



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 14 de enero de 2019, acerca de 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 de 2018.

Pamplona, 25 de enero de 2019.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 25 de enero de 2019, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES

1.- Previa su tramitación parlamentaria, el Parlamento de Navarra aprobó 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.

2.- Interpuesto recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de España contra la Ley Foral referida, la Sentencia del Tribunal Constitucional número 85/2018, de 19 de julio de 2018 lo estimó parcialmente, declarando nulos los artículos 1.2, apartados a), c) y d); 2; 3; 4; 5; 6, las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta y la disposición transitoria única.

Al dejar sin efecto entre otros, los artículos referentes al ámbito de aplicación de la ley, el órgano competente para la tramitación de las solicitudes cursadas para el reconocimiento como víctimas, el procedimiento orientado a la declaración de dicho reconocimiento o finalmente, los efectos de tal condición, los objetivos propuestos de reconocimiento y reparación de la ley foral quedaron seriamente mermados, afectando a la efectividad y operatividad de la misma.

3.- Mediante acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Navarra de 14 de enero de 2019, se admitió la tramitación de la iniciativa legislativa formulada por los grupos parlamentarios Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa y Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai y la agrupación de parlamentarios forales de Izquierda-Ezkerra, sobre reconocimiento y

reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

4.- En sesión celebrada el día 14 de enero de 2019, la Junta de Portavoces requirió a los Servicios Jurídicos un informe acerca de 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 de 2018.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- El denominado “*derecho a la verdad*” persigue el esclarecimiento de las circunstancias en las que se han cometido violaciones graves de los derechos humanos, así como el reconocimiento y la reparación moral y económica de las personas a las que se atribuye la condición de víctimas de situaciones concretas de violencia y a sus causahabientes. Este “*derecho a la verdad*” ha sido objeto de materialización en una abundante normativa legal tanto a nivel estatal como autonómica. En la legislación estatal se han dictado 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 o la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo. Por su parte, en el ámbito del derecho administrativo foral y obviando las leyes aprobadas por otros legislativos autonómicos, merecen reseñarse 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, la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo y la todavía vigente 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.

SEGUNDO.- 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 pretende la derogación

de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril -por cuanto tiene el mismo objeto que ésta- y aspira a colmar las carencias que en su articulado causaron los efectos invalidantes de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 85/2018, de 19 de julio. En su virtud, para efectuar un pronunciamiento acerca de si la proposición de ley foral respeta los límites conformados por la sentencia precitada, deberá analizarse previamente la doctrina contenida en aquélla, estudiando los motivos por los que el Alto Tribunal anuló parcialmente la regulación aprobada por el legislativo foral en el año 2015.

A este respecto, pese a un alcance parcialmente derogatorio, la sentencia antedicha no anuló en su totalidad la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, ni efectuó reproche constitucional alguno al objetivo de reconocer y reparar a las víctimas de motivación política generadas por la acción violenta de grupos de extrema derecha o por funcionarios públicos, motivo por el cual mantuvo la vigencia del artículo 1.1 de la norma recurrida. Por el contrario, la sentencia centró su argumentación en la apreciación de una colisión competencial entre las potestades otorgadas a la “*Comisión de Reconocimiento y Reparación*” creada en la ley foral recurrida, con las atribuidas constitucionalmente al Poder Judicial, por lo que anuló los artículos que a su juicio, estaban relacionados directa o indirectamente con el funcionamiento y atribuciones de la comisión.

En este sentido, el Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia refirió 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 sí mismo, por tanto, el objetivo de reconocer y reparar a las víctimas o a determinadas víctimas, no merece reproche constitucional alguno. Ahora bien, la libertad de configuración del legislador para ordenar tal régimen de asistencia y reparación, en el que prevalece una perspectiva compensadora en favor de quien ha sufrido el daño, tiene, no obstante, un límite constitucional indudable. No pueden confundirse esos cometidos públicos de carácter asistencial con los que son propios y reservados al Poder Judicial. El deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos ha de ser particularmente claro. De este modo, la intervención pública para la protección de las víctimas podría ser anterior, simultánea o posterior a la iniciación, sustanciación y conclusión del proceso penal (así, por ejemplo las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, o la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo), 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 sí lo fueran". En suma, el Tribunal Constitucional diferencia entre la actividad administrativa tendente al reconocimiento y reparación (económica y moral) a las víctimas -donde no aprecia tacha de inconstitucionalidad en la regulación foral-, y la investigación de los hechos que pudieran constituir un ilícito penal, actuaciones reservadas al Poder Judicial y que no son delegables en la Comisión de Reconocimiento y Reparación.

En efecto, la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, atribuía a la comisión mencionada la investigación de las acciones graves contra la vida o la integridad de las personas que en un contexto de motivación política causaran un resultado de muerte, o bien lesiones graves o permanentes a las víctimas que las padecieran (artículo 2, anulado). Para el ejercicio de esta labor de averiguación y fijación de los hechos, el artículo 3.6 -también derogado- atribuía el deber de colaboración con la comisión no sólo a las entidades públicas, sino también a las personas individualmente

consideradas, lo que se materializaba tanto en el suministro objetivo de datos e informaciones, como en la comparecencia personal o a través de representante, ante dicho órgano colegiado. Por el contrario, el Tribunal Constitucional apreció que la labor indagatoria de todas estas conductas tipificadas como delitos en el Código Penal (tanto los delitos contra la vida, como los delitos contra la integridad de las personas), corresponde exclusivamente a los órganos integrados en el Poder Judicial. De este modo, la Sentencia número 85/2018, de 19 de julio de 2018, anuló el particular cauce creado por el legislador foral para el reconocimiento de las víctimas que resultase derivado o consecuencia de la acción inquisitiva de hechos constitutivos de ilícitos penales, por cuanto la investigación de las conductas delictivas debe tener lugar bajo la dirección y tutela exclusiva de los órganos judiciales, quienes ostentan la potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito, así como de determinar su autoría.

En este sentido, la sentencia precitada concluyó 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 (art. 124 CE) y a la policía judicial (art. 126 CE), dado que, como hemos indicado anteriormente, las conductas a las que refiere el ámbito de actuación de la Comisión se encuentran tipificadas en el Código penal.*

Además, el artículo 3.1 de la Ley Foral prescribe que, “caso de que no existiera una sentencia aclaratoria sobre la autoría de los hechos”, la Comisión “determinará de forma veraz y coherente una interpretación que esclarezca lo sucedido”, previsión legal esta que habilita para que la Comisión ejerza sus potestades en orden a la “fijación e investigación de los hechos”, incluso cuando haya recaído sobre ellos una resolución judicial firme, siempre que en ella no se hubiera individualizado al autor del delito. El apoderamiento que recibe la Comisión para realizar más averiguaciones y llegar a nuevas conclusiones sobre hechos que fueron ya objeto de resolución judicial firme (sentencias absolutorias o autos de archivo por sobreseimiento o a resultas, entre otras hipótesis, de la decisión sobre artículos de previo pronunciamiento), está en relación con el objetivo de la Ley, en lo que ahora importa, de “evitar, hasta donde sea posible, la

sensación de impunidad y frustración penal” [art. 1.2 c)] y es desde luego inconciliable con el deber constitucional, que pesa sobre todos, en orden a “cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales” (art. 118 CE), deber que implica, entre otros extremos, el de respetar lo así decidido (art. 17.2 LOPJ)”.

En suma, la sentencia anuló todos los artículos que fundamentaban jurídicamente la instauración de un procedimiento administrativo en el que el reconocimiento de la condición de víctima y los modos de reparación del daño causado, tenía lugar a resultas de una investigación de hechos que pudieran ser considerados ilícitos penales y por ende, perseguibles por quienes tienen conferida dicha potestad con carácter exclusivo por mandato constitucional, como es el Poder Judicial.

TERCERO.- A la luz de la sentencia expuesta, debe darse cumplimiento a la tarea encargada por la Junta de Portavoces, acerca de si la iniciativa legislativa contraviene la doctrina del Tribunal Constitucional.

En este sentido, el articulado de la proposición de ley foral se estructura en cinco capítulos. El Capítulo I determina su objeto en los mismos términos que la todavía vigente Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, por cuanto determina que su finalidad es *“configurar el derecho al reconocimiento y reparación de las víctimas de motivación política generadas por la acción violenta de grupos de extrema derecha o por parte de funcionarios públicos, regulando los medios y mecanismos para que sean reconocidas como tales víctimas y, por tanto, como personas beneficiarias de los correspondientes derechos de reconocimiento y reparación integral”*. Este capítulo comprende también tres artículos que determinan el ámbito subjetivo, temporal y territorial de aplicación de la norma en un sentido análogo al que realizó el derogado artículo 2 de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, y se completa con un novedoso artículo 5 que determina los principios de actuación del procedimiento administrativo de reconocimiento y reparación implantado en el Capítulo III. En este artículo resulta relevante que el apartado sexto dispone la subsidiariedad del procedimiento administrativo respecto del penal, aunque a continuación determina que *“el procedimiento administrativo establecido en esta ley foral está sujeto a la ausencia de finalidad punitiva y respeta con plena garantía*

los deberes y obligaciones de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales”.

En el Capítulo II se deslinda el denominado “*derecho a la verdad*” al que se hizo referencia en el Fundamento Primero de este informe, del derecho al reconocimiento y a la reparación, que resultan consecuencias de aquél.

El Capítulo III articula el cauce procedimental a través del cual se tramitarán las solicitudes presentadas por las víctimas o sus causahabientes. En la instrucción de este procedimiento reglado, se vuelve a plantear en términos análogos al artículo 3.6 -anulado- de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, el deber de colaboración con la comisión, tanto de las entidades públicas, como de las personas privadas.

Por su parte, el Capítulo IV constituye la Comisión de Reconocimiento y Reparación, como órgano colegiado competente para la valoración de las solicitudes planteadas en torno a los derechos articulados por la iniciativa legislativa. A diferencia del artículo 3 de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril (también derogado), los artículos relativos a la misma tienen un alcance meramente organizativo, fijando su adscripción orgánica, su composición y las normas de funcionamiento interno, los medios personales y materiales con que se dota a este órgano y la memoria de actividad que debe elaborar.

La iniciativa concluye con un Capítulo V relativo al fomento de los valores propios de la proposición de ley foral y finalmente, diversas disposiciones relativas a aspectos logísticos de la comisión, así como las habituales referentes al desarrollo normativo, derogación de normas afectadas por la misma y entrada en vigor.

Del examen conjunto de la proposición de ley, se advierte el mismo problema que suscitó la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, como es la posible interferencia de las potestades de investigación atribuidas a la Comisión de Reconocimiento y Reparación, con las funciones de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, propias de los Juzgados y Tribunales integrados en el Poder Judicial (artículos 117 a 127 de la Constitución de 1978).

La Sentencia del Alto Tribunal número 85/2018, de 19 de julio de 2018, se pronunció negativamente acerca de las potestades otorgadas a un órgano administrativo, en orden a indagar y calificar hechos que fueran constitutivos de un ilícito penal, en tanto que se refirieran a conductas expresamente tipificadas en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En este sentido, el artículo 117 de la Constitución establece el principio de unidad jurisdiccional, atribuyendo exclusivamente a Juzgados y Tribunales el ejercicio de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que en el orden penal conlleva el ejercicio del “*ius puniendi*” del Estado mediante la institución de un proceso judicial en el que habrán de respetarse estrictamente los derechos y garantías constitucionales, especialmente los establecidos en los artículos 24 y 25 de la Constitución. Desde esta óptica, la doctrina constitucional no admite la coexistencia de órganos de naturaleza administrativa con órganos jurisdiccionales del orden penal, puesto que sólo éstos tienen atribuida la potestad para investigar hechos de naturaleza penal.

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el artículo 5 de la iniciativa dispone la subsidiariedad del procedimiento administrativo respecto del penal, aunque a continuación determina que “*el procedimiento administrativo establecido en esta ley foral está sujeto a la ausencia de finalidad punitiva y respeta con plena garantía los deberes y obligaciones de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales*”. A este respecto, pese a la cautela incluida por los promotores de la iniciativa, no se excluye de forma expresa que la comisión pueda intervenir en asuntos no prescritos, en delitos imprescriptibles (Víd. Artículo 131.3 del Código Penal), o en los casos en que se reabriera una causa judicial cerrada en supuestos de sobreseimiento provisional, por cuanto el procedimiento administrativo podría continuar con su labor indagatoria al efecto de determinar la condición de víctima, con la única restricción de efectuar un pronunciamiento punitivo hacia los presuntos responsables de los hechos delictivos. Por consiguiente, conforme con la doctrina constitucional, la actividad de la comisión interfiere e invade la potestad jurisdiccional otorgada a Juzgados y Tribunales.

A mayor abundamiento, el Auto número 130/2017, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, suspendió los preceptos de la Ley 12/2016, de 28 de 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, relativos a las potestades de investigación atribuidas a la Comisión de Valoración creada en el artículo 16 de aquélla, por cuanto a su juicio, interferían en la acción de la Administración de Justicia. Como acaeció con nuestra Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, el Gobierno de España interpuso un recurso de inconstitucionalidad al considerar que las facultades de la comisión vasca suponían una invasión de las competencias atribuidas al Poder Judicial. La norma vasca, en sentido análogo a la presente iniciativa legislativa, también proclamaba el principio de subsidiariedad, por cuanto preveía la suspensión del procedimiento administrativo hasta el agotamiento de la vía judicial cuando existieran procesos judiciales en curso (artículo 14.5), e incluso obligaba a la Comisión de Valoración a poner en conocimiento del tribunal competente la presunta existencia de un ilícito penal cuando los hechos no estuvieran prescritos -artículo 7.2 b)-. Empero, el Auto referido entendió que dichas cautelas no eran suficientes para evitar interferencias entre la actuación de la comisión, con la acción de los Juzgados y Tribunales. En cualquier caso, deberá esperarse hasta la resolución del recurso para comprobar si el Tribunal Constitucional consolida la doctrina iniciada en la Sentencia número 85/2018, de 19 de julio.

Señalada la invasión competencial como la principal tacha de inconstitucionalidad que pudiera imputarse a esta norma, resulta corolario afirmar que el procedimiento administrativo implantado podría quebrantar la presunción de inocencia y el derecho a la tutela judicial efectiva de los funcionarios y particulares a quienes se imputasen las violaciones de los derechos humanos, por lo que los deberes de colaboración y de comparecencia ante dicho tribunal, así como la publicidad de sus informes de conclusiones podrían vulnerar los artículos 24 y 25 de la Constitución en los casos en que la comisión entrara a investigar hechos constitutivos de ilícitos penales, según resulta de la doctrina derivada de la Sentencia número 85/2018, de 19 de julio. Este extremo supuso la anulación de los correspondientes artículos de nuestra Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, así como la suspensión de artículos análogos en la Ley 12/2016, de 28 de julio, del País Vasco.

En consecuencia, resulta prudente informar que la iniciativa legislativa debiera tener en cuenta que el ámbito de investigación de la Comisión de reconocimiento y reparación no puede abarcar hechos que pudieran constituir ilícitos penales, puesto que dicha jurisdicción está atribuida exclusivamente a los órganos judiciales. Asimismo, en la medida en que se investigaran hechos susceptibles de ser calificados como delito, las potestades otorgadas a aquel órgano administrativo, así como las normas procesales para la instrucción de las solicitudes que tramite, entrarían en colisión con el derecho a la tutela judicial, por lo que el pronunciamiento del Alto Tribunal podría volver a anular una buena parte del articulado referente al funcionamiento y atribuciones de la comisión.

CUARTO.- Definida la doctrina constitucional y advertido el principal reproche que pudiera dirigirse a esta proposición de ley foral, se propone delimitar estrictamente el ámbito de la labor de indagación reconocido a la Comisión de Reconocimiento y Reparación a todos los hechos y acciones que no fueran constitutivos de ilícitos penales, o que resultaran prescritos por el tiempo transcurrido, de manera que su actuación no interfiera en la actividad propia del Poder Judicial. Adoptada dicha reserva, no se observan motivos que pudieran causar un pronunciamiento derogatorio por parte del Alto Tribunal, en la medida en que respete la línea doctrinal reflejada en la Sentencia número 85/2018, de 19 de julio.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Sentencia del Tribunal Constitucional número 85/2018, de 19 de julio, no anuló en su totalidad la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, ni cuestionó las medidas de reconocimiento y reparación de las víctimas de motivación política generadas por la acción violenta de grupos de extrema derecha o por funcionarios públicos. No obstante, entendió que las potestades atribuidas a la Comisión de Reconocimiento y Reparación en orden a la investigación y esclarecimiento de hechos que atentan contra la vida o la integridad de las personas, y que hayan tenido como consecuencia la muerte o la producción de lesiones graves o permanentes, interfieren y suplantán las funciones atribuidas al Poder Judicial, por cuanto menoscaban el principio de reserva de jurisdicción consagrado en el artículo 117 de la Constitución.

SEGUNDA.- La proposición de ley analizada presenta el mismo problema que suscitó la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, como es la posible interferencia de las potestades de investigación atribuidas a la Comisión de Reconocimiento y Reparación, con las funciones de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, propias de los Juzgados y Tribunales, por lo que en la medida en que fuera impugnada ante el Tribunal Constitucional, el Alto Tribunal podría pronunciarse en un sentido análogo al efectuado en su Sentencia número 85/2018, de 19 de julio, y anular buena parte de su articulado.

TERCERA.- A fin de evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una disposición que reitera el espíritu de la vigente Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, y que vuelve a atribuir el mismo ámbito objetivo a la acción de investigación de la Comisión de Reconocimiento y Reparación, se propone delimitar sus funciones de averiguación y fijación de los hechos denunciados a los que no fueran constitutivos de ilícitos penales, o bien estuvieran prescritos por el tiempo transcurrido, de manera que su actuación no interfiera en la actividad propia del Poder Judicial.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, a 25 de enero de 2019

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA