

# ¿Pueden amnistiarse los delitos de terrorismo? Una reflexión a partir del caso Tsunami Democràtic, la Ley Orgánica 1/2024 de amnistía y el concepto sociológico de terrorismo\*

Is it possible to grant amnesty for terrorism-related crimes? A reflection grounded in the Tsunami Democràtic case, Organic Law 1/2024 on Amnesty and the sociological concept of terrorism

David Gallego Arribas  
*Universidad Autónoma de Madrid*  
ORCID ID 0000-0002-5166-1090  
[david.gallegoa@uam.es](mailto:david.gallegoa@uam.es)

Cita recomendada:

Gallego Arribas, D. (2025). ¿Pueden amnistiarse los delitos de terrorismo? Una reflexión a partir del caso Tsunami Democràtic, la Ley Orgánica 1/2024 de amnistía y el concepto sociológico de terrorismo. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 29, pp. 172-192.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2025.9849>

Recibido / received: 26/12/2024  
Aceptado / accepted: 26/09/2025

**Resumen**

El carácter amnistiable o no de los delitos de terrorismo continúa siendo objeto de debate, especialmente tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2024 de amnistía, que excluye de sus beneficios aquellos actos de terrorismo según la Directiva (UE) 2017/541, si estos implican graves violaciones de derechos humanos o vulneran el derecho internacional humanitario. La ley parece así distinguir diferentes modalidades de terrorismo, algunas de las cuales sí podrían ser

\* Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas. Profesor ayudante en el área de Derecho penal de la Universidad Autónoma de Madrid.

amnistiables. Esta distinción entre diversos tipos de terrorismo también puede apreciarse en la investigación de los hechos vinculados al caso *Tsunami Democràtic*. Aunque el caso ha sido archivado por un defecto procesal, al tiempo que la constitucionalidad de la amnistía ha sido avalada por la sentencia del Tribunal Constitucional 137/2025, persiste la pregunta de si, en el fondo, ciertas acciones podrían haber sido consideradas terrorismo bajo la normativa penal y si, en tal caso, podrían haberse beneficiado de la amnistía. Este artículo trata de dar una respuesta a estos dos últimos interrogantes, señalando cómo se trata de problemas derivados de la existencia de un concepto jurídico de terrorismo extremadamente amplio y disfuncional.

## Palabras clave

Ley Orgánica 1/2024, Amnistía, Directiva (UE) 2017/541, Terrorismo, STC 137/2025

## Abstract

*The question of whether terrorism-related offenses can be subject to amnesty remains a matter of ongoing debate, particularly following the enactment of Organic Law 1/2024 on Amnesty. This law excludes terrorist acts from its benefits, if they involve serious human rights violations or breach international humanitarian law. Therefore, it remains a possibility that some acts of terrorism could be amnestied. Likewise, the investigation related to Tsunami Democràtic Case also highlights the existence of different types of terrorism. Although the case has been dismissed on procedural grounds, and the constitutionality of amnesty has been upheld by Constitutional Court Judgment 137/2025, the question remains as to whether certain actions could, in substance, be considered terrorism under criminal law—and whether such actions would be eligible for amnesty. This article seeks to address these two questions, arguing that they arise from the existence of an extremely broad and dysfunctional legal concept of terrorism.*

## Keywords

Organic Law 1/2024, Amnesty, Directive (EU) 2017/541, Terrorism, STC 137/2025

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Los distintos tipos de terrorismo en la Ley Orgánica de amnistía. 2.1. Contraposición entre el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541 y el art. 573 CP. 2.2. Implicaciones en el ámbito de exclusión de la Ley Orgánica de amnistía. 2.3 Teoría de la cooperación en contextos de recursos comunes. 3. Concepto jurídico-penal de terrorismo en sentido nuclear o restringido. 3.1. El terrorismo como violencia subversiva: coacción y provocación al poder. 3.2. Elementos nucleares de los delitos de terrorismo a partir de su lógica psicosociológica. 4. ¿«Terrorismo de baja intensidad»? 4.1. El concepto de terrorismo en el auto de 29 de febrero de 2024 del Tribunal Supremo. 4.2. Crítica a la potencial calificación de los hechos como delitos de terrorismo. 5. Deber de investigar y castigar los delitos de terrorismo: alcance y compatibilidad con la promulgación de amnistías. 6. Conclusión.

## 1. Introducción

A lo largo de los últimos dos años, el concepto jurídico-penal de terrorismo ha estado de absoluta actualidad jurídica. El 10 de junio de 2024 entró en vigor la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley Orgánica de amnistía). Según lo recogido en su art. 2 apartado c), quedan excluidos del beneficio de la amnistía «los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo (en adelante, la Directiva (UE) 2017/541) y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los

## Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario».

De inicio, el precepto es, cuanto menos, jurídicamente llamativo. Ello en la medida en la que, con el objeto de delimitar su ámbito de exclusión, parece distinguir, al menos, hasta cuatro modalidades distintas de terrorismo. Así, como punto de partida de la distinción, hace uso de un elemento subjetivo: las diversas finalidades contenidas en la Directiva (UE) 2017/541, que definirían un primer concepto de terrorismo. Este primer concepto vendría a contraponerse, tácitamente, al contenido en el art. 573 del Código Penal (en adelante, CP) (segundo tipo de terrorismo), donde se definen los delitos de terrorismo a nivel nacional, y que recoge finalidades no previstas la Directiva (UE) 2017/541.

No obstante, ni siquiera todos los actos que pudieran constituir terrorismo bajo la Directiva (UE) 2017/541 quedarían excluidos de la amnistía, sino (requisito cumulativo) únicamente aquellos que hayan causado graves violaciones de los derechos humanos. De esta manera, el primer tipo de terrorismo ha de entenderse subdividido en dos subtipos distintos, en función de si los actos subjetivamente terroristas (esto es, subsumibles bajo alguna de las finalidades recogidas en la Directiva (UE) 2017/541) constituyen graves violaciones de los derechos humanos (subtipo número uno, expresamente no amnistiable) o no (subtipo número dos, que no queda expresamente excluido del beneficio de la amnistía). Finalmente, el precepto cierra con una referencia a un último tipo de terrorismo, aquel que se desarrolla en el marco de un conflicto armado y que vulnera el derecho internacional humanitario (en adelante, DIH), excluyéndolo de manera expresa de la amnistía.

A este respecto, no resulta extraño que uno de los argumentos que se daba en el recurso de inconstitucionalidad 6436/2024, interpuesto contra la Ley Orgánica de amnistía, versara, precisamente, sobre la dicotomía existente entre un terrorismo que constituye graves violaciones de los derechos humanos y otro que no lo haría. A juicio de los recurrentes, se trataría de una distinción inconciliable con la Directiva (UE) 2017/541, que extendería la obligación de adoptar sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias respecto de todos los delitos de terrorismo. Si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 137/2025, de 26 de junio, avaló la constitucionalidad de la Ley Orgánica de amnistía<sup>1</sup>, no terminó de dar una respuesta definitiva a si realmente existiría un terrorismo amnistiable que se opusiera a otro no amnistiable.

Asimismo, en lo que a dicha distinción se refiere, no puede desconocerse la relación entre, por un lado, el modo en el que se encuentra redactado el mencionado art. 2.c) de la Ley Orgánica de amnistía y, por otro, la apertura en su momento por parte de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de una investigación, entre otros, a Carles Puigdemont por delitos de terrorismo<sup>2</sup>. La atención se puso en los hechos

<sup>1</sup> En cualquier caso, no puede dejar de señalarse que hubo determinados preceptos de la Ley Orgánica de amnistía que fueron declarados inconstitucionales. Por un lado, se declaró la inconstitucionalidad parcial de su art. 1.1, en la medida en la que vulneraría el art. 14 de la Constitución Española (en adelante, CE) al extender el beneficio de la amnistía únicamente a los «actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos». Tal y como se dispone en su fundamento jurídico 8.3.5, las disposiciones de la Ley han de entenderse aplicables, con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas. Por otro lado, se declaró inconstitucional y nulo el párrafo segundo del apartado 3 del art. 1 de la Ley Orgánica de amnistía, el cual preveía la posibilidad otorgar un efecto *pro futuro* a la amnistía, lo que, a juicio del Tribunal, carece de una justificación objetiva y razonable y resulta, por ello, contrario al art. 14 CE.

<sup>2</sup> Auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2403A).

vinculados al caso «*Tsunami Democràtic*», plataforma impulsada por el sector independentista de la sociedad civil catalana y desde la que se desarrollaron numerosas iniciativas dirigidas a reivindicar la independencia de Cataluña. Concretamente, el auto del Tribunal Supremo, de 29 de febrero de 2024, se focalizaba en el bloqueo del aeropuerto de Barcelona-El Prat, el 14 de octubre de 2019<sup>3</sup>. En relación con este proceso, nunca llegó a existir un pronunciamiento sobre el fondo, pues la magistrada instructora dictó auto archivando la causa penal por terrorismo. El auto de la magistrada ratifica la decisión de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de invalidar todas las diligencias acordadas en los últimos tres años al haberse prorrogado la investigación el 30 de julio de 2021, 24 horas fuera de plazo<sup>4</sup>. La invalidez de las diligencias (ex. art. 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) impidió así dotar de fundamento a la decisión de continuar el procedimiento.

Como puede observarse, a pesar de que tanto el recurso de constitucionalidad como el procedimiento judicial contra Puigdemont por terrorismo se encuentran actualmente resueltos, las cuestiones de fondo permanecen, en cierta medida, abiertas. A saber: ¿hubiera sido jurídicamente posible calificar, *lege lata*, los hechos vinculados a *Tsunami Democràtic* como delitos de terrorismo? De haber sido así, ¿la amnistía podría haber resultado aplicable por tratarse de uno de los terrorismos sobre los que no recae la prohibición de amnistiar? ¿realmente existe un terrorismo amnistiable que pueda contraponerse a otro no amnistiable?

El objetivo de las siguientes páginas será tratar de dar una respuesta a los interrogantes previamente planteados. Para ello, en primer lugar, se analizará la distinción que establece la Ley Orgánica de amnistía entre distintos tipos de terrorismo. A continuación, se hará referencia a lo que aquí se ha definido como concepto jurídico-penal nuclear de terrorismo, el cual será derivado de las características psicosociológicas de la violencia terrorista. En tercer lugar, se examinará el concepto de terrorismo manejado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, contraponiéndolo con el concepto jurídico-penal nuclear previamente construido. Por último, se analizará la respuesta que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) dio en su sentencia 137/2025 al argumento referido a la vulneración del deber de imponer sanciones proporcionadas respecto de los delitos de terrorismo, así como al estado de la jurisprudencia del TEDH en lo relativo a la prohibición de amnistiar las violaciones más graves de los derechos humanos.

## 2. Los distintos tipos de terrorismo en la Ley Orgánica de amnistía

Uno de los grandes problemas que plantea el análisis del terrorismo es que se trata de un concepto que, en el lenguaje cotidiano, aparece como altamente impreciso. Así lo demuestra, por ejemplo, que en los distintos medios de comunicación de masas se haya hecho uso de expresiones como «terrorismo doméstico o machista», «terrorismo medioambiental», «terrorismo forestal», etc. (Cancio Meliá, 2010, pp. 22-23).

Aunque pudiera pensarse lo contrario, esta situación de indeterminación no es mucho mejor desde la perspectiva jurídica. Hoy en día, el derecho positivo continúa careciendo de un concepto jurídico de terrorismo preciso. Sí existe, no obstante, una estructura de aproximación al fenómeno compartida, tanto a nivel nacional, como regional e internacional. Así, a la hora de definir jurídico-penalmente el terrorismo, el

<sup>3</sup> En relación con los hechos, vid. Apartado 4.1. El concepto de terrorismo en el auto de 29 de febrero de 2024 del Tribunal Supremo.

<sup>4</sup> Véase, auto del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:8686A). Véase también, en relación con otros procesados no aforados, el auto de la Audiencia Nacional 365/2024, de 8 de julio (ECLI:ES:AN:2024:4781A).

derecho positivo parece optar mayoritariamente por un modelo objetivo-subjetivo. De esta manera, la calificación de un hecho como «terrorista» dependerá tanto de la comisión de determinados delitos (aspecto objetivo), como de la presencia de una determinada finalidad (aspecto subjetivo). Esto no solo sucede en la Directiva (UE) 2017/541 y en el Derecho penal español, lo que será objeto de análisis a continuación, sino también en otros países de la Unión Europea como, por ejemplo, Alemania<sup>5</sup> o Italia<sup>6</sup>, o en algunos de los convenios y tratados suscritos a nivel internacional<sup>7</sup>.

## 2.1. Contraposición entre el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541 y el art. 573 CP

A los efectos de ir dotando de un contorno a los distintos tipos de terrorismo que parece diferenciar de la Ley Orgánica de amnistía resulta necesario, en primer lugar, contraponer el concepto de terrorismo recogido en el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541, con el contenido en el art. 573 CP. En ambos casos, como ha sido anteriormente señalado, el concepto es construido a partir de una estructura objetivo-subjetiva.

Así, desde una perspectiva objetiva, el apartado 1 del art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541 considera necesaria la comisión de actos intencionados, que, por su naturaleza o contexto, pueden perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional. Concretamente, enumera los siguientes: «a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; b) atentados contra la integridad física de una persona; c) el secuestro o la toma de rehenes; d) destrucciones masivas de instalaciones estatales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, sistemas informáticos incluidos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; e) el apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; f) la fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de explosivos o armas de fuego, armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares inclusive, así como la investigación y el desarrollo de armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares; g) la liberación de sustancias peligrosas, o la provocación

<sup>5</sup> En este sentido, la regulación alemana resulta llamativa. Por un lado, el § 129a (1) StGB (*Bildung terroristischer Vereinigungen*) dispone un modelo exclusivamente objetivo, al considerar organización terrorista a la que se constituye para cometer un delito de: 1. asesinato (§ 211 StGB), homicidio (§ 212 StGB), genocidio (§ 6 VStGB), crímenes de la lesa humanidad (§ 7 VStGB), crímenes de guerra (§§ 8, 9, 10, 11 o 12 VStGB) o; 2. Delitos contra la libertad personal en los casos del § 239a StGB o del § 239b StGB. Por otro lado, el § 129a (2) StGB (*Bildung terroristischer Vereinigungen*) plasmaría un modelo objetivo-subjetivo en el que ya no es suficiente la comisión de una serie de conductas —las recogidas del apartado 1 al 5—, sino, adicionalmente, un determinado ánimo subjetivo, a saber: «intimidar a la población de manera significativa, coaccionar a una autoridad u organización internacional, eliminar o perjudicar significativamente las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales básicas de un Estado o una organización internacional».

<sup>6</sup> A este respecto, el supuesto italiano difiere del español en que el art. 270 sexies del Código Penal italiano no contiene un listado de delitos que puedan ser considerados terroristas en atención a su finalidad, sino que únicamente refiere un listado de fines a los que dota de dicho carácter. Sin embargo, la jurisprudencia de dicho país ha venido exigiendo una idoneidad de los actos para alcanzar dichos fines lo que puede verse como el establecimiento de un umbral de gravedad objetiva. En relación con esta cuestión, véase Rossi (2023, pp. 1-57).

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, el art. 1.3 de la Convención para la Prevención y el Combate contra el Terrorismo, adoptada por la Organización para la Unidad Africana. Este define el terrorismo a partir de la concurrencia de un elemento objetivo (entre otros, la comisión de un delito que ponga en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas) y la de un elemento subjetivo («i) intimidar, atemorizar, forzar, coaccionar o inducir a cualquier gobierno, organismo o institución pública en general, o a cualquier segmento de aquellas, a hacer o abstenerse de hacer cualquier acto, o a adoptar o abandonar un punto de vista determinado, o a actuar de acuerdo con ciertos principios; ii) interrumpir cualquier servicio público, la prestación de cualquier servicio esencial para la población o crear una emergencia pública [...]».

de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; h) la perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural básico cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; i) la interferencia ilegal en los sistemas de información a tenor del artículo 4 de la Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en los casos en los que sea de aplicación su artículo 9, apartado 3 o apartado 4, letras b) o c), y la interferencia ilegal en los datos a tenor de su artículo 5, en los casos en los que sea de aplicación su artículo 9, apartado 4, letra c); y, j) la amenaza de cometer cualquiera de los actos enumerados en las letras a) a i»).

Junto al requisito anterior, el apartado 2 del art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541 recoge, como condición adicional para que los actos sean calificables de terrorismo, que se hubieran cometido con alguno de los siguientes fines (aspecto subjetivo): «a) intimidar gravemente a una población; b) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; c) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional».

De la misma manera, también el concepto jurídico de terrorismo presente en el ordenamiento penal español es construido a partir de una perspectiva objetivo-subjetiva. Así, el apartado primero del art. 573 CP establece que son delitos susceptibles de ser considerados delitos de terrorismo (aspecto objetivo) «[...] cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, de falsedad documental, contra la Corona, de atentado y tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, previstos en el presente Código, y el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías [...]. A lo anterior han de añadirse, como señala el apartado segundo del art. 573 CP, «los delitos informáticos tipificados en los artículos 197 bis y 197 ter y 264 a 264 quater»; de otro lado, como indica el apartado tercero del art. 573 CP «el resto de los delitos tipificados en este Capítulo»<sup>8</sup>.

Como condición adicional necesaria, y al igual que sucedía con la Directiva, la calificación como delito de terrorismo requiere que se lleve a cabo con cualquiera de las siguientes finalidades (aspecto subjetivo): «[...]. 1.<sup>a</sup> Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. 2.<sup>a</sup> Alterar gravemente la paz pública. 3.<sup>a</sup> Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional. 4.<sup>a</sup> Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella».

Como se puede percibir, existen bastantes similitudes entre uno y otro concepto. Sin embargo, no son idénticos, pues también pueden apreciarse

---

<sup>8</sup> Como indica Fernández Hernández (2024, pp. 34-35), esto incluye: «el delito de depósito de armas o municiones y de tenencia o depósito de sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios o asfixiantes, o de sus componentes, así como su fabricación, tráfico, transporte o suministro y la mera colocación o empleo de tales sustancias (art. 574 CP), el autoadiestramiento, autoadoctrinamiento y los viajes con fines terroristas (art. 575 CP), la financiación del terrorismo (art. 576 CP), la colaboración con organización, grupo o elemento terroristas (art. 577 CP), el enaltecimiento o justificación de los delitos de terrorismo y la humillación, menosprecio o descrédito de las víctimas del terrorismo o de sus familiares (art. 578 CP), así como las incitaciones indirectas y actos preparatorios punibles de los anteriores tipos (art. 579 CP)».

divergencias entre ellos, tanto en el elemento subjetivo (los fines perseguidos por el autor), como en el elemento objetivo (los actos que, por el bien jurídico vulnerado, pueden constituir delitos de terrorismo). En relación con el listado de finalidades típicas, el art. 573 CP es más extenso que el contenido en el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541, como lo demuestra la referencia a la grave alteración de la paz pública o a la provocación de un estado de terror en la población. Del mismo modo, el art. 573 CP también es más amplio desde una perspectiva objetiva, como evidencia el que resulten potencialmente calificables de delitos de terrorismo, por ejemplo, los delitos contra la libertad sexual o los delitos contra el patrimonio, conductas no recogidas en el art. 3 de aquella<sup>9</sup>.

## 2.2. Implicaciones en el ámbito de exclusión de la Ley Orgánica de amnistía

La contraposición desarrollada en el apartado anterior permite concluir, y esto es relevante a los efectos del alcance de la Ley Orgánica de amnistía, que siempre que una conducta sea susceptible de ser considerada delito de terrorismo bajo el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541, también lo será bajo el art. 573 CP. Sin embargo, esta misma cualidad no puede predicarse a la inversa. Esto provoca que, tomando como referencia el concepto de terrorismo contenido en el art. 573 CP, no todos los delitos susceptibles de ser potencialmente calificados de «terroristas» desde el plano subjetivo queden expresamente excluidos del beneficio de la amnistía. Así, no quedan expresamente excluidos aquellos cuyo carácter subjetivamente terrorista derive de la finalidad de alterar la paz pública o de causar un estado de terror en la población, pues se trata de finalidades no recogidas en la Directiva (UE) 2017/541.

No obstante, lo anterior tampoco significa que todos los actos cometidos con alguna de esas finalidades resulten amnistiables. En primer lugar, resulta razonable entender que no serán susceptibles de amnistía aquellos actos constitutivos de delitos de terrorismo que puedan reconducirse a otros preceptos de exclusión dentro de la propia Ley Orgánica de amnistía. Así, por ejemplo, como establece su art. 2.a) «[...]los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad [...]».

Menos clara resulta, del literal del art. 2.c) de la Ley Orgánica de amnistía, la posibilidad de extender sus beneficios a otros actos potencialmente calificables como delitos de terrorismo. Así, por un lado, no se hace expresa una prohibición de amnistiar aquellos delitos de terrorismo en los que se hayan cometido actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos con un resultado distinto a los enumerados en el art. 2.a) de la Ley Orgánica de Amnistía, y que únicamente pudieran considerarse subjetivamente terroristas por alterar la paz pública o crear un estado de terror en la población.

Por otro lado, tampoco se hace expresa la exclusión de aquellos delitos subjetivamente terroristas según el art. 573 CP, pero no así según el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541, que no constituyeran graves violaciones de derechos humanos. Esto es, en este último caso, aquellos actos que, sin suponer graves violaciones de los derechos humanos, alteren la paz pública o creen un estado de terror en la población, siendo así calificables de «terroristas». En este punto, cabe preguntarse si, realmente, estos casos resultan potencialmente calificables de «terrorismo». En relación con ello, considero que un examen de la dinámica

---

<sup>9</sup> Un análisis detallado de la mayor amplitud en la tipificación de los delitos de terrorismo periféricos (esto es, los que no son delitos comunes agravados), puede consultarse en Fernández Hernández (2024, pp. 38-42).

sociológica y psicológica del terrorismo resulta muy provechoso a efectos de deducir cuales serían los elementos esenciales que habrían de definirlo, *lege ferenda*, jurídicamente. Una vez llevado a cabo dicho esfuerzo, podrá hacerse una valoración crítica acerca de cómo una definición jurídica de terrorismo cada vez más alejada *lege lata* de dichos elementos esenciales puede avalar un trato diferenciado en el ámbito de la concesión de la amnistía.

### 3. Concepto jurídico-penal de terrorismo en sentido nuclear o restringido

#### 3.1. El terrorismo como violencia subversiva: coacción y provocación al poder

A pesar de la amplia variedad de finalidades terroristas recogidas en la Directiva (UE) 2017/541 o en el propio art. 573 CP, la doctrina dominante está de acuerdo en entender como elemento nuclear del concepto jurídico-penal de terrorismo el objetivo político o subversivo perseguido<sup>10</sup>. Esta finalidad subversiva no ha de entenderse de una manera excesivamente restrictiva, de forma que solo constituirían delitos de terrorismo aquellos en los que se buscara reemplazar completamente al poder establecido. El concepto de subversión es gradual, de manera que el adjetivo «subversivo» también podría emplearse respecto de aquellos actos que buscan influir en la toma de decisiones de un determinado Gobierno sobre cuestiones esenciales relacionadas con la soberanía del Estado<sup>11</sup>.

Nótese que, siguiendo la definición anterior, desde la perspectiva de la finalidad perseguida, los delitos de terrorismo no diferirían entonces del delito de rebelión (Lamarca Pérez, 1985, p. 216). En este sentido, el art. 472 CP considera reos del delito de rebelión a «los que se alzaren violenta y públicamente para cualquiera de los fines siguientes: 1.º Derogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución [...] 6.º Sustituir por otro el Gobierno de la nación o el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, o usar o ejercer por sí o despojar al Gobierno o Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, o a cualquiera de sus miembros de sus facultades, o impedirles o coartarles su libre ejercicio, u obligar a cualquiera de ellos a ejecutar actos contrarios a su voluntad». Como puede advertirse, la similitud es más que evidente respecto de la fórmula empleada en el art. 573.1<sup>a</sup> CP relativa a la finalidad de «subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo».

La diferencia entre una y otra figura ha de encontrarse en el plano objetivo. En el delito de rebelión los actos exteriorizados por el sujeto activo son objetivamente idóneos para alcanzar el fin subversivo de manera directa e inmediata<sup>12</sup>. Por el contrario, no sucedería lo mismo en relación con los delitos de terrorismo, donde los

<sup>10</sup> Entre otros muchos, Cancio Meliá (2010, pp. 62, 79, 176); Pawlik, (2008, p. 11); Llobet Anglí (2010, pp. 57 y ss.); Paredes Castañón (2018, p. 183); Pastrana Sánchez (2020, p. 28).

<sup>11</sup> Así, Pastrana Sánchez (2020, p. 207), habla del «núcleo decisiones que afectan esencialmente a la existencia, configuración o ejercicio del modelo constitucional o la propia soberanía estatal». Como ejemplo, véase el empleado por Cancio Meliá (2010, p. 187), considerando que el fin subversivo en los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid puede encontrarse en la búsqueda, por parte de Al Qaeda, de un cambio en la política exterior de España.

<sup>12</sup> En este sentido, Pastrana Sánchez (2020, p. 76), señala que el delito de rebelión ha de quedar reservado a aquellos supuestos en los que se hace uso de una *vis* irresistible para tomar el poder público, bastando incluso con una *vis* compulsiva suficiente, por ejemplo, a partir de la mera exhibición de armas. En cualquier caso, esta última apreciación no es pacífica, así, véase relación con la discusión existente sobre este último matiz referido a si cabe hablar de rebelión aun cuando no se haga uso de violencia física, véase, por todos, García Rivas (2020, pp. 295-298), con múltiples referencias sobre si es suficiente con hacer uso de una *vis* compulsiva en el delito de rebelión.

actos se dirigen a alcanzar el objetivo de forma indirecta, ante la incapacidad de subvertir directamente el orden establecido (Waldmann, 1998, p. 35; Cancio Meliá, 2010, p. 68; Paredes Castañón, 2010, pp. 192-197). Y es que, desde una perspectiva sociológica, el terrorismo queda caracterizado como una estrategia de comunicación en la que la violencia se encuentra dirigida a desencadenar determinadas respuestas psicológicas en la población<sup>13</sup>. Para ello, se sirve de las víctimas directas de sus actos, que resultan instrumentalizadas frente a distintos colectivos dentro de la sociedad (Waldmann, 1998, pp. 12, 17).

En este sentido, resulta frecuente distinguir hasta tres destinatarios diferenciados del «mensaje» que busca transmitir el terrorismo: en primer lugar, aquellas personas a las que se caracteriza como «enemigos» por pertenecer o apoyar al Estado que se busca subvertir (Cancio Meliá, 2010, p. 71); en segundo lugar, el grupo compuesto por aquellos «terceros a los que se pretende interesar», esto es, aquel sector del que, por la coincidencia en sus reivindicaciones, se pretende extraer legitimidad en el uso de la violencia (Münkler, 2002, pp. 101-102; Waldmann, 1998, pp. 12, 31). Por último, también se encontraría el propio Gobierno o poder constituido.

Los efectos que cada acto de violencia intentaría originar y el mensaje que buscaría transmitir varían en función de cada uno de los destinatarios señalados. En el primero, el objetivo es generar una sensación de miedo, de desconfianza en cuanto a la capacidad del Estado de asegurar la vigencia de los derechos fundamentales (Waldmann, 1998, pp. 12, 30; Reinares Nestares, 1998, p. 141). Se busca que cada individuo experimente una sensación de indefensión, que se auto perciba como una víctima potencial (Llobet Anglí, 2010, pp. 69-70), de manera que acabe demandando al Estado una cesión a las pretensiones del terrorismo. La labor de los medios de comunicación en relación con este efecto es esencial a la hora de maximizar el impacto en la psique del ciudadano respecto de la amenaza que realmente representa (Waldmann, 1998, pp. 56-57, 60; Reinares Nestares, 1998, pp. 15-16, 39, 54).

Distintos son los efectos que trata de desencadenar el terrorismo en el segundo de los colectivos. Respecto de los individuos que integran este grupo lo que se busca es movilizarlos a la lucha activa contra el opresor (Waldmann, 1998, pp. 12, 31). Lo anterior se conseguiría, principalmente, mediante la selección de las víctimas directas de los ataques, limitándolos a quienes, por ser identificables como miembros del Estado que se trata de subvertir, puedan generar una cierta alegría por el mal ajeno (*Schadenfreude*) (Waldmann, 1998, p. 13; Hoffman, 2006, pp. 229-231). Se trata de una característica que, en los últimos tiempos, aparece bastante debilitada en relación con el terrorismo yihadista<sup>14</sup>, aun cuando ello no quiera decir que haya desaparecido por completo (Waldmann, 1998, pp. 117-118; Hoffman, 2006, p. 89).

Por último, las víctimas directas de la violencia terrorista también serían instrumentalizadas ante el propio Gobierno. Por un lado, son empleadas como medio con el que transmitir un mensaje claro: si no hay una cesión a sus demandas, «volverá a ejecutarse ese hecho u otro igual de destructivo» (Llobet Anglí, 2010, p. 67). Desde esta perspectiva, se trataría de una estrategia de coacción que se ve reforzada por las demandas que, en principio, habrían de llegar desde aquel sector de la ciudadanía que se siente intimidado. No obstante, el terrorismo no solo busca coaccionar al Gobierno, también busca «provocarle»<sup>15</sup>, esto es, generar una reacción represiva e indiscriminada que le permita presentar sus distintas actuaciones como «violencia

<sup>13</sup> Así, Waldmann (1998, pp. 13, 48-49); Reinares Nestares (1998, p. 17); Münkler (2002, p. 101).

<sup>14</sup> Como indica Pawlik (2008, p. 12), ello es así en tanto la definición de enemigo resulta más amplia para este tipo de terrorismo, pues ya no se identifica con una determinada clase política, sino con el estilo de vida occidental, entendido como aquel que no sigue la Sharía como ley fundamental del ordenamiento.

<sup>15</sup> En este sentido, Waldmann (1998, p. 32); Cancio Meliá (2010, p. 61); Pastrana Sánchez (2020, p. 32).

defensiva» (Waldmann, 1998, p. 32; Reinares Nestares, 1998, pp. 85, 159; Münkler, 2002, p. 102). Y es que solo de esta forma lograría una movilización masiva de la población a su favor de manera que pueda llegar a desarrollar un enfrentamiento directo con el Estado (Reinares Nestares, 1998, p. 86; Cancio Meliá, 2010, pp. 67, 130; Pastrana Sánchez, 2020, pp. 35-36).

### 3.2. Elementos nucleares de los delitos de terrorismo a partir de su lógica psicosociológica

Una vez analizada la dinámica sobre la que se asienta el terrorismo, ha de iniciarse el proceso de traslación de sus características al concepto jurídico. La noción que desde el ordenamiento se construya ha de ser respetuosa con la dinámica anterior, atendiendo a los distintos bienes jurídicos lesionados por aquella, pues de lo contrario se estaría extendiendo un tratamiento penal homogéneo a fenómenos diversos con lesividades diferenciadas.

En este sentido, parece claro que la primera característica que dotaría de contenido al concepto jurídico-penal de terrorismo sería la lesión inmediata de determinados bienes jurídicos como medio de subversión de un bien jurídico ulterior: el propio orden constitucional<sup>16</sup>. De este modo, lo primero que configuraría el concepto de terrorismo es la comisión de determinados delitos, si bien resulta necesario determinar si cualquier tipo de delito puede, por su finalidad subversiva, convertirse en «terrorista».

Si se atiende al derecho positivo, puede observarse un más que criticable ensanchamiento del listado de delitos que pueden llegar a ser calificados de terroristas<sup>17</sup>, como lo demuestra la referencia en el art. 573 CP a, por ejemplo, los delitos contra el patrimonio (¿hurto o estafa terrorista?) o la salud pública (¿tráfico de drogas terrorista?). De esta manera, resulta posible emplear el adjetivo «terrorista» respecto de conductas que poco o ninguna relación tienen con la dinámica sobre la que se asienta el terrorismo (Pastrana Sánchez, 2020, p. 232). Delitos como el hurto o la estafa carecen de un componente de violencia, siquiera de intimidación, idóneo para la estrategia subversiva.

Frente a esta tendencia, parece bastante más razonable sostener que, desde un plano objetivo, los delitos de terrorismo habrían de consistir en la lesión de bienes jurídicos personalísimos como la vida, la integridad física o la libertad de las personas<sup>18</sup>. Ello en tanto solo la lesión de estos bienes jurídicos resultaría idónea para producir sobre la población los efectos psicológicos que habrían de conducir al fin subversivo (Llobet Anglí, 2010, p. 77). En cualquier caso, y en atención a la misma lógica, considero que también puede llegar a calificarse de terrorista la lesión a otros bienes jurídicos, en la medida en la que descuenten un futuro peligro concreto para bienes jurídicos personalísimos de los individuos<sup>19</sup>. Adviértase que esto último es lo que sucede en la Directiva (UE) 2017/541, cuyo art. 3 recoge como potencialmente

<sup>16</sup> Así, Asua Batarrita (2002, pp. 49, 78), considera que la creación de terror y la alteración de la paz pública serían «finalidades próximas» junto a las que se ubican finalidades ulteriores de carácter político. En un sentido similar, defienden que la alteración de la paz pública o la creación de terror no serían fines en sí mismos, sino medios a partir de los cuales alcanzar el fin político ulterior, Llobet Anglí (2010, pp. 66, 168-169); Cancio Meliá (2016, pp. 53, 60); Pastrana Sánchez (2020, pp. 79, 84, 229).

<sup>17</sup> Un magnífico análisis cronológico de cómo se ha producido este ensanchamiento en el ordenamiento jurídico-penal español puede encontrarse en Fernández Hernández (2024, pp. 18 y ss).

<sup>18</sup> Así, entre otros muchos, cit., p. 260; González Cussac / Fernández Hernández (2008, pp. 39, 48-49); Llobet Anglí (2010, pp. 61, 66, 77-78); Cancio Meliá (2010, pp. 168-170).

<sup>19</sup> Paredes Castañón (2010, p. 172). En la misma dirección, Llobet Anglí (2010, p. 79).

terrorista la perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural básico, pero solo si tiene como efecto poner en peligro vidas humanas.

En consecuencia, no puedo estar completamente de acuerdo con Fernández Hernández cuando señala que «no es preciso, para considerar que un delito de terrorismo vulnera gravemente los derechos humanos el que consista en un acto violento contra bienes jurídicos personalísimos, habida cuenta de que todas las conductas que son calificadas como tales tienen como finalidad posibilitar dichos ataques. De lo que podría inferirse, en consecuencia, que todas ellas atentan, inmediata o mediáticamente, contra aquellos» (Fernández Hernández, 2024, p. 24). Por un lado, estoy de acuerdo en que hay actos que pueden considerarse graves en atención a que, de manera mediata, pueden acabar vulnerando gravemente los derechos humanos. Empero, entiendo que ello solo es posible en la medida en la que ese acto pueda ser susceptible de ser actualizado dentro de la propia organización (como sucede con el delito de colaboración<sup>20</sup>), o por un autor determinado, para lesionar bienes jurídicos personalísimos. Sin este último extremo, no es posible dotar del carácter de grave a la conducta anterior. Así, dudo que pueda predicarse dicho carácter respecto de la comisión reiterada delitos de hurto con un fin subversivo, principalmente, porque difícilmente se podrá alcanzar tal fin a través de aquel medio. En cambio, nada obsta a considerar ese mismo delito hurto como grave si lo hurtado es un material explosivo que se facilita a la organización para colocar un coche bomba en una calle transitada.

De hecho, a partir de la dinámica psicosocial del terrorismo también resulta posible defender, en contra de lo que sucede actualmente en el art. 577 CP donde se reconoce la figura del terrorista individual, que los actos habrían de ser perpetrados en el seno de una organización. Y es que un único individuo, aislado por completo de todo elemento organizativo, difícilmente puede generar una amenaza de reiteración y sistematicidad de los ataques a futuro (Llobet Anglí, 2010, pp. 86-88). La existencia de una organización que trasciende al individuo sí permitiría desplegar dicha sensación sobre la sociedad, pues, aunque uno de sus miembros sea detenido, otro ocupará su lugar<sup>21</sup>. Ello no obsta, y así ha sucedido en los últimos tiempos, a que el

---

<sup>20</sup> En este sentido, la doctrina mayoritaria entiende el delito de colaboración como un tipo en el que se adelanta la barrera jurídico-penal, castigando al sujeto que realiza una aportación a la organización, creando un riesgo ulterior para determinados bienes jurídicos individuales, de manera que, aunque no lesione directamente dichos bienes jurídicos, es idóneo para ser posteriormente actualizado dentro de la organización. Entre otros, Silva Sánchez (2004, pp. 1082-1090); Cancio Meliá (2010, pp. 232-234); Llobet Anglí (2010, pp. 346-347)

<sup>21</sup> Cancio Meliá (2010, p. 156). Como indica, Asua Batarrita (2002, pp. 51, 80), la existencia de la estructura organizativa permite, con la comisión de cada delito, transmitir la amenaza de comisión de uno nuevo en el futuro, lo que permitiría la generación de terror; de la misma forma, Llobet Anglí (2010, pp. 63, 69, 71), destaca que sin el componente organizativo no resulta posible hablar de un «pronóstico de repetición objetivamente constatable» que permita generar una sensación de terror en la ciudadanía. En el mismo sentido de los anteriores, Pastrana Sánchez (2020, pp. 59, 84, 207).

concepto clásico de organización pueda ser flexibilizado<sup>22</sup>, llegándose incluso a defender el rol de Internet como un equivalente funcional a aquella<sup>23</sup>.

Por otro lado, la propia lógica del terrorismo sirve para cuestionar lo apropiado o correcto de mantener un listado de finalidades alternativas a la de la subversión del orden constitucional. La alteración de la paz pública o la provocación de un estado de terror en la población, o en una parte de ella, no representan la finalidad última del terrorismo, sino más bien los medios de los que se vale para alcanzarla (Llobet Anglí, 2010, pp. 66, 168-169; Cancio Meliá, 2016, pp. 53, 60; Pastrana Sánchez, 2020, pp. 79, 84, 229). De hecho, ninguna de esas finalidades alternativas es suficiente, por sí misma, para diferenciar el terrorismo de otros fenómenos limítrofes.

La generación de terror no solo puede encontrarse en la criminalidad organizada común<sup>24</sup>, sino también, por ejemplo, en los asesinos en serie. De igual modo, la finalidad de alterar la paz pública, a la que se hace referencia en el auto del TS sobre *Tsunami Democràtic*, aparece como un criterio definitorio bastante deficiente (Cancio Meliá, 2010, p. 186; Llobet Anglí, 2010, pp. 168-169). Esta ha sido definida como el «conjunto de condiciones externas que permiten el normal desarrollo de la convivencia ciudadana»<sup>25</sup> (Sentencia del Tribunal Supremo 1321/1999, de 27 de septiembre (ECLI:ES:TS:1999:5825), fundamento de derecho 2.<sup>º</sup>) o «las condiciones básicas generales para la convivencia ciudadana, la seguridad en el ejercicio espontáneo de derechos y libertades sin temer por la propia vida» (Asua Batarrita, 2002, p. 79). Así concebida, cabe plantearse si esta protección de la convivencia trasciende, de algún modo, a la función del Derecho penal en su conjunto<sup>26</sup>, puesto que, de no hacerlo, se trataría de un concepto vacío y tautológico (Cancio Meliá, 2010, p. 186).

Por el contrario, la finalidad de subvertir el orden constitucional sí permitiría dotar de un contorno propio a los delitos de terrorismo<sup>27</sup>. Mediante el uso de la violencia contra bienes jurídicos personalísimos, el terrorismo cuestiona los mecanismos para la canalización de demandas y resolución de conflictos que el

<sup>22</sup> A este respecto, sobre todo a partir del terrorismo yihadista, se ha pasado de una organización vertical, regida por la jerarquía y la subordinación, a una organización en red, en las que estas notas desaparecen a favor de la descentralización, constituyéndose células de menor tamaño, sin que, en ocasiones, haya relación alguna entre ellas. Sobre ello, véase, entre otros, Cano Paños (2009, pp. 12 y ss., especialmente, pp. 17-18), indicando que también esta estructura resulta eficaz a los efectos de proyectar una capacidad de reiteración de los ataques, pues la autonomía entre células y la ausencia de un centro de mando claro hacen su desarticulación mucho más compleja. En cualquier caso, resulta imperativo señalar que la flexibilización del concepto de organización terrorista comienza mucho antes de que el terrorismo yihadista tomara relevancia en España. De hecho, en relación con el llamado entorno de ETA, la flexibilización del concepto de organización puede decirse que comienza con el procedimiento sumario 18/98 del Juzgado Central de Instrucción número 5, origen de la Sentencia de la Audiencia Nacional 73/2007, de 19 de diciembre (ECLI: ES:AN:2007:6248). Como en su momento destacó Garro Carrera (2009, pp. 335-336, 350), se trata de resoluciones en las que el carácter de organización terrorista se atribuye a grupos de personas que llevaban a cabo actos de afinidad ideológica con ETA, al margen de la existencia de conexiones organizativas, de objetivos y/o de planes compartidos con dicha organización.

<sup>23</sup> Como pone de manifiesto Llobet Anglí (2015, pp. 50-54), Internet ofrece la posibilidad de difundir no solo una determinada ideología, sino también, por ejemplo, instrucciones sobre cómo fabricar explosivos, lo que ocasiona un auténtico riesgo de reiteración de los ataques por individuos anónimos.

<sup>24</sup> Así, Paredes Castañón (2010, p. 166), considera que esta característica está presente en todo infractor criminal, particularmente en la criminalidad organizada.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 1321/1999, de 27 de septiembre (ECLI:ES:TS:1999:5825), fundamento de derecho 2.<sup>º</sup>

<sup>26</sup> En este sentido, al margen de la función inmediata de protección de bienes jurídicos, atribuye al Derecho penal una función mediata de mantenimiento de la convivencia o de la paz social, Molina Fernández (2001, pp. 4-5).

<sup>27</sup> Cancio Meliá (2010, pp. 80, 193), defendiendo que los delitos de terrorismo tendrían que encontrarse entre los delitos contra la constitución y no entre los delitos contra el orden público.

Estado de derecho habilita<sup>28</sup>. Esto último no sucede en la delincuencia organizada, que si bien puede ambicionar cierto poder al margen del Estado (Llobet Anglí, 2010, p. 58), no busca sustituir el poder constituido u obligar, por fuera de los procedimientos instaurados, a realizar un determinado acto al Gobierno (Llobet Anglí, 2010, p. 60).

Como puede advertirse, las cualidades que la violencia terrorista presenta desde el plano psicosociológico apoyan una restricción del desmesurado concepto jurídico de terrorismo actualmente presente en el derecho positivo. En concreto, aquí se aboga por un entendimiento del terrorismo como lesión o puesta en peligro, desde una estructura organizativa, de bienes jurídicos personalísimos con la finalidad de subvertir el orden constitucional vigente por medio de la creación de un estado de terror en la población. De esta manera, el injusto de los delitos de terrorismo quedaría conformado por: i) el injusto perteneciente a la lesión del ordenamiento constitucional como bien jurídico colectivo; ii) el injusto relativo a la lesión de los bienes jurídicos personalísimos de los individuos, al que habría que incorporar el procedente de la instrumentalización de sus víctimas (Cancio Meliá, 2016, p. 53), despersonalizadas y cosificadas ante la sociedad<sup>29</sup>; iii) la mayor peligrosidad vinculada a la dimensión organizativa<sup>30</sup>. Todo ello refleja un plus de lesividad que fundamentaría una mayor penalidad de los delitos de terrorismo.

#### **4. ¿«Terrorismo de baja intensidad»?**

##### **4.1. El concepto de terrorismo en el auto de 29 de febrero de 2024 del Tribunal Supremo**

En primer lugar, y antes de entrar propiamente en la argumentación jurídica empleada, es necesario recordar los hechos probados sobre los que se asentaba el auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024. El 14 de octubre de 2019 una multitud de personas, coordinadas por la plataforma Tsunami Democràtic, se concentró en el Aeropuerto del Prat de Barcelona portando billetes de avión falsos, con el objetivo de bloquear los accesos y salidas del recinto. Esta acción provocó una grave alteración de los servicios aeroportuarios e internacionales, impidiendo el acceso tanto de pasajeros como de tripulaciones y afectando al tráfico aéreo. Como parte de la actuación, se aisló la torre de control y se intentó retener en su interior a los controladores aéreos, con la intención de forzar la paralización del aeropuerto y la cancelación masiva de vuelos. Durante los disturbios, varios agentes de la autoridad desplazados al lugar resultaron heridos de diversa consideración tras recibir el impacto de objetos lanzados por los manifestantes, entre ellos «instrumentos peligrosos y artefactos de similar potencia destructiva a los explosivos, tales como extintores de incendios, vidrios, láminas de aluminio, vallas, carritos metálicos o portaequipajes». Finalmente, un ciudadano francés falleció tras sufrir un infarto en el transcurso de los hechos, sin que los servicios de emergencia pudieran asistirlo a tiempo debido al bloqueo de los accesos al aeropuerto.

<sup>28</sup> Cancio Meliá (2010, p. 190); en la misma dirección, Lamarca Pérez (1985, p. 34); González Cussac / Fernández Hernández (2008, pp. 39, 48); Paredes Castañón (2010, pp. 150-151).

<sup>29</sup> Asua Batarrita (2002, p. 75); Cancio Meliá (2010, p. 71); Llobet Anglí (2010, p. 83); Pastrana Sánchez (2020, p. 229). Como indica Waldmann (1998, pp. 29-30), la criminalidad ordinaria no poseería ese fragmento de desvalor pues cada acto en concreto no busca generar un impacto psicológico que sirva como estrategia de comunicación; en la misma dirección que el anterior, Hoffman (2006, pp. 36, 61).

<sup>30</sup> Cancio Meliá (2010, p. 184); Llobet Anglí (2010, p. 164). Esto no solo se debe, como señalan los autores anteriores, a la fungibilidad de sus miembros; también, como indican González Cussac / Fernández Hernández (2008, p. 56), a que la propia dinámica colectiva dentro de la estructura organizativa reduce el sentimiento de responsabilidad de cada individuo.

A partir del relato anterior, el auto estimaba que los hechos resultaban potencialmente subsumibles en los delitos de terrorismo, en la medida en la que, desde el plano subjetivo, los actos podían considerarse guiados por la finalidad de subversión del orden constitucional y de desestabilización grave de las instituciones democráticas (art. 573.1. 1<sup>a</sup> CP). El elemento subversivo que rodeaba todos estos hechos parecía, entonces, ser la clave en la calificación como terrorismo. Y digo parecía, porque lo anterior no queda nada claro cuando se atiende a la argumentación que tuvo que desplegar en lo que a la subsunción de los hechos desde el plano objetivo se refiere. Así, uno de los principales argumentos que se da en el auto reside en la idea de que «el terrorismo [...] no es, ni puede ser, un fenómeno estático, sino que se amplia y diversifica de manera paulatina y constante, por lo que el legislador penal democrático en la respuesta obligada a este fenómeno complejo ha de ir ampliando también el espacio penal de los comportamientos que objetivamente han de ser considerados terroristas»<sup>31</sup>.

En este sentido, los hechos vinculados al movimiento *Tsunami Democràtic* fueron subsumidos dentro del denominado «terrorismo callejero» o «terrorismo de baja intensidad», equiparándolo con la *Kale Borroka*<sup>32</sup>. Así, se afirmó que este tipo de «terrorismo de baja intensidad» quedaría caracterizado por «descomponer la normal convivencia ciudadana, dificultando con ello que se puedan ejercer adecuadamente los derechos fundamentales recogidos en nuestro orden constitucional». Se afectaría así a la llamada paz pública, concepto que sobrepasaría «el de orden público en el sentido de atacar o resentir el funcionamiento normal de las instituciones y de los servicios, para reflejar supuestos que engloban una tendencia interna intensificada consistente en el propósito de intranquilizar a personas o despertar en ellas inquietud, sobresalto o desasosiego, perturbando e impidiendo de ese modo el pacífico y normal desenvolvimiento del ejercicio de la libertad en las actividades cotidianas o de los derechos o libertades públicas»<sup>33</sup>.

#### 4.2. Crítica a la potencial calificación de los hechos como delitos de terrorismo

La subsunción de los hechos anteriormente mencionados en el ámbito de los delitos de terrorismo resulta criticable por distintos motivos. De entrada, porque, a partir de su realidad sociológica, difícilmente puede sostenerse que este «terrorismo de baja intensidad» presente una dinámica que le otorgue una lesividad equiparable a la del terrorismo en sentido estricto. Ello resulta relevante, como ha observado Llobet Anglí, desde la óptica de los principios de proporcionalidad y lesividad. Y es que, aun cuando el art. 573 bis CP modula los marcos penales en atención a los distintos delitos comunes cometidos, no por ello deja de existir una evidente desproporción entre, por ejemplo, la pena correspondiente por un delito de pertenencia a organización criminal o la correspondiente por un delito de pertenencia a organización terrorista<sup>34</sup>.

Del mismo modo, tampoco considero acertada la equiparación de *Tsunami Democràtic* con el fenómeno de la *Kale Borroka* en lo que la alteración de la paz pública se refiere. De hecho, en atención al relato de hechos probados, todo lo relativo

<sup>31</sup> Auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2403A), fundamento de derecho 3.<sup>º</sup>

<sup>32</sup> Auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2403A), fundamento de derecho 4.<sup>º</sup>

<sup>33</sup> Auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2403A), fundamento de derecho 4.<sup>º</sup>

<sup>34</sup> Como indica Llobet Anglí (2025, p. 9), mientras que en el caso de pertenencia a organización terrorista la privación de libertad puede alcanzar los 15 años para los dirigentes, los 12 para los miembros y los 10 para los colaboradores, en el delito de pertenencia a organización criminal el máximo previsto es de 8, 6 y 5 años, respectivamente.

al caso de *Tsunami Democràtic* encontraría un mejor encaje en el delito de desórdenes públicos del art. 557 CP<sup>35</sup>. Y es que, como ha venido sosteniendo un determinado sector doctrinal, orden público y paz pública serían conceptos próximos y limítrofes, pero no idénticos (Asúa Batarrita, 2002, p. 79). Concretamente, se trataría de conceptos cualitativamente diferentes: la paz pública haría referencia a un estado de tranquilidad y quietud en el ejercicio espontáneo de los derechos y libertades (González Cussac, 2006, pp. 69-70), de seguridad en su ejercicio sin un temor constante por la propia integridad. Los actos aislados que puedan producir un temor puntual o alterar de manera ocasional el desarrollo de las actividades ordinarias lesionarían el orden público, pero no la paz pública (Asúa Batarrita, 2002, pp. 79-80). La dinámica de desarrollo de conductas violentas y reiteradas contra bienes jurídicos personalísimos propia del terrorismo no está presente en los desórdenes públicos. En estos últimos, aun cuando puedan existir conductas violentas que afectan directamente al día a día de las personas, e incluso prolongarse en el tiempo, no se instrumentalizan, de manera indiscriminada, dichos bienes personalísimos (Llobet Anglí, 2025, p. 13).

De este modo, puede dudarse acerca de si los hechos contenidos en el auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024 pueden llegar a lesionar la paz pública, como bien jurídico que trasciende del mero orden público, de un modo más o menos equivalente al fenómeno de la *Kale Borroka*. En este sentido, y más allá de que los medios de actuación difieren sensiblemente<sup>36</sup>, no puede dejar de obviarse que la mayoría de los supuestos relativos a la *Kale Borroka* versaban sobre actos cometidos en el seno de una serie de organizaciones periféricas a una organización terrorista principal (ETA) que ejercía una violencia de mayor intensidad. Resulta criticable el pretender dar el mismo tipo de trato a un contexto como el catalán, en el que si bien existirían una serie de organizaciones que ejercen una violencia de menor intensidad, no flanquearían a otra de mayor intensidad perpetrada por una organización «principal» (Fernández Hernández, 2024, p. 67; Llobet Anglí, 2025, p. 16). Y es que, aun siendo cierto, como indica Gil Gil (2024, p. 38), que el Tribunal Supremo ha continuado calificando de terroristas los episodios de violencia callejera perpetrados en el País Vasco una vez ETA había cesado su actividad o se encontraba disuelta<sup>37</sup>, esta interpretación genera, como indica Fernández Hernández, un riesgo evidente de dejar vacío de contenido el art. 557 CP, pues cualquier desorden público de relevancia habría de ser considerado terrorismo, en tanto, en la gran mayoría de ocasiones, alterar gravemente la paz pública, es su propósito principal (Fernández Hernández, 2024, p. 58).

---

<sup>35</sup> De la misma opinión, Llobet Anglí (2025, p. 14). En relación con el art. 557 CP, este precepto castiga con la pena de prisión de seis meses a tres años los que, actuando en grupo y con el fin de atentar contra la paz pública, ejecuten actos de violencia o intimidación: a) Sobre las personas o las cosas; u, b) obstaculizando las vías públicas ocasionando un peligro para la vida o salud de las personas; o, c) invadiendo instalaciones o edificios alterando gravemente el funcionamiento efectivo de servicios esenciales en esos lugares. Asimismo, su apartado segundo prevé que dichos hechos puedan castigarse con la pena de prisión de tres a cinco años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por el mismo tiempo cuando se cometan por una multitud cuyo número, organización y propósito sean idóneos para afectar gravemente el orden público.

<sup>36</sup> Como indica Llobet Anglí (2025, p. 16), la *kale borroka* se caracterizó por el uso de materiales explosivos e incendiarios, como señal de identidad, modus operandi que se empleó durante cerca de dos décadas. Adviéltase la diferencia en duración e intensidad respecto de los hechos relacionados con *Tsunami Democràtic*.

<sup>37</sup> En este sentido, véanse las sentencias del Tribunal Supremo 360/2023 de 16 de mayo (ECLI:ES:TS:2023:2280) y 294/2015, de 20 de mayo (ECLI:ES:TS:2015:2349), referenciadas por la autora citada en la nota anterior, como ejemplos de sentencias en las que se sigue viendo a esas organizaciones como idóneas para alterar la paz pública pese a que ETA ya no se encontraba activa o, directamente, disuelta.

## 5. Deber de investigar y castigar los delitos de terrorismo: alcance y compatibilidad con la promulgación de amnistías

Una vez construido un concepto jurídico-penal nuclear de terrorismo a partir de su lógica psicosociológica, así como analizada la progresiva ampliación que dicho concepto está sufriendo *lege lata* a partir de la idea de «terrorismo de baja intensidad», es el momento de vincular dicho concepto con la existencia, o no, de una prohibición de ser objeto de amnistía. Como se ha mencionado al inicio de este trabajo, la distinción entre delitos de terrorismo aparentemente amnistiables y otros no amnistiables fue uno de los argumentos esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad 6436/2024. A juicio de los recurrentes, por medio de la introducción de dicha distinción se estaría incumpliendo con la obligación, prevista en el art. 15 de la Directiva (UE) 2017/541, de adoptar sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias respecto de todos los delitos de terrorismo<sup>38</sup>.

El TC, en su reciente sentencia 137/2025, ha rechazado la alegación anterior. De inicio, la desestima formalmente por entender que las normas del Derecho de la Unión Europea no poseen «rango y fuerza constitucionales»<sup>39</sup>, por lo que no podrían emplearse como estándar de constitucionalidad. En cualquier caso, pese a ello, el TC no dejó de pronunciarse brevemente respecto del fondo de la cuestión. Así, materialmente, entendió que la Ley Orgánica de amnistía no genera una situación de desprotección en los derechos y valores constitucionales recogidos en el art. 15 CE, en la medida en la que su art. 2.a) excluye de su ámbito aplicativo toda conducta que produzca la muerte de una persona o alguna de las lesiones cualificadas enumeradas en dicho precepto<sup>40</sup>.

En cualquier caso, según el propio TC, en relación con el deber de garantizar<sup>41</sup> y asegurar el disfrute de los derechos contenidos en el art. 2 (derecho a la vida) y 3 (derecho a la integridad física) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH), «no existe ninguna prohibición categórica de aplicar la amnistía a delitos que afecten a tales derechos. A lo sumo, es necesario que se mantenga el equilibrio entre el interés general que el Estado trata de alcanzar con la aplicación de dicha medida y el interés de los ciudadanos en que la ley siga siendo una garantía

<sup>38</sup> Adviéntase que esta obligación estatal de enjuiciamiento y castigo de los delitos de terrorismo con penas proporcionadas a la gravedad del hecho está también presente en determinados convenios internacionales. Así, por ejemplo, el art. 4.b) del convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo señala que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para sancionar esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave. A nivel africano, el art. 2.a) de la Convención para prevenir y combatir el terrorismo, adoptada por la Organización para la Unidad Africana, recoge el compromiso de los Estados Parte a castigar los actos de terrorismo con penas apropiadas que tengan en cuenta la gravedad de la conducta. De igual modo, el preámbulo de la convención interamericana contra el terrorismo recoge el compromiso de los Estados de prevenir, combatir, sancionar y eliminar el terrorismo.

<sup>39</sup> STC 137/2025. Fundamento Jurídico 14.2.2

<sup>40</sup> STC 137/2025. Fundamento Jurídico 14.2.2.

<sup>41</sup> En este sentido, es la vertiente positiva de este deber de garantía sobre la que ha construido el TEDH su jurisprudencia referida a la existencia de un deber de investigación, enjuiciamiento y castigo respecto de las violaciones más graves de los derechos humanos. En tanto se trata de una cuestión que no es el foco de este artículo, basta señalar, en apretada síntesis, que la vertiente positiva del deber de garantía obligaría a los Estados a llevar a cabo medidas que garanticen el disfrute de los derechos recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En los casos de graves violaciones de derechos humanos, el cumplimiento de dicho deber requeriría, necesariamente, de la imposición de un castigo proporcionado al injusto, pues solo este vendría a asegurar la vigencia a futuro de los derechos del convenio. Como puede observarse, se trata de un argumento de corte marcadamente preventivo, lo que permite desarrollar argumentos a favor de su flexibilización en contextos en los que hay otros intereses legítimos que alcanzar, y en los que la prevención se trata de alcanzar complementariamente por otras vías al margen del Derecho penal. Sobre ello, Gallego Arribas (2024, pp. 59-85).

suficiente de protección de la vida y de la dignidad de las personas»<sup>42</sup>. Esto debe leerse conjuntamente con lo dispuesto en otros fundamentos de la sentencia, donde se afirma que «el legislador mantiene una razonable relación de proporcionalidad con los fines que presiden la amnistía otorgada –que son la reconciliación y normalización de las relaciones políticas, sociales e institucionales–, pues circumscribe los efectos o consecuencias de la amnistía a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables»<sup>43</sup>.

De esta forma, puede decirse que el TC adopta una postura confluente con la jurisprudencia del TEDH, donde se ha venido afirmando, de manera general, la imposibilidad de que los Estados acudan a amnistías, indultos o penas desproporcionadas por defecto respecto de las graves violaciones a los derechos humanos<sup>44</sup>. Aunque no es para nada sencillo determinar qué ha de entenderse por «violación grave de los derechos humanos»<sup>45</sup>, el TEDH ha determinado que estas se producirían allí donde están en juego valores fundamentales y aspectos esenciales de la vida privada<sup>46</sup>. Se trata de una fórmula abstracta que, más allá de una referencia a la necesidad de que los actos sean perpetrados de manera dolosa<sup>47</sup>, ha sido acotada de modo casuístico. Así, requerirían necesariamente de una respuesta penal proporcionada a la gravedad del injusto y la culpabilidad del autor: las violaciones referidas a la vida<sup>48</sup>, tortura y malos tratos<sup>49</sup>, esclavitud y trabajos forzados<sup>50</sup>, e integridad sexual<sup>51</sup>. Aunque el listado no es exhaustivo, todas estas conductas tendrían una nota en común: la lesión de bienes jurídicos personalísimos.

No obstante, la propia jurisprudencia del TEDH dista de entender dicha prohibición como absoluta e incondicional, pues en ella pueden encontrarse resoluciones que tienden a flexibilizarla en determinados contextos. Así, en el caso *Dujardin contra Francia*, el TEDH reconoció que una amnistía que incluyera delitos

<sup>42</sup> STC 137/2025. Fundamento Jurídico 14.1.3., concluyendo que «en la medida en que el art. 2 a) de la Ley de amnistía discierne el tratamiento jurídico que deben recibir las acciones dolosas que desencadenan la muerte de una persona y determinados resultados lesivos en base a un criterio fundado en la gravedad del resultado, no puede afirmarse que sea arbitrario, ni que incurra en un manifiesto desequilibrio al aquilatar la necesidad de defensa de los bienes y valores amparados en el art. 15 CE con los fines perseguidos por la ley».

<sup>43</sup> STC 137/2025. Fundamento Jurídico 8.3.4

<sup>44</sup> Sentencia del TEDH de 2 de noviembre de 2004 (*Abdülsamet Yaman contra Turquía*), § 55; Sentencia del TEDH de 7 de junio de 2018 (*Mocanu y otros contra Rumania*), § 326; concretamente respecto de las amnistías, véase, Decisión del TEDH de 17 de marzo de 2009 (Caso Ely Ould Dah contra Francia), p. 17, indicando que las amnistías se encuentran generalmente prohibidas bajo el prisma del derecho internacional; de igual manera, Sentencia del TEDH de 27 de mayo de 2014 (Caso Margus contra Croacia), § 139, afirmando que existe una tendencia cada vez mayor en derecho internacional de encontrar las amnistías como inaceptables en tanto incompatibles con la unanimemente reconocida obligación de los Estados de enjuiciar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos. En lo referido a la suspensión de la pena, Sentencia del TEDH de 20 de diciembre de 2007 (*Nikolova and Velichkova contra Bulgaria*), §§ 59-64. Véase también, Sentencia del TEDH de 8 de abril de 2008 (*Ali and Ayse Duran contra Turquía*), § 69, donde, al hilo de la Ley de Amnistía 4455 de Turquía que preveía la suspensión de la pena impuesta tras la debida investigación y enjuiciamiento, advierte que la suspensión de la ejecución es asimilable a una amnistía parcial, medida que resultaría inadmisible.

<sup>45</sup> Lo que desde luego carece completamente de sentido es entender, como hace el auto de 29 de febrero de 2024 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que todos los actos terroristas son graves porque están castigados con una pena grave. Como indica Llobet Anglí (2025, p. 4), se trata de un argumento autorreferencial difícilmente sostenible.

<sup>46</sup> Entre otras, sentencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 26 de mayo de 1985 (Caso X e Y contra Países Bajos), § 27; reiterado en Sentencia del TEDH de 4 de diciembre de 2003 (Caso M.C contra Bulgaria), § 150.

<sup>47</sup> Sentencia del TEDH de 17 de enero de 2002 (Caso Calvelli y Ciglio contra Italia), § 51.

<sup>48</sup> Sentencia del TEDH de 28 de marzo del 2000 (Caso Kilic contra Turquía) § 62.

<sup>49</sup> Sentencia del TEDH de 18 de diciembre de 1996 (Caso Aksoy contra Turquía), § 98.

<sup>50</sup> Sentencia del TEDH de 26 de julio de 2005 (Caso Siliadin contra Francia), § 112.

<sup>51</sup> Sentencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 26 de mayo de 1985 (Caso X e Y contra Países Bajos), § 27.

como el asesinato no sería, en sí misma, incompatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, salvo que formara parte de una práctica sistemática destinada a evitar el enjuiciamiento de los responsables<sup>52</sup>. Fuera de ese contexto, el Tribunal avaló la facultad del Estado para equilibrar sus intereses legítimos con los de sus ciudadanos, y confirmó la validez de la amnistía concedida en Nueva Caledonia, al considerarla una medida excepcional orientada a poner fin a los conflictos entre las distintas comunidades de la isla<sup>53</sup>.

De manera similar, en el caso *Ely Ould Dah contra Francia*, afirmó que, si bien las amnistías se encontrarían generalmente prohibidas, «no se podría excluir la posibilidad de un conflicto entre, por un lado, la necesidad de perseguir los crímenes cometidos y, por otro, la voluntad de reconciliación del cuerpo social de un país»<sup>54</sup>. Más recientemente, una reflexión análoga puede encontrarse en el caso *Margus contra Croacia*, donde, a pesar de referirse a la progresiva tendencia de considerar inadmisibles las amnistías que abarcan las violaciones más graves de los derechos humanos, al mismo tiempo reconoció que estas podrían llegar a ser viables «cuando existen algunas circunstancias particulares, como un proceso de reconciliación», así como la existencia de algún tipo de compensación a las víctimas<sup>55</sup>. En esta sentencia, el TEDH articula conjuntamente los elementos de reconciliación y de garantía de los derechos de las víctimas, que hasta entonces habían aparecido de forma separada en su jurisprudencia previa.

Obsérvese que, en última instancia, la admisibilidad o no de una amnistía que cubriera las graves violaciones de derechos humanos quedaría supeditada, como ha defendido desde la doctrina Ambos, a la superación de un juicio de ponderación en el que se mediría la existencia de intereses legítimos que alcanzar, la idoneidad de las medidas adoptadas por el Estado para satisfacerlos, la existencia de otras alternativas para alcanzarlos, etc.<sup>56</sup>. En cualquier caso, la premisa es que esta se encuentran, e principio, prohibidas, de manera que su admisión sería la excepción y nunca la regla.

Una vez expuesto lo anterior, pueden hacerse una serie de consideraciones en relación con los delitos de terrorismo. En primer lugar, parece claro que respecto de lo que aquí se ha denominado concepto jurídico-penal nuclear de terrorismo, existiría, en principio, una prohibición de ser amnistiado. Ello, al menos, en los delitos comunes agravados, en la medida en la que este concepto descuenta siempre la comisión de delitos contra bienes jurídicos personalísimos de los individuos. El deber estatal de asegurar y garantizar el disfrute de aquellos, unido a que el terrorismo no representaría, en términos de necesidad estatal<sup>57</sup>, una situación equivalente, por

<sup>52</sup> Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 1991 (Caso Dujardin contra Francia), p. 243.

<sup>53</sup> Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 1991 (Caso Dujardin contra Francia), p. 244; lo referido a la capacidad de ponderación del Estado fue reiterado en STEDH de 11 de diciembre de 2012 (Caso Tarbuk contra Croacia), § 50.

<sup>54</sup> Decisión del TEDH de 17 de marzo de 2009 (Caso Ely Ould Dah contra Francia), p. 17. En cualquier caso, a continuación, añade que «sin embargo, como el Tribunal ha observado ya, la prohibición de la tortura ocupa un lugar destacado en todos los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos y consagra uno de los valores básicos de las sociedades democráticas. La obligación de perseguir a los criminales no debe, por lo tanto, verse socavada por la concesión de impunidad al autor en forma de una ley de amnistía que pueda considerarse contraria al derecho internacional».

<sup>55</sup> Sentencia del TEDH de 27 de mayo de 2014 (Caso Margus contra Croacia), § 139.

<sup>56</sup> Ambos (2008, pp. 75 y ss.); véase también, Lascuraín Sánchez (2013, pp. 242 y ss.).

<sup>57</sup> Como indica Lascuraín Sánchez (2013, pp. 242-243), la exigencia de una necesidad adicional a la concurrencia de intereses como la verdad o la reparación a las víctimas obedece a que el recurso a las medidas premiales no sería «gratuito» para el Estado, sino que tendría un coste en forma de credibilidad de sus instituciones, de los principios en los que se sustenta, así como de la amenaza que supone la propia pena.

ejemplo, a la existencia de un conflicto armado interno<sup>58</sup>, dificulta enormemente que una amnistía que abarque delitos en los que se lesionan dichos bienes jurídicos pueda superar el mencionado juicio de ponderación. Por ello, parece razonable entender que la Ley Orgánica de amnistía en ningún caso puede extenderse a violaciones graves de los derechos humanos aun cuando la finalidad terrorista sea alguna de las contenidas en el art. 573 CP y no el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541.

Sin embargo, resulta mucho más dudoso que, incluso aun manejando un concepto restrictivo de terrorismo, exista un deber de enjuiciamiento y castigo (del que se derivaría una prohibición de amnistía) respecto de delitos de terrorismo periféricos (por ejemplo, el delito de pertenencia a organización terrorista o de colaboración con esta) en los que lo protegido serían bienes jurídicos abstractos o se estaría ante un adelantamiento de la barrera jurídico-penal tratándose de delitos de peligro respecto de bienes jurídicos . Del mismo modo, también resulta altamente dudoso que dicha prohibición pueda mantenerse aun en los casos en los que, como sucede en el auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024, el concepto de terrorismo se extiende hasta el punto de sustituir la finalidad subversiva por la de alteración de un bien jurídico de naturaleza difusa, como la paz pública, al tiempo que se admite una violencia de menor intensidad lesiva de un catálogo de bienes jurídicos cada vez más amplio. Si se acepta calificar esto como «terrorismo», no debe extrañar que, igualmente, resulte jurídicamente posible otorgar a dichas conductas un trato diferenciado dentro de la Ley Orgánica de amnistía. Y es que, en estos casos, el Estado no tendría tan fuertemente restringida su discrecionalidad punitiva, por lo que, en la medida en la que se persiga una justa causa (en el caso español, la mejora de la convivencia y de la cohesión social), una amnistía que abarque a dichas conductas de baja intensidad sería aceptable.

## 6. Conclusión

A lo largo de las páginas anteriores se ha tratado de llevar a cabo un análisis del concepto jurídico-penal de terrorismo manejado en el caso Tsunami Democràtic y su relación con la distinción, en la Ley Orgánica de amnistía, entre un terrorismo expresamente excluido de dicho beneficio, y otro respecto del que nada se dice acerca de la posibilidad de beneficiarse de dicha medida.

Para ello, en primer lugar, se ha puesto de manifiesto que el concepto jurídico-penal de terrorismo es más amplio en el derecho positivo español (art. 573 CP) que en el derecho de la UE (art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541). Esto es así tanto en su elemento objetivo (tipos de delitos susceptibles de ser calificados de terroristas) como en su elemento subjetivo (finalidades que permiten calificar los delitos cometidos de terroristas). A partir de lo anterior, se ha señalado como, bajo el art. 573 CP, existirían conductas que, si bien podrían ser calificadas de terrorismo, también podrían ser susceptibles de ser amnistiadas en la medida en la que no se subsumirían bajo el concepto de terrorismo manejado por el art. 3 de la Directiva (UE) 2017/541.

Así, se ha destacado como es este concepto de «terrorismo de baja intensidad» el manejado por el Tribunal Supremo en su auto de 29 de febrero de 2024 para investigar por delitos de terrorismo a la organización Tsunami Democràtic. En lo que a esta calificación se refiere, se ha argumentado que, pese a no desbordar el tenor literal del art. 573 CP, existen buenos argumentos para defender la imposibilidad de subsumir dichos hechos dentro del fenómeno de la violencia terrorista.

---

<sup>58</sup> En relación con los motivos que me llevan a afirmar lo anterior, véase Gallego Arribas (2024, pp. 324-348).

De este modo, a partir de su lógica psicosociológica, se ha abogado por un concepto restringido de terrorismo en la que sus elementos esenciales vendrían definidos por la comisión, desde una estructura organizativa estable, de delitos contra bienes jurídicos de los individuos a los que se instrumentaliza con una finalidad subversiva. Se trata de una propuesta que permite una delimitación efectiva de figuras limítrofes (como los desórdenes públicos) y a la vez respetuosa con determinadas características presentes en el derecho positivo, como su tratamiento punitivo más severo o la pretendida restricción de la posibilidad de acudir a medidas como la amnistía. En este último caso, la especial lesividad fundamentaría la previsión a nivel internacional y regional de una obligación estatal de enjuiciamiento y castigo de los delitos de terrorismo con penas proporcionadas a la gravedad del hecho. De hecho, que la dinámica terrorista se asiente en la lesión de bienes jurídicos personalísimos permitiría afirmar que, al menos en los delitos comunes agravados, el Estado tendría fuertemente limitada su facultad de acudir a medidas premiales como la amnistía en atención a la vertiente positiva del deber de garantía construido en la jurisprudencia del TEDH.

El abandono de este concepto nuclear, a partir de una flexibilización cada vez mayor de sus elementos rectores, no solo lo banaliza, sino que lo convierte en funcional a los propios fines de cualquier tipo de estrategia subversiva. El desarrollo de una política criminal en la que el concepto de terrorismo pierde los elementos que lo definen, manteniéndose unas consecuencias punitivas agravadas, provoca que determinados principios del Estado de derecho, como el de proporcionalidad, se vean vulnerados. Esta erosión en los principios en los que se sustenta el Estado de derecho puede ser empleada por determinados actores como respaldo de afirmaciones referidas a la existencia de un «Estado opresor» que acalla penalmente determinadas reivindicaciones. Asimismo, este ensanchamiento del concepto avala, igualmente, la existencia de una mayor discrecionalidad punitiva del Estado en cuanto al castigo efectivo de dichas conductas, de modo que, en la medida en la que, por ejemplo, se persiga una finalidad de reforzamiento o mejora de la convivencia, una amnistía pueda resultar jurídicamente viable.

Así, solo cabe concluir que, ante esta situación, la distinción entre un terrorismo grave y un terrorismo menos grave representa una venda más en los ojos de un legislador que ignora, consciente o inconscientemente, el elefante en medio de la habitación. Urge, en consecuencia, una reforma del art. 573 CP que impida, o al menos restrinja sensiblemente, la posibilidad de que el concepto jurídico de terrorismo se extienda a fenómenos que, dotados de una reivindicación política, poco o nada tienen que ver con su lógica y dinámica.

## Bibliografía

- Ambos, K. (2008). *El marco jurídico de la justicia de transición*. Temis S.A.
- Asua Batarrita, A. (2002). Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental. En Echano Baldasúa, J. I. (Coord.). *Estudios Jurídicos en Memoria de José María Lidón* (41-85), Universidad de Deusto.
- Cancio Meliá, M. (2016). Concepto jurídico-penal de terrorismo y cese definitivo de la violencia. En Cuerda Riezú, A. (Dir.). *El Derecho penal ante el fin de ETA* (45-66), Tecnos.
- Cancio Meliá, M. (2010). *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*. Reus.
- Cano Paños, M. A. (2009). Reflexiones en torno al «viejo» y al «nuevo» terrorismo. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 7, 2009, 1-30.
- Fernández Hernández, A. (2024). ¿Terrorismo amnistiable?. *Revista General de Derecho Penal*, 41, 1-75.

- Gallego Arribas, D. (2024). *La pena y su renuncia en la justicia transicional. ¿Puede trasladarse el fundamento premial a la violencia terrorista?*. BOE.
- García Rivas, N. (2020). Rebelión (Delito de). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, 285-310.
- Garro Carrera, E. (2009). Libertad de asociación y terrorismo. Análisis de casos fronterizos. En De la Cuesta Arzamendi, J. L. / Muñagorri Laguía, I. (Dirs.). *Aplicación de la normativa antiterrorista* (324-353), Universidad del País Vasco.
- Gil Gil, A. (2024). Breve análisis de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, *Revista Sistema Penal Crítico*, 5, 1-50.
- González Cussac, J. L. (2006). El Derecho Penal frente al terrorismo. Cuestiones y perspectivas, en Gómez Colomer, J. L. / González Cussac, J.L. (Coords.). *Terrorismo y proceso penal acusatorio* (57-127), Tirant lo Blanch.
- González Cussac, J. L. / Fernández Hernández, A. (2008). Sobre el concepto jurídico penal de terrorismo. *Teoría y Derecho*, 3, 34-58.
- Hoffman, B. (2006). *Inside Terrorism*. Revised and expanded edition. Columbia University Press.
- Lamarca Pérez, C. (1985). *Tratamiento jurídico del terrorismo*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- Lascuraín Sánchez, J. A. (2013). ¿Qué puede olvidar el legislador democrático? (sobre los límites de la amnistía), *Revista Digital de Ciencias Penales de Costa Rica*, 5, 227-263.
- Llobet Anglí, M. (2025). Tsunami Democràtic: ¿terrorismo?. *Revista General de Derecho Penal*, 43, 1-21.
- Llobet Anglí, M. (2015). Lobos solitarios yihadistas: ¿terroristas, asesinos o creyentes? Retorno a un Derecho penal de autor, en VV.AA. *Nuevas Amenazas y desafíos permanentes. El Estado Islámico en el escenario internacional y la regionalización de la seguridad en América Latina* (43-63), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Llobet Anglí, M. (2010). *Derecho penal del terrorismo. Límites de su punición en un Estado democrático*. La Ley: Grupo Wolters Kluwer.
- Molina Fernández, F. (2001). *Proyecto docente presentado a la primera prueba del Concurso para la provisión de una plaza de Profesor Titular de Universidad convocado por Resolución de la Universidad Autónoma de Madrid de 26 de marzo de 2001*.
- Münkler, H. (2002). *The new wars*, Polity Press.
- Paredes Castañón, J.M. (2018) Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político-militares, en Pérez Cepeda, A.I. (Dir.). *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal* (179-207). Tirant lo Blanch.
- Paredes Castañón, J. M. (2010). El «terrorista» ante el Derecho penal: por una política criminal intercultural», en Serrano-Piedecasas Fernández, J. R. / Demetrio Crespo, E. (Dirs.). *Terrorismo y Estado de Derecho* (137-225). Iustel.
- Pastrana Sánchez, M. A. (2020). *La nueva configuración de los delitos de terrorismo*, BOE.
- Pawlak, M. (2008). *Der Terrorist und sein Recht. Zur rechtstheoretischen Einordnung des modernen Terrorismus*, C.H. Beck München.
- Reinares Nestares, F. (1998). *Terrorismo y Antiterrorismo*. (1.<sup>a</sup> ed.). Paidós.
- Rossi, F. (2023). L'evoluzione empiricamente e finalisticamente orientata della giurisprudenza penale in tema di terrorismo. *Archivio penale*, 2, 1-57.
- Silva Sánchez, J. M. (2004). ¿«Pertenencia» o «Intervención»? Del delito de «pertenencia a una organización criminal» a la figura de la «participación a través de organización» en el delito, en AA.VV. *Estudios penales en recuerdo del profesor Ruiz Antón* (1082-1090), Tirant lo Blanch.
- Waldmann, P. (1998). *Terrorismus: Provokation der Macht*. Gerling Akademie.