Puede haber, por eso, Estado de Terror, pero no terrorismo de Estado”. En el mismo artículo, explica este autor que la voz “terrorista” se incorporó a nuestra lengua en 1884 («terror», en 1440), para nombrar a los autores de atentados magnicidas o fabriles, sin otro móvil que la represalia contra símbolos del Estado clasista y del maquinismo industrial. Sin embargo, los primeros que se valieron del terror como táctica para la conquista del Estado no se llamaron terroristas, sino fascistas¹⁵.

Resulta así que hoy en día en España, tanto el concepto sociológico de terrorismo como el jurídico, que pese a distintos vaivenes mantiene un núcleo esencial recogido en el Código Penal, es claramente subversivo. La acción violenta encaminada a la consecución de un fin político, para ser considerada “terrorista”, debe dirigirse contra el orden establecido, hasta el punto de que lo que se conoce como “terrorismo de Estado” no está siquiera previsto en tipos específicos en el Código. Teóricamente, conforme al Código Penal español, tales

15 Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FORTE, ANTONIO: «Terror y terrorismo», Diario “La razón”, jueves 13 de septiembre de 2001. En general, sobre la Revolución Francesa, ver el primer Libro de los tres que componen la *Teoría Pura de la República* de GARCÍA-TREVIJANO (2010), y que lleva por título «Actualidad de la Revolución Francesa». Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FORTES, ANTONIO: *Teoría pura de la República*, op. cit.

crímenes no pueden siquiera llegar a cometerse. Lo más parecido serían los delitos de lesa humanidad, configurados como delitos contra la comunidad internacional en el art. 607 bis, dentro del Título XXIV del Libro II, lo que claramente sitúa la previsión de comisión tales crímenes fuera de nuestras fronteras.

Los delitos de terrorismo, en cambio, se configuran como delitos contra el orden público, y tras la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, de modificación del Código Penal en materia de terrorismo¹⁶, se tipifican en los arts. 573 y ss. del Código Penal. Sin duda, en la tipificación del fenómeno terrorista como crimen tendente a la subversión del orden político (“orden público” según la rúbrica del Título XXII del Libro II), designado como “orden constitucional” en el actual art. 573 CP, ha influido tradicionalmente y de forma esencial—prescindiendo de antecedentes anteriores orientados a la lucha contra el terrorismo de signo anarquista— la voluntad del legislador de contrarrestar la actividad criminal de la banda terrorista ETA. Sin embargo, y como se ha apuntado, en los últimos tiempos, ha sido otro tipo de terrorismo, el de corte yihadista, el que ha empujado al legislador a modificar en 2015, mediante la citada Ley Orgánica 2/2015 de 30 de marzo, el concepto jurídico del terrorismo recogido en el Código que, si bien sigue haciendo referencia a un terrorismo subversivo —y por tanto, dentro de dicho concepto jurídico-penal no cabe la posibilidad de entenderlo ejercido por parte del propio Estado— ahora atiende, más que a las finalidades políticas medias perseguidas en última instancia por los terroristas, a los efectos

16 Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27177 a 27185. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3440.pdf>

inmediatos que la acción criminal produce sobre la población o las instituciones.

Y es que, hoy en día, la mención del término “terrorismo” hace pensar inevitablemente en el de corte yihadista, al que nos referiremos más extensamente en otro apartado de este libro. Por ahora, cabe señalar que las fuentes genéricas de dicha amenaza, como señala REINARES, son actualmente dos: por una parte, el denominado Estado Islámico (EI). Por otra, al-Qaeda y sus ramas o entidades afines¹⁷.

2. La necesidad de alcanzar una definición del terrorismo en la dogmática penal

Que el terrorismo sea un crimen horrendo y un drama humano para cientos de personas, como apunta QUINTERO OLIVARES, no debe hacernos perder de vista, por lo que aquí nos interesa, que es un fenómeno que plantea diversos problemas jurídicos a los que hay

17 “Hasta 2013 fue una amenaza directa o indirectamente relacionada con al-Qaeda, organización formada en 1988 y que durante unos 28 años se mantuvo como la única matriz del yihadismo global. Pero desde 2014, la amenaza de terrorismo yihadista en Europa Occidental procede asimismo de EI, constituido a partir de lo que con anterioridad fue la rama iraquí de al-Qaeda, si bien ahora se presenta como matriz alternativa y rival de la misma por la hegemonía del yihadismo global”. REINARES NESTARES, FERNANDO: «Diez cosas que importa saber sobre la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental», Comentario Elcano 11/2016 – 29/3/2016. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-10-cosas-que-importa-saber-sobre-la-amenaza-del-terrorismo-yihadista-en-europa-occidental

que dar respuesta mediante su transformación en materia normativizada¹⁸. Esta tarea de reducir el concepto histórico y social del terrorismo a un concepto normativo debe hacerse, según ASÚA BATARRITA, acotando los elementos que sustentan el reproche normativo y la correlativa exigencia de responsabilidad individual¹⁹.

La selección de los criterios determinantes de lo que debe ser incluido en el concepto jurídico del terrorismo no es arbitraria. Existe un consenso que viene de antiguo. Siguiendo a BUENO ARÚS, puede decirse que los delitos de terrorismo giran en torno a tres cuestiones básicas: la violencia como medio, el terror como resultado y la finalidad política perseguida por los autores²⁰.

Y así, desde el momento en que en los modernos Estados, denominados “de Derecho”, los actos de violencia que se consideran terroristas son combatidos mediante la aplicación del Derecho penal, donde inexcusablemente debe regir el principio de legalidad, la preocupación en el ámbito jurídico queda limitada, más que a encontrar una definición que satisfaga a todo el mundo, a obtener una regulación consistente en tipos penales y medidas procesales

- 18 Cfr. QUINTERO OLIVARES, GONZALO: «Definiendo el terrorismo: normatividad y materialidad», en *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre* (director: Miguel Revenga Sánchez), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 85 y ss. (86-88).
- 19 Cfr. ASÚA BATARRITA, ADELA: «Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental», en *Estudios Jurídicos en memoria de José María Lidón*, coord. Echano Basaldua, J., Universidad de Deusto, Bilbao, 2002, págs. 41-85.
- 20 BUENO ARÚS, FRANCISCO: «Principios generales de la legislación antiterrorista», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, ISSN 0210-1076, N.º. Extra 11, 1986 (Ejemplar dedicado a: *Estudios de derecho Penal en homenaje a Luis Jiménez de Asúa*), págs. 135-146 (136).

acordes que sean aplicables en el ámbito territorial al que extiende su jurisdicción tal Estado. De este modo, la falta de una definición satisfactoria en el ámbito internacional no impide que el término “terrorismo” sea empleado por el Código Penal español, que tampoco se preocupa por definirlo, limitándose a fijar los elementos subjetivos que han de concurrir en la concreta acción delictiva previamente tipificada para para que pueda considerarse terrorista: 1.^a 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 de hacerlo; 2.^a Alterar gravemente la paz pública; 3.^a Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional; y 4.^a Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella (art. 573 CP tras su reforma mediante Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo).

Esta forma de legislar ha sido respaldada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha sido constante en afirmar que no es necesario que exista un concepto legal de “terrorismo” para que puedan ser castigadas como tales determinadas acciones: *“La jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo, igualmente mantiene la doctrina según la cual la determinación del carácter de actividad terrorista por la naturaleza de las acciones de quien las comete, es respetuosa con la Constitución, dado que ésta no la define de modo completo, no siendo, por tanto, necesario que exista un concepto legal de terrorismo para que puedan ser castigadas como tales determinadas acciones”*²¹.

21 Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1^a), Sentencia de 19 de enero de 2007 (RJ 2007, 1771), con cita de STS núm. 2/1997, de 29-11-97 (RJ

Este estado de cosas, que en un principio parecería pugnar con el principio de legalidad penal, ha sido igualmente defendido por el Tribunal Constitucional que, pese a la falta de una definición del “terrorismo”, ha apelado al arraigo del término en nuestra cultura jurídica, permitiéndose así afirmar, en una ya lejana sentencia de 1993, que *“Es claro que el legislador penal no viene constitucionalmente obligado a acuñar definiciones específicas para todos y cada uno de los términos que integran la descripción del tipo. Si se tiene presente lo que queda dicho en el fundamento que antecede –esto es, la inserción de toda norma en el sistema que es el ordenamiento–, una tal labor defnitoria sólo resultaría inexcusable cuando el legislador se sirviera de expresiones que por su falta de arraigo en la propia cultura jurídica carecieran de toda virtualidad significativa y deparasen, por lo mismo, una indeterminación sobre la conducta delimitada mediante tales expresiones. No ocurre así, sin embargo, con los términos legales «organización terrorista» o «elemento terrorista» y no cabe, por ello, acoger el reproche de inconstitucionalidad dirigido contra la Ley Orgánica 3/1988*²².

Sin embargo, cabe mencionar que, a pesar de tales esfuerzos del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, la falta de definición del terrorismo en el Código Penal, en opinión de un sector de la doc-

1997, 8535); STS de 27-5-88 (RJ 1988, 3839); STS núm. 338/1992, de 12 de marzo (RJ 1992, 2442); STS núm. 2/1998, de 29 de julio (RJ 1998, 5855) (caso Marey); STS 33/93, de 25 de enero (RJ 1993, 174); STS núm. 2838/1993, de 14 de diciembre (RJ 1993, 9446); STS núm. 633/2002 de 21 de mayo (RJ 2002, 6715); STS núm. 546/2002 de 20 de marzo (RJ 2002, 4124); STS núm. 1064/2002, de 7 de junio (RJ 2002, 8793); STS núm. 1541/2004, de 30 de diciembre (RJ 2005, 511) y STS núm. 556/2006, de 31 de mayo (RJ 2007, 1676) (11-S).

22 Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia núm. 89/1993 de 12 de marzo (RTC 1993, 89).

trina, del que puede destacarse a LAMARCA PÉREZ, iría en contra del principio de taxatividad de las normas penales²³.

Claro que también puede entenderse que el principio de taxatividad no sufre –al menos con la regulación actual²⁴– por la falta de una definición del terrorismo, pues los elementos del tipo de las conductas calificadas como terroristas se encuentran suficientemente precisados en el Código Penal, de modo que se sabe perfectamente cuál es la acción penalmente castigada, con independencia de la vaguedad o indeterminación de algunos conceptos jurídicos, que habrán de ser concretados caso por caso, y de que se cuente o no con una definición doctrinal del fenómeno recogida en el Código que, por otro lado, no define la mayoría de delitos que castiga, limitándose a señalar los elementos constitutivos de cada tipo penal.

3. Dificultades a la hora de definir el terrorismo

Debido a diversidad de acciones que pueden ser consideradas terroristas, así como a la constante innovación de los terroristas en su *modus operandi*, y a los distintos puntos de vista desde los que puede

23 Cfr. LAMARCA PÉREZ, CARMEN: *Delitos y faltas, La parte especial del Derecho penal*, op. cit., pág. 840.

24 El Tribunal Supremo ha reflejado también en su jurisprudencia que “*el terrorismo amplía y diversifica, de manera constante, el amplio espectro de sus acciones criminales*”. Es por ello por lo que “*el legislador democrático (sic), en la obligada respuesta a ese fenómeno complejo, ha ido ampliando también el espacio penal de los comportamientos que han de ser considerados objetivamente terroristas, cumpliendo (no obstante) la triple exigencia del principio de legalidad: «lex scripta, praevia et certa»*”. Cfr. Tribunal Supremo (Sala de lo Penal), Sentencia núm. 546/2002 de 20 de marzo (RJ 2002, 4124).

enfocarse el fenómeno, con independencia de que el problema se halle mejor o peor resuelto en la legislación positiva, subsiste en el ámbito jurídico una especial preocupación por alcanzar un concepto unívoco y preciso del término “terrorismo”.

Hay que decir, no obstante, que el problema de la falta de definición no es exclusivo de España. Más bien todo lo contrario: se trata de un problema internacional. Fuera de nuestras fronteras –como observa MORAL DE LA ROSA– la nota predominante es la ausencia de un concepto de terrorismo, válido tanto a nivel internacional como para cada uno de los Estado miembros de esa comunidad internacional²⁵.

Un concepto unívoco y preciso del término “terrorismo” facilitaría una mayor colaboración entre los distintos Estados para luchar contra este fenómeno. Mediante la elaboración del Proyecto de Convención General sobre el terrorismo internacional, la comunidad internacional viene buscando un consenso en materia de terrorismo desde 1996. Según tal Proyecto, cometería delito en el sentido de tal Convención quien ilícita e intencionadamente y por cualquier medio cause la muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o daños a los bienes, lugares, instalaciones, o redes mencionados a que se hace referencia en el apartado precedente, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico, si el propósito de tal acto es, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer

25 Cfr. MORAL DE LA ROSA, JUAN: *Aspectos penales y criminológicos del terrorismo*, Centro de Estudios Financieros, 2005, pág. 167.

algo²⁶. Pero el Proyecto se encuentra encallado por la imposibilidad de concretar qué actos han de calificarse como terroristas.

Resulta así que, pese a que desde hace muchos años se intenta consensuar una definición mundialmente válida de lo que ha de entenderse por “terrorismo”, siempre se tropieza con la oposición de algún Estado árabe (como indicara QUINTERO OLIVARES, en 2014, Siria de modo constante, a quien se sumaba alternativamente algún otro)²⁷.

Como puede comprenderse, dada la motivación última de corte religioso del terrorismo yihadista, también el conflicto entre Israel y Palestina ha dificultado muy especialmente un acuerdo político en el ámbito internacional²⁸. Según refiere GARCÍA SAN PEDRO, en 2002, en Kuala Lumpur, Ministros de Asuntos Exteriores de la Organización de la Conferencia Islámica “rechazaron cualquier intento de asociar el terrorismo con la lucha del pueblo palestino en el ejercicio de su derecho inalienable a establecer un estado independiente (...); en la V Conferencia Euro mediterránea celebrada en Valencia el 23

26 Citado por GONZÁLEZ AMADO, IVÁN: «El terrorismo: un delicado límite», *Derecho Penal y Criminología: Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas*, ISSN 0121-0483, Vol. 27, N.º. 81, 2006 (Ejemplar dedicado a: Memorias. *XXVIII Jornadas Internacionales de Derecho Penal: Derecho Penal Supranacional*), págs. 93-118.

27 QUINTERO OLIVARES, GONZALO: «Definiendo el terrorismo: normatividad y materialidad», en *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre* (director: Miguel Revenga Sánchez), op. cit. (pág. 87).

28 Cfr. RODRÍGUEZ URIBES, JOSÉ MANUEL: «El concepto de víctima del terrorismo», en *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre* (director: Miguel Revenga Sánchez), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 217-237.

de abril de 2002 (...), los países árabes se opusieron a que un concepto de terrorismo pudiera en algún modo incluir las acciones de los palestinos”²⁹.

Y sin embargo, como advierte QUINTERO OLIVARES, se hace imprescindible disponer de un concepto consensuado de terrorismo para saber contra qué se quiere luchar, por lo que la cuestión deja de ser un tema de carácter formal o académico para convertirse en una *necesidad operativa*³⁰. Claro que, como se ha dicho, tal preocupación se ve mitigada en el ámbito interno de cada ordenamiento jurídico, donde a efectos prácticos se ha tenido que llegar –con mayor o menor acierto–, a una delimitación conceptual de los tipos delictivos considerados terroristas y válida al menos a efectos de persecución penal en el ámbito de la correspondiente jurisdicción.

Resulta además que el hecho de que el terrorismo adopte cada vez nuevas formas y modos de actuación, obligando a la legislación a evolucionar para adaptarse a las especificidades del fenómeno, acarrea una permanente revisión que tampoco ayuda a elaborar un concepto estable del término. De ahí que QUINTERO OLIVARES plantee incluso la necesidad de analizar “si el derecho responde ante lo que materialmente se puede considerar terrorismo o si, por el contrario, el derecho selecciona lo que se ha de considerar terrorismo y, por lo

29 Cfr. GARCÍA SAN PEDRO, JOSÉ: «Respuestas jurídicas frente al terrorismo: ámbitos internacional, europeo y nacional», en BUENO ARUS, FRANCISCO y otros (directores): *Derecho Penal y criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*. Madrid, Dikynson, 2006, pág. 1225.

30 QUINTERO OLIVARES, GONZALO: «Definiendo el terrorismo: normatividad y materialidad», op. cit. (pág. 87).

tanto, genera un concepto normativo del terrorismo”³¹. Tal pregunta, en principio, podría responderse de modo simple atendiendo al principio de legalidad penal, de modo que, en el ámbito jurídico, sólo sería terrorismo aquello que venga tipificado como tal en el Código. Claro que, para ello, previamente el legislador habrá seleccionado los elementos que la norma ha de tener en cuenta, de modo que no todo lo que socialmente y de forma intuitiva o promovida por los medios de comunicación se considera terrorismo encuentra su encaje en las normas penales. En última instancia, habrán de ser los jueces quienes realicen tal función de subsunción del hecho en la norma, y es aquí donde cobra su importancia la existencia de un concepto jurídico de “terrorismo” que, sin apartarse de la letra del Código Penal, facilite su interpretación en atención fundamentalmente a la carga histórica del término y con la mayor fidelidad al sentido de la ley. Y ello sin perder de vista las consecuencias, fundamentalmente de índole procesal, que se derivan desde el momento mismo en que unos hechos de apariencia delictiva son calificados siquiera indiciariamente como constitutivos de “terrorismo”³².

31 QUINTERO OLIVARES, GONZALO: «Definiendo el terrorismo: normatividad y materialidad», op. cit. (pág. 88).

32 JIMÉNEZ DE ASÚA recoge la siguiente cita de RADBRUCH (*Filosofía del Derecho*, traducción española de José Medina Echeverría, pág. 154): “Un acertijo puede tener, junto a la solución que su autor pensara, todavía otra segunda no pensada por él y que puede ser acertada como la primera; y una jugada aislada de ajedrez puede tener, posiblemente, en la conexión de todo el juego, un sentido completamente diferente de aquel que creyó el que la jugaba. Semejante a esta marcha en el ajedrez, que no está solamente determinada por el jugador, es toda proposición cuando hablamos. «El lenguaje piensa y rima en nosotros», es decir, cuando hablo y pienso introduzco mis pensamientos en un mundo de pensamientos que tiene su propia y singular legislación. Tan cierto como no estoy en situación de crearme un lenguaje y

Y es que en España, pese a la falta de definición expresa del fenómeno en el Código Penal, existe una gran variedad de definiciones doctrinales del “terrorismo”, y no sólo en el ámbito estrictamente jurídico³³. Cada una de esas definiciones incide en algún matiz que, en mayor o menor medida, será tenido en cuenta en la legislación positiva. De este modo, y dado que, como se ha dicho, el terrorismo no se define expresamente en el Código Penal, atendiendo a los elementos tenidos en cuenta por el legislador, se podría llegar, por inducción, a un concepto normativo no carente de importancia desde el punto de vista de la dogmática jurídico-penal pues, en España, además de la tipificación de acciones concretas como terroristas, asignándoseles una pena, el término “terrorismo” es empleado en diversos preceptos tanto

un mundo conceptual para mí solo, es igualmente verdad que lo que expreso lo pongo bajo las leyes propias del mundo conceptual en que me muevo, es decir, uno a toda expresión ciertas relaciones conceptuales de las que no me está permitido alejarme”. JIMÉNEZ DE ASÚA, LUIS: *Tratado de Derecho Penal*, Tomo II (*Filosofía y Ley penal*), 4ª edición, Editorial Losada, Buenos Aires, 1964, págs. 409-410 (440).

- 33 GARCÍA SAN PEDRO señala cómo desde la Revolución Francesa, en el plano teórico, el estudio del terrorismo se ha afrontado desde diversas perspectivas: sociológica, psicológica, polemológica, política, jurídica (tanto en el campo del derecho interno como del internacional), etc., sin que hasta el momento, la polémica haya conducido a resultados aceptados generalmente. No obstante, se dispone de un elevado elenco de definiciones, que sin embargo, a veces sólo son útiles en el ámbito monodisciplinar al cual se circunscriben. De este modo, puede decirse, con BELL, que el terrorismo es “una condición que la mayoría de los hombres conoce implícitamente, pero que al mismo tiempo parece resultarles imposible someter a un examen rigurosos. Por ello, el estudio del terrorismo debe plantearse con la máxima prudencia, delimitando con extremada cautela el instrumento metodológico y precisando sutilmente el ámbito de estudio. Cfr. GARCÍA SAN PEDRO, JOSÉ: *Terrorismo: aspectos criminológicos y legales*, op. cit., págs. 7 y ss.