

## ***Indemnizaciones a las víctimas del terrorismo***

### **Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo, y su Reglamento de desarrollo**

***Oriol Mir Puigpelat***

#### ***Sumario***

1. Objetivos de la Ley 32/1999.
2. Ámbito de aplicación de la Ley 32/1999.
3. Beneficiarios.
4. Daños indemnizables: daños corporales graves.
5. Cuantificación de los daños indemnizables.
6. Compatibilidad de la indemnización establecida en la Ley 32/1999 con otras ayudas e indemnizaciones.

En este informe de legislación, el autor da razón del contenido básico de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo, así como de los reglamentos que la desarrollan, aprobados por los Reales Decretos 1.912/1999 y 1.974/1999, de 17 y 23 de diciembre.

#### **1. Objetivos de la Ley 32/1999**

La Ley 32/1999 pretende alcanzar tres objetivos distintos:

##### ***a) Tributo de honor y reconocimiento a víctimas de atentados terroristas***

Se trata del aspecto más claramente simbólico de la Ley, y se concreta en i) la declaración formal (art. 1º), según la cual “Mediante la presente Ley, el Estado rinde testimonio de honor y reconocimiento a quienes han sufrido actos terroristas (...)” y ii) la distinción honorífica denominada *Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo* (art. 4º). El R. D. 1.974/1999 detalla la regulación aplicable a esta última.

##### ***b) Asunción extraordinaria por el Estado de la obligación de indemnizar a víctimas de atentados terroristas***

La Ley atribuye al Estado el deber de pagar las indemnizaciones debidas y no satisfechas por los autores y demás responsables de acciones terroristas a sus víctimas en concepto de responsabilidad civil derivada de delito. La atribución se califica de extraordinaria (art. 2.1) y no comporta la asunción de ningún tipo de responsabilidad subsidiaria por parte del Estado (art. 2.3). Como señala la Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley, (R. D. 1.912/1999), el deber de pago de indemnizaciones es asumido por un principio de solidaridad y no de responsabilidad.

La Ley atribuye al Estado tanto la responsabilidad derivada de delito declarada por sentencia judicial firme, como la no declarada por sentencia firme (art. 5): en el primer caso, si dicha responsabilidad no se ha hecho efectiva, es decir, si la víctima no ha sido resarcida por el autor del delito (art. 9.1); y en el segundo, si se han llevado a cabo las oportunas diligencias judiciales o se han incoado los procesos penales para el enjuiciamiento de los delitos (art. 5.1b).

La asunción estatal de la obligación de pago de las indemnizaciones debidas por los autores de los delitos se condiciona a un requisito fundamental: antes de percibir la indemnización cuyo pago asume el Estado, las víctimas o sus allegados con derecho a indemnización deberán transmitir a aquél sus derechos ya declarados por sentencia firme a ser indemnizados por los autores de los delitos o, de no haber sentencia firme, sus expectativas de obtener la declaración judicial de responsabilidad civil contra los mismos (art. 8). El Estado, por tanto, asume el deber de pagar las indemnizaciones que correspondía a los autores de los delitos, pero se subroga en el crédito contra estos últimos.

En los epígrafes que seguirán se tratará fundamentalmente de este segundo aspecto de la Ley 32/1999.

### **c) Concesión de otras ayudas materiales, subsidios y exenciones**

La Ley, en tercer y último lugar, prevé, en su art. 7, otras ayudas destinadas a las víctimas del terrorismo y a sus allegados.

Consisten en i) la exención de todo tipo de tasas académicas, en todos los niveles de enseñanza, en favor de las víctimas, de sus cónyuges e hijos; y ii) las ayudas específicas destinadas a financiar tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas que no hayan sido cubiertos por un sistema público o privado de aseguramiento, o por el régimen estatal o autonómico de ayudas a las víctimas del terrorismo, y cuya necesidad actual resulte acreditada<sup>1</sup>.

Las indemnizaciones fijadas en la Ley quedan exentas del impuesto sobre la renta y de cualquier otro impuesto personal (art. 13).

## **2. Ámbito de aplicación de la Ley 32/1999**

Tendrán derecho a percibir la indemnización prevista en su articulado las “**víctimas de actos de terrorismo o de hechos perpetrados por persona o personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana**” (art. 2.1). Estos términos resultan semejantes a los empleados por el art. 571 del Código Penal<sup>2</sup>, que encabeza la Sección dedicada a los “Delitos de *terrorismo*”, y constituye una definición del acto de terrorismo, tal y como lo ha entendido el legislador español de 1999: la Ley se aplica a las víctimas de actos terroristas, en el sentido que se acaba de exponer.

---

<sup>1</sup> El R.D. 1.912/1999, en su art. 26.2, añade que habrá que acompañar un informe médico acreditativo de la necesidad del tratamiento, prótesis o intervención, y un certificado de la entidad aseguradora de la víctima que señale que la ayuda no entra dentro de la cobertura de sus prestaciones.

<sup>2</sup> Aprobado por Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

En cuanto a su **ámbito de aplicación temporal**, la Ley incluye los **atentados terroristas ocurridos entre el 1 de enero de 1968 y el 9 de octubre de 1999**, fecha de su entrada en vigor (art. 2.2 y disposición final cuarta).

Especialmente problemático resulta delimitar el **ámbito de aplicación espacial** de la Ley: ¿es de aplicación a los actos terroristas cometidos en el extranjero, o sólo a los cometidos en el territorio nacional? La cuestión, pese a su importancia (organizaciones terroristas españolas han cometido atentados en el extranjero -señaladamente, en el sur de Francia-), no está contemplada por la Ley (ni en el R.D. 1.912/1999), que no contiene ningún precepto que delimite espacialmente su ámbito de aplicación.

En ello se diferencia de, p. ej., la Ley de la Comunidad de Madrid 12/1996, de 19 de diciembre de 1996, de ayuda a las víctimas del terrorismo, o la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual<sup>3</sup>.

En cuanto al **ámbito de aplicación subjetiva** de la Ley (y sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre los beneficiarios de la indemnizaciones en ella previstas), señalar que también aquí existe un vacío legal, porque la Ley no especifica si sólo los españoles, o también los extranjeros, tienen derecho a beneficiarse de las ayudas establecidas en la misma.

El R.D. 1.912/1999 resuelve indirectamente el problema en los arts. 20.5, 24.2 y, sobre todo, en su art. 5.2.a). En los dos primeros, admite la posibilidad de que las víctimas beneficiadas por la Ley sean no residentes en España (ello no implica, por sí solo, admitir que los extranjeros puedan beneficiarse de la misma, ya que también los españoles pueden no residir en España). Y, en el tercero, se contempla la de que los solicitantes de resarcimiento puedan tener nacionalidad distinta de la española en cuyo caso, dice el artículo, deberán acompañar su pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad. Más claro, si cabe, es el R.D. 1.974/1999, cuyo art. 6.1a) establece que los solicitantes de las distinciones honoríficas en él previstas deberán hacer constar su *nacionalidad*. Parece claro, pues, que también las víctimas extranjeras tendrán acceso a la indemnización, las ayudas y la condecoración de la Ley 32/1999.

La Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo se muestra así más generosa que la de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (Ley 35/1995), que limita su ámbito de aplicación subjetiva a los españoles, los nacionales de otros países miembros de la Unión Europea, los extranjeros residentes legalmente en España y a los nacionales de terceros países que reconozcan ayudas análogas a los españoles en su territorio (art. 2.1 de la Ley 35/1995, en relación con el art. 2 del Reglamento que la desarrolla, el Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo).

### 3. Beneficiarios

Son beneficiarios de la indemnización prevista en la Ley 32/1999 las víctimas de las acciones terroristas (art. 3.1).

---

<sup>3</sup> La primera establece, en su art. 1, que las ayudas por ella previstas quedan reservadas a las actividades delictivas cometidas por bandas armadas o elementos terroristas en el territorio de la Comunidad de Madrid. La segunda, a su vez, delimita espacialmente su ámbito de aplicación en su art. 1.2, circunscribiéndolo al territorio nacional.

En el caso de que el atentado haya producido el fallecimiento de la víctima<sup>4</sup>, tendrán la condición de beneficiarias las siguientes personas:

- a) Si ha recaído sentencia firme, las personas reconocidas en la misma como acreedoras de la responsabilidad civil, o sus herederos (art. 3.2a) de la Ley y art. 11 del R.D. 1.912/1999);
- b) En ausencia de sentencia firme, el cónyuge no separado legalmente o la persona que haya venido conviviendo con la víctima de forma permanente con análoga relación de afectividad a la del cónyuge, durante al menos los dos años anteriores al momento del fallecimiento (salvo que hayan tenido descendencia en común, en cuyo caso será suficiente la mera convivencia); así como los herederos en línea recta descendente o ascendente hasta el segundo grado de parentesco (art. 3.2b) de la Ley y art. 14 del R.D. 1.912/1999).

La unión de hecho tiene así reconocida la condición de beneficiaria de la indemnización prevista en la Ley. Con ello, el legislador de 1999 sigue la línea trazada por el Gobierno en el art. 7.2a) del Real Decreto 1.211/1997, de 18 de julio, de ayudas y resarcimientos a las víctimas del terrorismo, cuya redacción es prácticamente idéntica a la del art. 3.2b) de la Ley que estamos examinando, y que se aparta de lo que establecieron los Reglamentos que le precedieron en la regulación de las ayudas que tiene por objeto<sup>5</sup>.

La atribución de la condición de beneficiaria a la pareja de hecho se adecua, por otro lado, a la jurisprudencia más reciente. La STS, 3ª, 1.6.1999 (Ar. 5637), en este sentido, ha inaplicado, por considerarlo ilegal (por falta de cobertura en la Ley que desarrollaba, la ya derogada Ley orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, de medidas contra la actuación de bandas armadas y actividades terroristas o rebeldes) e inconstitucional (por vulnerar el art. 14 de la Constitución española), el precepto del citado R.D. 336/1986 que sólo reconocía al cónyuge -y no a la pareja de hecho- la titularidad del derecho a percibir la ayuda en él prevista por fallecimiento de la víctima como consecuencia de atentado terrorista.

En el caso de que coexistan el cónyuge no separado legalmente y la miembro de la pareja de hecho, sólo el primero tendrá la condición de beneficiario a los efectos de la Ley (art. 14.1 R.D. 1.912/1999). En segundo lugar, el miembro de la pareja de hecho, para poder obtener la indemnización, deberá acreditar su condición, presentando un certificado de convivencia en domicilio común expedido por la autoridad municipal competente (art. 17.2c) R.D. 1.912/1999).

El art. 15 del Reglamento de ejecución de la Ley establece el orden de prelación y concurrencia de los posibles beneficiarios.

---

<sup>4</sup> Cuando la víctima no fallezca como consecuencia del atentado, sino que resulte incapacitada, y su muerte se produzca después, por cualquier otra causa, serán beneficiarios de la indemnización prevista en la Ley 32/1999 sus herederos (no las personas enumeradas en el art. 3.2 de la Ley, a las que a continuación se hace referencia, en el texto), y será distribuida entre ellos conforme a las disposiciones que hayan regido su sucesión hereditaria (art. 18.2 del R.D. 1.912/1999).

<sup>5</sup> En efecto, según el Real Decreto 336/1986, de 24 de enero, el Real Decreto 1.311/1988, de 28 de octubre, y, finalmente, el Real Decreto 673/1992, de 19 de junio, sólo el cónyuge, y no la pareja de hecho, tenía derecho a percibir las ayudas que los mismos regulaban (salvo que dicha pareja de hecho hubiera tenido algún hijo con la víctima, y lo tuviera bajo su custodia).

#### 4. Daños indemnizables: daños corporales graves

No todos los daños sufridos por las víctimas del terrorismo son indemnizables en virtud de la Ley 32/1999. O, lo que es lo mismo, el Estado, por esta Ley, no asume la totalidad de la responsabilidad civil derivada de los delitos cometidos por las organizaciones terroristas, sino sólo una parte, la correspondiente a determinados daños.

¿Cuáles son estos daños, los daños indemnizables? Son, según el art. 2.2 de la Ley, **algunos daños físicos o psicofísicos y la privación de la libertad de deambulación** sufridos por las víctimas. El art. 6 circunscribe la indemnizabilidad a los daños corporales o personales, consistentes en o derivados de **fallecimiento, gran invalidez, incapacidad permanente absoluta, incapacidad permanente total, incapacidad permanente parcial, lesiones permanentes no invalidantes**<sup>6</sup> y -en los términos establecidos en el R.D. 1.912/1999, al que remite- **secuestro**. La Ley incluye, pues, las lesiones a los bienes jurídicos que reciben mayor protección en nuestro ordenamiento jurídico: la vida, la integridad física, la libertad (arts. 15 y 17 de la Constitución española).

Quedan fuera de la indemnización, por tanto, los **daños materiales**, como p. ej. los derivados de la destrucción de la vivienda, o de un establecimiento mercantil o comercial, o de un vehículo.

Quedan también fuera los daños corporales consistentes en **lesiones no permanentes**, esto es, aquellas lesiones que, cualquiera que sea su magnitud -pueden ser gravísimas-, son objeto de curación sin que dejen secuelas irreversibles (art. 22 R.D. 1.912/1999, *a sensu contrario*). Teniendo en cuenta el criterio manejado por el Reglamento -la existencia de secuelas irreversibles-, puede defenderse que las cicatrices que puedan derivar de la acción terrorista deben ser reputadas lesiones permanentes y generan, por ello, el derecho a la indemnización prevista en la Ley 32/1999.

#### 5. Cuantificación de los daños indemnizables

La regla general de nuestro sistema de derecho de daños presupone tanto la indemnizabilidad de todos los daños, principio que ya hemos visto excluido de la ley reseñada, como la libre apreciación judicial de su cuantía (art. 1902 CC). Sin embargo la Ley 32/1999 **cuantifica** los daños corporales sufridos como consecuencia de las acciones terroristas (Anexo):

- a) Fallecimiento: 23 millones de pesetas.
- b) Gran invalidez: 65 millones de pesetas.
- c) Incapacidad permanente absoluta: 16 millones de pesetas.
- d) Incapacidad permanente total: 8 millones de pesetas.
- e) Incapacidad permanente parcial: 6 millones de pesetas.

---

<sup>6</sup> El R.D. 1.912/1999 remite a la legislación de la Seguridad Social para la definición de dichos grados de incapacidad (art. 18.1).

- f) Lesiones permanentes no invalidantes: lo que resulte de la aplicación del baremo de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor<sup>7</sup> (en la redacción dada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados)<sup>8</sup>.
- g) En cuanto a la cuantificación del secuestro, la Ley remite a lo que se disponga reglamentariamente, estableciendo únicamente que la cuantía indemnizatoria, por este concepto, no podrá rebasar los 6 millones de pesetas fijados para la incapacidad permanente parcial (art. 6.4); el R.D. 1.912/1999, para el secuestro, ha previsto una indemnización de 2 millones de pesetas por el mero acto del secuestro y 30.000 pesetas por cada día de duración del mismo, hasta el límite señalado de 6 millones de pesetas (art. 25.1 R.D. 1.912/1999).

La cuantificación legal determina la cantidad invariable que percibirán las víctimas de actos de terrorismo en caso de inexistencia de sentencia firme declarativa de responsabilidad civil de los autores de los delitos -porque no haya habido sentencia o porque, habiéndola, no reconozca o no permita reconocer una cantidad en concepto de responsabilidad civil por daños físicos o psicofísicos- (art. 6.2b) de la Ley); sirve también como mínimo a percibir por dichas víctimas en caso de existencia de sentencia judicial firme. En efecto, cuando haya resolución judicial, la indemnización será la fijada en la misma -debidamente actualizada-, excepto cuando sea inferior a la contenida en la Ley, en cuyo caso el Estado abonará la diferencia (art. 6.2a) de la Ley). Queda así claro que la indemnización que percibirán las víctimas del terrorismo no podrá ser nunca inferior, aunque sí superior, a las cuantías antes señaladas.

A finales de 1999, comenzó a tramitarse en el Congreso la Ley de concesión del crédito extraordinario necesario para hacer frente al pago de las indemnizaciones previstas en la Ley 32/1999. Presentado por imperativo de la disposición final segunda de la propia Ley 32/1999, el Proyecto de Ley (nº 192-I) concedía al Ministerio del Interior un **crédito extraordinario por importe de 46.624.357.971 pesetas** (art. 1), crédito que se declaraba ampliable (art. 2). Dicho Proyecto de Ley, pese a haber caducado como consecuencia de la disolución del Congreso producida con motivo de la finalización de la VI Legislatura, es de gran interés porque da una cifra aproximada del coste global estimado que ha supuesto el terrorismo, en España, en los últimos 32 años<sup>9</sup>; y porque desglosa, en su Anexo I, el número de casos de fallecimiento (1.000), incapacidad -en sus distintos grados- (1.089), lesiones no invalidantes (1.468) y secuestros (77) -en cifras estimativas, por supuesto- provocados por el terrorismo hasta la fecha, así como el importe medio

<sup>7</sup> Texto refundido aprobado por Decreto 632/1968, de 21 de marzo. Antes de ser modificada por la Ley 30/1995 se denominaba Ley de uso y circulación de vehículos a motor.

<sup>8</sup> El R.D. 1.912/1999 contiene, en este punto, una previsión ilegal, vulneradora de la Ley 32/1999. Se trata del art. 23.4, según el cual el importe total de la indemnización por lesiones permanentes no invalidantes no podrá exceder en ningún caso de la cuantía establecida legalmente para la incapacidad permanente parcial (6 millones de pesetas, como hemos visto). Es una norma ilegal porque limita sin habilitación expresa el montante de la indemnización prevista legalmente para las víctimas que hayan sufrido lesiones permanentes no invalidantes. En efecto, la Ley 32/1999, como se acaba de señalar, establece que la cuantificación de estas lesiones se efectuará según los baremos de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, no fijando límite cuantitativo alguno a los resultados que puedan obtenerse de la aplicación de dichos baremos.

<sup>9</sup>La cifra es orientativa, pues únicamente comprende los daños físicos y psicofísicos (y no los daños morales ni los daños materiales, como tampoco el coste de las medidas adoptadas por el Estado para combatirlo), y que ha sido calculada sin examinar los casos concretos.

de las indemnizaciones que han sido fijadas judicialmente en nuestro país por dichos conceptos.

## **6. Compatibilidad de la indemnización establecida en la Ley 32/1999 con otras ayudas e indemnizaciones**

***La indemnización de la Ley 32/1999 es compatible con todas aquellas medidas específicas de protección y ayuda a las víctimas del terrorismo previstas por las leyes a lo largo de los últimos 20 años. En este sentido, es una medida más, acumulable a las ya establecidas.***

La indemnización también es compatible con la protección genérica que ofrece la Seguridad Social, con la asistencia sanitaria recibida del INSALUD o de los Servicios autonómicos de Salud, con las indemnizaciones que puedan percibirse en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración e, incluso, con las cantidades que se puedan recibir del Consorcio de Compensación de Seguros o de compañías aseguradoras con las que las víctimas hayan suscrito pólizas de seguro de cobertura de daños personales.

Este grado de compatibilidad, reconocido expresamente en la Exposición de Motivos, se deduce del art. 6.5 de la Ley 32/1999, de su disposición derogatoria (que sólo deroga aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en ella), y de su disposición final tercera, que atribuye carácter supletorio a la legislación existente sobre resarcimiento a las víctimas del terrorismo.

Veamos con mayor detalle la compatibilidad de la indemnización prevista por la Ley 32/1999 con otras ayudas e indemnizaciones.

a) Compatibilidad con las ayudas específicas previstas para las víctimas del terrorismo: el legislador ha venido estableciendo ayudas en favor de las víctimas del terrorismo desde el Real Decreto-Ley 3/1979, de 26 de enero (art. 7). En la actualidad, hay que tener en cuenta<sup>10</sup> la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social<sup>11</sup>(arts. 93 a 96), y en su Reglamento, el ya citado R.D. 1.211/1997<sup>12</sup>. Estas ayudas se consideran derivadas de una exigencia de solidaridad social y, por tanto, son compatibles con las cuantías que el actor pueda recibir como pago de obligaciones de responsabilidad civil en que puedan haber incurrido los autores de los actos terroristas; son, además, acumulables a ellas<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> También a nivel autonómico han sido establecidas ayudas de este tipo. Un ejemplo lo encontramos en la antes aludida Ley madrileña 12/1996 (modificada por la Ley madrileña 7/1997, de 17 de febrero).

<sup>11</sup> Modificada por dos Leyes de acompañamiento posteriores, las Leyes 66/1997 y 50/1998, ambas de 30 de diciembre.

<sup>12</sup> Modificado por el R.D. 1.734/1998, de 31 de julio.

<sup>13</sup>La doctrina administrativista (baste citar a GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 6ª ed., Madrid, Civitas, 1999, p. 418), la jurisprudencia (entre otras, SSTS, 3ª, 1.6.1999 (Ar. 6537), 27.3.1998 (Ar. 2942), 18.2.1991 (Ar. 1046) y 27.12.1988 (Ar. 9706), el Legislador y el Gobierno (en las disposiciones citadas), dichas ayudas no implican el reconocimiento de responsabilidad por el funcionamiento normal o anormal de los servicios público, sino un manifestación de

Dichas ayudas, consistentes en cantidades de dinero concedidas a tanto alzado que varía en función de los daños sufridos, resarcen daños personales (físicos<sup>14</sup>, *psíquicos*<sup>15</sup>), materiales (en la vivienda habitual y gastos de alojamiento provisional, los producidos en establecimientos mercantiles e industriales y en vehículo; art. 1 R.D. 1.211/1997, según redacción realizada por R.D. 1.734/1998). Asimismo se prevén, para algunos casos, ayudas extraordinarias y de estudio (*ibidem*). Los beneficiarios de estas ayudas son prácticamente los mismos que en la Ley 32/1999.

Estas ayudas cubren más tipos de daños que los contemplados por la Ley 32/1999, pero las cuantías indemnizatorias son menores en prácticamente todos los casos: la gran invalidez, p. ej., recibe en el R.D. 1.211/1997 el equivalente de 140 mensualidades del salario mínimo interprofesional -cantidad susceptible de ser aumentada en determinados casos-, esto es, 9.895.200 pesetas -teniendo en cuenta el salario mínimo interprofesional vigente durante el año 2000-, frente a los 65 millones de pesetas fijados en la Ley 32/1999.

b) Compatibilidad con las pensiones extraordinarias para víctimas del terrorismo:<sup>16</sup> El derecho a percibir una pensión extraordinaria por razón de terrorismo nace en caso de sufrir lesiones permanentes invalidantes o de fallecimiento como consecuencia de una acción terrorista. Su víctima, de haber sobrevivido al atentado, percibirá la pensión, pero si hubiera fallecido, lo harán su cónyuge no separado legalmente (no, en cambio, el miembro superviviente de la pareja de hecho), sus hijos y, en defecto de todos ellos, sus padres si convivían con la víctima y dependían económicamente de ella en el momento del atentado.

---

solidaridad de los consociados con las víctimas de ciertos fenómenos que han generado alarma social

<sup>14</sup> Daños físicos que, al menos, produzcan incapacidad temporal o consistan en lesiones definitivas.

<sup>15</sup> Y no ya sólo los *psicofísicos*. Se incluyen, pues, los daños morales derivados del atentado terrorista, a diferencia de la Ley 32/1999.

<sup>16</sup>El Estado ha ido desarrollado un sistema cada vez más amplio de pensiones extraordinarias para víctimas del terrorismo. Inicialmente reconocidas sólo en favor del personal civil y militar de las Administraciones públicas que fuera víctima de acciones terroristas en acto de servicio (miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, militares; se trataba, en realidad, de pensiones por accidentes de trabajo), fueron extendidas, primero, al personal jubilado o retirado que fuera objeto de un atentado por su anterior condición funcional; después, a todos aquellos ciudadanos -funcionarios o no- afiliados a la Seguridad Social; y, finalmente, a los no afiliados a la Seguridad Social. La extensión de las pensiones a los funcionarios jubilados o retirados fue llevada a cabo por el ya citado Decreto-Ley 19/1981. Su extensión a todos los afiliados a la Seguridad Social fue obra, primero, de la disposición adicional cuarta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1987, y, después, del art. 64 Dos de la Ley 33/1987 -modificado por la disposición adicional decimosexta de la Ley 4/1990-, y ha sido regulada por el R.D. 1.576/1990, de 7 de diciembre. Finalmente, su extensión al resto de ciudadanos se ha producido en virtud de la disposición adicional vigésimo octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, y ha sido regulada por el R.D. 851/1992, de 10 de julio (modificado por el R.D. 38/1998, de 16 de enero). Esta normativa específica de las pensiones a las víctimas del terrorismo remite constantemente a la regulación genérica sobre pensiones contenida en la Ley de clases pasivas del Estado (texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril), en lo concerniente a los funcionarios públicos, y a la Ley general de Seguridad Social (texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio), en lo concerniente a los afiliados a la Seguridad Social.

La cuantía de la pensión varía en los distintos tipos de pensiones extraordinarias por actos de terrorismo existentes (las reconocidas a los funcionarios, a los afiliados a la Seguridad Social, a los no afiliados...); y es fijada, unas veces, en función del importe correspondiente a las pensiones ordinarias (a dicho importe se le debe sumar un determinado porcentaje), pero otras, tomando como referencia el salario mínimo interprofesional. La cuantía de estas pensiones, en cualquier caso, no podrá ser nunca inferior al doble del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento (número 2 de la disposición adicional vigésimo octava de la Ley 31/1991)<sup>17</sup>.

c) Compatibilidad con las indemnizaciones percibidas en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración: cuando concurren los requisitos establecidos por la Ley (arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, últimamente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración pública como consecuencia de un atentado terrorista, la víctima podrá compatibilizar la indemnización obtenida por dicho concepto con las cantidades previstas en la Ley 32/1999.

No todo atentado terrorista generará la responsabilidad por omisión de la Administración (de las fuerzas policiales)<sup>18</sup>. Pero el que esta responsabilidad no siempre nazca no implica que nunca lo haga. La jurisprudencia ha declarado en más de una ocasión la responsabilidad civil de la Administración por daños ocasionados por el terrorismo<sup>19</sup>.

d) Compatibilidad con las cantidades percibidas del Consorcio de Compensación de Seguros: el Consorcio de Compensación de Seguros<sup>20</sup> cubre los daños causados a las

---

<sup>17</sup> La duración de estas pensiones es también variable. En el caso, p. ej., de la reconocida en favor de los no afiliados a la Seguridad Social, es vitalicia respecto de la víctima, del cónyuge y de los padres (aunque la del cónyuge y la de los padres se extinguen si se contrae nuevo matrimonio); los hijos, en cambio, si no son incapaces, sólo tendrán derecho a ella mientras sean menores de edad o de 21 ó 23 años (en el caso de que no efectúen trabajos lucrativos o de que, efectuándolos, obtengan ingresos inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional) y no contraigan matrimonio (arts. 13 y 17 R.D. 851/1992, en la redacción dada por el R.D. 38/1998).

<sup>18</sup>El art. 2.3 de la Ley 32/1999 dispone expresamente que las indemnizaciones otorgadas al amparo de su articulado no implican la asunción por el Estado de responsabilidad subsidiaria alguna.

<sup>19</sup>Así, véase STS, 3ª, 27.12. 1988, más arriba aludida: en la noche del 25 al 26 de junio de 1982 apareció una mochila ante las oficinas de la compañía Iberduero en Rentería, en plena campaña de la organización terrorista ETA contra la central de Lemoniz. La Policía Nacional de dicha localidad, creyendo que podía tratarse de una bomba, acordonó la zona y, no contando con el material adecuado para desactivarla, avisó a al servicio de desactivación de artefactos de los cuerpos estatales de seguridad. La Policía Nacional, de madrugada, viendo que no llegaban dichos servicios de desactivación, levantó la vigilancia del lugar. Hacia las 12 horas del día 26, un niño de 10 años que pasaba por la zona dio una patada a la mochila; el artefacto en ella colocado explotó y produjo al niño lesiones gravísimas. El Tribunal Supremo declaró la responsabilidad administrativa y condenó a la Administración a pagar una indemnización de 15 millones de pesetas, indemnización que declaró compatible con las ayudas entonces previstas para las víctimas del terrorismo (en el Decreto-Ley 3/1979), y que, según el Tribunal, ascendían, en el caso, a 5.620.320 pesetas.

<sup>20</sup> Cuyo Estatuto legal ha sido aprobado por el art. 4 de la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, de adaptación del Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, y modificado por la Ley 30/1995.

personas y a los bienes producidos por determinados acontecimientos extraordinarios entre los que se incluyen los actos de terrorismo (art. 6.1 de la Ley 21/1990). Para que la víctima tenga derecho a percibir la compensación del Consorcio, es necesario i) que haya suscrito un contrato de seguro, ii) que haya satisfecho los correspondientes recargos en favor del Consorcio y iii) que dicho riesgo extraordinario no esté amparado por la póliza de seguro, o que, aun estándolo, no pueda ser afrontado por la compañía aseguradora, por haber sido declarada en quiebra, suspensión de pagos, o porque, hallándose en una situación de insolvencia, esté sujeta a un procedimiento de liquidación intervenida o ésta haya sido asumida por la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras (art. 8.1 Ley 21/1990).