



Víctimas del terrorismo como colectivo en riesgo de exclusión: protección laboral y perspectiva de género*

por Rafael García-Purriños García

El riesgo de exclusión social constituye uno de los grandes desafíos de las sociedades democráticas avanzadas. Este término no viene referido exclusivamente a la carencia de recursos económicos, sino a un fenómeno multidimensional en el que se concitan factores personales, familiares, sociales y laborales que pueden situar a una persona o a un grupo de personas en una situación de desventaja estructural.

La exclusión implica una ruptura del vínculo con las instituciones, con la sociedad civil, con el mercado de trabajo y, en definitiva, con el ejercicio pleno de la ciudadanía. La normativa española en materia de empleo ha ido reconociendo esta realidad y viene diseñando mecanismos que protejan a aquellos colectivos que se configuran como especialmente vulnerables, y que, en consecuencia, requieren un tratamiento diferenciado para acceder en igualdad de condiciones al mercado laboral.

En este contexto se encuentran las víctimas del terrorismo, incluidas expresamente en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que en su artículo 51.1.g las define como uno de los colectivos de atención prioritaria dentro de las políticas activas de empleo.

La inclusión de este grupo no es casual: responde al reconocimiento de que el terrorismo no solo produce un daño físico o económico inmediato, sino que genera consecuencias de larga duración que afectan tanto a la persona directamente afectada como a su entorno familiar. De hecho, la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, en su artículo 2, reconoce como víctimas no solo a quienes han sufrido la acción violenta, sino también a sus familiares más cercanos, precisamente porque el impacto de un atentado trasciende a la víctima individual y afecta de manera directa a su inmediato círculo de convivencia. También los reconoce así la Directiva general sobre derechos de las víctimas de cualquier hecho delictivo: Directiva 2012/29/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que define el concepto de víctima de acto terrorista como “toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en particular lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causados por un delito de terrorismo, o

* La publicación es parte de la ayuda PID2023-147932OB-I00: HERRAMIENTAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS LABORALES DE MUJERES EN RIESGO DE EXCLUSIÓN, financiado por MCIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

el familiar de una persona cuya muerte haya sido directamente causada por un delito de terrorismo y haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona”.

El legislador, en este aspecto, ha sido consciente de que los actos de terrorismo constituyen una grave violación de “los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y son, además, un ataque directo a la propia democracia y el Estado de Derecho”¹. Por eso, la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo garantiza el establecimiento de servicios de apoyo a las víctimas “inmediatamente después del atentado terrorista y durante el tiempo que sea necesario”, apoyo que ha de ser emocional, económico, médico y jurídico.

Centrando nuestra atención en el ámbito laboral, el acto terrorista genera en las víctimas y sus allegados, importantes consecuencias.

En primer lugar, las secuelas psicológicas y sociales: sufrir un atentado, sea uno mismo, sea los familiares cercanos, puede dar lugar a trastornos emocionales graves, como estrés postraumático, ansiedad o depresión, que dificultan la reincorporación al trabajo o la búsqueda activa de empleo.

En segundo lugar, hay una percepción de estigmatización social: la víctima, por miedo o porque siente cierto rechazo, puede aislarse de su entorno, perdiendo contactos sociales y laborales que pueden resultar decisivos a la hora de acceder a nuevas oportunidades.

En tercer lugar, es habitual la necesidad de reubicación: muchas familias han tenido que abandonar su lugar de residencia por motivos de seguridad, lo que supone pérdida de empleo, cesación de proyectos empresariales y, en muchas ocasiones, la necesidad de comenzar desde cero en un contexto social desconocido.

A estas dificultades se suma el hecho de que, en no pocos casos, sobre todo en atentados que tienen como resultado la muerte o secuelas graves del cabeza de familia, esta se queda sin su principal sostén económico, profundizando en la vulnerabilidad y la exclusión social.

Ante esta situación, y dentro del marco europeo que venimos describiendo, el ordenamiento jurídico español (un país muy castigado por el terrorismo durante décadas) ha ido desarrollando un sistema integral de protección, que tiene como origen y fundamento la propia Constitución Española de 1978, que establece en su artículo 35 el derecho y el deber de trabajar, el libre acceso a la profesión u oficio y la no discriminación en el empleo por circunstancias personales o sociales.

Este mandato constitucional obliga a los poderes públicos a garantizar la igualdad real en el acceso al trabajo, lo que legitima la adopción de medidas de acción positiva para quienes, como los que se encuentran en las situaciones objeto de nuestro estudio, se encuentran en clara desventaja.

En este contexto, la Ley 29/2011 de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, reconoce expresamente en su Capítulo Segundo derechos laborales y de Seguridad Social de las víctimas del terrorismo, entre los que destacan la reordenación del tiempo de trabajo y la movilidad geográfica (artículo 33), a ser beneficiarios preferentes de bonificaciones y políticas activas de empleo (artículo 34), lo que incluye formación, orientación e inserción laboral, de acuerdo con los principios recogidos en la Ley 3/2023, de Empleo.

¹ DE HOYOS SANCHO, M, “Apoyo integral, protección y reconocimiento a las víctimas de terrorismo: perspectiva europea”, Revista de Estudios Europeos 85 (2025). Pág. 46.

El artículo 35 refuerza estos derechos en el empleo público (funcionarios y personal laboral al servicio de las administraciones).

Además, las disposiciones adicionales Tercera y Cuarta de esta ley, recogen la inclusión de “un programa de acción específico para las personas (...) que consten inscritas como demandantes de empleo”, que, en todo caso, habrá de incluir medidas para favorecer el emprendimiento, así como (DA 4ª) la adopción de medidas “conducentes a favorecer el acceso de las víctimas de terrorismo al empleo público”.

En desarrollo de lo señalado en esta ley, el Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, concreta estos derechos en su capítulo VI. De esta forma, el artículo 44 establece que las víctimas del terrorismo tienen derecho “A la reducción de la jornada de trabajo con disminución proporcional del salario o a la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de reordenación del tiempo de trabajo que se utilicen en la empresa, en los términos del artículo 37.7 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”, así como “A la movilidad geográfica, mediante el derecho preferente a ocupar otro puesto de trabajo, del mismo grupo profesional o categoría equivalente, que la empresa tenga vacante en cualquier otro de sus centros de trabajo, en los términos expresados en el artículo 40.3 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”.

Esta protección se amplía en los artículos siguientes, reconociendo el derecho a ser beneficiarias de bonificaciones en la contratación, así como a las medidas de inserción laboral (en condiciones que tengan en cuenta su situación física o psíquica) y a los programas especiales de empleo de la Ley 3/2023, de Empleo. También se recoge el mandato al Ministerio del Interior para que llegue a conciertos con empresas que faciliten este acceso al trabajo.

La atención integral que exige este colectivo, para evitar su exclusión social va más allá de lo laboral. Por eso, la Ley 29/2011 reconoce en sus artículos 9 y 10 el derecho a recibir una asistencia psiquiátrica y psicológica adecuada e inmediata y durante todo el tiempo que sea preciso, así como la asistencia sanitaria de urgencia y hasta que se adquiriera formalmente la condición de víctima con arreglo a los requisitos legales.

En consecuencia, las personas que hayan sufrido daños físicos tendrán derecho a que le sean resarcidos los gastos por tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas que guarden vinculación con las acciones terroristas, siempre que quede acreditada su necesidad y no se hallen cubiertos por el sistema público o privado de previsión al que esas personas se encuentren acogidas (art. 32 Ley 29/2011). Asimismo, las víctimas, amenazados y sus familiares o personas con quienes convivan, que sufran secuelas psicológicas derivadas de los actos de terrorismo que se hayan manifestado con posterioridad, puedan tener también derecho a la financiación del coste de la atención psicológica previa prescripción facultativa, con un límite de 3.600 euros por tratamiento individualizado, así como el apoyo psicopedagógico al alumnado que lo pueda necesitar (art. 34 Ley 29/2011)².

Esta asistencia, que va más allá de lo laboral, tiene indudables implicaciones en esta materia. Sin este acompañamiento, cualquier medida de inserción perdería su eficacia, pues las secuelas emocionales y físicas pueden bloquear cualquier intento de reincorporación laboral. De ahí la

² GARCÍA RODRÍGUEZ, M.J. “Reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo en España”, Tirant Lo Blanch, Valencia 2024. Pág.159

importancia de que las políticas de empleo estén coordinadas con los servicios sanitarios y sociales, así como con las asociaciones de víctimas, que realizan una labor esencial de acompañamiento y mediación.

Todo este reconocimiento de los derechos laborales se traslada a la Ley de empleo, que entre los colectivos vulnerables en riesgo de exclusión de atención prioritaria incluye expresamente en su art. 50.1, a las personas víctimas del terrorismo. Son beneficiarias, en consecuencia, de las medidas de fomento del empleo que introduce el RD-ley 1/2023 de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas (dirigida, según establece su artículo 1) a regular los incentivos destinados a promover la contratación laboral, así como otros programas o medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad financiados mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, o desarrollados mediante otros instrumentos de apoyo al empleo, y a las subvenciones públicas dirigidas a esta finalidad, para colectivos que la Ley de Empleo establece como especialmente vulnerables).

En este tema, como en muchos otros, y desde luego en todos los relacionados con la discriminación y la inclusión, hay que hacer referencia a la perspectiva de género. Las mujeres víctimas del terrorismo se enfrentan a una doble vulnerabilidad: la derivada de su condición de víctimas y la derivada de las desigualdades estructurales de género en el mercado laboral. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 11, establece que todos los poderes públicos deben integrar la igualdad de trato y de oportunidades en el diseño y ejecución de las políticas de empleo. Esto significa que, en el caso de las mujeres víctimas del terrorismo, las medidas deben ir acompañadas de programas de conciliación, de impulso a su incorporación en sectores tradicionalmente masculinizados y de protección frente a la discriminación indirecta.

Del mismo modo, el artículo 51 de la Ley 3/2023 de Empleo debe interpretarse en conexión con este principio de igualdad, reforzando la prioridad de acceso de las mujeres de este colectivo a itinerarios personalizados de inserción. La situación se agrava si las mujeres son, además, víctimas de violencia de género, y así, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, reconoce en su artículo 21 derechos laborales y prestaciones para las mujeres víctimas de violencia de género, incluyendo la movilidad geográfica, la reordenación del tiempo de trabajo y el acceso prioritario a programas de empleo.

En conclusión, la inserción laboral de las víctimas del terrorismo ha de cumplir una función reparadora que trasciende lo meramente económico. Un empleo estable y digno permite recuperar la autonomía personal, reconstruir la autoestima y reinsertarse en la vida social.

Sin embargo, todavía existen retos importantes. En primer lugar, la falta de visibilidad: las políticas de inserción laboral para víctimas del terrorismo son menos conocidas que las previstas para otros colectivos, lo que limita su efectividad. En segundo lugar, la coordinación institucional: se requiere una mayor integración entre los servicios de empleo, los servicios sanitarios y las asociaciones de víctimas, para evitar duplicidades o vacíos. En tercer lugar, la medida del éxito de las medidas: resulta imprescindible establecer indicadores de eficacia que permitan saber cuántas personas han accedido a empleo gracias a estas medidas y con qué grado de estabilidad. Por fin, y en quinto lugar, es imprescindible incorporar de manera efectiva la perspectiva de género para garantizar que las mujeres víctimas no sufran una doble exclusión, y que dispongan de medios adecuados para rehacer su vida en condiciones de igualdad y seguridad.

En conclusión, el marco normativo español ofrece un sistema sólido de apoyo a las víctimas del terrorismo en el ámbito laboral, pero debe seguir fortaleciéndose, tanto en su aplicación práctica como en su visibilidad.

El empleo es, en este sentido, no solo proporciona ingresos, sino que restaura la dignidad, la autonomía y la ciudadanía plena de las personas que han sufrido la violencia terrorista.

Rafael García-Purriños García

Profesor de Derecho del Trabajo. Universidad Católica de Murcia (España)