

Miguel Ángel Cano Paños

LA GUERRA CONTRA LAS MARAS  
EN EL SALVADOR DESDE LA ÓPTICA  
DEL TERRORISMO

UN ANÁLISIS CRÍTICO, JURÍDICO Y CRIMINOLÓGICO,  
DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Granada  
2025

© MIGUEL ÁNGEL CANO PAÑOS  
© EDITORIAL UNIVERSIDAD DE GRANADA  
LA GUERRA CONTRA LAS MARAS EN EL SALVADOR  
DESDE LA ÓPTICA DEL TERRORISMO.  
UN ANÁLISIS CRÍTICO, JURÍDICO Y CRIMINOLÓGICO,  
DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA

ISBN: 978-84-338-7627-0

Depósito legal: GR./1240-2025

Edita: Editorial Universidad de Granada  
Campus Universitario de Cartuja. Granada  
Tel.: 958 24 39 30 - 958 24 62 20  
Web: [editorialugr.es](http://editorialugr.es)

Preimpresión: TADIGRA, S.L. Granada  
Diseño de Cubierta: TADIGRA, S.L. Granada  
Imprime: Podiprint. Antequera. Málaga

*Printed in Spain*

*Impreso en España*

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

*A Eli... mi par*



# CONTENIDOS

---

|    |   |
|----|---|
| 11 | Introducción  |
| 17 | España: un país confrontado con el fenómeno terrorista  |
| 21 | El concepto "histórico" de terrorismo en la legislación penal española  |
| 37 | La "desnaturalización" del concepto de terrorismo tras la reforma penal del año 2015  |
| 49 | El concepto de terrorismo en el ordenamiento jurídico de El Salvador.<br>Comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador,<br>de 24 de agosto de 2015 |
| 63 | La problemática de las maras en El Salvador. Una realidad alejada de la<br>delincuencia terrorista  |
| 85 | Conclusiones  |
| 91 | Bibliografía  |

---



EL TERRORISMO CONSTITUYE SIN DUDA UNA DE LAS MANIFESTACIONES delictivas que más impacto y temor infunde a los miembros de la sociedad. Al carácter violento e indiscriminado de las acciones terroristas, dirigidas en no pocas ocasiones hacia individuos y grupos ajenos a los objetivos finales de la lucha armada, se une una justificación ideológica esgrimida por los propios terroristas, basada ésta en motivaciones de carácter eminentemente político; motivaciones que, si bien podrían en alguna que otra ocasión considerarse como legítimas, pierden cualquier atisbo de justificación o apoyo debido precisamente al uso de la violencia contra seres humanos.

Aunque a día de hoy no existe todavía una definición consensuada y aceptada a nivel internacional de lo que realmente es «terrorismo»,<sup>1</sup> lo cierto es que los distintos conceptos utilizados destacan una serie de elementos inherentes a dicho fenómeno. Así, la existencia de una agrupación de individuos de carácter estable, el empleo o la amenaza con la utilización de medios violentos, así como la motivación política dirigida a la subversión de las estructuras del Estado mediante la propagación del terror en capas más o menos amplias de la población, constituyen sin duda las señas de identidad de este tipo de delincuencia.

Como consecuencia de la barbarie terrorista, los estados democráticos han hecho uso de un importante arsenal punitivo frente a este tipo de delincuencia, desarrollándose en no pocas ocasiones un

1 Uno de los análisis más actualizado del concepto de terrorismo, el cual incluye bibliografía complementaria, puede consultarse en: SCHMID, Alex P. (2023): «Defining Terrorism», *International Centre for Counter-Terrorism, ICCT Report*, pp. 1-50.

proceso de excepcionalidad jurídico-democrática en materia de terrorismo, caracterizado por una exacerbación punitiva en el ámbito penal material, así como por un recorte importante de las garantías individuales en los ámbitos procesal y penitenciario.

La temática central que se va a analizar en los próximos epígrafes gira en torno a las actividades delictivas desarrolladas por las denominadas *maras* que actúan desde hace un par de décadas en El Salvador. Estas agrupaciones criminales, compuestas mayoritariamente por individuos que no sobrepasan los 30 años de edad (algunos de ellos incluso adolescentes), han venido mostrando unos niveles de violencia del todo punto inusitados para un país que se entiende democrático, colocando al país salvadoreño entre los más peligrosos del mundo. Ello ha dado lugar a que incluso en sede judicial se les haya calificado como organizaciones terroristas, lo cual ha sido refrendado por las instancias gubernamentales, desarrollando un arsenal punitivo y de excepción que ha traído consigo la conculcación de derechos fundamentales para la sufrida población salvadoreña.

Desde el postulado fundamental que se defiende en la presente obra, el calificar como *terroristas* a organizaciones criminales que actúan con pretensiones fundamentalmente económicas y de poder, conduce a diluir aún más el ya controvertido concepto de terrorismo; concepto que, a nivel internacional, sigue estando vinculado a aquellas actividades delictivas que pretenden un objetivo eminentemente político.

Por ello, y a partir de los postulados expuestos en el párrafo anterior, en la primera parte del presente trabajo se va a someter a un análisis crítico la evolución que el concepto de terrorismo —y los elementos asociados al mismo— ha sufrido en las últimas fechas en la legislación penal española, como consecuencia fundamentalmente de la evolución experimentada por el fenómeno terrorista tras la entrada en escena del terrorismo islamista radical. Ello ha dado lugar a que el concepto de terrorismo se haya apartado de forma peligrosa de la concepción defendida por el legislador español a la hora de elaborar el Código Penal del año 1995, también conocido como el Código Penal de la democracia.

Dicho análisis sirve de base para, ya en la segunda parte del trabajo, analizar la legislación antiterrorista aprobada en El Salvador,

fundamentalmente la Ley Contra Actos de Terrorismo del año 2006, así como su interpretación y aplicación a una serie de concretos fenómenos delictivos por parte de la alta jurisprudencia salvadoreña. Trascendental en este sentido resulta la sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el 24 de agosto del año 2015; resolución donde, por vez primera, se consideró como organizaciones terroristas a aquellos grupos criminales conocidos comúnmente con el nombre de *maras* en dicho país centroamericano.

Finalmente, en la tercera parte de la presente obra se va a llevar a cabo un análisis, de naturaleza criminológica y político-criminal, del origen, características y actividades de las maras que han venido operando en El Salvador en las últimas décadas, así como de las medidas adoptadas por los distintos gobiernos salvadoreños para combatir el fenómeno. Como no podía ser de otra manera, en dicho análisis se va a prestar una especial atención a la actual lucha contra las pandillas que se está llevando a cabo en dicho país bajo el Gobierno del Nayib Bukele.

Tal y como se podrá comprobar a lo largo de este trabajo, la política criminal, tanto española como salvadoreña, a la hora de afrontar el fenómeno terrorista se desarrolla en un terreno de constante tensión entre seguridad y libertad, observándose tendencias cada vez más radicales y, a la postre, menos garantistas. Tanto en uno como en otro país se ha producido una huida hacia el Derecho penal que pretende —sin lograrlo— satisfacer reivindicaciones emocionales, pero poco útiles de cara a lo que debería ser el verdadero objetivo de la intervención penal: La prevención del delito como mecanismo de protección de bienes jurídicos. Podría afirmarse que en ambos países se defiende el Estado de Derecho recurriendo a métodos que, en no pocas ocasiones, constituyen en cierta medida una forma de negación del propio Estado de Derecho. Un ejemplo de lo aquí explicado viene constituido por la denominada «guerra contra las maras» que el actual Presidente de El Salvador, Nayib Bukele, inició tras su ascenso al poder en el año 2019. Guerra que, como se verá en los epígrafes siguientes, ha conducido a limitar (cuando no a hacer desaparecer) derechos fundamentales de la población salvadoreña, los cuales se encuentran garantizados por la Constitución.

Decir por último que el trabajo que aquí se presenta constituye una versión escrita, ampliada, actualizada<sup>2</sup> y completada con referencias bibliográficas, de una conferencia impartida por el autor el día 17 de noviembre del año 2018 en la ciudad salvadoreña de San Miguel, en el marco del 1<sup>er</sup> Congreso de Derecho Penal titulado «Retos y transformaciones de la justicia penal salvadoreña», organizado por la Universidad Gerardo Barrios y la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia. Dicha conferencia llevaba por título: «El concepto de terrorismo y su interpretación jurisprudencial en España y El Salvador».

En un principio, la citada Unidad Técnica Ejecutiva se mostró interesada en publicar dicha conferencia en forma de pequeña monografía, por lo que, en plena pandemia causada por el COVID-19, se envió el manuscrito en marzo del año 2020. Ante la falta de noticias procedentes del citado organismo, la editorial de la Universidad Gerardo Barrios asumió entonces su disponibilidad a publicar el trabajo. Sin embargo, y por motivos que, a buen seguro, guardan relación con la actual situación política en El Salvador, dicha disponibilidad por parte del centro universitario fue decreciendo con el paso del tiempo, lo cual, al final, desembocó en la suspensión de la publicación *sine die*. No cabe la menor duda de que, de haber sido las opiniones mostradas en el siguiente trabajo de distinto signo, a saber, *agradables* al Gobierno de Nayib Bukele, dicho trabajo habría visto la luz hace un par de años. Finalmente, la Editorial Universidad de Granada (eug) mostró su disposición a publicar la presente obra. Es por ello que quiero agradecer profundamente a dicha institución, y muy especialmente a su directora, María Isabel Cabrera García, así como al director de la colección Eirene, Mario López Martínez, la posibilidad que me han brindado para que este trabajo de investigación vea finalmente la luz en forma de libro.

- 2 Dicha actualización devenía absolutamente necesaria si se tienen en cuenta los últimos acontecimientos acaecidos en El Salvador tras la llegada al poder de Bukele. Cabe recordar que la conferencia a la que se hace aquí referencia fue impartida en noviembre de 2018, es decir, un par de meses antes de la victoria de Bukele en las elecciones presidenciales del 3 de febrero de 2019.

Por último, quiero agradecer al Ldo. Fredis Pereira, así como al periodista Edwin Segura, su inestimable ayuda a la hora de facilitarme material relacionado con las maras en El Salvador, así como su permanente disponibilidad para discutir —en la distancia— aspectos relacionados con esta terrible, a la vez que —en términos estrictamente académicos— apasionante temática.<sup>3</sup> Además, quiero también hacer extensivo mi agradecimiento al alumnado de la Facultad de Posgrado y Educación Continua de la Universidad Gerardo Barrios, con el cual, entre los años 2016 y 2018, pude interactuar durante las clases, lo que permitió acercarme a la problemática de las maras en el país salvadoreño. Un alumnado tremendamente motivado, preparado y con ganas de contribuir a la mejora social, económica y cultural de un gran país como es El Salvador.

- 3 Temática que, hay que decir, goza desgraciadamente de actualidad en España, al observarse intentos de asentamiento de la denominada «Mara Salvatrucha» en territorio español. La presión estatal ejercida en su país de origen ha provocado la migración de miembros de dicha mara hacia España, con el objetivo prioritario de establecer células o «clicas», lo cual, se teme, puede provocar no solo un aumento de la violencia, sino también una rivalidad con las bandas latinas tradicionales asentadas en ciudades como Madrid. Véase al respecto: LOZANO, Andros (2025): «Los dos intentos frustrados de arraigar en España de la temible Mara Salvatrucha», diario *El Mundo*, edición online de 13 de mayo. Disponible en Internet: <https://www.elmundo.es/cronica/2025/05/13/681e2b0ae85ece08158b45b5.html> (último acceso: 8 de agosto de 2025).



# España: un país confrontado con el fenómeno terrorista

NO CABE DUDA DE QUE EL TERRORISMO SIGUE CONSTITUYENDO actualmente uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la sociedad española. El fenómeno terrorista había venido cobrando en España una especial trascendencia a partir de la década de 1960 debido, sobre todo, a la actividad de la organización terrorista ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*),<sup>1</sup> la cual, desde su nacimiento en el año 1959, ocasionó en su lucha por la independencia del País Vasco una cifra cercana a los 900 muertos, a los que hay que sumar más de un centenar de miembros de la propia organización.<sup>2</sup> Pero es que, además, a partir de los brutales atentados de Madrid el 11 de marzo de 2004, atribuidos a un grupo islamista que compartía la ideología de la red global de la organización Al-Qaeda (*La Base*), y que ocasionaron 191 víctimas mortales y cerca de dos mil heridos,<sup>3</sup> al terrorismo de carácter interno o autóctono se le agregó el transnacional, lo que propició si cabe una preocupación aún mayor por este fenómeno. Mientras que el terrorismo desplegado por ETA ha desaparecido tras la histórica declaración de fin de la lucha armada emitida por la propia organización en octubre del año 2011, el terrorismo islamista sigue siendo una fuente de preocupación para la sociedad española.

- 1 Concepto en euskera, idioma utilizado en el País Vasco, el cual se traduce como «País Vasco y Libertad».
- 2 Para un análisis exhaustivo de la violencia terrorista desplegada por dicha organización véase: ALONSO, Rogelio/DOMÍNGUEZ, Florencio/GARCÍA REY, Marcos (2010): *Vidas rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*, Madrid: Espasa Libros; ELORZA, Antonio (Coord.): *La historia de ETA*, Madrid: Temas de Hoy.
- 3 Posiblemente el estudio más exhaustivo publicado sobre este atentado es el siguiente: REINARES, Fernando (2021): *11-M. La venganza de Al Qaeda*, Madrid: Galaxia Gutenberg.

Muestra de ello son los atentados cometidos en Cataluña el día 17 de agosto de 2017 a manos de una célula radicalizada en propio territorio español, y que ocasionaron un total de 17 muertos. Dicho atentado fue reivindicado por la organización terrorista Estado Islámico (ISIS).<sup>4</sup>

Se ha dicho, con razón, que las leyes antiterroristas forman parte de la propia lógica del terrorismo y que, en cierto modo, expresan una *autonegación* del Estado de Derecho, la cual, por otra parte, es buscada de propósito por los propios practicantes de este tipo de acciones. Esto ha dado lugar a que en los países de la Europa occidental se haya creado, en las acertadas palabras de LAMARCA PÉREZ, una «dialéctica agresión-legislación»,<sup>5</sup> la cual ha conducido a una profusa actividad normativa de carácter excepcional para hacer frente al fenómeno terrorista. En este sentido, elementales principios caracterizadores del denominado Estado democrático y de Derecho —principio de legalidad, derecho penal del hecho, principio de intervención mínima, etc.— han venido sufriendo embates en numerosas legislaciones europeas que no pueden explicarse sino como reminiscencias de la teóricamente proscrita «ideología de la emergencia».<sup>6</sup> Y hay que decir que, en este contexto, España no ha sido desde luego una excepción. Efectivamente, en el ordenamiento interno español, al igual que en otras legislaciones del entorno cultural europeo,<sup>7</sup> el terrorismo puso y sigue poniendo actualmente de relieve las profundas contradicciones del Estado constitucional, el cual, impotente para mantenerse fiel a sus genuinas señas de identidad garantista, ha

4 Un análisis tanto de dichos ataques terroristas, así como su trasfondo, puede consultarse en: TEIXIDOR, Anna (2020): *Los silencios del 17-A*, Barcelona: Dièresis.

5 LAMARCA PÉREZ, Carmen (2004): «Terrorismo», en: LA MISMA (Coord.), *Derecho Penal. Parte Especial*, 2ª Ed., Madrid: Colex, p. 685.

6 Una visión, en lengua española, de la legislación antiterrorista aprobada en las décadas de 1970 y 1980 por una serie de países europeos que se han visto confrontados con el fenómeno terrorista puede verse en: LÓPEZ GARRIDO, Diego (1987): *Terrorismo, política y derecho. La legislación antiterrorista en España, Reino Unido, República Federal de Alemania, Italia y Francia*, Madrid: Alianza.

7 Para el caso de Alemania, véase, ampliamente: CANO PAÑOS, Miguel Ángel (2008): «Los inicios de la lucha antiterrorista en Alemania. Análisis de la legislación penal y procesal en las décadas de 1970-1980», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 10, pp. 1-31. Disponible en Internet: <http://criminet.ugr.es/recpc>.

caído y sigue cayendo en la provocación terrorista, procediendo a dinamitar alguna de las más importantes conquistas jurídico-penales del siglo XX.<sup>8</sup>

Pues bien, a partir de los postulados expuestos en los párrafos anteriores, en los siguientes epígrafes se va a someter a un análisis crítico la evolución que el concepto de terrorismo —y los elementos asociados al mismo— ha experimentado en las últimas fechas en la legislación española. Y ello, sobre todo, debido a la transnacionalización del fenómeno terrorista como consecuencia de la aparición de organizaciones como Al Qaeda o el autoproclamado Estado Islámico.

8 Es lo que SERRANO-PIEDECASAS denomina acertadamente como la «sustitución de la razón jurídica por la razón de Estado». Véase: SERRANO-PIEDECASAS, José Ramón (2002): «Tratamiento jurídico-penal del terrorismo en un Estado de derecho», en: ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura, *et al.* (Ed.), *El Derecho penal ante la globalización*, Madrid: Colex, p. 78.



# El concepto "histórico" de terrorismo en la legislación penal española

EL HOY EN ESPAÑA VIGENTE CÓDIGO PENAL DE 1995 (CP en lo sucesivo), aprobado por la LO 10/1995, de 23 de noviembre, recobró para las acciones de naturaleza terrorista el *nomen iuris* de «terrorismo», explicitando las figuras propias de la materia en la Sección 2ª del Capítulo V del Título XXII (Delitos contra el orden público), bajo la rúbrica: «De los delitos de terrorismo» (arts. 571 a 580).<sup>1</sup> Con posterioridad a la entrada en vigor del CP de 1995, la Ley Orgánica (LO en lo sucesivo) 7/2000, de 22 de diciembre, operó una profunda reforma de carácter fundamentalmente represivo en la regulación de los delitos de terrorismo regulados en el Texto Punitivo, sobre todo para dar respuesta al denominado «terrorismo urbano» y al «terrorismo individual» (art. 577 CP) —al cual se hará referencia posteriormente—, introduciendo al mismo tiempo un nuevo tipo penal relativo a la exaltación del terrorismo (art. 578 CP), el cual hacía posible la represión de determinadas conductas no fácilmente reconducibles al tipo de apología contemplado en el art. 18.2 CP. A su vez, la mencionada Ley de reforma del año 2000 modificó lo dispuesto en el art. 579 CP, con anterioridad dedicado exclusivamente a la atenuación de las penas para los terroristas arrepentidos.

Del mismo modo, la LO 20/2003, de 23 de diciembre, profundizó en la mencionada línea represiva seguida por el legislador español de la época en materia de actividades relacionadas con el fenómeno terrorista, introduciendo en el CP el art. 576bis en orden a la per-

1 Un análisis de la evolución histórica de la legislación penal antiterrorista en España puede consultarse en: CANO PAÑOS, Miguel Ángel (2013): *Tratamiento del fenómeno terrorista en el Derecho penal*, Lima: ARA Editores.

secución de comportamientos de promoción económica y ayuda a organizaciones, asociaciones o partidos políticos disueltos o suspendidos mediante resolución judicial por su relación con el terrorismo. Lo primero que hay que destacar es que el CP de 1995 rompió con la sistemática del anterior Código Penal de 1973 a la hora de regular los delitos de terrorismo.<sup>2</sup> Así, por un lado, el primero de los textos punitivos tipificaba las «bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas» como asociaciones ilícitas en los arts. 515 y 516 CP, asignándole a aquéllas una penalidad agravada con respecto a las otras asociaciones de carácter delictivo. Por otro lado, la novedad más importante que en esta materia presentaba el CP 1995 consistía en realizar una tipificación *expresa* de los delitos de terrorismo, los cuales —como se ha señalado anteriormente— se ubicaban en la Sección 2ª del Capítulo V del Título XXII («Delitos contra el orden público»), arts. 571 a 580.<sup>3</sup>

Con la regulación de los «delitos de terrorismo» en el seno del CP se continuaba así con la línea iniciada con las Leyes Orgánicas 3/1988, de reforma del Código Penal y 4/1988, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ambas de 25 de mayo, las cuales rompieron con el carácter de ley especial que en el ámbito de la delincuencia terrorista venía teniendo la regulación anterior a esa fecha,<sup>4</sup> reincorporando las normas de carácter jurídico-material en

- 2 Siguiendo a GARCÍA VALDÉS, la tipificación del terrorismo puede hacerse de tres maneras distintas desde el punto de vista de técnica penal: 1. Como delito común, sin mención especial alguna; 2. Como infracción autónoma, con *nomen iuris* propio e independiente de los delitos comunes de asesinato, secuestros, atracos, etc.; 3. Mediante una legislación especial. Véase: GARCÍA VALDÉS, Carlos (1984): «La legislación antiterrorista: Derecho vigente y Proyectos continuistas», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo XXXVII, Fasc. II, pp. 299-300. A partir de esta clasificación, el legislador español, tras años de titubeo, se ha decantado definitivamente por la opción segunda, regulando los delitos de terrorismo de forma autónoma, aunque dentro del Código Penal. Por el contrario, y como se verá posteriormente, el legislador salvadoreño se ha decidido por la legislación especial.
- 3 Por el contrario, los delitos de terrorismo regulados en los arts. 174bis a) y 174bis b) CP 1973 se ubicaban dentro del Título II del citado texto, bajo la rúbrica de los «Delitos contra la seguridad interior del Estado».
- 4 Efectivamente, los arts. 174 bis a), 174 bis b) y 174 bis c) CP 1973 fueron derogados por la LO 9/1984, de 26 de diciembre, «contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del art. 55.2 CE», Ley que, por primera vez en el Estado consti-

el CP y las de carácter procesal en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Esta línea hay que valorarla como positiva, ya que en principio contribuía al afianzamiento de la consideración de las actividades terroristas como delitos comunes, apartándolas con ello todavía más de su posible conceptualización como delitos políticos, tal y como expresamente señala el art. 13.3 de la Constitución Española (CE),<sup>5</sup> así como la normativa nacional e internacional actualmente vigente. Ahora bien, dicho esto, salta a la vista la evidencia de que la delincuencia terrorista es muy distinta a las infracciones pertenecientes a lo que se puede denominar como «delincuencia común», ya incluso como «delincuencia organizada», precisamente porque sus autores siempre actúan por razones que difícilmente pueden dejar de ser calificadas de «políticas».<sup>6</sup> De ahí que, a la hora de ubicar determinadas infracciones penales graves dentro del espectro de la delincuencia terrorista, la motivación política del actor sea un elemento fundamental a considerar. Este aspecto, que aquí ahora únicamente se apunta, resulta fundamental para distinguir las actividades delictivas de naturaleza terrorista de aquellas otras vinculadas a lo que se conoce como crimen organizado (por ejemplo, en el contexto del tráfico de drogas o la trata de seres humanos).

Como se verá a continuación, los preceptos del CP 1995 que regulaban los delitos de terrorismo (arts. 571-580) se caracterizaban por suponer una notable agravación punitiva por la comisión de una serie de delitos (asesinatos, lesiones, secuestros, estragos, incendios, etc.), siempre que los mismos fuesen dirigidos «a subvertir el orden

---

tucional español, sistematizó en un *corpus iuris* único —y al margen del CP— los instrumentos jurídicos más relevantes para la represión del terrorismo, tanto sustantivos como procesales. Como se ha señalado en una nota anterior, ésta es también la técnica adoptada actualmente por el legislador de El Salvador.

- 5 Según el tenor literal del art. 13 apartado 3 frase 2 CE: «Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo».
- 6 Ahora bien, el delito político nunca puede ser una infracción penal en un ordenamiento jurídico —como es el español— donde resultan legítimas las distintas modalidades de participación política. Por tanto, en un Estado democrático no puede haber delincuentes políticos. Las meras actividades políticas, mientras no se traduzcan en acciones delictivas que estén dirigidas a, por ejemplo, alterar el orden constitucional, nunca pueden ser delito en un sistema de libertades.

constitucional o a alterar gravemente la paz pública», y se realicen por personas «que pertenezcan, actúen al servicio o colaboren con bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas».<sup>7</sup>

Por lo demás, aunque el CP 1995 no proporcionaba explícitamente un concepto de terrorismo, sí que aportaba una serie de elementos que hacían posible elaborar una definición jurídica del fenómeno delictivo en cuestión.<sup>8</sup> En consecuencia, el concepto jurídico-penal de terrorismo podía obtenerse a través de la interpretación sistemática de la regulación que realizaba el Código, así como de su desarrollo jurisprudencial.<sup>9</sup> De este modo, del texto de la ley se deducía que, en general, había que considerar como terroristas aquellas bandas armadas, organizaciones o grupos cuya finalidad fuese la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública.

En este sentido hay que decir que, a la hora de enmarcar los delitos de terrorismo, la normativa penal española contenida en el CP 1995 continuó con una línea iniciada en el periodo de transición democrática. Así, la noción de banda armada, organización o grupo terrorista y la finalidad de subversión del orden constitucional o alteración grave de la paz pública constituían los *elementos nucleares* para abordar una definición de terrorismo, mientras que los delitos

- 7 Si bien, como se verá en su momento, el CP 1995 preveía incluso la consideración como delitos terroristas los casos en que tales hechos se cometiesen con las finalidades señaladas, aunque se llevasen a cabo por personas que actuasen al margen de dichas organizaciones (cfr. art. 577 CP 1995, el cual, entre otros aspectos, regulaba el llamado «terrorismo individual»).
- 8 En realidad, y como ya ocurría en la normativa anterior, el CP 1995 no definía *expresamente* el terrorismo, sino que se limitaba a enunciarlo bajo la rúbrica «De los delitos de terrorismo», sin especificar en ningún momento a qué personas *in concreto* iban dirigidas las previsiones legales contenidas en los arts. 571 y ss. CP ni cuáles eran los elementos que permitían distinguir estos tipos de los que se podrían denominar delitos comunes. Por otra parte, los arts. 571 y ss. CP no castigaban la simple integración o pertenencia a banda armada u organización terrorista, ya que este supuesto se contemplaba en el delito de asociaciones ilícitas, los cuales eran objeto de regulación específica en los arts. 515 y ss. CP.
- 9 Así, el Tribunal Supremo español (TS), en la sentencia de 29 de noviembre de 1997, expone la siguiente fórmula definidora del concepto de terrorismo: «Actividad planificada que, individualmente o con la cobertura de una organización, con reiteración o aisladamente, y a través de la utilización de medios o la realización de actos destinados a crear una situación de grave inseguridad, temor social o de alteración de la paz pública, tiene por finalidad subvertir total o parcialmente el orden político constituido».

comunes de homicidio, lesiones, secuestros, etc., se mantenían como la forma ordinaria de exteriorización de este fenómeno.<sup>10</sup> A partir de estas consideraciones, y siguiendo en este caso a CANCIO MELIÁ, el concepto de terrorismo en el CP español venía —y viene— constituido por tres elementos: (1) La existencia de una estructura colectiva (organización) —si bien, como se verá posteriormente, la legislación penal española contempla también el denominado «terrorismo individual»; (2) La utilización de medios específicos de actuación (intimidación masiva y carácter armado); (3) La finalidad perseguida (significado político).<sup>11</sup>

Desde un punto de vista dogmático-penal, y focalizando el análisis en lo previsto en los arts. 571 y ss. CP 1995, para construir el concepto de terrorismo y, a partir del mismo, subsumir determinadas conductas delictivas dentro de la delincuencia terrorista, había que partir de la necesaria existencia de los siguientes elementos: 1. Un elemento *estructural* o de organización, ya que —con alguna excepción puntual— se exigía que la conducta se llevase a cabo por personas que perteneciesen, actuasen al servicio o colaborasen con bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas;<sup>12</sup> 2. Un elemento *teleológico*, pues, así mismo, se precisaba que estas bandas, organizaciones

10 Para GARCÍA ARÁN, «los delitos de terrorismo definidos en el CP español mantienen la estructura básica de la punición del terrorismo, a saber: comisión de atentados contra bienes jurídicos básicos protegidos en otros lugares del Código (vida, integridad, seguridad, etc.), a lo que se añade el elemento subjetivo de la finalidad de atentar contra bienes jurídicos supraindividuales que, en el caso español, se concreta en la finalidad de “subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública”». Véase: GARCÍA ARÁN, Mercedes (2004): «De los delitos de terrorismo», en: CÓRDOBA RODA, Juan/GARCÍA ARÁN, Mercedes (dres.), *Comentarios al Código Penal. Parte Especial*, Tomo II, Madrid: Marcial Pons, p. 2603.

11 CANCIO MELIÁ, Manuel (2010): *Los delitos de terrorismo. Estructura típica e injusto*, Madrid: Reus, p. 155.

12 La Audiencia Nacional (AN) y el Tribunal Supremo (TS), al referirse a la organización terrorista ETA en sus sentencias, utilizaban indistintamente las expresiones «banda armada», «organización terrorista», «organización armada» o «grupo armado». En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de octubre de 2000 estableció que «banda armada, organización terrorista y grupo terrorista no son sino realidades sociológicas de significado unívoco cuando propugnan la finalidad ya estudiada». Véase al respecto: LLOBET ANGLÍ, Mariona (2006): «Delitos de terrorismo», en: SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (Dir.) et al., *Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial*, Barcelona: Atelier, p. 376.

o grupos actuasen con la finalidad específica de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública.

Comenzando por el segundo de los elementos que caracterizan la delincuencia terrorista, el concepto de *subversión del orden constitucional* hay que interpretarlo como la pretensión de conculcar el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, características del sistema democrático de un Estado de Derecho.<sup>13</sup> El terrorismo implica básicamente un peligro para el propio orden democrático. A partir de estas consideraciones, podría en este caso afirmarse que se trata de un fin claramente político, con lo cual el legislador español estaría reconociendo implícitamente que el terrorismo pertenece a esta categoría de delitos.<sup>14</sup> No obstante, y como se apuntó anteriormente,<sup>15</sup> en un Estado democrático de Derecho, la índole o la clase de finalidad política que pueda perseguir una determinada organización debe y tiene que ser perfectamente irrelevante por muy radical o heterodoxo que pueda ser su contenido. De este modo, la actuación de una organización terrorista portadora de un programa político sólo puede ser penalmente reprochable cuando se hace uso de la violencia para hacer efectivo ese programa político. Es decir, por la no utilización de los cauces democráticos como forma de lucha política.<sup>16</sup> En consecuencia, cuando se respetan

13 En los mismos términos: COBO DEL ROSAL, Manuel/QUINTANAR DÍEZ, Manuel (2004): «Delitos contra el orden público (V). Delitos de terrorismo», en: COBO DEL ROSAL, Manuel (Coord.), *Derecho penal español. Parte Especial*, Madrid: Dykinson, p. 1126. Para GARCÍA ARÁN, el orden constitucional debe interpretarse como el «orden político y la paz social» básicos citados en el art. 10 CE, cuyos fundamentos son la «dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás». GARCÍA ARÁN, *opus cit.*, p. 2606.

14 Sin perjuicio de que tanto en la Constitución española (art. 13 apartado 3 frase 2) como en la mayoría de los Tratados internacionales no se reconoce este carácter a los actos de terrorismo a efectos de extradición.

15 Véase al respecto la nota núm. 6.

16 En parecidos términos, PRATS CANUT considera que, si bien es cierto que la mayoría de los actos terroristas esgrimen unas finalidades que incluso pueden ser vinculadas con derechos constitucionales, no obstante, *el medio reivindicativo* los hace incompatibles con otros derechos y libertades fundamentales, debido precisamente al móvil prioritario de estos actos o al elemento intencional específico. Para el mencionado autor, el sistema democrático vigente en España ofrece cauces sobrados para canalizar las reivindicaciones y protestas sin tener que recurrir para ello a la violencia. Véase: PRATS CANUT, Josep Miquel

las libertades públicas y se diseñan formas de participación en un régimen democrático, ninguna finalidad política se criminaliza por su contenido más o menos «radical», sino única y exclusivamente por la violencia que eventualmente la acompaña.<sup>17</sup> Lo peculiar del Estado democrático es que no cabe la tipificación de los delitos políticos puros, ya que el ejercicio de la política es lícito, de modo que prácticamente el catálogo de delitos con finalidad política se reduce al terrorismo.

Realizadas estas consideraciones, resulta necesario destacar que, en el ordenamiento jurídico español, la delincuencia terrorista está vinculada siempre y en todo caso a una finalidad política, en el sentido de que la subversión del orden constitucional que pretende una determinada organización o grupo terrorista debe ir acompañada de la intención de perturbar gravemente, de quebrar, de eliminar o de sustituir el poder político constituido. De este modo, organizaciones estables vinculadas al crimen organizado quedarían fuera de la eventual aplicación de la legislación antiterrorista, ya que su objetivo no es precisamente la subversión del poder político constituido, sino únicamente la consecución de beneficios económicos, aunque para ello apliquen en mayor o menor medida un clima de terror en la población o en un determinado territorio.

---

(2001): «De los delitos de terrorismo», en: QUINTERO OLIVARES, Gonzalo/MORALES PRATS, Fermín (coords.), *Comentarios al Nuevo Código Penal*, 2ª Ed., Elcano: Aranzadi, p. 2302.

17 En este sentido, GARCÍA ARÁN considera que el pretender la forma política de una república o la independencia de una parte del territorio no se convierte en fin ilícito de naturaleza terrorista porque se utilicen medios violentos para lograrlo. Es la utilización de «determinados medios ilícitos» dirigidos «al fin inmediato» de generar inseguridad o temor como instrumento de intervención política la que califica la delincuencia como terrorista. Véase: GARCÍA ARÁN, *opus cit.*, p. 2606. De la misma opinión: SERRANO-PIEDRECASAS, *opus cit.*, p. 77. De hecho, la intentona secesionista por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el año 2017, aun habiéndose utilizado puntualmente medios violentos, no dio lugar en principio a calificar dichos hechos como terrorismo, si bien fructificaron en la comisión de otros delitos como sedición, malversación o desobediencia. Sobre dichos acontecimientos acaecidos en Cataluña en el año 2017 véase: CANO PAÑOS, Miguel Ángel (2019): «Los delitos de rebelión y sedición en el ordenamiento jurídico español y su eventual aplicación al proceso independentista catalán», *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, núm. 5, pp. 1-44.

Por su parte, la finalidad consistente en *alterar gravemente la paz pública* debe ser considerada como un concepto jurídico indeterminado no definido por la legislación penal española. Así, para LAMARCA PÉREZ, el término resulta de una imprecisión contraria al principio de legalidad penal, planteando el mismo la cuestión de si el terrorismo ya no se concibe exclusivamente como un delito con finalidad política, es decir, si cabe calificar también como terroristas a grupos que sólo persiguen atentar contra el normal desarrollo de la vida ciudadana, sin pretender al mismo tiempo la subversión del orden constitucional.<sup>18</sup> Como a nadie escapa, si se afirma que la alteración grave de la paz pública constituye un concepto *alternativo* al de subversión del orden constitucional, en ese caso el alcance de las infracciones de terrorismo podría ampliarse de modo muy significativo, pudiendo abarcar a organizaciones vinculadas al crimen organizado en contextos como el tráfico de drogas o la trata de seres humanos. Pues bien, para evitar precisamente esto, la «alteración grave de la paz pública» vinculada específicamente al terrorismo debe tener también una connotación política, distinta de la de subversión en sentido estricto, pero también política.<sup>19</sup> Y ello es debido precisamente a que existen determinadas organizaciones criminales que actúan en no pocas ocasiones de un modo especialmente espectacular por violento, lo cual, a partir de un entendimiento literal del término «paz pública», podría dar lugar a alterar ésta de forma grave, por lo que, en principio, podrían aquéllas también ser consideradas como organizaciones terroristas.

18 LAMARCA PÉREZ (2004), *opus cit.*, p. 687. Para esta autora, la alteración grave de la paz pública hay que entenderla como la acción destinada a crear un estado de alarma en la sociedad. Por su parte, MUÑOZ CONDE considera que, al incluirse en el CP 1995 la grave alteración de la paz pública como elemento teleológico, se elimina de la delincuencia terrorista la connotación de «delincuencia política» que a veces se le atribuye y que en todo caso es negada por el art. 13 apartado 3 frase 2 CE. Véase: MUÑOZ CONDE, Francisco (2004): *Derecho Penal. Parte Especial*, 15. Ed., Valencia: Tirant lo Blanch, p. 904.

19 CANCIO MELIÁ (2010), *opus cit.*, p. 186. Para este autor, los atentados islamistas cometidos el 11 de marzo de 2004 en Madrid tuvieron ciertamente una finalidad política, dirigida a modificar de forma puntual la política exterior de España. Es decir, dichos atentados no perseguían en sentido estricto subvertir el orden constitucional en su conjunto, lo que no obsta a afirmar que los mismos lograron ciertamente alterar de forma grave la paz pública, persiguiendo en todo caso una finalidad política.

Con todo, la finalidad de alterar la paz pública debe ser concebida como el fin *inmediato* perseguido por una determinada organización o grupo en el sentido de perturbar la normalidad de la convivencia ciudadana, creando una situación de grave inseguridad y terror social, eso sí, con una finalidad política.

Como conclusión a lo explicado en los párrafos anteriores, puede decirse que el elemento teleológico previsto por el legislador penal español del año 1995 permitía distinguir la organización terrorista del resto de las asociaciones ilícitas comunes reguladas en el art. 515 CP.

Llegados a este punto, conviene recordar de nuevo que los arts. 571 y ss. CP establecían como finalidad *alternativa* la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública. Por ello, hay que considerar como terroristas tanto aquellas organizaciones o grupos que pretenden alterar el orden establecido, es decir, el actual sistema jurídico al que se refiere el art. 1 CE (= Estado social y democrático de Derecho), como aquellas otras que, con la finalidad última de afirmar el régimen democrático luchando precisamente contra las organizaciones que pretenden acabar con el mismo, tienen como fin inmediato la mencionada grave perturbación de la paz pública, bien por la utilización del armamento que poseen, bien por la concreta clase de delito de especial alarma que cometen; aspectos por sí mismos capaces de alterar esa normalidad de la convivencia ciudadana. En este último caso se está haciendo referencia al llamado «terrorismo de Estado», el cual, en el caso de España, hay que ponerlo en relación con las actividades de los GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación), organización terrorista creada, financiada (con fondos reservados) y armada por el Ministerio del Interior español en la primera mitad de la década de 1980 con la finalidad de responder mediante el terrorismo de Estado (lo que en su momento se conoció con el nombre de «guerra sucia») a la violencia terrorista de ETA.<sup>20</sup> Al hilo de lo explicado en el párrafo anterior resulta necesario hacer

20 Para un análisis de las actividades llevadas a cabo por los GAL, sobre todo en la década de 1980, véase: MIRALLES, Melchor/ONETTI, Antonio (2006): *GAL. La historia que sacudió el país*, Madrid: La Esfera de los Libros.