

**Expediente:** 3/2019

**Objeto:** Proposición de Ley Foral de Reconocimiento y Reparación de las víctimas por actos de motivación política promovidos por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

**Dictamen:** 8/2019, de 20 de febrero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 20 de febrero de 2019,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 15 de enero de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se solicita la emisión de dictamen, instado por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra mediante Acuerdo adoptado el día 14 de enero de 2019, sobre si la proposición de Ley Foral de Reconocimiento y Reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, contraviene la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la Sentencia 85/2018, de 19 de julio.

A la petición de dictamen se acompaña el texto de la solicitud de dictamen a propuesta de la A.P.E del Partido Popular de Navarra, los

acuerdos adoptados por la Junta de Portavoces y por la Mesa del Parlamento de Navarra al respecto, el texto de la proposición de Ley Foral y copia de la sentencia 85/2018, de 19 de julio, del Tribunal Constitucional, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad 37-2016, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos (en lo sucesivo, Ley Foral 16/2015).

Posteriormente, con fecha 29 de enero de 2019, tiene entrada en este Consejo de Navarra el acuerdo de 28 de enero, adoptado por la Mesa del Parlamento de Navarra previa audiencia de la Junta de Portavoces, por el que, en relación con la solicitud efectuada por el Consejo de Navarra de remisión del informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara sobre la adecuación de la proposición de Ley Foral de Reconocimiento y Reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos a la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la Sentencia 85/2018, “se acuerda: 1º Solicitar del Consejo de Navarra a la mayor brevedad la remisión del dictamen pedido por la Junta de Portavoces el 14 de enero de 2019. 2º Manifestar que la Junta de Portavoces solicitó de manera simultánea la emisión del informe de los Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo de Navarra. No obstante, habiéndose emitido el informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, con fecha de 28 de enero de 2019, no existe inconveniente para remitir el referido informe (9-19/DCN-00001)”.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter y alcance del dictamen**

El artículo 14.2 de la LFCN establece que el Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa, entre otros, por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente a instancias de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales.

En el presente caso, el dictamen ha sido solicitado por la Junta de Portavoces, por lo que el presente dictamen se emite con carácter facultativo, como lo dispone el artículo 14.2 de la citada LFCN.

El dictamen ha sido solicitado con carácter urgente, y en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 20 de enero de 2019 se reitera su emisión “a la mayor brevedad”. En relación con su carácter de urgente, el artículo 17 de la LFCN establece que “en los casos en que el órgano solicitante justifique la urgencia del expediente, el Consejo de Navarra podrá reducir el plazo hasta los quince días hábiles”. En el presente caso, aun cuando por parte de la entidad solicitante no se ha justificado la urgencia del expediente, este Consejo de Navarra emite el presente dictamen en el plazo más breve posible en atención a su régimen de funcionamiento y dedicación de los medios personales de los que dispone, debiendo significarse, además, que este Consejo viene considerando que su dictamen es el último a emitir, toda vez que como dispone el artículo 4.5 del Decreto Foral 90/2000 de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, “los asuntos dictaminados por el Consejo de Navarra no podrán ser remitidos a informe jurídico de ningún otro órgano u organismo de la Comunidad Foral de Navarra o de otra Administración Pública, incluido el Consejo de Estado”, debiendo acompañarse para su emisión “toda la documentación correspondiente a la cuestión consultada” (artículo 28.3 del mismo Reglamento).

En cuanto al alcance del presente dictamen, tal y como se precisa en el escrito de solicitud, se va a limitar al análisis de la adecuación del contenido de la proposición de Ley Foral a la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 19 de julio de 2018, en relación con la vigente Ley Foral 16/2015, sin hacer consideración alguna respecto al juicio de oportunidad y conveniencia de su regulación.

Para una mejor sistemática y comprensión del contenido del dictamen se analizará, en primer término, el contenido de la Ley Foral 16/2015, posteriormente examinaremos las argumentaciones que determinaron la decisión del Tribunal Constitucional de declarar la inconstitucionalidad de la

mayor parte de los preceptos de la citada Ley Foral y, por último, se realizará una valoración jurídica de si los criterios y la doctrina del Tribunal Constitucional son respetados por el texto de la nueva proposición de Ley Foral objeto de análisis.

### **II.2ª. La Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos**

El objetivo de la ley foral (artículo 1) era el de poner todos los medios para que las víctimas de motivación política fueran reconocidas como tales y, por tanto, como beneficiarias de los derechos de reconocimiento y reparación integral, para lo que todas las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra debían adoptar las medidas precisas para: a) esclarecer al máximo los hechos y documentar los casos existentes de una forma veraz y coherente, con el propósito de fijar la verdad de lo sucedido, b) reparar y rehabilitar a las víctimas de motivación política, c) evitar, hasta donde fuera posible, la situación de impunidad, d) impulsar el reconocimiento del daño causado por parte de las personas, organizaciones o instituciones que protagonizaron hechos violentos, e) fomentar los valores contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, f) promover el reconocimiento institucional y social de las víctimas.

El artículo 2 regulaba su ámbito de aplicación, precisando que se dirigía a reparar el daño grave contra la vida o la integridad de las personas que hubieran tenido como consecuencia el fallecimiento o la producción de lesiones graves o permanentes, en el contexto de violencia de motivación política desde el 1 de enero de 1950, siendo de aplicación a las personas físicas que hubieran sufrido daños en Navarra o que, ostentando la condición política de navarros, los hubieran sufrido fuera de la Comunidad Foral y no hubieran sido objeto de reparación por otras instituciones. El apartado 3 del artículo 2, señalaba que tendrían la consideración de agresiones, atentados o vulneraciones graves de los derechos humanos aquellos que hubieran tenido como consecuencia el fallecimiento de la persona afectada o la producción de lesiones graves o permanentes y, el

apartado 4, indicaba que los conceptos de tortura, malos tratos y tratos inhumanos o degradantes serían interpretados conforme al artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El artículo 3 regulaba la Comisión de Reconocimiento y Reparación compuesta por nueve miembros, personas con suficiente cualificación y experiencia profesional, independientes y con alto prestigio social y moral, que se encargaría de la fijación e investigación de los hechos con base en instrumentos y protocolos internacionales homologados, al margen de toda interferencia en el plano penal, precisando que en aquellos casos en los que no hubiera una sentencia aclaratoria de la autoría de los hechos, la Comisión determinaría de forma veraz y coherente una interpretación que esclareciera lo sucedido y así se determinarían las personas beneficiarias de los derechos que la ley foral contemplaba.

El apartado 6 del precepto establecía la obligación de todas las personas públicas y privadas, relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la Comisión, de prestarle la colaboración que les fuera requerida, suministrando datos, compareciendo personalmente o mediante representante autorizado para responder directamente de los requerimientos de información, pudiendo mantener las relaciones que estimase necesarias con cualquier autoridad y sus agentes, así como intercambiar informaciones y recibir las colaboraciones de organismos y entidades públicas o privadas.

Los acuerdos de la Comisión se debían adoptar por mayoría de sus miembros, dejando constancia de las razones y motivos de los votos particulares.

El artículo 4 regulaba el procedimiento a seguir con las solicitudes de reconocimiento de las víctimas, indicando que se dirigirían al departamento de la Administración de la Comunidad Foral competente para ello, solicitud que debería contener una descripción de los hechos, pudiendo aportar la documentación que se considerase conveniente a tal fin. La petición se trasladaría a la Comisión para su examen y, en el plazo máximo de un año,

debería elevar una propuesta de resolución vinculante al departamento competente, aceptando o rechazando la solicitud.

El artículo 5 regulaba los efectos de la declaración como víctima, señalando que tendrían reconocidas indemnizaciones económicas por daños físicos, psicológicos o materiales estando, a tal fin, a lo dispuesto en la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo y normativa de desarrollo.

El artículo 6 establecía que, al final del mandato, la Comisión elaboraría dos informes globales, el primero referido al periodo comprendido desde el 2 de enero de 1950 hasta el 28 de diciembre de 1978 y el segundo desde esa fecha; informes que se presentarían ante el Parlamento de Navarra para su debate y aprobación. Los mencionados informes debían contener como mínimo, la cuantificación solvente y veraz del número de atentados, agresiones, torturas o cualquier otra vulneración de los derechos humanos producidos en Navarra o sufridos por personas domiciliadas en Navarra, y una verificación de la credibilidad de las denuncias mediante el método del Protocolo de Estambul.

En los artículos 7 y 8 se establecía que, en el marco del programa anual de Educación para la Paz y los Derechos Humanos, se tendrían en cuenta los objetivos y principios contenidos en la Ley Foral y que el Gobierno de Navarra pondría en marcha ciclos, cursos, seminarios o congresos para la información y reflexión en torno a la importancia de las violaciones de los derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política.

El texto legal se completaba con cuatro disposiciones adicionales: la primera establecía que en el primer año de vigencia del texto el Gobierno de Navarra, en colaboración con el Parlamento de Navarra y los Ayuntamientos, realizaría un acto de homenaje a las víctimas que contendría una declaración de restablecimiento de la dignidad y una disculpa pública. La segunda facultaba al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones de desarrollo para la adecuación a sus objetivos de las indemnizaciones y ayudas previstas en la Ley Foral 9/2010, introduciendo las modulaciones que resultasen precisas. La disposición adicional tercera contemplaba la

publicación y difusión de los informes elaborados por la Comisión de Reconocimiento y Reparación, y la cuarta establecía la financiación de la Comisión con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra y la cesión de un espacio físico y medios materiales para el desempeño de su labor.

La Ley Foral 16/2015, contenía una disposición transitoria estableciendo la fecha de constitución de la Comisión y contemplaba la realización de un homenaje a las víctimas objeto de la ley al fin del mandato de la misma, que contendría una declaración similar a la establecida en la disposición adicional primera.

El texto legal finalizaba con su disposición final que establecía su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

### **II.3ª. La Sentencia 85/2018, de 19 de julio del Tribunal Constitucional**

La sentencia 85/2018, de 19 de julio del Tribunal Constitucional, aun cuando con un importante número de votos particulares discrepantes con la opinión mayoritaria, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y declaró *“que los artículos 1.2, apartados a, c y d; 2; 3; 4; 5; 6, disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta y disposición transitoria única de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, son inconstitucionales y nulos”*.

La sentencia, en su fundamento jurídico 3, reconoce que la regulación de la condición de víctimas de situaciones concretas de violencia y la asociación al reconocimiento de tal condición de ciertos derechos es algo que se contiene en diversas normas tanto estatales como autonómicas, citando a tales efectos: la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura; la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral de las víctimas del terrorismo y, a nivel foral, la Ley Foral 33/2013, de 26 de

noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936, y la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo.

Tras ese reconocimiento, el Tribunal Constitucional precisa que *“sin embargo, la Ley Foral 16/2015, se diferencia de las anteriores en que atribuye a la Comisión que crea, funciones de averiguación y fijación de hechos delictivos a los efectos de reconocer la condición de víctima”*. A continuación, el Tribunal Constitucional analiza pormenorizadamente la regulación de la Comisión, con competencia directa en cuanto a la fijación e investigación de hechos (artículo 3.1); hechos que se definen como las agresiones, atentados o vulneraciones graves de los derechos humanos que hayan tenido como consecuencia el fallecimiento o la producción de lesiones graves o permanentes (artículo 2.3). Tales conductas son, a juicio de la sentencia, *“conductas que están fijadas como delitos en el Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, independientemente de que tales hechos hubieran prescritos o no pudieran ser perseguidos por otras causas legales”*. Añade, que las solicitudes que se dirijan a la Comisión serán consideradas como denuncias [artículo 6.2.b)] y darán lugar a la puesta en marcha de las investigaciones tendentes a la *“fijación e investigación de la credibilidad de las denuncias”* [artículos 3.1. y 6.2.b)]. Las investigaciones de la Comisión tienen por finalidad en caso *“de que no existiera una sentencia aclaratoria sobre la autoría de los hechos, determinar de forma veraz y coherente una interpretación que esclarezca lo sucedido”*, para que *“así se determinen las personas beneficiarias de los derechos contemplados en esta ley foral”* (artículo 3.1.).

A partir del análisis de las funciones de la Comisión, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 4, afirma que:

*“la Comisión, en definitiva, investiga y verifica por sí misma hechos que podrían ser delitos conforme a lo previsto en el Código Penal y solo después de hacerlo eleva propuesta de reconocimiento o denegación de las solicitudes de las que conoce. Este elemento es imprescindible para ponderar adecuadamente lo que también se ha alegado respecto a la protección de las víctimas y su asistencia, normativa que no*



*siempre requiere, para el reconocimiento de aquella condición y de los beneficios y ayudas asociados, que haya recaído un pronunciamiento penal de condena. Así es, en efecto, pero lo que aquí se discute no es tanto que la condición de víctima se reconozca, y los beneficios correspondientes se dispensen, sin que haya habido un pronunciamiento penal firme, sino que sea la propia Comisión la que, a fin de proponerlos o no, lleve a cabo una indagación y verificación de un hecho, en principio, criminal. Es indiscutido que las acciones investigadas por la Comisión y que desencadenan los resultados indemnizables de muerte o lesiones, caracterizadas en la norma como fruto de vulneraciones de derechos humanos y, singularmente, de torturas o tratos inhumanos o degradantes, pueden ser constitutivos de delito”.*

A continuación, el Tribunal Constitucional realiza otra importante delimitación del objeto de la controversia, al precisar que:

*“En el examen de dicha queja ha de advertirse que no se cuestiona la validez de las medidas de reconocimiento y reparación de víctimas que puedan ser adoptadas por los poderes públicos, aunque, como luego se verá, tales medidas están sujetas a límites. En lo que ahora importa, no hay inconveniente alguno, en términos constitucionales, en la configuración de una actividad administrativa tendente a la acreditación de hechos a los que se vincula la producción de un resultado dañoso para, a partir de ahí, articular los correspondientes mecanismos de reparación o compensación en favor de los perjudicados. El nexo causal entre hecho y daño se configura como presupuesto de un sistema asistencial fijado en favor de determinadas personas, netamente diferenciado de la depuración de eventuales responsabilidades penales por dichos hechos. Así, las actuaciones públicas que procuran la protección de las víctimas y su asistencia no han de orientarse prioritariamente a la investigación de posibles ilícitos penales, ni a la identificación y eventual castigo de sus autores, sino, más precisamente, a la fijación del nexo causal entre determinados hechos, la producción del resultado dañoso y la situación de necesidad o atención de la que se hace merecedora determinada persona, en tanto que ha sufrido las consecuencias de los mismos”.*

En el Fundamento jurídico 5, el Tribunal Constitucional, con referencias al texto constitucional y a su propia doctrina, proclama que *“los órganos judiciales integrados en la jurisdicción penal son órganos constitucionalmente determinados para conocer de las infracciones penales y ejercer la potestad punitiva estatal..., lo que plasma la competencia*

*exclusiva de ese orden jurisdiccional en el conocimiento de los hechos constitutivos de infracción penal. Esta competencia se desarrolla en el tiempo desde la instrucción de las primeras diligencias (artículo 12 y sig. LECrim) hasta la fase de ejecución de la sentencia (arts. 983 a 999 LECrim). Tratándose de infracciones penales, la capacidad para investigarlas a partir del momento en que aparecen indicios de que se ha producido un hecho delictivo corresponde, por tanto, a la autoridad judicial y, en su caso, al Ministerio Fiscal (art. 124 CE) auxiliados por la policía judicial en sus funciones de indagación del delito bajo la dependencia de jueces, tribunales y el Ministerio Fiscal (art. 126 CE)”.*

*A raíz de ello, en el fundamento jurídico 6, tras reiterar que “no se discute en esta sentencia el reconocimiento administrativo, en cuanto tal, de la condición de víctima y los modos de reparación del daño causado, sino que ello se haga a resultas de una investigación y fijación extrajudiciales de hechos que pudieran ser delictivos y cuya verificación quedaría acreditada [la Ley persigue, en general, «fijar la verdad de lo sucedido»: art. 1.2 a)]. Estas facultades para la investigación y verificación estarían al servicio de la formulación de propuestas en orden al reconocimiento o no de la condición de víctima, pero ni la finalidad asistencial o protectora es la única que la Ley Foral persigue ni ese objetivo, por sí solo inobjetable, desplaza a un segundo plano la trascendencia, desde la perspectiva de la constitucionalidad, de aquellas funciones que se relacionan con la indagación y comprobación del hecho en sí. La situación es más bien la contraria: el legislador foral ha procurado articular un cauce para el reconocimiento de víctimas, pero de manera mediata o derivada, esto es, solo a partir o como consecuencia de la ordenación de un procedimiento, autónomo y acabado en sí mismo, para la investigación y esclarecimiento de hechos que son ilícitos penales.*

*Por tanto, el Tribunal entiende que la configuración por el legislador foral de una comisión llamada a la «investigación» y «fijación» de hechos o conductas constitutivas de delito, al margen, por entero, del Poder Judicial y con potestad, incluso, para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal es contraria a la Constitución. Y lo es porque las previsiones orientadas al reconocimiento, protección y resarcimiento de las víctimas se*

*articulan a través de un mecanismo, la comisión instituida en la Ley Foral, que lleva a cabo una genuina labor de averiguación de hechos calificados como delitos ante la existencia de denuncias o reclamaciones singulares. Dicha conmixción de funciones, identificación y protección de la víctima así como investigación de hechos que podrían ser constitutivos de delito, hace que la Ley Foral supere los límites constitucionales antes mencionados, menoscabe con ello la plenitud de la jurisdicción penal al respecto y vulnere el artículo 117 CE. No cabe confundir cometidos públicos de carácter asistencial con los que son propios de la investigación de conductas delictivas bajo la dirección y con la tutela del Poder Judicial. La potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría corresponde, en exclusiva, a los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional. El hecho de que la fijación de hechos delictivos por parte de la referida comisión tenga lugar a los solos efectos del resarcimiento de las víctimas, no elimina las eventuales consecuencias penales de tales hechos ni modifica el carácter jurisdiccional de las funciones de investigación y averiguación referidas”.*

El Tribunal Constitucional añade que no son posibles en nuestro Estado de Derecho (artículo 1.1. CE) actuaciones del poder público directa y específicamente dirigidas a la investigación criminal si no se realizan bajo la dirección o el control inmediato del Poder Judicial y por el Ministerio Fiscal y que, tampoco son constitucionalmente admisibles excepciones legislativas a la dirección o al control por el Poder Judicial de las investigaciones de delitos, lo que le lleva a concluir que:

*“el sistema articulado por el legislador foral no se ajusta a los parámetros que se han expuesto y ha sobrepasado con ello los límites constitucionales, al atribuir a la comisión que crea la ley impugnada, la potestad de investigar y apreciar en plenitud por sí misma, al margen del Poder Judicial y sin vocación alguna a la institución del proceso, hechos en apariencia delictivos. Se ha venido a establecer un procedimiento de investigación sustraído al Poder Judicial, que podría desplegarse incluso en caso de resoluciones judiciales firmes. La norma no contiene previsión alguna que evite la coincidencia material entre hechos susceptibles de ser investigados penalmente con la indagación acerca de lo que considera hechos determinantes de daño indemnizable. Tal procedimiento de indagación pública, con la*

*consiguiente sujeción a ella de cualesquiera personas (art. 3.6), y la pretensión de presentar como verdad jurídica sus resultados [arts. 3.1 y 7 y 6.2 b), en relación con el artículo 1.2 a)], son incompatibles, en tanto que los suplanta, con la dirección o el control que corresponde al Poder Judicial en la averiguación del delito y en el descubrimiento del delincuente, con el riesgo añadido de conculcar derechos fundamentales de todos cuantos pudieran verse sometidos o expuestos al escrutinio de la Comisión y a su «fijación ... de los hechos» (art. 3.1). Se interfiere así con el sistema de justicia penal constitucionalmente configurado y se menoscaba el principio de reserva de jurisdicción consagrado en el artículo 117 CE, vinculado al adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento del propio y fundamental papel que la Constitución les atribuye.*

*Por otra parte, los preceptos que enjuiciamos dejan abierta la posibilidad de que tanto en la «investigación» como en la ulterior «fijación» de los hechos se identifiquen como posibles autores de los mismos (o como sus autores, sin más) a personas determinadas o a otras cuya identidad resulte determinable a partir de lo actuado, con la infracción de las mínimas garantías procesales exigibles. Es cierto que la norma no persigue directamente el esclarecimiento de los hechos desde la perspectiva de la autoría. Pero el legislador foral no descarta que la «fijación ... de los hechos» pueda llegar a incluir, de no existir «una sentencia aclaratoria de la autoría» (art. 3.1), la individualización de «las personas ... que protagonizaron» aquéllos [art. 1.2 d)], porque uno de sus objetivos es «[e]vitar, hasta donde sea posible, la sensación de impunidad y frustración penal» [art. 1.2 c)]. Desde otro punto de vista, una cierta indagación sobre la autoría es, en el planteamiento de la Ley Foral, indispensable ya que es presupuesto del reconocimiento de la condición del víctima que el hecho causante pueda ser atribuido a «grupos de extrema derecha o funcionarios públicos»».*

Con base en los argumentos anteriores, el Tribunal Constitucional concluye señalando que “la regulación de las competencias y funcionamiento de la Comisión comporta la atribución a este órgano ad hoc de una función materialmente jurisdiccional, con lo que se invaden unas funciones que, en exclusiva, corresponden a la autoridad judicial (art. 117 CE), en su caso al Ministerio Fiscal (artículo 117 CE), en su caso al Ministerio Fiscal (art. 124 CE) y a la Policía Judicial (art. 126 CE), dado que, como hemos indicado anteriormente, las conductas a las que se refiere el ámbito de actuación de la Comisión se encuentran tipificadas en el Código Penal”, añadiendo que “la inconstitucionalidad debe predicarse de aquellos

*preceptos que, directa o indirectamente, se relacionan con el funcionamiento y atribuciones de la Comisión, lo que sucede con los artículos 1, 2, apartados a, c y d); 2; 3; 4; 5; 6, disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta y disposición transitoria única”.*

Para finalizar el análisis del contenido de la sentencia 85/2016 del Tribunal Constitucional, es necesario precisar que termina señalando que “*el pronunciamiento anterior hace innecesaria la consideración de otras tachas de inconstitucionalidad expuestas en la demanda*” y que, por ello, “*no se entra a examinar el resto de infracciones constitucionales esgrimidas, tanto de derechos fundamentales (art. 18 y 24 CE), como de títulos competenciales que el Estado considera invadidos (arts. 149.1.5, 6 y 18)*”.

#### **II.4ª. Breve análisis del contenido normativo de la proposición de Ley Foral de Reconocimiento y Recuperación de las víctimas por actos de motivación política provocado por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos**

La proposición de Ley Foral que se somete a nuestro análisis contiene una extensa exposición de motivos en la que se referencian los avances realizados en los últimos años, tanto a nivel del ordenamiento jurídico estatal como del foral, encaminados a la reparación y reconocimiento hacia las víctimas de diferentes episodios trágicos de nuestra historia en relación con actos violentos y de terrorismo por motivaciones políticas.

Así, se cita la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, conocida como “Ley de Memoria Histórica”; el Real Decreto 1803/2008, que regula las condiciones y el procedimiento para el abono de las indemnizaciones reconocidas en la Ley 52/2007; la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a la víctimas del Terrorismo y; en el ámbito de nuestro ordenamiento foral, la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo; y la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las

ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936.

Igualmente, la exposición de motivos realiza un análisis de algunas de las disposiciones desarrolladas en el ámbito internacional, comenzando con la Declaración de los Derechos Humanos aprobada en 1948; el Convenio nº 116 del Consejo de Europa, de 24 de noviembre de 1983, sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos; la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril, que impone a los Estados miembros la obligación de establecer un régimen de indemnizaciones para las víctimas de delitos violentos; la Resolución 9/11, del Consejo de Derechos Humanos, sobre el Derecho a la Verdad en la que reconoce la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para la protección de los derechos humanos; y la Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobando los “principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.

La exposición de motivos indica que, “en este contexto de derecho internacional, estatal, autonómico y foral, implantados con la finalidad de reconocer y reparar en lo posible a las víctimas de delitos violentos y de terrorismo por motivaciones políticas, se considera ahora la necesidad de aprobar la propuesta de Ley Foral para dar amparo a un conjunto de víctimas de vulneraciones de derechos humanos que hasta ahora no encontraban acomodo en la legislación previa. Se instituye así, con la norma, un procedimiento administrativo al objeto de adoptar medidas administrativas de reconocimiento y reparación de las víctimas delimitadas en su ámbito de aplicación”, precisando que “la presente Ley Foral no tiene, en ningún caso, finalidad punitiva, y respeta con plena garantía el deber de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales. El derecho a la verdad configurado en la presente Ley Foral se sustenta en el conocimiento, documentación y determinación de los hechos que coadyuven a la resolución de los expedientes administrativos y favorezcan el

reconocimiento y la reparación de las víctimas de vulneración de Derechos Humanos por actos de motivación política”.

La proposición de Ley Foral, tras establecer su objeto y delimitar su ámbito subjetivo, temporal y territorial (artículos 1 a 4), en el artículo 5, regula los “principios de actuación” a los que se deberán sujetar las actuaciones y el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de víctima y de los derechos a ella asociados, destacando la regulación del “principio de colaboración interinstitucional” que conlleva (artículo 5.1.) que todas las instituciones y entidades públicas deberán suministrar, en tiempo y forma, todos los datos que les sean solicitados y facilitarán la colaboración, tanto de las autoridades como del personal técnico, que sea preciso para la determinación de los hechos y la resolución de los expedientes.

Tras referirse a los principios de celeridad, no discriminación y participación social, se reconoce y regula el “principio de garantía de los derechos de terceras personas” indicando que los expedientes administrativos que se tramiten no podrán suponer, en ningún caso, vulneración ni afcción a las garantías jurídicas y constitucionales de terceras personas, y el “principio de subsidiaridad” del procedimiento administrativo respecto del penal, precisando que el procedimiento administrativo que la Ley Foral establece está sujeto a la ausencia de finalidad punitiva y respetará con plena garantía los deberes y obligaciones de abstención, concurrencia y sujeción en los pronunciamientos judiciales.

La proposición de Ley Foral, tras regular en el capítulo II, artículos 6 a 8, el derecho a la verdad, al reconocimiento y a la reparación, dedica el capítulo III, artículos 9 a 12, al procedimiento administrativo para la declaración de víctimas y reconocimiento de derechos, preceptos que constituyen el elemento central y fundamental de la norma para enjuiciar su adecuación a la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la sentencia 85/2018.

El procedimiento se iniciará mediante solicitud formulada por las personas a las que se refiere el ámbito subjetivo de la Ley Foral, estando

igualmente legitimadas las personas o entidades que hayan podido tener conocimiento directo y riguroso de los hechos que la motiven, solicitudes que se dirigirán al departamento de la Administración Foral competente en la materia quien la trasladará a la Comisión de Reconocimiento y Reparación, órgano colegiado independiente destinado a valorar las solicitudes presentadas (artículo 13.1). Las solicitudes deberán contener una descripción detallada de los hechos y podrán ir acompañadas de cuanta documentación e informes se consideren oportunos, “sin perjuicio de las actuaciones y gestiones que pueda realizar la Comisión para la documentación y acreditación de los mismos” (artículo 9.3).

Recibida la solicitud, la Comisión en el plazo de un mes resolverá sobre la admisión a trámite y, en tal caso, podrá escuchar a la persona solicitante, recabar antecedentes o informes en departamentos, organismos y registros públicos de la Administración Foral, solicitar información a otros organismos o entidades públicas o privadas, con respeto a los límites fijados por la legislación en materia de transparencia y protección de datos, solicitar testimonio de quienes pudieran tener conocimiento de los hechos y pudieran aportar información relevante y “llevar a cabo cuantas actuaciones estime precisas en orden al mejor estudio y comprobación de los hechos, circunstancias y consecuencias aducidas, y a una mejor resolución de la solicitud presentada”.

El apartado 3, del artículo 10, establece la obligación de las entidades públicas y privadas de prestar colaboración a la Comisión cuando sean requeridas para ello y el apartado 4 faculta a la Comisión para mantener las relaciones que estime necesarias con cualquier autoridad o sus agentes, así como intercambiar informaciones y recibir la colaboración de otros organismos.

El artículo 11 regula la resolución de las solicitudes, indicando que a la luz de la documentación y de los elementos de prueba practicados “La Comisión elaborará un informe motivado de cada solicitud presentada en el que se analizará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el ámbito de aplicación de la ley, realizará un resumen de los hechos que ocasionaron



la vulneración de los derechos humanos de la víctima que considere probados e incluirá una valoración sobre la relación de causalidad entre los hechos y los perjuicios acreditados, detallando los medios de prueba en los que se fundamenta y propondrá en su caso, la declaración de víctima, a los efectos de esta Ley, así como las medidas reparadoras que considere oportunas”. El informe, que deberá ser elaborado en el plazo de año, se elevará al departamento competente de la Administración Foral que, en el plazo máximo de tres meses, dictará la correspondiente Resolución reconociendo la solicitud o desestimándola, notificándola al interesado y determinando, en su caso, los derechos que se deriven del reconocimiento como víctima, conforme a lo que establece el artículo 12.

En el capítulo IV de la proposición se regula la creación, composición, organización, funcionamiento y medios personales, materiales y económicos de la Comisión de Reconocimiento y Reparación, contemplando el artículo 18 que la Comisión anualmente elaborará y publicará una memoria dando cuenta de las solicitudes recibidas, los trabajos realizados y las propuestas de resolución emitidas, memoria que será presentada ante la Comisión competente en materia de paz, convivencia y derechos humanos del Parlamento de Navarra.

El capítulo V, aunque por error se vuelve a graficar como IV, se dedica al “fomento de la cultura de la paz y la convivencia”, precisando el artículo 19 que la Comisión remitirá al organismo competente en materia de paz, memoria y convivencia las memorias anuales y que, con base en ellas, tal organismo elaborará en el plazo de cuatro años desde la constitución de la Comisión dos informes globales, el primero referente al periodo comprendido desde el 2 de enero de 1950 hasta el 28 de diciembre de 1978, y el segundo desde esa última fecha hasta nuestros días, informes que se presentarán ante el Parlamento de Navarra; además se prevén actuaciones de educación para la paz y la convivencia y actuaciones de sensibilización en torno a la gravedad e importancia de las vulneraciones de los derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política.

La proposición de Ley Foral culmina con tres disposiciones adicionales que regulan los medios personales y materiales que deberán ponerse a disposición de la Comisión con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra y se faculta al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario, una disposición derogatoria de la vigente Ley Foral 16/2015, y una disposición final regulando la entrada en vigor de la norma.

#### **II.5ª. Análisis de la adecuación de la proposición de Ley Foral de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos a la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la sentencia 85/2018, de 19 de julio**

La proposición de Ley Foral, ahora objeto de dictamen, en su exposición de motivos, establece como principio regulador el denominado “derecho a la verdad” que se sustenta en el conocimiento, documentación y determinación de los hechos que coadyuvan a la resolución de los expedientes administrativos y favorezcan el reconocimiento y la reparación de las víctimas de vulneraciones de Derechos Humanos por actos de motivación política, advirtiendo que, en ningún caso, la proposición normativa tiene finalidad punitiva y respeta con plena garantía el deber de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales”.

La regulación normativa que contiene la proposición, a diferencia del texto de la Ley Foral 16/2015, fortalece el carácter administrativo del procedimiento para el reconocimiento de la condición de víctima y rehúye de la utilización de terminología de carácter penalista. Así, el artículo 1.2 incide tanto en el carácter administrativo del procedimiento de reconocimiento de las víctimas como en las medidas de amparo que se adopten. Al regular su objeto, desaparecen las alusiones al “propósito de fijar la verdad de lo sucedido”, a “evitar, hasta donde sea posible, la sensación de impunidad y frustración penal” que contenía el artículo 1 de la Ley Foral 16/2015; consideraciones que llevaron a la sentencia del Tribunal Constitucional a afirmar que “la finalidad asistencial o protectora (no) es la única que la Ley Foral persigue”.

Del mismo modo, la proposición de Ley Foral, a diferencia del contenido de la Ley Foral 16/2015, rehúye utilizar términos que fueron considerados por la sentencia 85/2018, como conductas tipificadas como delitos en el Código Penal, omitiéndose, las referencias del texto legal anterior a los conceptos de “tortura, malos tratos, tratos inhumanos o degradantes” que debían ser interpretados conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Desaparece la referencia a que la Comisión de Reconocimiento y Reparación tendrá competencia para “la investigación de los hechos con base en instrumentos internacionales homologados, como el Protocolo de Estambul”, y a que “en caso de que no existiera una sentencia aclaratoria sobre la autoría de los hechos, se determinará de forma veraz y coherente una interpretación que esclarezca lo sucedido”, aunque en el artículo 5.1.a) continúa señalándose que, en virtud del principio de colaboración interinstitucional, todas las instituciones y entidades públicas de Navarra deben facilitar y favorecer al máximo el análisis y documentación de las vulneraciones de derechos humanos para que pueda fijarse de forma rigurosa una verdad material sobre la que basar las resoluciones administrativas procedentes que han de dar cauce a esta ley.

La regulación del procedimiento de reconocimiento de la condición de víctima se adecua más a la terminología del procedimiento administrativo, obviando referencias terminológicas a la expresión “investigación” en la labor de la Comisión, sustituyéndola por la de “valorar” las solicitudes (artículo 13.1) precisando que, tras realizar un resumen de los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos humanos que considere probados, incluirá una valoración sobre la relación de causalidad entre los hechos y los perjuicios acreditados...”.

La proposición modifica, igualmente, de forma sustancial, la regulación que contenía la Ley Foral 16/2015, sobre el contenido de los informes y conclusiones que debía elaborar la Comisión al final de su mandato,

desapareciendo las referencias a la “cuantificación solvente y veraz del número de atentados, agresiones, torturas o cualquier otra vulneración de los derechos humanos..., una verificación de la credibilidad de las denuncias mediante el método del Protocolo de Estambul” (artículo 6.2.a y b), para indicar ahora (artículo 18) que “la Comisión elaborará y publicará una memoria, en la que dará cuenta de las solicitudes recibidas, los resultados de los trabajos realizados, la situación de los expedientes y las propuestas de resolución emitidas...”.

En definitiva, la proposición de Ley Foral, a juicio de este Consejo de Navarra, remarca el carácter administrativo del procedimiento de acreditación y declaración de víctima a efectos del otorgamiento de las medidas de reparación que se instituyen a quienes sufrieron vulneración de derechos humanos por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos por causas de motivación política y, en comparación con el contenido y regulación de la Ley Foral 16/2015, su finalidad asistencial, liberando al texto actual de referencias directas que podrían ser consideradas como intromisiones en la esfera jurisdiccional reservada en exclusiva a los órganos del Poder Judicial.

En este sentido, la regulación que contiene la proposición sometida a nuestro dictamen pretende aproximarse, más que lo hacía la Ley Foral 16/2015, a las previsiones que contiene la Ley 29/2011, de 22 de diciembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo y la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo, en orden al reconocimiento de la situación de víctimas, por actos terroristas, mediante decisiones administrativas que no conlleven o prejuzgan decisiones o intervenciones de los órganos jurisdiccionales competentes en materia de derecho penal, ni en la labor de investigación que en relación con ellos puedan realizar el Ministerio Fiscal o la Policía Judicial.

Ahora bien, el hecho de que la proposición de Ley Foral haya adecuado el rigor del texto normativo, modificando la redacción de los preceptos que determinaron la declaración de inconstitucionalidad recogida en la Sentencia 85/2018, no conlleva que pueda confirmarse, con las

debidas garantías, que la proposición de Ley Foral no incurra en riesgo de ser declarada parcialmente inconstitucional.

En efecto, como reconoce el informe emitido por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra de 25 de enero de 2019, a pesar de las cautelas que establece el artículo 5 en cuanto a la subsidiaridad del procedimiento administrativo respecto del penal, fortalecida por la referencia que la propia exposición de motivos realiza a la ausencia de finalidad punitiva del reconocimiento de la condición de víctimas y el respeto pleno a las garantías del deber de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales, la realidad es que la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en el fallo de la sentencia 85/2018, así como en el Auto 130/2017, de 3 de octubre, que suspendió los preceptos de la Ley 12/2016, de 28 julio, del País Vasco, sobre reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999, cuestiona que la labor de investigación de la Comisión pueda abarcar a hechos que pudieran constituir ilícitos penales.

La Sentencia 85/2018 no cuestiona que la condición de víctima se reconozca por una decisión administrativa sin que haya habido un pronunciamiento penal firme, “sino que sea la propia Comisión la que, a fin de proponerlos o no, lleve a cabo una indagación y verificación de un hecho, en principio, criminal (...), la intervención pública para la protección de las víctimas podría ser anterior, simultánea o posterior a la iniciación, sustanciación y conclusión del proceso penal (...), pero el límite a estos efectos consiste en que el hecho lesivo no fuera delictivo y que se preserve en todo caso la preeminencia de la jurisdicción penal en la investigación y persecución de conductas que si lo fueran” sin que, por otra parte, “el hecho de que la fijación de hechos delictivos por parte de la referida Comisión tenga lugar a los solos efectos del resarcimiento de las víctimas, no elimina las eventuales consecuencias penales de tales hechos, ni modifica el carácter jurisdiccional de las funciones de investigación y averiguación referidas” y, todo ello, “con independencia de que esos hechos hubieran

prescrito en algún caso o pudieran no ser perseguibles por cualquier otra causa legal”.

Como se puede comprender, el mantenimiento, en tales términos, de la doctrina constitucional recogida en la sentencia 85/2018, hace muy difícil la elaboración de una norma legal que pretenda asociar el reconocimiento de la condición de víctimas, a efectos de reparación, a aquellas personas que sufrieron vulneración de los derechos humanos como consecuencia de acciones violentas de grupos de extrema derecha o funcionarios públicos por causas de motivación política y que les hubiera causado un perjuicio a su vida o a su integridad física, psíquica, moral, sexual o material (artículo 2), y cuyo reconocimiento surja tras la instrucción de un procedimiento administrativo que termina con una propuesta de resolución por parte de la Comisión ya que, prácticamente en su totalidad, tales actuaciones de vulneración de derechos humanos tendrán su causa u origen en conductas constitutivas de delitos en diferentes tipificaciones y grados de autoría.

Precisamente, estos motivos fueron, entre otros, los que fundamentaron los votos particulares a la sentencia. Así, en el voto particular del Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, se mantiene que “una supuesta exclusividad jurisdiccional en la investigación de ilícitos penales solo es constitucionalmente predicable cuando tiene carácter instrumental para el ejercicio de la función punitiva respecto del responsable del hecho, pero no cuando es instrumental para el ejercicio de cualquier otra función o potestad que, como las de restauración de la legalidad, resarcitorias o asistenciales, legítimamente pueden haber sido atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales o a la Administración Pública”. El voto particular considera que de la posición mayoritaria, se derivaría la radical consecuencia de que ante “la inexistencia, por cualquier causa, de la posibilidad de investigación de un hecho delictivo por parte del orden penal deriva(ría) una suerte de prohibición constitucional absoluta de investigar esos hechos para el cumplimiento de cualquier otra función legítimamente atribuida a otros órdenes jurisdiccionales o a otros poderes de Estado, (lo que) carece... de todo fundamento constitucional”.

El voto particular, tras reconocer la proliferación de normas jurídicas en el derecho internacional y nacional que habilitan y obligan a la investigación de hechos delictivos al margen del orden jurisdiccional penal para el cumplimiento de funciones no atributivas de responsabilidad, incluida la posibilidad reconocida por el artículo 76 de la CE de la creación de comisiones de investigación de hechos delictivos, considera que “una posición como la mantenida por la opinión mayoritaria y reflejada en la sentencia sobre la existencia de un supuesto principio constitucional de reserva jurisdiccional del orden penal en la investigación de delitos determinaría que quedase vedada la posibilidad de que la Administración pública pudiera desarrollar esa labor prestacional sin que previamente hubiera existido un pronunciamiento de la jurisdicción penal sobre la existencia del hecho y su carácter delictivo”.

En similares términos se expresa el voto particular emitido por el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, quien señala que “investigar en el seno de un proceso penal no es lo mismo que indagar sobre un hecho criminal fuera del proceso penal, por lo que una investigación (histórica, periodística, técnica, científica o incluso parlamentaria, como así ha sucedido y sucede en la actualidad en las Cortes Generales o en algunos parlamentos autonómicos) de hechos que puedan ser constitutivos de delito no tiene por qué ser realizada por ninguno de esos sujetos (Policía, Ministerio Fiscal, Jueces y Tribunales), que son aludidos en el artículo 126 CE, ni tampoco para los fines que persigue el proceso penal”. El citado voto particular considera que la sentencia debería haberse centrado fundamentalmente en determinar qué reglas o garantías debían ser constitucionalmente exigibles en atención a los fines heterogéneos que la Ley Foral atribuía a la Comisión de Reconocimiento y Reparación y si la Ley Foral respetaba tales límites y garantías.

La misma opinión se expresa en el voto particular del Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, cuando argumenta que “lo que es «indispensable» y «presupuesto del reconocimiento de la condición de víctima» no es «una cierta indagación sobre la autoría», como sostiene la sentencia, sino un cierto esclarecimiento de los hechos en la medida

necesaria para establecer la condición de víctima de una persona; tarea que, como tal, no es ajena a la esfera de funciones propias de la Administración, como se pone de manifiesto en diversos sectores de su actividad”. Además, el voto particular añade que la posición mayoritaria que se recoge en la sentencia no tiene en cuenta que una parte significativa de los hechos a los que se refería la Ley Foral 16/2015, son hechos que no fueron investigados en su día y que en la actualidad estarían prescritos o bien vedados a la investigación penal por la legislación de amnistía, por lo que en tales supuestos no podría hablarse de consecuencias penales, y considera que “la legislación de amnistía cierra el paso a que en el futuro se produzcan consecuencias jurídicas desfavorables para los responsables de conductas delictivas realizadas en un determinado periodo de tiempo de nuestra historia, pero de ahí no deriva un pretendido «derecho al olvido», ni impide que el Estado o las Comunidades Autónomas puedan desplegar una acción administrativa de reparación moral y económica de quienes las sufrieron, pudiendo acreditarse los hechos, en la medida de lo necesario para la identificación de las víctimas y fuera del proceso penal, por los medios generalmente admitidos en Derecho”.

Las referencias que se acaban de realizar a los votos particulares, a pesar de que carezcan de trascendencia o eficacia jurídica a la hora de fijar la doctrina constitucional, sirven para constatar que el mantenimiento, en sus actuales términos, de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 85/2018 dificulta, en la práctica, la posibilidad de aprobación de disposiciones legales que, como la propuesta sometida a informe, pretendan hacer efectivo el denominado “derecho a la verdad” mediante la creación de comisiones que, tras la tramitación de un procedimiento administrativo de acreditación de hechos, reconozcan y atribuyan a determinadas personas la condición de víctimas de vulneración de derechos humanos causados por funcionarios o grupos de extrema derecha por actos de motivación política, aun cuando las citadas actuaciones se realicen sin finalidad punitiva y se proclame la subsidiaridad del procedimiento administrativo con respecto al penal ya que, en la mayoría de los casos, no resultará posible realizar tal función de documentación, averiguación y acreditación de los hechos que determinen el reconocimiento de la condición



de víctima por vulneraciones graves de los derechos humanos con perjuicio a la vida, o a la integridad física, psíquica, moral, sexual o material, sin que en tal labor se tope con la realidad de que las conductas que dieron lugar a tales vulneraciones estuvieran o estén tipificadas en el Código Penal como delictivas.

Por lo tanto, a pesar de que la regulación que contiene la propuesta ahora dictaminada haya mitigado, como ya hemos indicado, el exceso de algunos de los postulados que se contemplaban en la Ley Foral 16/2015 y que conllevaban una clara invasión en la esfera de actuación exclusivamente reservada a los órganos jurisdiccionales, menoscabando el principio de reserva de jurisdicción consagrado por el artículo 117 de la CE, lo cierto es que el texto actual sigue posibilitando el que la Comisión de Reconocimiento y Reparación realice, a los efectos del reconocimiento de la condición de víctima, actuaciones de averiguación, concreción y valoración de hechos y conductas que pudieran ser delictivas y cuya acreditación quedaría, al menos, prejuzgada.

Las modificaciones introducidas en la propuesta no alteran el elemento central y esencial, vedado por la sentencia 68/2015, de que la condición de víctima sea consecuencia o resultado de las actuaciones practicadas por la Comisión, en el seno del procedimiento administrativo, sobre hechos y conductas presuntamente delictivas, sin que el que tales actuaciones sean realizadas a los solos efectos del reconocimiento de los derechos de reparación y compensación que propugna la norma, en palabras del Tribunal Constitucional, “elimin(en) las eventuales consecuencias penales de tales hechos ni modifi(quen) el carácter jurisdiccional de las funciones de investigación y averiguación referidas”.

Se podrá compartir o cuestionar, como realizan los votos particulares, la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 68/2015, pero mientras que la misma no sea modificada o, al menos, perfilada, existe un límite obstativo a la actuación administrativa de la Comisión de Reconocimiento y Reparación y no es otro que la imposibilidad de actuar cuando los hechos, a los que se imputa la vulneración de los derechos

humanos, sean o tengan carácter delictivo, ya que, conforme con lo manifestado por la sentencia 85/2018, “tratándose de infracciones penales, la capacidad para investigarlas a partir del momento en que aparecen indicios de que se ha producido un hecho delictivo corresponde, por tanto, a la autoridad judicial y, en su caso, al Ministerio Fiscal (art. 124 CE) auxiliados por la policía judicial en funciones de indagación del delito bajo la dependencia de jueces, tribunales y el Ministerio Fiscal (art. 126 CE)”.

A juicio del Consejo de Navarra, en los términos en los que actualmente se encuentra redactada, la propuesta normativa no se adecuaría a la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 85/2018, ya que no se establecen las necesarias cautelas que eviten la coincidencia material entre “hechos susceptibles de ser investigados penalmente con la indagación acerca de lo que (se) considera(n) hechos determinantes del daño indemnizable”.

A fin de posibilitar un juicio favorable de constitucionalidad de la propuesta se deberá dar pleno cumplimiento a lo establecido por el Tribunal Constitucional en el sentido de que para que no haya obstáculo a la configuración de una actividad administrativa tendente a la acreditación de hechos a los que se vincula la producción de un resultado dañoso para, a partir de ahí, articular mecanismos de reparación y compensación en favor de los perjudicados, será necesario que se establezca con precisión “el deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos (que) ha de ser particularmente claro”, ciñéndose la actuación de la Comisión “a la fijación del nexo causal entre el hecho y el daño que debe configurarse como presupuesto de un sistema asistencial netamente diferenciado de la depuración de eventuales responsabilidades penales por dichos hechos”. Las actuaciones públicas deben encaminarse “a la protección de las víctimas y a su asistencia”, no invadiendo con sus actuaciones aspectos relacionados con la “investigación de posibles ilícitos penales, ni (a) la identificación, ni eventual castigo de sus actores”, respetando el principio de reserva jurisdiccional y no invadiendo funciones propias de los órganos jurisdiccionales, de la fiscalía o de la policía judicial.

### **III. CONCLUSIONES**

1. El Consejo de Navarra considera que, en sus actuales términos, la proposición de Ley Foral de Reconocimiento y Reparación de las víctimas de actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, a pesar de las modificaciones introducidas con respecto a la regulación de la Ley Foral 16/2015, no se ajustaría a la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la sentencia 85/2018, de 19 de julio.
2. Para garantizar la constitucionalidad de la propuesta, se recomienda adecuar el texto de la proposición de Ley Foral de Reconocimiento y Reparación de las víctimas de actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, a lo señalado en el cuerpo del presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.