

# **El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI**

***Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo.***

Coordinador: Francisco Sosa Wagner

Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. 2000

---

*Titulo Epígrafe: Novedades en la responsabilidad del  
Estado por actos de terrorismo y su relación con otros  
sistemas de responsabilidad de las Administraciones  
Públicas*

Autor: José Luis Muga Muñoz

Páginas 1741 a 1764

**NOVEDADES EN LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS DE TERRORISMO Y SU RELACIÓN CON OTROS SISTEMAS DE RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

**José Luis Muga Muñoz**

Profesor de Derecho Administrativo

Universidad Rey Juan Carlos

*Sumario.*

I. Introducción.

II. El régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

III. El régimen de responsabilidad por actos de terrorismo.

1. Los daños cubiertos.

- A) Los daños personales.
- B) Los daños materiales.
- C) Otros supuestos de cobertura legal.

2. Personas y actividades que dan lugar al resarcimiento por actos de terrorismo.

- A) Los conceptos de grupo terrorista y de banda armada.
- B) Actividades de grupos terroristas y bandas armadas que dan lugar al abono de las ayudas.

IV. La relación entre la responsabilidad que asume el Estado por actos de terrorismo y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

V. El régimen de responsabilidad por actos de terrorismo y su conexión con el régimen de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

VI. La responsabilidad que asumen algunas Comunidades Autónomas como consecuencia de atentados terroristas.

1. La Comunidad Foral de Navarra.
2. El País Vasco.
3. La Comunidad Autónoma de Madrid.
4. El caso concreto de las ayudas extraordinarias.

Addenda.

## I.- INTRODUCCIÓN

En el mundo del Derecho se producen, a veces, curiosos fenómenos por los cuales un pequeño ramillete de sentencias provoca un aluvión de estudios, comentarios o reseñas (1). Este es el caso de la responsabilidad que el Estado asume con ocasión de los delitos cometidos por terroristas. Sin duda, la razón fundamental del fenómeno aludido estriba en la especial sensibilidad y los profundos sentimientos que en nuestra sociedad afloran cuando de víctimas de atentados ocasionados por bandas o grupos terroristas se trata. Es claro que, en palabras del segundo considerando de «El peaje de Zarautz», *el Estado asume las consecuencias de las actividades delictivas de grupos terroristas para aminorar, en lo que cabe, las graves perturbaciones sociales que hechos de tal naturaleza ocasionan en la convivencia ciudadana, pero no en todos los casos de daños o perjuicios por actos delictivos de esos grupos, si no tan sólo de los que se consideran más graves por afectar directamente a las personas y ser éstos los que producen más alarma y quiebran la tranquilidad pública*. Es un supuesto muy claro de plasmación del aforismo, ya clásico, de Gaston Jéze *si hay víctimas hay que indemnizarlas* (2).

Si apuramos un poco más la cuestión, nos encontramos con que sólo algunas de las resoluciones jurisprudenciales que se relacionan en la nota a pie de página nº 1 contemplan el supuesto en que se discute la frontera entre las dos instituciones jurídicas de carácter tuitivo más relevantes del panorama jurídico español (la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y la responsabilidad que asume el Estado por actos de terrorismo) (3). Cuando se ha producido un atentado terrorista con resultado de daños personales y materiales, la discusión, en términos muy simples, se plantea de la siguiente forma: bien se trata de un supuesto en el que solamente responderá el Estado de acuerdo con la regulación especial que otorga ayudas a los afectados por delitos de terrorismo y que cubre algunos de los daños producidos, o bien, responde una Administración Pública que no ha cumplido convenientemente los servicios públicos que tiene encomendados y, en este caso, debe reparar todos aquellos daños que se hayan causado, de acuerdo con el principio asentado por nuestra jurisprudencia de la reparación integral (4). Se abre en este momento, al menos como hipótesis, una tercera posibilidad, que se puedan obtener dos indemnizaciones, es decir, una procedente de cada uno de los distintos

sistemas de responsabilidad a los que este trabajo se refiere, pero, eso sí, ambas procedentes de los recursos de la misma Hacienda pública.

## **II.- EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Es la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas una institución que no permite aproximaciones tímidas o superficiales sino que suele dar paso a hondas preocupaciones intelectuales y sus correspondientes estudios. Diversas son las razones de ello pero podemos, inicialmente, convenir con Lorenzo Martín-Retortillo *que se trata de una pieza apasionante, con un protagonismo muy destacado en el conjunto de relaciones ciudadanos-poderes públicos. [Es una] Institución llena de atractivo, además, tanto desde una perspectiva intelectual como desde su vertiente aplicativa* (5).

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha sido estudiada con magnífica amplitud y hondura por la doctrina administrativista de nuestro país y no pretende este trabajo redundar en los múltiples estudios ya realizados ni, tampoco, exponer nuevamente los fundamentos y requisitos de tan importante institución (6). Me limitaré a recoger, a título de recordatorio, un fundamento de Derecho que se repite frecuentemente en las sentencias del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia en el que se refieren sumariamente los requisitos necesarios para que se declare responsable patrimonial a una Administración Pública:

*«La responsabilidad patrimonial de la Administración se configura en nuestro ordenamiento jurídico (arts. 106.2 de la Constitución, 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, 54 de la Ley de Bases de Régimen Local y 139 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, como una responsabilidad directa y objetiva, que obliga a aquélla a indemnizar toda lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; teniendo en cuenta que no todo daño que produzca la Administración es indemnizable, sino tan sólo los que merezcan la consideración de lesión, entendida, según la doctrina y jurisprudencia, como daño antijurídico, no porque la conducta de quien lo causa sea contraria a derecho, sino porque el perjudicado*

*no tenga el deber jurídico de soportarlo (art. 141.1 de la Ley 30/1992), por no existir causas de justificación que lo legitimen.*

*Para que el daño sea indemnizable, además, ha de ser real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas (art. 139.2 de la Ley 30/1992), debe incidir sobre bienes o derechos, no sobre meras expectativas, debe ser imputable a la Administración y por último debe derivarse, en una relación de causa a efecto, de la actividad de aquélla, correspondiendo la prueba de la concurrencia de todos estos requisitos al que reclama.*

*En cuanto a si se da la relación de causa a efecto referida entre el hecho imputado a la Administración (funcionamiento normal o anormal de un servicio público municipal) y los daños y perjuicios reclamados, la jurisprudencia ha exigido tradicionalmente que el nexo causal sea directo, inmediato y exclusivo (SSTS 20 enero 1984, 24 marzo 1984, 30 diciembre 1985, 20 enero 1986, etc.). Lo cual supone desestimar sistemáticamente todas las pretensiones de indemnización cuando interfiere en aquél, de alguna manera, la culpa de la víctima (SSTS 20 junio 1984 y 2 abril 1986, entre otras) o de un tercero.*

*Sin embargo, frente a esta línea tradicional de la jurisprudencia, aparece otra, más razonable, que no exige la exclusividad del nexo causal (SSTS 12 febrero 1980, 30 marzo 1982, 12 mayo 1982 y 11 octubre 1984, entre otras), y que por tanto no excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando interviene en la producción del daño, además de la misma, la propia víctima (SSTS 31 enero 1984, 7 julio 1984, 11 octubre 1984, 18 diciembre 1985 y 28 enero 1986), o un tercero (STS 23 marzo 1979) salvo que la conducta de uno y de otro sean tan intensas que el daño no se hubiera producido sin ellas (SSTS 4 julio 1980 y 16 mayo 1984). Supuestos en los que procede hacer un reparto proporcional del importe de la indemnización entre los agentes que participaron en la producción del daño, bien moderando ese importe (SSTS 31 enero 1984 y 11 octubre 1984), o acogiendo la teoría de la compensación de culpas para efectuar un reparto equitativo del montante de aquélla (SSTS 17 marzo 1982, 12 mayo 1982 y 7 julio 1984), entre otras)» (7).*

### **III.- EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR ACTOS TERRORISTAS (8)**

Este régimen tiene su origen en época muy reciente cuando se aprecia que las reglas clásicas del Derecho privado son completamente ineficaces para procurar la plena reparación de los daños soportados por las víctimas de lo que algunos llaman una *enfermedad social* (9). Del mismo modo, las condenas por responsabilidad civil que se contienen en las sentencias de los Tribunales del orden penal tampoco se llevaban a efecto como consecuencia bien de la imposibilidad de identificar a los culpables del atentado, o si identificados no detenidos, o bien de la insolvencia de los miembros de bandas armadas y grupos terroristas. La situación descrita hace que, progresivamente, nazca la idea de reparar estos daños con una indemnización pública (10). Es, por tanto, una decisión de marcado carácter político la que conduce a la aprobación de las normas que regulan la responsabilidad que el Estado asume para con las víctimas de atentados terroristas.

El fenómeno terrorista ha mudado la posición según la cual la guerra justificaba plenamente la previsión normativa de reparación de daños. Ahora, y en países como el nuestro (dice Debbasch refiriéndose a Francia), se practica una actividad comparable a una situación de guerra no declarada cuyas víctimas potenciales son todos los ciudadanos.

Esta es una situación, generalmente, no creada directamente por el propio Estado pero que éste asume la obligación de reparar el riesgo social que existe en la sociedad contemporánea (11). El elemento fundamental de esta reflexión es la solidaridad de todos los ciudadanos para con las víctimas de atentados que se articula a través de la legislación que expresamente ha aprobado el Parlamento. Pero no creo que debamos dejarnos llevar por la gravedad de los atentados, del mismo hecho terrorista, sino intentar cubrir aquellos aspectos que no se contemplan en los regímenes general o especiales, según los casos, de la Seguridad Social que es el máximo exponente de la solidaridad entre los ciudadanos de este país.

No contamos en Derecho español con una referencia expresa en la Norma Fundamental como estaba recogida en el Preámbulo de la Constitución francesa de 1946 en la cual se proclamaba la solidaridad de todos los ciudadanos ante las cargas que se imponen como consecuencia de calamidades nacionales (12). La Constitución española no llega a ese grado de concreción, extremo superfluo porque el modelo de Estado que consagra lo hace innecesario, es decir, el estado social que pretende la Constitución en su art. 1 y las diversas manifestaciones en el resto del articulado conllevan inequívocamente la asunción por todos los ciudadanos de las cargas que nacen de cada atentado terrorista.

Además de ello, España forma parte del organismo internacional en el que se elaboró el Convenio Europeo del Consejo de Europa nº 116 de 24 de noviembre de 1983 sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos el cual declara que *por razones de equidad y de solidaridad social es necesario ocuparse de la situación de las personas víctimas de delitos intencionales de violencia que hayan sufrido lesiones corporales o daños en su salud o de las personas que estuvieran a cargo de las víctimas fallecidas como consecuencia de esos delitos* (13).

Nuestro país no ha ratificado el Convenio antedicho a pesar de la Resolución sobre la Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos de 12 de septiembre de 1989 que dictó el Parlamento Europeo (14) en la que se solicita a los Estados miembros que, entre otras cosas, ratifiquen el Convenio nº 116 del Consejo de Europa y adopten las medidas necesarias para armonizar al más alto nivel las legislaciones nacionales. Más recientemente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha aprobado la Resolución 42/1997 en la que se reitera la solidaridad necesaria para con las víctimas de atentados terroristas (15). En la fecha en la que se aprobó el Convenio nº 116 suponía un importante avance en el terreno de los daños cubiertos por la indemnización, pero en este momento, la legislación española ha alcanzado unos niveles de cobertura suficientemente amplios y, por ello, la ratificación del mismo deviene innecesaria.

En la actualidad, la responsabilidad que el Estado asume cuando un atentado terrorista causa daños se encuentra la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y del orden social o, como en términos vulgares se la conoce, «ley de acompañamiento», modificada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y que ha sido desarrollada por el Real



Decreto 1211/1997, de 18 de julio, que aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos terroristas. Esta nueva normativa, en su conjunto, supone un notable incremento en lo que a indemnizaciones se refiere y, además, ha traído unas coberturas adicionales de carácter socio-asistencial. Este Real Decreto viene a completar el marco normativo sobre la materia junto con el Real Decreto 1734/1998, de 31 de julio, que le modifica (16).

Es muy plausible la ampliación, tanto de los distintos conceptos indemnizatorios, como de las diferentes cuantías que se otorgan por esos conceptos, pero sorprende que en las últimas tendencias de la legislación de Seguridad Social se recorte sustancialmente el sistema de pensiones públicas y, en modo alguno, se incluyan prestaciones de las mismas características como las últimas novedades que aparecen en la Ley 13/96. Sin duda está incumpliendo uno de los postulados, que ya podemos llamar clásicos, de nuestro sistema político-constitucional, a saber, *el intervencionismo estatal propio del capitalismo avanzado, tardío, desarrollado o como queramos llamarle, configurado como Estado social de Derecho, pretende asegurar la justicia social y la realidad efectiva de los principios igualitarios manteniendo el orden económico basado en la propiedad privada* (17). Igualdad y justicia social que se ven puestas en tela de juicio con actuaciones legislativas como las últimas llevadas a efecto en materia de Seguridad Social.

### **1.- Los daños cubiertos**

Desde el inicio de la legislación antiterrorista hasta este momento se observa una tendencia ampliadora de los distintos conceptos indemnizatorios (18). Este fenómeno puede fácilmente explicarse en función de la mayor sensibilidad social para con las víctimas (19) y, sobre todo, en esa característica esencial de los distintos sistemas de responsabilidad, a saber, se aumentan las indemnizaciones al ritmo en que la situación económica del país mejora (20).

Los daños cubiertos, o prestaciones según la Ley 13/96, reproducen los que ya estaban contemplados en la regulación anterior junto con otros nuevos que proceden de diversas peticiones, algunas de ellas de cierta antigüedad (21).

## **A) Los daños personales**

Los daños personales continúan siendo indemnizados de acuerdo con los mismos criterios que ya estaban asentados en la anterior regulación. Se utilizan las referencias procedentes de la legislación de Seguridad Social y, de esta manera, se relaciona un pequeño baremo que incluye cuatro categorías: primero, la incapacidad temporal que se repara con una cantidad equivalente al doble del salario mínimo interprofesional (SMI) diario; segundo, la incapacidad permanente se repara con un número fijo de mensualidades del SMI en función del grado de incapacidad, que se extiende desde las cincuenta mensualidades de la incapacidad permanente parcial hasta las ciento cuarenta de la gran invalidez; tercero, las lesiones, mutilaciones o deformaciones de carácter definitivo y no invalidante se reparan de acuerdo con el baremo de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales de la Seguridad Social; y cuarto, en caso de muerte se concede una cantidad fija de ciento treinta mensualidades de SMI.

La novedad que ha supuesto la Ley 13/96 la encontramos en la revalorización en 10 mensualidades de SMI en todas las situaciones contempladas sobre la base de las cuantías por daños personales fijadas en la legislación anterior.

## **B) Los daños materiales**

La Ley 13/96 en el punto 10 de su art. 94 prevé la cobertura de tres tipos de daños materiales, la vivienda habitual, los establecimientos mercantiles o industriales y los vehículos que se dediquen al transporte de personas o mercancías y que no pertenezcan a ninguna Administración Pública. El resto de daños materiales no es objeto de resarcimiento, si bien se ha producido una sensible ampliación de supuestos en relación con el régimen anterior de ayudas.

En relación con las viviendas habituales de las personas físicas se resarcen los daños que sufran la estructura, instalaciones y mobiliario que sean necesarios para recuperar las condiciones de habitabilidad, eso si, excluyendo aquellos elementos que tuvieren un carácter suntuario (22). Si las reparaciones exigen que los moradores vengam obligados a buscar un alojamiento provisional, la Administración General del Estado podrá subvencionar los gastos de alquiler de vivienda similar u hotel con el límite temporal a que obliguen las

circunstancias (23). Cuando no sea posible la reparación de la vivienda, se prevén métodos objetivos para determinar la cuantía de la ayuda en relación con diversas valoraciones de carácter fiscal y el relación con el distinto título que ostente el ocupante de la vivienda.

Se repararán, asimismo, los daños que sufran los establecimientos mercantiles o industriales y que sean necesarios para poner nuevamente en funcionamiento la actividad en el 50% de su importe y con el límite máximo de 15 millones de ptas. Con independencia de esta ayuda, en supuestos excepcionales en los que quede interrumpida la actividad industrial con riesgo de pérdida de puestos de trabajo, se podrá acordar la subsidiación de los préstamos destinados a la reanudación de la dicha actividad.

En relación con los daños que sufran los vehículos, el resarcimiento comprenderá el importe de los gastos necesarios para su reparación o, en caso de destrucción total del vehículo, el importe de su valor venal.

Todos los daños materiales tienen carácter subsidiario con respecto de otros reconocidos por las Administraciones Públicas o derivados de contratos de seguro.

### **C) Otros supuestos de cobertura legal**

En las recientes regulaciones de ayudas a las víctimas del terrorismo se aprecia la aparición de nuevos métodos de asistencia que persiguen mejorar la situación de aquellos que han sufrido un atentado o de sus familiares. En esta línea se establecen, en primer lugar, ayudas de estudio. Están pensadas para aquellos casos en los que el propio estudiante o sus padres, tutores o guardadores hayan sufrido daños personales que sean de especial trascendencia o que los inhabiliten para el ejercicio de su profesión habitual. Pueden comprender distintos conceptos que van desde los más básicos como son las tasas académicas y el material escolar hasta los gastos de transporte, los de residencia fuera de domicilio familiar e, incluso, la atención compensatoria a la familia por la dedicación al estudio de uno de sus miembros.

Los tratamientos médicos que sean necesarios se cubren en la parte que no quede satisfecha por el sistema de previsión al que la víctima esté acogida. Aunque quizás la última de las novedades de la reciente regulación de las ayudas sea la que se ha dado en llamar asistencia psico-social. Este tipo de ayuda se dispensa tanto a la víctima como a sus familiares y con carácter inmediato y consiste en asistencia psicológica y, en su caso, psicopedagógica que cualquiera de ellos pudiera requerir. Para poder dispensarla se prevé la celebración de conciertos con otras Administraciones Públicas o entidades privadas especializadas.

Estos dos tipos de ayudas (estudio y psico-social) se establecen como incompatibles con cualesquiera otras a las que la víctima o sus familiares tuvieren derecho por el mismo concepto. Se trata de esta forma de evitar duplicar esfuerzos cuando otras Administraciones, en concreto las Comunidades Autónomas, elaboran sus sistemas de ayudas.

## **2.- Personas y actividades que dan lugar al resarcimiento por actos de terrorismo**

### **A) Los conceptos de grupo terrorista y de banda armada**

La legislación que ha regulado los resarcimientos se ha caracterizado por no establecer claramente qué personas y qué actividades de las mismas darían lugar a este especial régimen de responsabilidad. El problema ha venido siendo planteado en torno al concepto de banda armada ya que el de grupo terrorista no ha supuesto discusiones de especial relevancia (24). El Consejo de Estado, en su dictamen de 21 de abril de 1983, se encargó de apuntar una serie de referencias para dar salida al problema planteado. Así, diferencia entre banda armada y grupo terrorista y establece el mínimo común sobre ambos conceptos, a saber, una pluralidad de individuos, una cierta organización y el empleo de armas. Incluso elabora el Consejo una definición de banda a los efectos de la aplicación de la normativa sobre reparación de daños, según la cual, *una banda es un esquema primario y como tal está más definida por el gregarismo de sus miembros que por la expresión interna de sus estructuras, y, más también, por la simple vinculación de aquellos que por el definido proyecto de sus concurrentes*

*propósitos* (25). El esquema vino a completarse con la sentencia del Tribunal Constitucional 199/1987, de 16 de diciembre, que resolvió los recursos presentados contra la Ley Orgánica 9/1984 sobre la actuación de bandas armadas y elementos terroristas. En ella, el Tribunal admite sin reservas la posibilidad, por otra parte contemplada en la ley, de que grupos distintos de los terroristas hagan nacer el derecho a obtener las ayudas establecidas al respecto. Los requisitos para que se pueda considerar la existencia de banda armada son aquí más amplios que en el dictamen del Consejo de Estado y es necesario que coincidan, además del empleo de armas, la pluralidad de personas y cierta organización, la permanencia y estabilidad del grupo y la capacidad para producir el terror en la sociedad y un rechazo de la colectividad, por su gran incidencia en la seguridad ciudadana (26).

Por otro lado, la regulación actual, es decir, el art. 93 de la Ley 13/1996 dice que *«Serán resarcibles por el Estado los daños... que se causen como consecuencia o con ocasión de delitos de terrorismo,...»*. Se prescinde de las expresiones «banda armada» y «grupo terrorista» modificando, de esta forma, la tradicional regulación que se había venido haciendo y, quizás, siguiendo la tipificación de la L.O. 10/1995 del Código Penal que dedica el Título XXII, Cap. V, Sección 2ª a los delitos de terrorismo donde se comprueba que los artículos hacen referencia constante a las bandas armadas y organizaciones o grupos terroristas. Como quiera que el propio art. 93 obliga a estar a lo desarrollado por el Real Decreto 1211/1997, se impone una interpretación a la vista de este precepto y el art. 1 del Reglamento:

*«Serán resarcibles por el Estado, con el alcance y condiciones previstas en este Reglamento, los daños corporales (físicos y psíquicos), los gastos en razón de tratamiento médico, y los daños materiales causados como consecuencia o con ocasión de delitos de terrorismo cometidos por bandas armadas, elementos terroristas o por persona o personas que alteren gravemente la paz y la seguridad ciudadana, a quienes no fueran responsables de dichas actividades delictivas».*

Es evidente que los daños han de causarse como consecuencia o con ocasión de la comisión de un delito de terrorismo que, según los arts. 571 y siguientes del Código Penal, es aquel cuya finalidad es subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública (27). En la redacción dada al art. 1 del R.D. 1211/1997 se han confundido las organizaciones que cometen actos de terrorismo con la

finalidad que persiguen; pero, quizás, esta confusión no haya sido un lapsus calami sino producto de la decisión de ampliar las características de los supuestos que entran a tener derecho al percibo de los resarcimientos. Es por todos conocido que en determinados lugares de la geografía nacional se producen, incluso con periodicidad semanal, alteraciones del orden público por parte de grupos de jóvenes que siguen la batuta de algún grupo terrorista y que causan daños en viviendas, vehículos, mobiliario urbano, locales de negocio, etc. De acuerdo con la nueva regulación será posible que los daños causados por estos grupos que alteren gravemente la paz caigan, desde la entrada en vigor del R.D. 1211/1997, dentro de los daños resarcibles. Parece, por tanto, que se rompe la barrera del tradicional atentado terrorista del 572.1 (28) del Código Penal y se abre a posibilidades menos violentas como el delito de estragos del art. 571 (29), los de lesiones, detenciones ilegales, amenazas y coacciones del art. 577 (30), o, más ampliamente, cualesquiera otras infracciones del art. 574 (31).

Si el fin perseguido por el Gobierno al redactar el art. 1 del Reglamento era el anteriormente descrito, como supongo defenderán aquellos que sufran los daños, debe hacerse de forma más clara y precisa e, incluso, debió regularse en la Ley 13/1996. La experiencia en anteriores regulaciones hace ver que, para evitar los recursos administrativos y jurisdiccionales por parte de las víctimas, conviene que la ley establezca sin dudas, sin necesidad de alambicadas interpretaciones, cuales son los supuestos que caen dentro de la reparación. En mi opinión, la norma que regule una materia tan importante como la que aquí se estudia debe tener autonomía propia y no encontrarse dentro del «coche escoba» o «ley de acompañamiento» que es la Ley 13/1996, ya que, amén de otras críticas de orden constitucional, con esta técnica legislativa se hurta la discusión parlamentaria necesaria y efectiva en la tramitación de las leyes, así como la amplificación social que debe darse durante la elaboración y posterior aprobación de las leyes. Posiblemente una ley específica hubiera dejado claro cuales son las actividades que dan lugar a la aparición de este sistema de responsabilidad. Pues bien, para aquellos a quienes no guste el caldo, deberán tomar dos tazas más pues las normas que han reformado la Ley 13/96 tienen las mismas características, es decir, son las «leyes de acompañamiento» a los Presupuestos Generales de 1998 y 1999, más concretamente, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del

orden social y la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, homónima de la anterior (32).

### **B) Actividades de grupos terroristas y bandas armadas que dan lugar al abono de las ayudas**

No se han planteado, hasta el momento, muchos casos en los que se discuta si las actividades acaecidas entran dentro del sistema de ayudas a las víctimas. Ha sido precisamente en el ámbito autonómico donde algunas reclamaciones presentadas han hecho cuestionar a las Salas de lo Contencioso-Administrativo sobre este particular como a continuación se desarrolla.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha tenido ocasión de reflexionar sobre los hechos que dan lugar a la puesta en funcionamiento de los diferentes tipos de ayudas. El problema planteado atiende a la interpretación del art. 1 del Decreto Foral 254/1988, a la sazón el que regula para el territorio de la Comunidad Navarra distintos tipos de ayudas que más adelante se estudiarán. Dicho artículo imponía, de forma rígida, el requisito de la reivindicación por grupo o banda terrorista para poder acceder a las ayudas. Para superar la injusticia que suponía dicho requisito pues ponía en manos de los elementos terroristas la aplicación del Decreto Foral, una moción parlamentaria agregó otro requisito alternativo: la deducción racional de que así han ocurrido las cosas a través del examen de los hechos antecedentes, coetáneos o posteriores.

La Sala navarra tiene la oportunidad de estudiar dos casos que se producen en las mismas fechas (20 de septiembre y 6 de julio de 1989). El primero se encuentra en la sentencia de 4 de mayo de 1994 (Arz. 3) donde se considera el incendio de un kiosco de helados de la marca francesa MIKO que se extendió a un vehículo que estaba estacionado a su lado y sufrió diversos daños. El segundo aparece en la sentencia de 11 de mayo de 1994 (Arz. 6) que tiene por objeto la explosión de un artefacto colocado en los bajos de un vehículo estacionado en una calle de Pamplona, como consecuencia de la cual quedó destrozado.

En ambos casos los daños que se toman en consideración son materiales, exactamente los que han sufrido dos vehículos a motor, téngase en cuenta que en 1989 los daños materiales no eran objeto de ayuda en la legislación estatal. El problema en ambos casos era la

ausencia de reivindicación por grupo o banda terrorista y la consecuente denegación por el Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno navarro de las ayudas solicitadas por las víctimas. En ambos casos, también, la Sala del Tribunal Superior de Justicia acude a la deducción racional de los hechos para declarar que los actos fueron cometidos por grupo terrorista. Dos referencias son idénticas en las dos sentencias: una, los indicios que se desprendían del atestado de la Guardia Civil; y la otra, las actuaciones judiciales fueron llevadas en los Juzgados Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional. Además, la Sala establece referencias específicas para cada supuesto: en el caso del kiosco de MIKO, había una campaña contra intereses franceses y ese kiosco sufrió dos incendios antes de ese momento y poco después otro kiosco de la misma marca también tuvo otra agresión; en el caso del coche bomba, el día del atentado se produjo otro diez minutos antes con un artefacto explosivo similar y en la zona residía un político de Herri Batasuna.

En las sentencias, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra no reflexiona sobre el concepto de banda armada y grupo terrorista sino que acude únicamente a los relatos de hechos y deduce de los mismos la comisión de atentados terroristas. Sin embargo, habría sido más útil conocer la opinión de la Sala sobre dicho concepto y la clara ampliación del mismo en las sentencias a grupos de personas no incluidas en elementos terroristas que han venido actuando durante muchos años y causando graves daños, principalmente, a la propiedad. El caso de «El kiosco de MIKO» es un antecedente de la actual regulación estatal a la que, con anterioridad, he venido haciendo referencia en relación con la consolidación del concepto de banda armada y grupo terrorista.

#### **IV.- LA RELACIÓN ENTRE LA RESPONSABILIDAD QUE ASUME EL ESTADO POR ACTOS DE TERRORISMO Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Han corrido ríos de tinta en torno a la inexistente relación que se describe en el enunciado de este párrafo (33). El problema es de importancia capital y, a pesar de los denodados esfuerzos de la doctrina, se encuentran supuestos en los que se ha entendido que nada obsta para entender compatibles ambos sistemas indemnizatorios. Esto nos conduce, a mi juicio, a casos de flagrante injusticia en los que un



ciudadano víctima de un atentado terrorista recibe dos indemnizaciones por dos vías distintas, pero ambas financiadas con los mismos presupuestos. Se trata de todas las sentencias relacionadas con el atentado del HIPERCOR de Barcelona (34) y del caso de «La mochila de Lemoniz» (35) en las que se hace responsable a la Administración del Estado en sede de responsabilidad patrimonial una vez materializadas las ayudas a las víctimas del terrorismo.

La razón de la existencia de los casos anteriores podemos encontrarla en la doctrina, tanto de la Audiencia Nacional, como del Tribunal Supremo que ha sido, además, asumida legislativamente y se encuentra, en la actualidad, en el art. 94.7 de la Ley 13/96:

*«Los resarcimientos por daños corporales previstos en los números anteriores serán compatibles con cualesquiera otros a que tuvieran derecho las víctimas o sus causahabientes, pudiéndose conceder, durante la tramitación de los procedimientos de reconocimiento de los resarcimientos, y en las condiciones que reglamentariamente se determinen cantidades a cuenta de las que definitivamente correspondan a los beneficiarios».*

En el mismo sentido se manifiesta el fundamento de Derecho segundo de la sentencia HIPERCOR 4 dada en la Audiencia Nacional el 5 de junio de 1995:

*«Que debe dejarse claro que la exigencia de responsabilidad al amparo del ya derogado artículo 40 de la LRJAE es compatible con otras vías de resarcimiento existentes como son, por ejemplo, la responsabilidad civil derivada del delito, las prestaciones deducibles con cargo a la Seguridad Social y con el sistema de indemnizaciones a víctimas de atentados terroristas cuya norma era en el caso de autos el R.D. 336/86 al amparo de la cual los recurrentes serían compensados conociendo ya la Sala de los recursos de algunos de los ahora recurrentes sobre la aplicación del citado Real Decreto como fue el caso de las sentencias de 3-2-92, 23-11-92 y 17-11-94, compatibilidad ésta que se basa en que con ese régimen de compensaciones no se cumple un deber nacido de la responsabilidad patrimonial basándose, por el contrario, en la idea de solidaridad del Estado hacia las víctimas del terrorismo».*

La crítica al precepto y a las sentencias señaladas anteriormente no puede dejar de hacerse por mucho que estén en juego sentimientos muy profundos. No es admisible que unas víctimas reciban dos

resarcimientos, uno proveniente del sistema de ayudas a las víctimas del terrorismo, y otro del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, y otras víctimas tan solo obtengan uno con cargo al sistema de ayudas. Pero como podría oponerse a esta crítica que los supuestos de hecho no son idénticos, otra razón habrá de traerse en este momento: la solidaridad para con las víctimas del terrorismo que todos asumimos no está justificada cuando se reciben dos indemnizaciones, no nos encontramos ante la cobertura pública de unos daños, sino ante un posible enriquecimiento injusto de aquellos que han visto satisfechos los mismos conceptos indemnizatorios en dos ocasiones y con fondos procedentes de los mismos presupuestos públicos.

#### **V.- EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR ACTOS TERRORISTAS Y SU CONEXIÓN CON EL RÉGIMEN DE AYUDAS A VÍCTIMAS DE DELITOS VIOLENTOS Y CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL**

La norma que inició el sistema de cobertura de daños por actos de terrorismo data de 1975 y desde ese momento se han reproducido las críticas contra la protección parcelada que supone ofrecer una determinada ayuda sólo a unas víctimas y no a las víctimas de otro tipo de delitos igualmente graves. Estas críticas han apuntado directamente a los fundamentos de las normas que han venido estableciendo este tipo de ayudas en razón de la difícil justificación de la discriminación (36). Las críticas preconizaban la ampliación del sistema de ayudas a las víctimas de delitos de las mismas características que las de atentados terroristas e, incluso, se justificó la existencia de las ayudas como ensayo para la implantación de un sistema generalizado de indemnización a cargo del Estado (37).

Tal y como veíamos en el epígrafe III dedicado a «El régimen de responsabilidad por actos de terrorismo» el nacimiento de la responsabilidad tenía, en última instancia, una razón de ser política, es decir, que, sin perjuicio de las motivaciones que están en el fondo de la cuestión, la decisión de reparar los daños causados por los atentados terroristas nace de la voluntad política de establecer ese sistema resarcitorio y no de la aplicación de la cláusula general de responsabilidad que tiene su más clara manifestación en el artículo 106.2 de la CE (38). Pues bien, el régimen de ayudas a las víctimas de

delitos violentos y contra la libertad sexual tiene el mismo fundamento, o sea, la voluntad política de cubrir a las víctimas con el manto de los Presupuestos Generales del Estado, dicho en otros términos, de ejercer la solidaridad de todos los ciudadanos con aquellos que sufren los ataques más graves que nuestra sociedad provoca. No admite ninguna duda que en este caso tampoco el Estado asume la responsabilidad por mandato del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas sino porque en estos casos es *tarea inexcusable de un Estado que se proclama social la de intervenir activamente, a fin de minimizar, en lo posible, la lesividad del delito* (39).

La disposición adicional 2ª.2 de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, sobre ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual habilitó al Gobierno para modificar el régimen de resarcimientos que corresponde a las víctimas de atentados terroristas con una finalidad declarada, a saber, la homogeneización paulatina de ambos regímenes (40). Pero *allá van leyes do quieren reyes* y esta habilitación no fue utilizada por el Gobierno y, de hecho, se dejó pasar la oportunidad sin desarrollar de forma conjunta las normas que estaban en vigor y, al año siguiente, se aprobó la conocida Ley 13/1996, lo que significó la permanencia en la dualidad de sistemas de reparación de daños idénticos por razón del resultado y semejantes en lo que a la acción criminal atañe.

Los supuestos que las dos normas contemplan, es decir, las Leyes 35/1995 y 13/1996 tienen muchos puntos en común, como es el fundamento de su resarcimiento por el Estado o socialización del riesgo, la comisión de un delito doloso que provoca graves consecuencias, o el propio sistema de indemnizaciones basado en el salario mínimo interprofesional, entre otros. Esto, sin duda, justifica una regulación conjunta de aquellos casos en que los servicios públicos de seguridad se ven incapaces para evitar la comisión de determinados delitos, seguramente los más graves.

Para evitar que una regulación unitaria privase a algunas víctimas de atentados terroristas de ayudas específicas, la D. A. 2ª.2 de la Ley 35/1995 incluía el respeto de las especialidades propias de este último sistema. Además, la D. A. 2ª.3 obligaba al reglamento que se dictase a contemplar que la tramitación, resolución e impugnación de los expedientes de resarcimientos por daños a víctimas del terrorismo se sustanciase por los órganos determinados en dicha ley.

Pues bien, la oportunidad se ha dejado pasar con la publicación del reglamento que desarrolla la Ley 13/1996 lo que ha despertado las críticas entre quienes entendían más correcta la conjunta regulación y, sobre todo, las mismas cuantías indemnizatorias (41).

## **VI.- LA RESPONSABILIDAD QUE ASUMEN ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO CONSECUENCIA DE ATENTADOS TERRORISTAS**

Tan sólo son tres Comunidades Autónomas las que han aprobado algún tipo de legislación sobre ayudas a las víctimas del terrorismo; estas son Navarra, País Vasco y Madrid. La razón por la que únicamente estas Comunidades han regulado la materia se encuentra fácilmente en la estadística de los lugares donde se han producido atentados terroristas, es decir, en el territorio de estas Comunidades es donde se ha registrado el mayor número de actos terroristas. En las otras catorce Comunidades Autónomas no se ha sentido la necesidad de establecer un sistema de ayudas que complemente el sistema que el Estado tiene configurado.

### **1.- Comunidad Foral de Navarra**

En estos momentos la regulación más antigua es la de Navarra, aprobada por medio del Decreto Foral 254/1988 (42) que lleva en su título el nombre de ayudas (se evita usar los términos resarcimientos, responsabilidad, y cualesquiera otros que pudieran llamar al equívoco sobre el régimen jurídico de las ayudas) al igual que las normas de las otras dos Comunidades que han legislado sobre la cuestión. El objeto de este Decreto es regular las ayudas a favor de aquellas personas, físicas o jurídicas, que sufran daños como consecuencia o con ocasión de atentados terroristas cometidos por personas integradas en bandas o grupos organizados y armados y sus conexos (art. 1). Son requisitos ineludibles para que el Decreto surta efectos que el atentado se produzca en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra y que el interesado se comprometa a ejercitar todas las acciones de resarcimiento contra los autores del hecho delictivo, como vía para intentar que los verdaderos responsables de los daños causados paguen, en su caso, la indemnización oportuna.

El régimen de ayudas navarro se configura con carácter complementario, es decir, sólo se concederán las ayudas cuando las que provengan de otros organismos sean inferiores a las primeras, sin perjuicio de las ayudas provisionales o anticipos para algún supuesto concreto. Se regula una subvención a fondo perdido del 80% del valor de los bienes muebles o inmuebles que no estuviesen cubiertos por una póliza de seguro. Aquellos bienes que sí lo estén, no serán objeto de subvención porque se hace cargo de reparar esos daños el Consorcio de Compensación de Seguros, aunque es posible solicitar un anticipo sobre el pago definitivo que realizará el Consorcio. La asistencia sanitaria también queda perfectamente cubierta para aquellas personas que no la tengan por cualquier sistema de previsión público o privado y se incluyen todos los daños que la víctima haya podido sufrir, es decir, lesiones físicas o psíquicas. En las ayudas a la vivienda habitual se diferencia entre, primero, el supuesto en que la vivienda se destruye totalmente lo que permite dos soluciones, bien subvencionar a fondo perdido hasta el 80% del valor de la nueva vivienda, o bien una subvención del mismo tipo para el alquiler de una vivienda de similares características por tiempo no superior a veinte años; y segundo, si la vivienda necesita reparaciones que impiden habitarla durante algún tiempo, se subvencionan los gastos derivados de la obtención de un alojamiento provisional. Finalmente, se establecen ayudas para los familiares con dependencia económica de víctimas de atentados para gastos de enseñanza, transporte, comedor y residencia hasta la finalización de los estudios, lo cual comprende hasta la eventual licenciatura universitaria.

## **2.- El País Vasco**

En el País Vasco se eligió el mismo tipo de norma para regular las ayudas, es decir, el Decreto 522/1995 (43). El objeto y los requisitos de este Decreto son los mismos que en el supuesto de Navarra aunque la diferencia se aprecia en los daños que se cubren ya que se introducen las novedades derivadas de la evolución en la ayuda específica para las víctimas. Se prestará asistencia sanitaria para todo tipo de lesión y asistencia psicopedagógica para los niños que lo necesiten. Del mismo modo, se establecen ayudas de estudio, transporte y comedor hasta el nivel universitario.

La vivienda habitual se repara totalmente y la no habitual en un 50% y en la misma proporción se cubren los daños a los bienes muebles en ellas contenidos hasta un máximo de siete millones de pesetas y teniendo en cuenta que se excluyen los importes recibidos de entidades aseguradoras. Se cubren también los gastos de viaje y alojamiento para aquellas personas que no tengan su residencia en el País Vasco. Finalmente, se prevé la concesión de créditos-puente para aquellos que sufran daños en su actividad comercial o industrial.

### **3.- La Comunidad Autónoma de Madrid**

En la Comunidad de Madrid se ha realizado la regulación de las ayudas por medio de la Ley 12/1996 modificada por la Ley 7/1997 (44). El objeto y los requisitos de estas ayudas son idénticos a los supuestos anteriores y tienen el carácter, expresado de forma técnicamente más correcta que en las normativas navarra y vasca, de subsidiariedad y complementariedad. Se presta la asistencia sanitaria por toda lesión para aquellas personas que no la tengan cubierta y se incluye la asistencia psicopedagógica para los niños que la necesiten. Se conceden ayudas a la enseñanza, el transporte, comedor y residencia hasta la licenciatura universitaria. La Comunidad prestará alojamiento provisional para aquellos que lo necesiten durante la reparación de su vivienda. Los daños que sufra la vivienda habitual se cubren hasta siete millones (se ve la inspiración de esta Ley en el Decreto vasco) siempre y cuando no sean cubiertos por la Delegación del Gobierno en Madrid o por el Ayuntamiento de Madrid en virtud del convenio que tiene suscrito, con ese fin, con el Ministerio del Interior. Si la vivienda se pierde definitivamente se recibirán subvenciones en función del título jurídico que cada uno posea, propietario, arrendatario, usufructuario, etc. El resto de inmuebles y muebles afectados pueden ser objeto de un anticipo por parte de la Comunidad de Madrid si estuvieren cubiertos por una compañía aseguradora o por el Consorcio de Compensación de Seguros. Se regulan créditos-puente para los perjudicados en su actividad comercial o industrial. Finalmente, la gran diferencia con los casos navarro y vasco es que se otorga una subvención a fondo perdido en los casos de fallecimiento por importe de tres millones de pesetas a favor, como regla general, del cónyuge supérstite o de los hijos aunque se contemplan otras posibilidades cuando los anteriores no existen. La subvención a fondo perdido complementa en todo caso la ayuda que la normativa estatal otorga a los familiares del fallecido. La Comunidad de

Madrid quiere, de esta forma, apoyar especialmente a las personas que han perdido a un ser querido con independencia de otras ayudas a las que tenga derecho en virtud de otras normas que les sean de aplicación.

#### **4.- El caso concreto de las ayudas extraordinarias**

Las tres regulaciones autonómicas establecen una regla casi idéntica, a saber, las ayudas extraordinarias. Están pensadas para aquellos supuestos de daños materiales (Madrid y País Vasco) que no se contemplen en las normas referenciadas o para cualquier tipo de daño (Navarra). El problema que plantean estas ayudas excepcionales es de seguridad jurídica pues corresponde a los distintos Gobiernos autonómicos concederlas cuando aprecien que las ayudas concedidas son insuficientes y dejan a la víctima en una situación de necesidad personal. La concesión, por tanto, tiene un amplísimo margen de discrecionalidad lo que puede crear situaciones de franca desigualdad entre los ciudadanos cuando, sin pensar en supuestos de corrupción, estas ayudas no se concedan, simplemente, porque el Presupuesto para ese año se agotó en el momento en que se solicitaron o habían de concederse. Sería más conveniente, amén de jurídicamente más correcto, regular aquellos supuestos en que un ciudadano queda en una *situación de necesidad personal* que justifique la ayuda extraordinaria, lo cual no resulta, en absoluto, complejo. Sólo se trataría de elaborar una serie de referencias básicas tales como el nivel de ingresos familiares, el número de miembros que lo componen, el tipo de vivienda habitual, etc., para automatizar en la medida de lo posible los casos en los que ha de ser otorgada la ayuda extraordinaria. La diferencia es muy simple, o bien permitir que las autoridades autonómicas decidan libremente en qué casos se otorga, o bien, regularlo en la norma como un auténtico derecho y así evitar situaciones de injusticia.

Los orígenes de estas ayudas extraordinarias podrían estar en la legislación estatal que ha venido estableciendo este tipo de ayudas en sus regulaciones. En este momento aparecen en los artículos 94.6 y 94.12 de la Ley 13/1996 en los que se permite, en el primer caso, incrementar hasta en un 30 por ciento las cantidades que resulten de la aplicación del pequeño baremo teniendo en cuenta las circunstancias personales, familiares, económicas y profesionales de la víctima; en el segundo caso, el Ministro del Interior, con independencia de los

resarcimientos y ayudas concedidos, podrá conceder ayudas extraordinarias para paliar situaciones de necesidad personal o familiar de las víctimas que no estén cubiertas, o lo estén de forma insuficiente por las ayudas ordinarias, eso si, estas ayudas tiene carácter excepcional. La misma crítica que a los preceptos autonómicos corresponde a los artículos 94.6 y 94.12 y, del mismo modo, es posible evitar la redacción de un precepto que más que diseñar la discrecionalidad de la Administración estatal se encuentra de lleno inmerso en la arbitrariedad de los órganos que tienen la obligación de decidir el otorgamiento de las cantidades.

Caso distinto es el que corresponde a los supuestos excepcionales del artículo 94.10 c) 2º párrafo de la Ley 13/96 en los que se permite a la Administración General del Estado la subsidiación de préstamos cuando se den las circunstancias previstas en el precepto, es decir, cuando como consecuencia del acto terrorista quede interrumpida la actividad empresarial con riesgo de pérdida de puestos de trabajo. Aquí se han incluido dos requisitos que objetivan en un alto grado la concesión de este tipo de ayuda.

El esfuerzo que hemos contemplado en el artículo anterior, si bien no es muy grande, si permite saber cuándo se tiene derecho a percibir la ayuda. No ocurre así con el artículo 94.12 de la misma Ley, el cual, se refiere a todos los daños personales y materiales y permite otorgar ayudas extraordinarias y excepcionales al Ministro del Interior para paliar situaciones de necesidad personal o familiar de las víctimas no cubiertas, o cubiertas de forma notoriamente insuficiente, por las ayudas ordinarias. No alcanzo a explicarme como se puede aprobar en norma de rango legal las prestaciones que después resultan *notoriamente insuficientes*. Nuevamente nos encontramos ante otro precepto que cae dentro de la arbitrariedad pues no aporta ningún criterio de determinación.

### **ADDENDA**

Cuando este trabajo había sido entregado para el libro homenaje al profesor Martín Mateo se han producido algunas novedades susceptibles de incorporar al mismo.

Los avances en el proceso de paz con la banda terrorista ETA que se han venido observando desde 1998 han hecho despertar la necesidad



de poner un final a la situación, en algunos casos, de cierto desamparo económico a la vista de la imposibilidad de cobrar las cantidades que se han declarado en sentencia penal. La solución se ha dado por medio de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo (BOE de 9 de octubre).

En ella, se determina que las víctimas de cualquier tipo de atentado terrorista o de banda armada (no solo de ETA) que hayan sufrido daños físicos o psíquicos entre el primero de enero de 1968 y la fecha de entrada en vigor de la Ley, tendrán derecho a percibir las indemnizaciones que se determinan.

Como puede observarse, no se cubren todos los daños que se hayan producido, sino solamente los físicos y psíquicos y se acompaña la norma con un pequeño baremo donde se determinan las cantidades a percibir según el tipo de daño<sup>45</sup>. Estas cantidades solo entran a considerarse si no han sido establecidas otras superiores en sentencia judicial firme en las que se hubiere reconocido el derecho a percibir la responsabilidad civil derivada del delito; del mismo modo, se toma en cuenta el baremo cuando no haya sentencia firme o cuando no haya siquiera diligencias judiciales (supuesto harto difícil por cuanto al tratarse de delitos siempre habrá actuación judicial). En este último caso, bastará la resolución administrativa en la que se reconozca al interesado la condición de víctima del terrorismo.

Se transmiten al Estado las acciones de las que fuesen titulares las víctimas tanto si hubiese recaído sentencia firme como en aquellos casos en los que no hubiese sentencia o no hubiese ganado firmeza. En este último caso lo que se transmite al Estado es la expectativa de derecho fundada en la futura fijación judicial de la responsabilidad civil.

Se establecen también otras ayudas siempre y cuando el objeto de las mismas no haya sido cubierto por otro sistema público o privado. En concreto, se exime del pago de tasas académicas en los centros oficiales de estudios en todos los niveles para la víctima, su cónyuge o sus hijos. Se determinan asimismo ayudas específicas destinadas a financiar tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas.

## NOTAS

(1) A continuación se hace una relación de las sentencias estudiadas en este trabajo. No se han incluido algunas otras que versaban sobre asuntos de terrorismo pero que quedaban fuera del objeto de estudio como las sentencias laborales donde se discute la clasificación de las lesiones dentro de los distintos tipos de incapacidad o las sentencias penales sobre bandas armadas. STS 16-11-83 (5421) «Cafetería California de Madrid»; STS 18-12-84 (6689) «Atentados en Marquina»; STS 3-6-85 (3202) «El Papus»; STS 15-7-85 (3901) «El peaje de Zarauz»; STS 15-11-85 (5587) «Buque Monthery»; STS 8-5-86 (LL 537); STS 6-10-86 (7419) «Villa Egua Azpiya»; STS 24-10-86 (6627) «Venta Berri»; STS 17-3-87 (1955) «El peaje de Zarauz 2» (Sala Especial de Revisión); STS 21-5-87 (3423) «Atentado en Tolosa»; STS 22-2-88 (1444); STS 25-4-88 (3185); STS 29-4-88 (3437); STS 27-5-88 (LL 715) «El vigilante de General Motors»; STS 19-12-88 (9409); STS 27-12-88 (9706) «La mochila de Lemoniz»; STC 23-1-89 (LL 748) «El peaje de Zarauz 3»; SAN 2-2-92 (LL 399) «Ametrallamiento a un bar de Zarauz»; STS 18-2-91 (1046); SAN 3-2-92 (LL 417) «HIPERCOR 1»; SAN 16-10-92 (LL 280/1993) «HIPERCOR 2»; STS 28-2-94 (1307); SAN 5-4-94 (LL 533) «HIPERCOR 3 AN»; SAN 5-6-95 «HIPERCOR 4 AN»; STS 31-1-96 (474) «HIPERCOR 3 TS»; STS 18-7-97 (6083) «HIPERCOR 4 TS».

(2) "Il y a des victimes, il faut les indemniser".

(3) Existen en nuestro ordenamiento jurídico otros sistemas de indemnización de daños personales y materiales, según los casos, y con diferentes modelos de indemnización; sirvan de ejemplo Ley 35/1995, de 11 de diciembre, sobre Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual; Ley 52/1984, de 26 de diciembre, sobre protección de medios de transporte que se hallen en territorio español realizando viajes de carácter internacional; Orden de 18 de marzo de 1993, modificada por

la Orden de 30 de julio de 1996 y por el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas en situaciones de emergencia, catástrofes y calamidades públicas. Además de estos sistemas que tienen un carácter general, se han aprobado normas concretas para paliar los daños causados por determinadas catástrofes como las inundaciones en Biescas, Badajoz, Melilla, etc., así como los casos, entre otros, de la Presa de Tous o del SIDA. Para este último supuesto véase J. L. Muga Muñoz, «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por el contagio del SIDA». RAP n° 136, ene-abr. 1995, pp. 277 a 308.

(4) Cito únicamente dos sentencias en las que se asienta el principio de reparación integral pero en ambas se refieren otras muchas: STS 21-10-96 (La Ley 1987-1,839 (8538-R), STS 3-2-89 (La Ley 1989-4,422).

(5) Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. «De la eficiencia y economía en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración. De las indemnizaciones derivadas de hechos terroristas», Revista Vasca de Administración Pública, n° 19, sep-dic., 1987, pág. 98.

(6) Entre los numerosísimos trabajos publicados sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se pueden consultar García de Enterría "Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa", Civitas, Madrid, 1984; García de Enterría y Fernández Rodríguez, "Curso de Derecho Administrativo", Tono II, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1991; Martín Rebollo, "La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia", Civitas, Madrid, 1977; Martín-Retortillo, Lorenzo «Responsabilidad patrimonial de la Administración y jurisdicción», RAP n° 42, 1963; García Alvarez, «Responsabilidad de los poderes públicos» en "Derecho Administrativo parte especial", dirigida por Bermejo Vera, Civitas, Madrid, 1994; Garrido Falla, «La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado», RAP n° 119, 1989; González Pérez, "Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas", Civitas, Madrid, 1996; Leguina Villa, "Responsabilidad civil de la Administración Pública", Tecnos, Madrid, 1983; Muñoz Machado, "La

responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas, Civitas, Madrid, 1991. Es necesario citar en este punto a un civilista que ha estudiado intensamente la institución, Pantaleón Prieto, "Responsabilidad civil: conflictos de jurisdicción". Tecnos. Madrid, 1985.

(7) Fundamento de Derecho segundo de la sentencia de 4 de febrero de 1998 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (280), ponente Baño León, que se basa en un supuesto en el que una joven sufre un accidente de moto como consecuencia de un bache existente en la calzada.

(8) Se han publicado un buen número de trabajos sobre la responsabilidad que el Estado asume por actos de bandas armadas y grupos terroristas en relación con el reducido número de sentencias a que este tipo de responsabilidad ha dado lugar. A continuación se incluye una relación en orden cronológico: Fernández Martín-Granizo «La obligación de indemnizar por parte del Estado en los supuestos de daños a las personas causados por bandas o grupos armados», Anuario de Derecho Civil, págs. 865 y ss., 1980; Alvarez Galvez y Díaz Valcarcel «Acerca de la responsabilidad patrimonial del Estado en los daños causados por el terrorismo», La Ley, tomo 3º, pp. 921-925, 1985; Martínez-Cardós Ruiz, «La obligación estatal de indemnizar los daños causados por las bandas armadas», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 48, 1985; Bobillo, Francisco, «Constitución y legislación antiterrorista», Revista de Estudios Políticos, nº 48, 1985, pág. 63; Martín-Retortillo, Lorenzo, «De la eficacia...», op. cit. págs. 97 a 140; De Dios Vieitez, «Resarcimiento por el Estado de los daños que originan los delitos de terrorismo» Actualidad Administrativa, núms. 17 y 18, 1987; Domínguez Luis, «La responsabilidad patrimonial del Estado en relación con las acciones terroristas» Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm. 75 (Anuario), págs. 197 a 224, 1988; Díaz Alabart «La responsabilidad estatal por los actos de bandas armadas y terroristas», Anuario de Derecho Civil, tomo 43, págs. 429 a 473, 1990; Domínguez Luis, «Responsabilidad patrimonial y acción terrorista: concurrencia de nexo causal por inactividad de la Administración», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 90, abr-jun., págs. 285 a 198, 1996.

(9) Vid. Fernández Martín-Granizo, «La obligación de indemnizar por parte del Estado...», op. cit., pág. 869.

(10) En este sentido, vid. Charles Debbasch en el prefacio al libro de Thierry Renoux , "L'indemnisation publique des victimes d'attentats", Economica, París, 1988, pág. 5.

(11) Ibidem, pág. 6.

(12) «La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous le Français devant les charges qui resultent des calamités nationales». Es necesario señalar que la constitución francesa de 1958 otorga vigencia al Preámbulo de la de 1946, luego el mandato ahí expresado tiene especial relevancia.

(13) Es posible consultar los tratados del Consejo de Europa en Internet, este en concreto en la dirección [www.coe.fr/fr/txtjur/116fr.htm](http://www.coe.fr/fr/txtjur/116fr.htm). Se elaboró un convenio específico en materia de terrorismo pero hace hincapié en el concepto de acto terrorista y en la institución de la extradición entre los Estados firmantes del mismo (Convenio Europeo del Consejo de Europa n° 90 de 27-1-1977 para la represión del Terrorismo [www.coe.fr/fr/txtjur/90fr.htm](http://www.coe.fr/fr/txtjur/90fr.htm)).

(14) D.O.C.E. de 9 de octubre de 1989. N° C 256.

(15) También en Internet:  
[www.unhchr.ch/html/menu4/chrres/1997.res/42s.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu4/chrres/1997.res/42s.htm).

(16) El esquema se completa con el Real Decreto 73/1998, de 23 de enero, por el que se regulan los criterios de asignación de las ayudas a víctimas del terrorismo derivadas de los beneficios obtenidos en el sorteo de la Lotería Nacional del 18 de octubre de 1997. La evolución normativa sobre las ayudas a las víctimas de delitos terroristas y bandas armadas comienza con el Decreto-Ley de 26 de agosto de 1975 y puede consultarse sobre ella el Fundamento de Derecho Tercero de la sentencia «Ametrallamiento a un bar de Zarauz» hasta el año 1988, y con mayor amplitud, a Domínguez Luis «La responsabilidad patrimonial del Estado... op. cit., págs. 201 y ss. hasta el año de su publicación (1988). A partir de ese momento la regulación se encuentra en la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, en su Disposición Adicional 19<sup>a</sup>, en el Real Decreto 673/1992, de 19 de junio, y en el Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, que son los que ha derogado el Real Decreto 1211/1997.

(17) Vid. Bobillo, «Constitución y legislación antiterrorista», op. cit., pág. 53.

(18) Esta misma tendencia puede observarse en países de nuestro entorno socio-político, vide los dos artículos que bajo la dirección de Pierre Bon y con el título de «L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme» publicados ambos en la Revue Francaise de Droit Administratif: Thierry Renoux, «Un nouveau cas de garantie sociale», n° 6, nov-dic., 1987 y Francis Querol, «Le financement du fonds de garantie», n° 1, ene-feb., 1988. Más ilustrativo resulta el trabajo publicado por Thierry Renoux y André Roux, «Responsabilité de l'Etat et droits des victimes d'actes de terrorisme», L'Actualité Juridique-Droit Administratif, n° 2, feb., 1993, en el que se realiza un estudio del estado de la cuestión en un buen número de países como Bélgica, Países Bajos, Suecia, Alemania, etc.

(19) Las muestras de solidaridad con las víctimas son cada vez más numerosas y, por todas, valga la sesión plenaria del mes de febrero de 1998 del Parlamento Europeo que fue abierta con un minuto de silencio que guardaron los europarlamentarios y fue seguida del recuerdo concreto de las víctimas de los últimos atentados no sólo en nuestro

país sino también en otros de la Unión. El Presidente del Parlamento, José María Gil Robles, en su alocución al conjunto de la Cámara dijo que los atentados conculcan el derecho a la vida, que es el primero y más importante de los derechos humanos. En Tribuna del Parlamento Europeo, febrero, 1998, año XI, nº 2, pág. 1.

(20) Esta tendencia se puede apreciar no solamente en la evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración de acuerdo con el artículo 106.2 de la Constitución, sino en los otros campos abiertos por la legislación en la que el Estado asume responsabilidad por distintos motivos y que ha sido citada en la nota núm. 2. Asimismo, esta situación tan protectora no se encuentra en países que no tienen el desarrollo económico del nuestro y, por ello, el Plan de Acción sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo elaborado en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ([www.oas.org/sp/PINFO/CONVEN/li00064s.htm](http://www.oas.org/sp/PINFO/CONVEN/li00064s.htm)) sólo recoge de forma muy genérica las siguientes atenciones para con las víctimas:

«Los Gobiernos:

18. Procurarán brindar asistencia a las víctimas de actos terroristas y desplegarán esfuerzos de cooperación entre sí para dichos efectos.

20. Procurarán proporcionar ayuda humanitaria y todo tipo de asistencia a los Estados miembros que la soliciten cuando se cometan actos terroristas en sus territorios».

(21) Martín-Retortillo, Lorenzo, en «De la eficiencia y economía...», op. cit., pp. 135-136, hacía un llamada de atención sobre la injusticia que suponía que, como consecuencia de actos terroristas, los extranjeros de paso por nuestro país recibieran indemnización, no sólo por los daños personales, sino también por los materiales, como se desprendía de la sentencia del «Buque Monthery». En el mismo sentido, Alvarez Galvez y Díaz Valcarcel, «Acerca de la responsabilidad...», op. cit., pp. 922-923; Bobillo, «Constitución y legislación...», op. cit., pág. 903. De igual modo, la Asociación de Víctimas del Terrorismo ha solicitado a los diversos Gobiernos la ampliación de los conceptos indemnizatorios para las

víctimas de los atentados cometidos por terroristas, vid. [www.avt.org.tocho97.html](http://www.avt.org.tocho97.html).

(22) Se prevé la posibilidad de que la Administración General del Estado celebre convenios con otras Administraciones para que estas asuman la ejecución de las obras de reparación. La otra posibilidad que se le abre a la Administración General del Estado es la de contratar por el procedimiento de emergencia del art. 73 de la Ley 13/95 de Contratos de las Administraciones Públicas. En este caso, los beneficiarios deben ceder a la Administración las cantidades que perciban de otras Administraciones o de entidades aseguradoras por los daños cubiertos por la Administración General del Estado (art. 26.4 R.D. 1211/97).

(23) Se establecen límites cuantitativos consistentes en 5.000 ptas. por persona y día de hotel o un máximo de 250.000 ptas. mensuales por alquiler de vivienda.

(24) Quizás el único problema que se planteó sobre la actuación de grupos terroristas haya sido el incendio en el Hotel Corona de Aragón en el que se aprecian diversas evidencias de atentado y así fue reconocido por el dictamen del Consejo de Estado de 1990 en el que recomendaba indemnizar a las víctimas; sin embargo la decisión fue contraria y no se concedieron las ayudas a las víctimas o a sus causahabientes. Vid. [www.avt.org/coronaa.html](http://www.avt.org/coronaa.html).

(25) El Consejo de Estado resolvió en el mencionado dictamen que debía indemnizarse a la viuda por el asesinato de su marido a manos de delincuentes habituales que cumplieran los requisitos necesarios para ser considerados banda armada.

(26) Cfr. Díaz Alabart, «La responsabilidad estatal... « op. cit. pág. 442, en la que se pretende que sólo son resarcibles los daños causados por grupos terroristas y no se admite la posibilidad de otros supuestos. El razonamiento que hace la autora es de carácter finalista y entiende que



las ayudas únicamente se otorgan cuando el fin es de tipo político y no el meramente lucrativo de las bandas armadas. No puede seguirse esta interpretación porque el derecho positivo y la interpretación que de él han hecho Consejo de Estado y Tribunal Constitucional ponen el punto de mira en el tipo de actividad criminal y no la eventual finalidad que se persiga.

La STC 199/1987 dice exactamente en el Fundamento Jurídico 4: «El terrorismo característico de nuestro tiempo, como violencia social o política organizada, lejos de limitar su proyección a unas eventuales actuaciones individuales susceptibles de ser configuradas como «terroristas», se manifiesta ante todo como una actividad propia de organizaciones o de grupos, de «bandas», en las que usualmente concurrirá el carácter de «armadas». Característico de la actividad terrorista resulta el propósito, o en todo caso el efecto, como consecuencia del carácter sistemático, reiterado, y muy frecuentemente indiscriminado, de esa actividad delictiva. De ahí que no quepa excluir la posibilidad de que determinados grupos u organizaciones criminales, sin objetivo político alguno, por el carácter sistemático y reiterado de su actividad, por la amplitud de los ámbitos de población afectados, puedan crear una situación de alarma y, en consecuencia, una situación de emergencia en la seguridad pública que autoriza (o legitima) a equiparlos a los grupos terroristas propiamente dichos, como objeto de las medidas excepcionales previstas en el artículo 55.2 de la Constitución. Ello se comprueba además con la lectura de la discusión parlamentaria del precepto constitucional, en la que se constata un tratamiento común de formas delictivas que supone, en su intención o en su resultado, un ataque directo a la sociedad y al propio Estado social y democrático de Derecho.

El concepto de «banda armada» ha de ser interpretado así restrictivamente y en conexión, en su trascendencia y alcance, con el de «elementos terroristas» mencionado en el precepto constitucional. En esta misma línea la jurisprudencia penal también ha definido de forma restrictiva el tipo delictivo contemplado en el artículo 7 de la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, haciendo referencia no sólo a la nota de permanencia y estabilidad del grupo, y a su carecer armado (con armas de defensa o de guerra, y también con sustancias o aparatos explosivos), sino también a su entidad suficiente para producir un terror en la sociedad y un rechazo de la colectividad, por su gran incidencia en la seguridad ciudadana, que suponga así también un ataque al conjunto de la sociedad democrática. Cualquier otra

interpretación más amplia de la expresión bandas armadas, que permitiera la aplicación de la Ley Orgánica 9/1984 y singularmente de los preceptos de su Capítulo III a personas o grupos que actuaran con armas, sin provocar el terror en la sociedad ni pretender alterar el orden democrático y constitucional del Estado de Derecho y sin ponerlo objetivamente en peligro, carecería de la cobertura constitucional del artículo 55.2».

(27) Sobre la relación entre el delito y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas vid. M. Casino Rubio, "Responsabilidad civil de la Administración y delito". Marcial Pons. Madrid. 1998.

(28) Art. 572.1. Los que perteneciendo, actuando al servicio o colaborando con las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas descritos en el artículo anterior, atentaren contra las personas, incurrirán:

1º. En la pena de prisión de veinte a treinta años si causaran la muerte de una persona.

2º. En la pena de prisión de quince a veinte años si causaran lesiones de las previstas en los artículos 149 y 150 o secuestraran a una persona.

3º. En la pena de prisión de quince a veinte años si causaran cualquier otra lesión o detuvieran ilegalmente, amenazaran o coaccionaran a una persona.

(29) Art. 571. Los que perteneciendo, actuando al servicio o colaborando con bandas armadas, organizaciones o grupos cuya finalidad sea la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, cometan los delitos de estragos o de incendios tipificados en los artículos 346 y 351, respectivamente, serán castigados con la pena de prisión de quince a veinte años, sin perjuicio de la pena que les corresponda si se produjera lesión para la vida, integridad física o salud de las personas.

(30) Art. 577. Los que, sin pertenecer a banda armada, organización o grupo terrorista, y con la finalidad de subvertir el orden constitucional o de alterar gravemente la paz pública, cometieren homicidios, lesiones de las tipificadas en los artículos 149 ó 150, detenciones ilegales, secuestros, amenazas o coacciones contra las personas, o llevaran a cabo cualesquiera delitos de incendios, estragos o tenencia, tráfico y depósitos de armas o municiones, serán castigados con la pena que corresponda al hecho cometido, en su mitad superior.

(31) Art. 574. Los que perteneciendo, actuando al servicio o colaborando con bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas, cometan cualquier otra infracción con alguna de las finalidades expresadas en el artículo 571, serán castigados con la pena señalada al delito o falta ejecutados en su mitad superior.

(32) La atención prestada a las normas que han venido regulando la responsabilidad que el Estado asume por actos de terrorismo ha sido particularmente deficiente. Se inició con dos Decretos-Leyes en 1975 y 1979 y, curiosamente, el primer desarrollo de esta normativa se hizo por Acuerdos del Consejo de Ministros de 1979 y 1983. A partir de este momento pasó por las vicisitudes de la Ley Orgánica 9/1984 y, posteriormente, por las Leyes de Presupuestos Generales para 1988, 1990 y 1992. En la actualidad, como ya se ha dicho, son las leyes de acompañamiento las que se vienen utilizando.

(33) Prácticamente todos los autores que han estudiado esta materia se han encargado de establecer las diferencias que existen entre ambos regímenes tuitivos, por ello ahorro el exceso en la cita y envío a la nota a pie de página nº 8 en que se relacionan los diversos trabajos sobre la materia.

(34) SAN 3-2-92 (LL 417) «HIPERCOR 1»; SAN 16-10-92 (LL 280/1993) «HIPERCOR 2»; SAN 5-4-94 (LL 533) «HIPERCOR 3 AN»; SAN 5-6-95 «HIPERCOR 4 AN»; STS 31-1-96 (474) «HIPERCOR 3 TS»; STS 18-7-97 (6083) «HIPERCOR 4 TS».

(35) STS 27-12-88 (9706) «La mochila de Lemoniz».

(36) En este sentido, B. Mapelli y J. Terradillos. "Las consecuencias jurídicas del delito". 3ª edición. Civitas. Madrid. 1996, pág. 255.

(37) Vid. Tamarit Sumalla, Josep. "La reparación de la víctima en el Derecho penal. Estudio y crítica de las nuevas tendencias político-criminales". Fundación Jaume Callís. Barcelona. 1994, pág. 110.

(38) Así se encarga de especificarlo la Exposición de Motivos de la Ley 35/1995 sobre ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual: «El concepto legal de ayudas públicas contemplado en esta Ley debe distinguirse de figuras afines y, señaladamente, de la indemnización. No cabe admitir que la prestación económica que el Estado asume sea una indemnización ya que éste no puede asumir sustitutoriamente las indemnizaciones debidas por el culpable de delito ni, desde otra perspectiva, es razonable incluir el daño moral provocado por el delito. La Ley, por el contrario, se construye sobre el concepto de ayudas públicas –plenamente recogido en nuestro Ordenamiento– referido directamente al principio de solidaridad en que se inspira».

(39) B. Mapelli y J. Terradillos. "Las consecuencias jurídicas...", op. cit., pág. 251.

(40) En ese momento las normas vigentes en materia de ayudas a las víctimas de atentados terroristas eran el art. 64 de la Ley 33/1987 con las modificaciones introducidas en dicho precepto por la disposición adicional 16ª de la Ley 4/1990 y por la disposición adicional 19ª de la Ley 31/1991.

(41) En este sentido vid. al presidente de la Asociación Nacional de Víctimas de Delitos Violentos Ayllón Camacho «Situación de la víctima del delito común en nuestro Derecho Positivo» OTROSÍ (Publicación del Colegio de Abogados de Madrid), nº 136, feb-mar., 1998, pp. 46-47, donde se llega, incluso, a denunciar el distinto trato como atentatorio al principio constitucional de igualdad y, además, se recomienda a los abogados con asuntos que versen sobre delitos violentos que empleen la legislación que ampara a las víctimas del terrorismo, o que, simultáneamente, soliciten la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. No me es posible compartir esta postura porque postula soluciones contrarias al ordenamiento jurídico. No se puede utilizar la legislación de ayudas a víctimas del terrorismo para resarcir a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual porque la Ley 35/1995 es meridianamente clara a la hora de regular sus propias ayudas. Tampoco creo que se haya violado la Constitución en lo que al principio de igualdad se refiere por establecer dos sistemas paralelos porque ambos traen su causa de actividades semejantes pero no iguales y el Tribunal Constitucional ha reiterado que esa práctica no es contraria a la Norma Fundamental. Finalmente, la recomendación a los abogados para que simultaneen la petición de ayudas con reclamaciones en sede de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es, cuanto menos, desacertada; una actitud responsable no debe llamar a los profesionales de Derecho a actuar insensatamente, sino a hacerlo en defensa de sus clientes cuando hay suficientes razones para ello.

(42) Decreto Foral 254/88, de 27 de octubre, (B.O.N. núm. 137, de 11 de noviembre) por el que se regula la concesión de ayudas a los afectados por atentados terroristas.

(43) Decreto 522/1995, de 19 de diciembre, (B.O.P.V. núm. 247, de 29 de diciembre), por el que se regula el Programa de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo.

(44) Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo (B.O.C.M. núm. 307 de 27 de diciembre), y Ley 7/1997, de 17 de febrero (B.O.C.M. núm. 42 de 19 de febrero).

(45) Fallecimiento 23.000.000; gran invalidez 65.000.000; incapacidad permanente absoluta 16.000.000; incapacidad permanente total 8.000.000; incapacidad permanente parcial 6.000.000. Las indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes serán las que resulten de la aplicación del baremo que se contiene en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre la Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. El caso concreto de los secuestrados no ha sido incluido en este baremo y se deja su cuantificación al ulterior desarrollo reglamentario.