

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9771 *Pleno. Sentencia 83/2020, de 15 de julio de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 3413-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados respecto de la Ley del Parlamento Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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. Principio de exclusividad judicial: interpretación conforme de los preceptos legales autonómicos que regulan la función instructora de la comisión de valoración y establecen el principio de colaboración de los poderes públicos vascos con este órgano (STC 85/2018). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2020:83

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3413-2019, interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados contra la Ley del País Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco. Ha sido ponente el magistrado don Alfredo Montoya Melgar.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 31 de mayo de 2019 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados contra los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de la Ley del País Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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. Según el suplico de la demanda el recurso se interpone también contra los preceptos de la Ley 12/2016 con los que aquella guarda relación de coherencia y, en particular, contra el art. 15.

Los recurrentes refieren, en el apartado de antecedentes, la aprobación de la Ley 12/2016, el dictamen del Consejo de Estado respecto a la misma, la interposición de

recurso de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno, el mantenimiento por el Tribunal Constitucional de la suspensión inicialmente acordada ex art. 161.2 CE, el posterior acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación administración del Estado-administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto a los motivos de inconstitucionalidad que llevaron a interponer el recurso, acuerdo que tuvo como consecuencias tanto el desistimiento del recurso planteado contra la Ley 12/2016 como la modificación de la citada Ley 12/2016, modificación plasmada en la Ley 5/2019 que ahora se impugna.

El recurso reproduce el contenido de la Ley 5/2019, para después exponer que se cumplen los requisitos procesales necesarios para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

El recurso de inconstitucionalidad se interpone contra la Ley 5/2019, pero también se dirige, en la medida que sea necesario, contra todas aquellas disposiciones de la Ley 12/2016 que, no habiendo sido modificadas, integran una unidad regulatoria con las disposiciones de la Ley 5/2019. Señalan los diputados recurrentes que la relación entre la Ley 5/2019 y la Ley 12/2016 no es la relación ordinaria o normal entre leyes que se rigen por la regla de la *lex posterior derogat priori*, sino que es algo más porque la Ley 5/2019 se aprueba con la finalidad expresa de corregir los vicios de inconstitucionalidad apreciados en la primera y así queda reconocido en su exposición de motivos.

Según los recurrentes, no puede desconocerse que la ley ahora impugnada «solo tiene sentido jurídico con la Ley 12/2016 a la que pretende salvar de la inconstitucionalidad. Sin perjuicio de dirigir este recurso contra la modificación, la inconstitucionalidad solo refulgirá de la unidad que integra la norma reformadora y la reformada. Si la Ley 5/2019 no consigue hacer realidad su finalidad correctora refulge la inconstitucionalidad de la Ley 12/2016. La unidad jurídica alcanza así la máxima expresión: reformadora y reformada quedan unidas en la inconstitucionalidad». Por ello, el recurso se dirige contra los preceptos modificados; aquellos otros no modificados pero que constituyen una unidad de sentido y eficacia jurídicas con aquellos y los no modificados sobre los que existía una «sospecha vehemente de inconstitucionalidad y el legislador decidió renovar su voluntad inobservante de la Constitución».

Expone a continuación las modificaciones introducidas en la Ley 12/2019 por la Ley 5/2019, llegando a la conclusión de que dichas modificaciones no salvan las tachas de inconstitucionalidad advertidas en la primera.

Afirman los diputados recurrentes que los motivos de inconstitucionalidad son coincidentes con los obstáculos de constitucionalidad que el presidente del Gobierno planteó en relación con la Ley 12/2016 y que dieron lugar al recurso de inconstitucionalidad núm. 2336-2017. Estos obstáculos, que se constituyen en motivos de inconstitucionalidad y pretenden ser salvados por la Ley 5/2019, son dos: a) la reserva de 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; y, b) las garantías constitucionales de los derechos de todas las personas implicadas o afectadas por aquella investigación, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva, pero también, los derechos al honor y a la protección de datos personales, así como a la presunción de inocencia y a la legalidad sancionadora.

Indican que el legislador era consciente de que el principal «obstáculo de inconstitucionalidad» es el relativo a la invasión de competencias reservadas al Poder Judicial y la consiguiente afectación a las garantías jurídicas y constitucionales. Sin embargo, la ley reformadora no ha podido salvar a la ley reformada de sus vicios de inconstitucionalidad.

A juicio de los diputados recurrentes, la STC 85/2018, de 19 de julio, ofrece el parámetro de constitucionalidad para medir la corrección de la Ley 5/2019. La demanda sigue el esquema aplicado por dicha sentencia para «medir la corrección de la Ley 5/2019 y, por extensión, la Ley 12/2016».

En primer lugar, respecto a las funciones de la comisión prevista en la Ley Foral 16/2015, la STC 85/2018 concluye afirmando que es inconstitucional que una comisión administrativa lleve a cabo funciones de investigación de hechos o conductas constitutivas de delito, al margen del Poder Judicial y con potestad, incluso, para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal. El razonamiento que sirve de soporte a esta conclusión configura un cuerpo de doctrina constitucional de imprescindible aplicación al caso ahora impugnado. De acuerdo con lo anterior, el recurso considera que la comisión de valoración prevista en la legislación vasca rompe el monopolio de la jurisdicción penal en relación con la investigación de los hechos ilícitos tipificados como delito.

Los diputados recurrentes señalan que la exposición de motivos de la Ley 5/2019 afirma que el principal obstáculo de constitucionalidad de la Ley 12/2016 que se pretende salvar es el relativo a la invasión de competencias judiciales. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que «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». Se intenta, a su entender, que no sea «prioridad» la investigación de los ilícitos penales, pero basta que exista tal investigación para que ya se pueda reputar como inconstitucional.

Insisten en que el sistema asistencial y de reparación exige, según la configuración de la Ley 12/2016, la investigación de los ilícitos penales, pues solo así se puede determinar el supuesto de hecho y sus consecuencias sobre las que se basa, que tienen consecuencias penales. No se cumple, por consiguiente, una de las exigencias recordadas por la doctrina constitucional: no hay previsión alguna que evite la coincidencia material entre hechos susceptibles de ser investigados penalmente con la investigación acerca de los hechos determinantes del daño indemnizable. Y esta falta de previsión es la que hace inevitable la confusión entre el sistema asistencial y el de depuración de eventuales responsabilidades penales.

A continuación, afirman que la comisión de valoración ejerce funciones materialmente jurisdiccionales al margen del proceso y de sus garantías. La comisión informa motivadamente sobre las solicitudes y propone el reconocimiento de la condición de víctima, a la que la Ley asocia el disfrute de unos derechos. Denuncian que la comisión ha de investigar conductas delictivas a los efectos de determinar las víctimas, pero también habrá de determinar a los autores. El art. 2.2 es claro cuando lo delimita por referencia a «personal funcionario público en el ejercicio de sus funciones o fuera del ejercicio de sus funciones; o bien particulares que actuaban en grupo o de forma aislada, individual e incontrolada». E incluso, señalan, el supuesto del apartado 3 del art. 2 es aún más claro, pues no solo el personal funcionario puede ser señalado por su acción, sino también por su omisión en el ejercicio de sus funciones a los efectos de apreciar la concurrencia de uno de los elementos esenciales del supuesto de hecho. Los diputados recurrentes indican que solo se incluye por exigencia de la modificación operada por la Ley 5/2019, un «principio de actuación» relativo a la «garantía de los derechos de terceras personas» [art. 4.2 d)]. Sin embargo, ese principio no se traduce en derecho alguno que se le reconozca en relación con el procedimiento y la investigación emprendida. No solo se rompe el monopolio de la investigación, sino que se conculcan los derechos y las garantías mínimas de las que disfrutaban los presuntos responsables que, necesariamente, han de ser identificados como autores de las actuaciones productoras de los daños constitutivos de la vulneración de derechos humanos. Alegan también que la comisión de valoración lleva a cabo una investigación dirigida a la prueba de hechos delictivos y de sus autores, sin que las modificaciones introducidas por la Ley 5/2019 eviten la ruptura del monopolio judicial en la investigación de conductas delictivas, ruptura que es contraria a la Constitución.

En relación con el art. 4 de la Ley 5/2019, que da nueva redacción a los apartados 1, 2, 4 y 8 del art. 14 de la Ley 12/2016, señalan los recurrentes que para poder «probar» unos hechos la comisión deberá realizar todas las actuaciones que fueran menester con

tal finalidad, o sea, el «mayor esclarecimiento de los hechos en cuestión», como se disponía inicialmente en la Ley 12/2016. Uno de los problemas jurídicos que plantea la «prueba» de los hechos que la comisión debe llevar a cabo, como requisito imprescindible para apreciar la vulneración de los derechos humanos, es el relativo al respeto de las resoluciones judiciales. Indican que la Ley 5/2019 añade dos cautelas dirigidas, aparentemente, a salvaguardar lo investigado y lo decidido por la jurisdicción penal. Sin embargo, los hechos productores de la vulneración de los derechos humanos y, por consiguiente, la afectación a la vida o a la integridad física, psíquica, moral o sexual de las personas (art. 2.2) son hechos constitutivos de delito. Por lo tanto, en ningún caso susceptibles de investigación y, menos aún, de resolución por parte de una comisión administrativa.

A su juicio, es inconstitucional que se admita, aun de manera subsidiaria, en defecto de resolución judicial (o administrativa), la acreditación de los daños «por cualquier medio de prueba admisible en derecho, sin que sea preciso que haya existido un proceso judicial previo» porque, al tratarse de hechos constitutivos de ilícitos penales, la existencia de un proceso judicial previo es un requisito imprescindible. La única excepción son los hechos delictivos prescritos. Señalan que se podría sostener que la comisión podría desplegar su función en relación con los hechos ilícitos penales prescritos, pero esta posible conclusión no salvaría la inconstitucionalidad por la ausencia de garantías para los que resultarían determinados como responsables de las actuaciones vulneradoras de los derechos humanos, ya que necesariamente han de ser determinados a los efectos de apreciar la concurrencia del supuesto de hecho.

Consideran también los recurrentes que la comisión de valoración desarrolla una investigación que violenta los derechos de los terceros implicados. Aunque se ha incluido un nuevo «principio de actuación», fruto de la modificación del art. 4.2 d), este principio no se ha concretado, en relación con el específico procedimiento de investigación, en ningún derecho de los presuntos responsables, ni en ninguna obligación a soportar por la administración. La instrucción y resolución de los procedimientos estará presidida por los principios que se enumeran en el art. 4.2, pero no se ha concretado en ninguna institución jurídica que sea actuable por las personas afectadas, con la consiguiente obligación a soportar por la administración. Afirman que no solo las personas que necesariamente han de ser declaradas como responsables de las actuaciones vulneradoras de los derechos humanos carecen de derechos, sino que se les impone el deber de atender los requerimientos de información que se les pudiera dirigir. Este requerimiento incondicionado entra en conflicto con derechos fundamentales, como el de prohibición de la auto-incriminación o el de presunción de inocencia.

Por otro lado, los diputados recurrentes alegan que la comisión de valoración enjuicia hechos constitutivos de delito y establece su autoría, sin que las «cautelas» introducidas sean suficientes para salvar la inconstitucionalidad.

De los arts. 14 y 15 de la Ley 12/2016 extraen los recurrentes la conclusión de que la comisión, con su resolución, condiciona decisivamente que otra autoridad administrativa, la que resuelve el procedimiento, ejerza una potestad materialmente jurisdiccional relativa a la declaración de la existencia de unos hechos constitutivos de delito y de determinación de su autoría. La Ley 5/2019 ha tratado de introducir una serie de cautelas [arts. 2.4, 4.2 d) y e), 7.2 b)] para salvar la inconstitucionalidad de la ley, pero estas cautelas, a su juicio, son insuficientes. Si los hechos son ilícitos penales, no cabe actuación ni investigadora ni de resolución de la determinación de hechos ni de autoría por parte de ninguna comisión administrativa.

Por último, insisten en que el hecho de que una resolución administrativa determine, de manera directa o indirecta, que un funcionario o un particular es el responsable de vulneraciones de derechos humanos, violenta sus derechos fundamentales desde el momento en que tiene para esas personas una finalidad aflictiva. Este proceder supone la conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva, desde el momento en que su responsabilidad se ha establecido al margen del proceso y de sus garantías. Destacan que el art. 2.4, modificado por la Ley 5/2019, permite la acreditación de la vulneración

«sin que sea preciso un proceso judicial previo», de manera que se podrían establecer autorías al margen del proceso judicial cuando se trata de hechos delictivos. También se afecta al derecho fundamental al honor, desde el momento en que la resolución administrativa que determina la autoría afecta, al margen del proceso, a la consideración propia y social de los afectados; al derecho a la protección de datos de carácter personal de los que aparecen como supuestos responsables, porque sus datos nominativos y los relativos a sus circunstancias personales son objeto de tratamiento sin mediar consentimiento alguno; al derecho a la presunción de inocencia, pues la autoridad administrativa establece, directa o indirectamente, autoría y culpabilidades en relación con hechos delictivos, siendo incompetente y al margen del proceso; y el derecho a la legalidad penal porque la infracción ni está tipificada administrativamente y, además, se aplica retroactivamente a hechos ya acaecidos.

Los recurrentes concluyen su argumentación señalando que, a pesar de las diferencias entre la Ley Foral 16/2015 y la Ley del País Vasco 12/2016, modificada por la Ley 5/2019, es plenamente aplicable a estas últimas leyes la doctrina fijada por la STC 85/2018 respecto de aquella.

2. Por providencia de 2 de julio de 2019 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido contra los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de la Ley del Parlamento Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Gobierno Vasco y al Parlamento Vasco, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

3. Mediante escrito registrado el día 15 de julio de 2019, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara, por el que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 26 de julio de 2019.

4. El abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 26 de julio de 2019, señalando que lo hace exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que en su día se dicten y que, siguiendo instrucciones recibidas, no va a formular alegaciones.

5. Las alegaciones del Parlamento Vasco en las que solicita la desestimación del recurso se registraron en este tribunal el día 23 de agosto de 2019.

Comienza señalando que la demanda se dirige contra los preceptos modificados por la Ley 5/2019, contra los preceptos no modificados pero que constituyen una unidad de sentido y eficacia jurídicas con aquellos y los no modificados sobre los que existía una sospecha vehemente de inconstitucionalidad. Debido al carácter parcial de la Ley 5/2019, el letrado del Parlamento Vasco afirma que no tiene objeción a que, en su caso, se entiendan incluidos en la demanda aquellos preceptos de la Ley 12/2016 que puedan tener una unidad de sentido con las modificaciones de la Ley 5/2019, si bien eso no podría suceder en el caso de los señalados en último lugar, para los que el recurso sería extemporáneo.

Señala que la demanda argumenta que la norma impugnada vulnera la reserva constitucional de la función jurisdiccional penal, así como los derechos de los afectados

por la actividad de investigación que se regula. Sin embargo, estima que dichos motivos de inconstitucionalidad son difícilmente predicables de la Ley 5/2019.

Destaca en sus alegaciones lo que denomina el «giro en la atención hacia las víctimas» que en las últimas décadas se viene dando en el mundo político, jurídico y académico. A continuación, alude a lo que considera limitaciones de la jurisdicción penal para atender y dar satisfacción a las necesidades de las víctimas, por cuanto se centra en determinar la culpabilidad o la inocencia del acusado, de modo que la reparación de la víctima solo se alcanza, de forma derivada y parcial, en muchas ocasiones, en la sentencia condenatoria. Es el principio acusatorio y no el principio de reconocimiento y reparación de la víctima el que informa la jurisdicción penal, lo que implica que son la presunción de inocencia y los derechos del acusado en forma de garantías procesales los que deben prevalecer en el desempeño de la actividad del juez frente a las necesidades de reconocimiento y reparación de la víctima. Esta postergación de la víctima se ve mitigada como consecuencia del «giro hacia la víctima», en la que se inscribe la Ley 4/2015, de 27 de abril, del estatuto de la víctima del delito. Destaca que la condición de víctima no es una variable dependiente de la previa acusación o condena de alguien, aunque pueda sostenerse que no hay víctima sin victimario.

Una de las causas por las que la justicia penal puede fracasar, con la consiguiente frustración de la víctima, es la falta de investigación de la denuncia, circunstancia que podría concurrir en los supuestos de la legislación impugnada que aborda el reconocimiento y reparación de víctimas «en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999», lo que, a juicio del letrado del Parlamento Vasco, y teniendo en cuenta las circunstancias del período, hace plausible pensar en la posibilidad real de que existan víctimas de vulneraciones de derechos que no se hayan visto reconocidas ni reparadas. Cita al respecto informes de organismos internacionales de derechos humanos y se refiere a las condenas a España por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por falta de investigación de las denuncias presentadas por supuestos casos de tortura. Otro elemento que, en su criterio, pone de manifiesto las limitaciones de la justicia penal en este ámbito es el discurrir del tiempo, en particular en relación con la prescripción de las conductas, lo que coadyuva a generar una problemática propia y específica de las víctimas que no siempre se acompaña con el devenir del proceso penal.

Seguidamente expone que el ya aludido «giro hacia las víctimas» hace que su identificación para su reconocimiento y reparación tenga sentido sin necesidad de identificar al supuesto infractor para su imputación o acusación. Y el reconocimiento de la víctima es posible incluso cuando la exigencia de responsabilidad penal se ha tornado inviable por cualquier circunstancia. Menciona a continuación la existencia de vías extrajudiciales y administrativas de asistencia a las víctimas. Estos procedimientos administrativos no tienen la finalidad de suplantar a la jurisdicción penal, sino que se plantean como su complemento y, eventualmente, como su sustituto para cuando la vía penal ha resultado infructuosa o devenido impracticable. Hace referencia a instrumentos internacionales que se refieren a ello, así como normas estatales (cita la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que ha sido desarrollada por el Real Decreto 1791/2008, de 3 de noviembre, y también la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, desarrollada por el Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre) y autonómicas (Ley vasca 4/2008, de 19 de junio). Esta dualidad de procedimientos, judicial, para fijar las responsabilidades penales, y administrativo, para reparar a las víctimas, habría sido reconocida por la doctrina constitucional en los AATC 30 a 34/2017 y asumida por la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La Ley 5/2019 y la que reforma, la Ley 12/2016, se inscriben en esta orientación general del «giro» hacia la atención y asistencia de la víctima. Ambas normas descartan la tarea de identificar y perseguir al culpable, dado que se parte del supuesto de la prescripción de la responsabilidad penal por los delitos que hubieran podido cometerse. Identificar a la víctima, darle reconocimiento y tratar de reparar la ofensa y los daños sufridos cuando la vía jurisdiccional ha quedado cerrada es el objetivo de esta

legislación. La comisión de valoración lleva a cabo una tarea administrativa de comprobación siempre circunscrita a la vinculación causal entre los hechos y la vulneración de derechos humanos, que no depende del previo señalamiento de un culpable y que debe atenerse a lo que se haya declarado probado en cualquier procedimiento judicial con relevancia para el caso. Alude a un informe sobre la Ley 12/2016, elaborado por Fabián Salvioli, y que se adjunta a la demanda, informe en el que se concluye que la norma es perfectamente compatible con los estándares internacionales.

El letrado del Parlamento Vasco se refiere a los argumentos de los recurrentes señalando que se centran en que la comisión de valoración desarrolla una actividad materialmente jurisdiccional encaminada a esclarecer hechos delictivos y a establecer responsabilidades penales, usurpando de esta manera la potestad jurisdiccional atribuida en exclusiva a los órganos judiciales y con vulneración de los derechos fundamentales de terceros por infracción de las garantías constitucionales. Al respecto indica que la Ley 12/2016 nunca ha sido declarada inconstitucional y que las modificaciones introducidas por la Ley 5/2019 no constituyen reconocimiento de ningún vicio de inconstitucionalidad, antes bien, son adaptaciones que, acordadas con el Gobierno, pretenden disipar las dudas que este albergaba y, desde la perspectiva del Parlamento Vasco, buscan, por una parte, afinar algunos extremos de la redacción que pudieran resultar ambiguos y polémicos, y, por otra parte, hacen explícitos principios indudablemente contenidos en la Ley 12/2016 para tratar de alcanzar un entendimiento pacífico y compartido por todos los operadores jurídicos.

A juicio de la representación procesal del Parlamento Vasco el recurso plantea un argumento abstracto que se desentiende del sentido y contenido de la norma recurrida, pues parte del silogismo de que los hechos que vulneran derechos humanos tienen que ser necesariamente delitos, e investigar delitos implica necesariamente investigar quiénes fueron sus autores. Así, los recurrentes hacen un cuestionamiento general, sin ningún tipo de salvedad o modulación, del papel de la comisión de valoración. Sin embargo, cuando la vulneración de derechos humanos se acredita mediante la aportación de una resolución judicial o administrativa que reconozca la realidad de los hechos y su relación causal con los daños, la comisión se limita a tomar conocimiento de esas resoluciones y a obrar en consecuencia, por lo que no se cuestiona el monopolio de la jurisdicción penal. Reitera que el ámbito en el que se sitúa la norma impugnada es el administrativo relacionado con el reconocimiento y la reparación de las víctimas. De hecho, el punto de partida de la Ley es reparar a las víctimas, aun cuando la responsabilidad penal haya decaído, sin perjuicio de que la norma incluya expresos reconocimientos al respeto a la primacía y prevalencia de la jurisdicción penal. Destaca que la Ley parte de la consideración de que todos los casos que se van a presentar estarán prescritos y que si, excepcionalmente, algún caso pudiera considerarse no prescrito se le dará traslado al tribunal competente y se suspende el procedimiento. Según el letrado del Parlamento Vasco, la preeminencia de la jurisdicción penal no puede impedir el desarrollo de mecanismos de resarcimiento de las víctimas, particularmente necesarios en el caso de que la vía penal esté cerrada, pues la cuestión no es la de la reserva constitucional de la jurisdicción penal, sino el reconocimiento de las víctimas, aun cuando los responsables de los daños sean agentes de la autoridad o funcionarios públicos.

El escrito del Parlamento Vasco alude a la STC 85/2018 señalando que el recurso hace una lectura exacerbada de la sentencia, y por otra parte, fuerza la interpretación de las leyes vascas con el propósito de velar sus diferencias con la Ley Foral 16/2015, y de que encaje con los postulados de la sentencia según la particular lectura que de ella se hace. El tribunal reconoce la posibilidad de una actividad administrativa tendente a acreditar hechos que producen un resultado dañoso como una actividad diferenciada de la depuración de eventuales responsabilidades penales. Interpreta que la referencia de la STC 85/2018 a que el hecho lesivo no sea delictivo «sería tanto como cegar la posibilidad de una vía administrativa propia para el reconocimiento y reparación de la víctima que formalmente se

acaba de aceptar. El único reconocimiento y reparación posible para la víctima derivaría de una sentencia penal previa». Las consecuencias serían diferentes si se parte de la preservación de la preeminencia de la jurisdicción penal en la investigación y persecución de conductas sobre otras posibles investigaciones que pudieran estar en curso sobre los mismos hechos. La preeminencia de la investigación judicial tiene que ver, en primer lugar, con su vinculación al valor de la justicia. Tiene también que ver, en segundo lugar, con la movilización de recursos públicos y de autoridad que implica y, en tercer lugar, con los poderes exorbitantes con los que cuenta. Esta es la preeminencia de la investigación judicial que hay que preservar, lo que significa que caben otras investigaciones sobre los mismos hechos siempre que no interfieran ni obstaculicen la primera, poniendo como ejemplos la comisiones parlamentarias de investigación y las investigaciones periodísticas.

Una característica de la Ley 12/2016 y de la Ley 5/2019 es que la primera vía para la acreditación de las vulneraciones de derechos humanos son las resoluciones judiciales o administrativas aportadas que reconozcan «la realidad de unos hechos ilícitos, que se relacionen causalmente con los daños o con la afección a los derechos alegados» con lo que ya se está reconociendo la preeminencia de la vía jurisdiccional penal. Solo en defecto de resolución judicial, la comisión de valoración apreciará de manera autónoma la acreditación de los hechos «por cualquier medio de prueba admisible en derecho». La legislación vasca toma como presupuesto de partida el instituto de la prescripción, esto es, se centra en los casos sucedidos en un ámbito temporal delimitado por la extinción de la responsabilidad penal. Considera así que la interferencia con la jurisdicción penal queda descartada, justamente porque al haberse extinguido la responsabilidad penal, cuya determinación es el objeto del proceso, se evita la confusión entre las dos vías, sin que la comisión de valoración pueda desconocer lo dispuesto por la jurisdicción penal, ya que se trata de uno de los principios que inspiran el procedimiento. Por otra parte las prerrogativas de la comisión en su actuación no son sino aplicación al caso concreto de formas de proceder generalmente reconocidas a favor de las administraciones y que estas utilizan con absoluta normalidad. También destaca que la norma vasca en ningún momento hace referencia a que busque la identificación de los posibles autores de las vulneraciones de derechos humanos. No se busca la fijación de la autoría porque se parte de que la responsabilidad penal se ha extinguido por la prescripción y porque se tiene la convicción de que es posible y aún necesario el reconocimiento y reparación de la víctima, incluso sin culpable. En definitiva, la determinación del supuesto de hecho de la ley en absoluto requiere la identificación individualizada del autor de la vulneración.

Respecto al segundo motivo de inconstitucionalidad alegado, la violación de las garantías constitucionales de las personas implicadas o afectadas en el procedimiento, la representación procesal del Parlamento Vasco estima que es un corolario del primero, y no puede sostenerse sin aquel. El procedimiento concluye, eventualmente, con la declaración de la víctima y, en ningún caso, con la determinación directa o indirecta del responsable, con lo que no existe la pretendida vulneración de garantías constitucionales del recurrente. La resolución que pone fin al procedimiento, en abstracto, excluye cualquier pronunciamiento que, directa o indirectamente, conduzca a la fijación de una responsabilidad penal de cualquier persona, sin perjuicio de que indebidas aplicaciones de la norma puedan ser combatidas. Por otra parte, la norma impugnada contiene previsiones expresas de reconocimiento y respeto a las garantías constitucionales en los arts. 4.2 o 14.2, que el recurso se limita a calificar de insuficientes, lo que sería una cuestión de técnica legislativa, sin que además los recurrentes concreten el modo en que hubiera sido preciso que el legislador vasco hubiera desarrollado esas garantías constitucionales.

6. Por escrito registrado el día 3 de septiembre de 2019 la representación procesal del Gobierno Vasco formuló sus alegaciones interesando la íntegra desestimación del recurso.

Tras exponer los antecedentes de los que trae causa la modificación de la Ley 12/2016 por la Ley 5/2019, aludiendo especialmente a las negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación administración del Estado-administración de la

Comunidad Autónoma del País Vasco y a la tramitación parlamentaria de la modificación de la Ley 12/2016 que se corresponde con el contenido del acuerdo de la comisión bilateral de cooperación de 30 de julio de 2018. A este respecto señala la existencia de discordancias en los textos consolidados de la Ley 12/2016 publicados tanto por el «Boletín Oficial del Estado», como por el «Boletín Oficial del País Vasco» en lo que respecta al art. 14.8 de la Ley 12/2016, modificado por el art. 4 de la Ley 5/2019, concluyendo que el único texto oficial es el relativo a la publicación de la Ley 5/2019 y que ha dejado el art. 14.8 con el siguiente tenor: «8. Para ello, la comisión [...] realizará un resumen de los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos humanos de la víctima [...]», y este es el texto que se utilizará en estas alegaciones, sin que pueda admitirse, de ninguna forma, el presentado por la demanda que hace referencia al texto consolidado por el «Boletín Oficial del Estado», respecto del cual se advierte expresamente que no tiene valor jurídico, sino solamente informativo.

Se refiere seguidamente al contenido del recurso interpuesto indicando que el suplico señala explícitamente que se tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad, de un modo extemporáneo, contra los preceptos de la Ley 12/2016 con los que la Ley 5/2019 guarde relación de coherencia, interesando que se dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad y nulidad de cualquiera de los preceptos de la Ley 12/2016 relacionados con los preceptos de la Ley 5/2019 impugnados, y en particular su art. 15. También menciona el desistimiento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 12/2016, así como la STC 85/2018.

Las denominadas consideraciones jurídicas del Gobierno Vasco comienzan recalcando la necesidad de delimitar el objeto del recurso. Indica que la finalidad del recurrente es reabrir el plazo del recurso contra la Ley 12/2016 en aquellos preceptos no modificados por la Ley 5/2019, pues el recurso dirige su argumentación contra todos los preceptos de la Ley 12/2016, sin discriminar entre aquellos no afectados por la modificación de la Ley 5/2019 y los que sí se han visto reformados por ella. La justificación de este modo de proceder es que la Ley 5/2019 es una «ley sanadora» de la Ley 12/2016, lo que abre la vía a la impugnación de esta última. Sin embargo, la pretensión de resucitar un recurso contra preceptos legales aprobados hace ya tres años ha de ser rechazada en virtud de los art. 31 y 33.1 LOTC. El recurso no puede tener por objeto ningún otro precepto que los aprobados por la Ley 5/2019, de 29 de julio. Alude al respecto a la doctrina constitucional según la cual la modificación de una ley no reabre el plazo para recurrir preceptos no modificados ni por vía de conexión. Dicha cuestión ha sido ya resuelta por la STC 102/2017, de 20 de julio, FJ 3, que se reproduce en el escrito de contestación a la demanda. De ello se deduce que no puede accederse a analizar la inconstitucionalidad de preceptos de la Ley 12/2016 no modificados por la Ley 5/2019, por ser esta la única que cabe impugnar conforme al art. 33.1 LOTC y tampoco cabe aplicar la técnica de conexión prevista en el art. 39 LOTC, ya que para ello es preciso que se trate de preceptos contenidos en la misma Ley 5/2019, lo que no concurre en el caso. Por eso, el recurso ha de ser inadmitido en cuanto a los preceptos de la Ley 12/2016 que no han sido objeto de modificación por la Ley 5/2019. Para el supuesto de que el tribunal entendiera que puede pronunciarse sobre preceptos de la Ley 12/2016 no modificados por la Ley 5/2019, solicita que, toda vez que sus argumentos van dirigidos a defender la constitucionalidad de la Ley 5/2019, se le confiera un nuevo traslado para presentar alegaciones.

De acuerdo con lo expuesto, el escrito del Gobierno Vasco identifica los preceptos a los que se va a referir. Respecto al art. 1, que da nueva redacción al art. 2.4 de la Ley 12/2016, estima que el debate se centra sobre la regulación legal que se hace del proceso de acreditación de hechos en el inciso relativo a que «en defecto de resoluciones administrativas o judiciales que acrediten los hechos, pueda resultar eficaz cualquier medio de prueba admisible en derecho, sin que sea preciso que haya existido un proceso judicial previo». El contenido de este precepto respeta totalmente los parámetros del bloque de constitucionalidad, al determinar que la acreditación de los hechos se llevará a cabo de forma ordinaria mediante resoluciones administrativas y

judiciales, que han de ser respetadas. De forma subsidiaria, cuando no ha existido proceso judicial previo, la acreditación de hechos lesivos se podrá hacer por otros medios de prueba admisibles en derecho. E incorporando como cláusula de cierre que en todo caso, la acreditación a que se refiere el presente apartado no podrá desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal.

En cuanto a las modificaciones del art. 2, respecto a las letras c), d) y e) del art. 4.2 de la Ley 12/2016, señala que no hay alegación sobre la letra c), relativo al principio de colaboración institucional. En cuanto a la letra d), los recurrentes alegan que la previsión de garantías no quiere decir que estas sean reales y eficaces, apreciación que hace que el recurso tenga, en este punto, carácter preventivo. Sobre el apartado e), en el que se añade el principio de preservación de la jurisdicción penal en la investigación de las conductas que puedan ser constitutivas de delitos, al que se imputa que permite la acreditación de hechos sin proceso judicial previo, se alega que esta circunstancia se contempla como un instrumento de acreditación subsidiario y únicamente aplicable en defecto de cualesquiera procesos administrativos o judiciales.

Respecto al art. 3 se aprecia que no hay en la demanda una argumentación clara que justifique el cumplimiento de la carga alegatoria. Por último, en cuanto al art. 4 que modifica el art. 14 de la Ley 12/2016, se alega que las modificaciones introducidas han suprimido tajantemente como finalidad de la comisión cualquier actividad que conduzca «[a]l mayor esclarecimiento de los hechos», ni que esta pueda actuar de oficio al margen de la acreditación de hechos que se le formulen por los solicitantes. La conclusión de lo anteriormente expuesto es que se regula un procedimiento administrativo que no materializa reproche penal o sancionador alguno, en tanto que va dirigido a ofrecer ayuda a las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, un contenido concordante con el art. 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) y con el art. 9.2 CE e inscrito en los títulos competenciales en materia de asistencia social (art. 10.12 EAPV) y desarrollo comunitario (art. 10.39).

La comisión de valoración, tal y como enuncia el art. 14, en su modificación de 2019, no puede realizar de oficio actuaciones para la comprobación de los hechos o datos alegados por los solicitantes de la declaración de víctima. Únicamente realizará un resumen de los hechos con la finalidad de comprobar que se cumplen los requisitos para ser beneficiario de una ayuda, prestación o indemnización. La comisión no puede actuar de oficio y se le ha suprimido expresamente la finalidad de esclarecer ningún hecho, proclamando explícitamente que la instrucción y resolución de expedientes a los que se refiere queda bajo la premisa de la preeminencia de la jurisdicción penal en la investigación de cualesquiera hechos que pudieran constituir delitos [art. 4.2 e)]. La Ley 5/2019 introduce por dos veces el mandato expreso de que, en todo caso, debe prevalecer el principio de garantía de los derechos de terceros. Lo único que valora la parte recurrente es la hipótesis futura de que se puedan vulnerar los derechos fundamentales de terceros al aplicar la ley. Pero no cabe un recurso contra la hipótesis de aplicación futura de una ley. Lo que si cabe, sin duda, es la posibilidad de que los interesados legítimamente puedan recurrir los actos de aplicación que consideren lesionan sus derechos al honor, a la presunción de inocencia y a la protección de sus datos.

Por otra parte, la acreditación de los hechos se ha de hacer, principalmente, con soporte en resoluciones administrativas o judiciales y los hechos interesan únicamente en cuanto a sus efectos lesivos o causales de daños, y únicamente en defecto de la acreditación a través de las citadas resoluciones administrativas o judiciales, se podría admitir la acreditación por cualquier otro medio de prueba admisible en derecho. No hay imputación a los sujetos causantes de los daños. Ninguna de las actuaciones de la comisión posibilita ni una identificación ni una declaración de culpabilidad de aquellos.

La representación procesal del Gobierno Vasco alude a la STC 85/2018, recordando sus contenidos y resaltando las diferencias entre la Ley Foral 16/2015 y la ahora impugnada. Señala que el núcleo de la cuestión que allí se dirimía se situaba en la consideración de que un órgano de naturaleza administrativa no puede atribuirse

funciones propias de la jurisdicción penal, como son las consistentes en actuaciones de indagación, investigación y fijación de hechos delictivos, toda vez que dichas funciones se encuentran encomendadas por la Constitución a los jueces y tribunales. La Ley 12/2016, tras su modificación por la Ley 5/2019, no contiene disposición alguna de la que pudiera desprenderse una presunta vulneración de los arts. 117 y 124 CE, en los términos recogidos en la STC 85/2018. La razón es que la función de la comisión no se corresponde con ninguna actividad dirigida al esclarecimiento de hechos, propia de la jurisdicción penal, sino que únicamente se pretende que valore los hechos que le aleguen los solicitantes para poder dictaminar si existe relación con los daños invocados. Reparación de unos daños que constituyen el objeto del sistema asistencial en el que se incardina toda la ley.

Se mencionan a continuación instrumentos internacionales y doctrina sobre el derecho internacional humanitario de los que se deduce que la norma impugnada y la Ley 12/2016 se ajustan al derecho de las víctimas al reconocimiento y reparación del daño causado. Específicamente respecto al modo de acreditar los daños por cualquier medio de prueba admitido en derecho, señala que en el derecho español se encuentran vigentes normas que contemplan de manera expresa la acreditación de los requisitos exigidos en cada caso por medio de cualquier prueba admisible en derecho (cita la Ley de memoria histórica y el Real Decreto 1791/2008, así como la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo y el Estatuto de la víctima del delito). Alude a los AATC 30 a 34/2017, en los que se rechaza que las resoluciones administrativas (y las sentencias de la Audiencia Nacional que las confirmaron) vulneraran, como sostenían los recurrentes, el derecho a la presunción de inocencia de sus familiares fallecidos en atentados perpetrados por grupos terroristas, por la denegación de indemnización al considerar acreditado que sus familiares eran miembros o habían colaborado con una organización terrorista, con fundamento en los informes policiales aportados al expediente administrativo. No se observa ningún problema de constitucionalidad en que unos informes policiales sean considerados un medio de prueba válido y suficiente para dar por probada una actividad criminal, sin que esta haya sido declarada en una sentencia penal previa. Tal posibilidad se admite (como sucede en el caso de la Ley que se impugna en este recurso de inconstitucionalidad), a los solos efectos de adoptar una resolución administrativa en el marco de un procedimiento administrativo de concesión de ayudas, sin que se formule ningún juicio de culpabilidad. La Ley impugnada seguiría el mismo método, por cuanto la acreditación de la existencia de vulneraciones de derechos humanos en el período temporal que contempla el texto legal, lo es a los solos efectos de establecer el nexo causal con el daño alegado y con pleno respeto a los derechos de terceros. Se citan también las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a los asuntos resueltos en los AATC 30 a 34/2017, de las que se deduce que una norma como la impugnada ni requiere determinar hechos probados subsumibles en algún tipo penal, ni exige identificar a posibles autores de supuestos delitos, ni reclama el examen de procesos penales previos. Se trata de seleccionar a las personas que cumplan los requisitos determinados en la Ley para acceder al sistema de ayudas establecido, para lo cual se podrán aportar los medios de prueba que cada persona considere adecuados para sustentar su petición y cuya valoración deberá atenerse a las reglas que rigen a tal fin en nuestro derecho administrativo. A lo anterior se añade que, por aplicación del art. 10.2 CE, se da ocasión a que el tribunal pueda aclarar o cambiar la doctrina contenida en la STC 85/2018.

Sustentada del modo expuesto la constitucionalidad de la vía administrativa de resarcimiento, la representación procesal del Gobierno Vasco recuerda los títulos competenciales que amparan la regulación controvertida y que son los relativos a asistencia social (art. 10.12 EAPV) y el relativo al desarrollo comunitario (art. 10.39 EAPV).

Como conclusión de todo lo expuesto se defiende que no se plantea una incompatibilidad *a limine* entre el proceso penal y una norma legal que implante un sistema de ayudas para cuya concesión, en determinados supuestos, hayan de valorarse hechos o circunstancias que podían haber dado lugar a una investigación

penal y a una posible condena penal. La Ley 5/2019 no contiene intromisión o injerencia alguna en el *ius puniendi* del Estado constitucionalmente reservado al orden jurisdiccional penal. En el sistema de la Ley impugnada no hay espacio para que la comisión de valoración pueda emprender una investigación autónoma sobre la existencia de hechos delictivos o pueda declarar la existencia de tales hechos con los efectos propios y privativos de un pronunciamiento penal y con riesgo para la plena efectividad de las garantías formales y materiales que rigen en el ámbito penal. La norma se ciñe a plantear el reconocimiento administrativo de la condición de víctima y los modos de reparación del daño causado, sin adentrarse en la indagación ni en la fijación extrajudicial de otras cuestiones, ni afectar a derechos fundamentales de cuantas personas puedan verse afectadas por los procedimientos que se desarrollen.

7. Por providencia de 14 de julio de 2020 se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia el día 15 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Ciudadanos contra los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de la Ley del País Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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.

Conforme ha quedado expuesto en los antecedentes, los diputados recurrentes consideran que los preceptos de la Ley 5/2019, que modifican determinados preceptos de la Ley 12/2016, así como los preceptos de la Ley 12/2016 con los que aquella guarde relación de coherencia y, en particular, el art. 15 de esta última, vulneran la reserva de la potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría, que corresponde, en exclusiva, a los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional, así como las garantías constitucionales de los derechos de todas las personas implicadas o afectadas por la investigación que la norma permite, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva, pero, también, los derechos al honor y a la protección de datos personales, y a la presunción de inocencia y a la legalidad sancionadora. Tales motivos de inconstitucionalidad serían coincidentes con los planteados en su momento por el presidente del Gobierno en el recurso interpuesto contra la Ley 12/2016, en su redacción inicial, que se tramitó con el número 2336-2017.

Tal y como han dejado constancia los antecedentes de la presente resolución, las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco han negado las infracciones constitucionales que el recurso denuncia, además de formular determinadas objeciones de admisibilidad en torno al modo en que la demanda ha sido planteada.

2. A fin de situar el recurso en su contexto, y para el más adecuado examen de los óbices de admisibilidad que se han planteado, conviene hacer una sucinta referencia a las circunstancias que rodearon la aprobación de la Ley 5/2019.

a) Dicha norma modifica la Ley 12/2016 que fue, como ya se ha dicho, objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno. Con posterioridad a la interposición del recurso, la Comisión Bilateral de Cooperación administración del Estado-administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco alcanzó un acuerdo en cuya virtud dicha comunidad se comprometía a realizar un conjunto de modificaciones en la Ley 12/2016, en el entendimiento de que tales modificaciones permitían posibilitar el desistimiento en el recurso interpuesto, al hacer desaparecer los motivos de la controversia planteada. Este tribunal, en el ATC 71/2019, de 2 de julio, aceptó la solicitud formulada por el abogado del Estado, de modo que tuvo por desistido al presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 12/2016, declarando extinguido el proceso. La reforma de la Ley 12/2016

se tramitó por el Parlamento Vasco de conformidad con el compromiso alcanzado en la citada comisión bilateral de cooperación, dando lugar a la aprobación de la Ley 5/2019.

b) Los diputados recurrentes entienden que la modificación de la Ley 12/2016, llevada a cabo por la Ley 5/2019, no subsana las vulneraciones constitucionales en las que incurría la primera de ellas y, de acuerdo con tal planteamiento, consideran que el recurso interpuesto alcanza no solo a los preceptos de la Ley 12/2016 modificados por la Ley 5/2019, sino también a los preceptos de la Ley 12/2016 con los que la modificación guarde relación. De hecho, la argumentación en la que fundan el recurso interpuesto se centra en la interpretación conjunta de los preceptos impugnados de la Ley 5/2019 con los restantes preceptos no modificados de la Ley 12/2016.

A esa pretensión se han opuesto, de un modo u otro, los letrados del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco. El primero de ellos ha considerado que el recurso ha de inadmitirse, por extemporáneo, respecto de todos los preceptos de la Ley 12/2016 que no hayan sido modificados por la Ley 5/2019. El segundo ha señalado que no tiene objeción a que, en su caso, se entiendan incluidos en la demanda aquellos preceptos de la Ley 12/2016 que puedan tener una unidad de sentido con las modificaciones de la Ley 5/2019, si bien eso no podría suceder en el caso de los restantes preceptos de la Ley 12/2016, respecto de los cuales el recurso sería extemporáneo.

Conforme a la doctrina constitucional [por todas, STC 14/2019, de 31 de enero, FJ 2 b)], el suplico es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso de inconstitucionalidad, de manera que, en principio, el examen debe contraerse exclusivamente a las disposiciones que en él se contienen, sin perjuicio de que este tribunal haya favorecido en todo momento una interpretación del artículo 33 LOTC alejada de rigorismos formales, que le ha llevado a sostener que «la no reproducción de un precepto en el suplico no debe constituir obstáculo alguno para entender que ha sido recurrido si dicha omisión puede achacarse a un simple error (SSTC 178/1989, FJ 9; 214/1994, FJ 3), lo que sucederá cuando de las alegaciones expuestas en el cuerpo del recurso se desprenda con toda claridad la voluntad de su impugnación (SSTC 214/1994, FJ 3; 68/1996, FJ 1; 118/1996, FJ 23)» (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 10).

En este caso, en el suplico de la demanda consta que el recurso se interpone «contra los preceptos de la Ley del País Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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, así como contra los de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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, con los que aquella guarde relación de coherencia, que seguidamente se relacionan». En esa relación quedan incluidos los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de la Ley 5/2019 así como, «por conexión, cualquiera de los preceptos de la Ley 12/2016 relacionados con las determinaciones de la Ley 5/2019 aquí impugnadas, en particular, el artículo 15 de la Ley 12/2016». Esa misma idea se formula de un modo un tanto diferente en el cuerpo del escrito de demanda, en el que se afirma, por referencia a la Ley 12/2016, que el recurso se dirige contra «(1) los preceptos modificados; (2) aquellos otros no modificados pero que constituyen una unidad de sentido y eficacia jurídicas con aquellos; y (3) los no modificados sobre los que existía una sospecha vehemente de inconstitucionalidad y el legislador decidió renovar su voluntad inobservante de la Constitución».

A la vista de este planteamiento de los recurrentes y de las objeciones que ese planteamiento ha merecido a las otras partes que han formulado alegaciones, debemos delimitar el objeto del proceso, determinando los preceptos legales efectivamente impugnados en el recurso.

Para ello, hemos de partir de la reiterada doctrina constitucional según la cual los requisitos procesales son de orden público y no se hallan a disposición de las partes. En concreto, por lo que hace al plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, el apartado primero del art. 33 LOTC dispone, con carácter general, que el recurso de

inconstitucionalidad «se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado». Plazo que debe entenderse de caducidad y que empieza a contar desde el día siguiente al de la publicación de la ley impugnada, teniendo en cuenta que, por tratarse de una norma legal emanada de un parlamento autonómico, será el diario oficial de la comunidad autónoma el que determine el inicio de dicho plazo.

De conformidad con la anterior doctrina constitucional, es posible estimar que la pretensión de los recurrentes de impugnar determinados preceptos de la Ley 12/2016 que no han sido modificados por la posterior Ley 5/2019, formulada, además, en términos indeterminados o abiertos, encubre un intento de eludir los plazos establecidos en el art. 33 LOTC.

Los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 12/2016 no modificados por la Ley 5/2019, objeto directo del presente recurso. Dicha pretensión se fundamenta en la consideración de que los motivos de inconstitucionalidad que se imputaban a la citada Ley 12/2016 no han sido subsanados por su modificación, de manera que los preceptos de la Ley 12/2016, en la redacción que les han dado los artículos primero a cuarto de la Ley 5/2019, incurren en los mismos motivos de inconstitucionalidad que los no modificados de la Ley 12/2016 con los que guardan relación, lo que, a su vez, permitiría la declaración de inconstitucionalidad de estos últimos.

Si se entiende la pretensión de los recurrentes como una impugnación directa de los preceptos no reformados de la Ley 12/2016, el recurso es extemporáneo, ya que la Ley 5/2019 es, formalmente, una norma diferente a la Ley 12/2016, resultando dicho defecto insubsanable al haber transcurrido ya el plazo de impugnación de la norma fijado en el art. 33.1 LOTC. La circunstancia de que una ley sea parcialmente modificada por otra ley posterior aprobada precisamente para su reforma, abre, naturalmente, el plazo para que esos preceptos así reformados puedan ser recurridos en la redacción que les ha dado la ley modificadora. Sin embargo, de otro lado, esos preceptos legales modificados van a integrarse en una norma que, en la parte que permanece con la redacción inicialmente aprobada, resulta inatacable directamente por la vía del recurso de inconstitucionalidad, cuando, como es el caso, ya han transcurrido más que sobradamente los plazos en los que el art. 33 LOTC permite su interposición.

No otra conclusión cabe alcanzar si se considerase que los recurrentes reclaman la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC) de los preceptos de la Ley 12/2016 no modificados por la Ley 5/2019.

Debe recordarse, sin embargo, que, conforme a la doctrina constitucional, no cabe acoger una supuesta pretensión de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia, pues dicha extensión es, cuando proceda, prerrogativa de este tribunal, «sin que pueda ser objeto de pretensión de parte» (STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 2), y no puede llevarse a cabo, conforme a lo dispuesto en el art. 39.1 LOTC, sino sobre disposiciones o normas «de la misma ley», a salvo de excepciones, como el caso de los textos refundidos, que son ahora irrelevantes (STC 102/2017, de 20 de julio, FJ 3, y doctrina allí citada). En la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 27, se declaró que la aplicación por el Tribunal Constitucional de la facultad prevista en el artículo 39.1 LOTC «requiere la concurrencia de tres requisitos, que son: 1.º) que la sentencia sea declaratoria de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados o de alguno de ellos; 2.º) que exista una relación de conexión o de consecuencia entre los preceptos declarados inconstitucionales y aquellos otros a los que la inconstitucionalidad se extiende o se propaga, y 3.º) que estos últimos pertenezcan o queden comprendidos en la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley».

Teniendo en cuenta esa doctrina, ha de concluirse que la petición de los recurrentes se sitúa extramuros de la facultad que a este tribunal confiere el art. 39.1 LOTC. Ciertamente, cabe que el tribunal extienda los pronunciamientos de nulidad e inconstitucionalidad a preceptos no impugnados, pues lo permite el art. 39.1 LOTC, pero esa posibilidad está condicionada a que se trate de preceptos de la misma norma que ha

sido impugnada. Dicha petición, en hipótesis, solo podría ser atendida en caso de estimar inconstitucionales las modificaciones que introduce la Ley 5/2019, objeto directo y tempestivo de la impugnación aquí planteada, siempre que este tribunal apreciara la conexión necesaria entre los preceptos de la Ley 5/2019 y los no modificados de la Ley 12/2016. Pero esa conexión, cuyo punto de partida no puede ser otro que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto incluido en tiempo y forma en el ámbito del recurso, no sería posible en ningún caso, pues es evidente que la Ley 5/2019, por mucho que tenga por objeto modificar una ley anterior, es, formalmente, un texto legal diferente de la Ley 12/2016 (en el mismo sentido, STC 102/2017, FJ 3).

Entenderlo de otro modo significaría desconocer lo establecido en el art. 33 LOTC en cuanto a los plazos y su cómputo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, pues la impugnación en tiempo de la Ley 5/2019 no permite la reapertura del plazo para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2016, ni tampoco la eventual declaración de inconstitucionalidad, por conexión o consecuencia, de lo no modificado por aquella. Ello sin perjuicio, claro está, del control de constitucionalidad que pudiera llevar a cabo este tribunal sobre la Ley 12/2016 si se plantease cuestión de inconstitucionalidad por un juez o tribunal ordinario cumpliendo los requisitos que al efecto establecen los arts. 163 CE y 35 LOTC o del control de los actos de aplicación de la misma que pueda instarse por las vías jurisdiccionales oportunas.

Tampoco puede oponerse a lo anterior la pretendida existencia de una supuesta «unidad normativa» de las dos normas, la Ley 12/2016 y la que la modifica, la Ley 5/2019, pues el recurso de inconstitucionalidad no se establece en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional «como una impugnación dirigida contra un bloque o una parte del sistema normativo o del ordenamiento jurídico» (SSTC 11/1981, de 11 de abril, FJ 4; 24/1982, de 13 de mayo, FJ 2; 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 2).

Consecuentemente, queda al margen de este proceso cualquier consideración sobre la Ley 12/2016, en aquellos aspectos que no se han visto afectados por la modificación de la Ley 5/2019. De esta forma, el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad ha de entenderse referido a los artículos primero a cuarto de la mencionada Ley 5/2019, tal como, por otra parte, ya se indicaba en la providencia por la que se admitió a trámite el recurso y que ha quedado reflejada en el relato de antecedentes.

3. Para dar adecuada respuesta a las tachas de inconstitucionalidad planteadas en el recurso es conveniente realizar previamente una exposición del contenido de la Ley 12/2016, así como del alcance y significado de la reforma legal controvertida.

La Ley 12/2016, modificada por la Ley 5/2019, tiene por objeto establecer un sistema de reconocimiento y reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos sufridas en lo que denomina «contextos de violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco, desde el 29 de diciembre de 1978 al 31 de diciembre de 1999, con los efectos y el alcance previstos en esta ley» (art. 1). El art. 2 determina las condiciones que deben concurrir para que se aprecie la existencia del supuesto de hecho que da lugar a la aplicación de la Ley, es decir, la referida vulneración de derechos humanos, disponiendo el modificado e impugnado apartado 4 que la acreditación de los hechos a los que se impute tal vulneración se podrá realizar mediante la aportación de resoluciones administrativas y judiciales en las que se reconozcan tanto la existencia de hechos ilícitos como la relación causal con los daños o la afcción a derechos que haya sido alegada. En defecto de lo anterior, la acreditación de hechos lesivos se podrá hacer por cualquier medio de prueba admisible en derecho, sin que, en ningún caso, pueda desconocerse lo ya resuelto por la jurisdicción penal. Acota la norma, a continuación, los supuestos en que se entiende que la referida vulneración se ha producido en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (apartado 5). Finalmente, tras señalar que la Ley se aplica a las víctimas directas de las referidas vulneraciones, excluye de su ámbito de aplicación a aquellas que sufrieron daños por la manipulación de armas o explosivos orientada a desarrollar alguna actividad violenta (apartados 6 y 7). El art. 3 define quiénes son las personas beneficiarias de los derechos

reconocidos en la Ley. El art. 4 enuncia los principios de actuación de los poderes públicos en esta tarea de reparación que regula la norma, modificados ahora en lo relativo al principio de colaboración interinstitucional y al principio de garantía de los derechos de terceras personas y añadiendo un último principio, el denominado de preservación de la jurisdicción penal. Estos principios se suman a los de trato favorable a las víctimas y al de celeridad, que no se han visto modificados.

Los derechos de los beneficiarios se regulan en los arts. 5 a 11. Tales derechos son, en particular, el derecho al reconocimiento público de la condición de víctima, inherente a la declaración como tal (arts. 5 y 6), el derecho a la verdad (art. 7) y el derecho a la reparación (art. 8), consistente en una compensación económica cuyo importe se determina de acuerdo con lo establecido en el art. 9 («Indemnización») y que resulta compatible con otras cantidades percibidas por los mismos hechos (art. 10), así como en la asistencia sanitaria que, en su caso, sea precisa para reparar los daños sufridos (art. 11). En lo que ahora interesa, uno de los derechos reconocidos a las víctimas es el denominado derecho a la verdad, regulado en el art. 7, que, en lo modificado, encomienda a los poderes públicos vascos la realización de acciones para facilitar a las personas el acceso a los archivos oficiales y examinar las posibles vulneraciones de derechos humanos a las que se refiere la norma, determinando también la suspensión del procedimiento en caso de encontrarse ante alguna actuación ilegal no prescrita, en tanto no haya resolución del órgano penal correspondiente.

La Ley regula en su capítulo IV el procedimiento que ha de seguirse para la declaración de estos derechos, que será tramitado por el órgano competente en materia de derechos humanos del Gobierno Vasco y resuelto por el titular de la secretaría general o viceconsejería correspondiente (art. 12). Dicho procedimiento se inicia mediante solicitud de los posibles beneficiarios, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 13. Del expediente tramitado se dará traslado a la comisión de valoración (capítulo V), órgano creado por la Ley 12/2016, al que corresponde valorar las solicitudes y proponer, cuando proceda, la declaración de la condición de víctima (art. 16) y cuya composición y régimen de funcionamiento se regulan en los arts. 17 y 18, respectivamente.

La comisión de valoración estará compuesta por: la persona que ostente la dirección de derechos humanos del Gobierno Vasco; tres personas designadas por la persona titular de la secretaría general o viceconsejería competente en materia de derechos humanos; tres expertas en la materia objeto de regulación de esta ley, designadas por el Parlamento Vasco y dos peritos forenses y un psicólogo o psicóloga designados por el Instituto Vasco de Medicina Legal, todos ellos con experiencia en materia de víctimas. Corresponde a dicha comisión proponer, de forma motivada, la inadmisión a trámite de las solicitudes, así como analizar las solicitudes admitidas y acordar, motivadamente, la propuesta de declaración de la condición de víctima o de denegación de la solicitud presentada. Para ello, podrá escuchar a la persona solicitante, al objeto de completar la información sobre los documentos y pruebas presentados por su parte; recabar los antecedentes, datos o informes que pudieran constar en los departamentos y organismos dependientes del Gobierno Vasco, así como en otros registros públicos de la misma administración; solicitar informe o testimonio de personas, siempre dentro del marco de respeto a los derechos al honor, a la presunción de inocencia y a la protección de los datos de carácter personal de las terceras personas que pudieran concurrir, así como llevar a cabo cuantas actuaciones estime precisas en orden a la más completa resolución de los expedientes. Las entidades públicas y personas privadas relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la comisión de valoración habrán de prestarle la colaboración que les sea requerida al objeto de posibilitar la más completa resolución de los expedientes tramitados al amparo de la Ley 12/2016 (art. 14).

Las víctimas de vulneración de derechos humanos deben cumplir ciertas obligaciones, que quedan definidas en el art. 19 de la Ley, estableciéndose en el art. 20 los efectos de su incumplimiento. Finalmente, la Ley establece que la financiación de las compensaciones económicas previstas en la Ley se realizará con cargo a los créditos de

pago consignados en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para cada ejercicio (art. 21).

4. La exposición de motivos de la Ley 5/2019 alude a las circunstancias que han rodeado la aprobación de la norma a las que se ha aludido en el fundamento jurídico 2.

Esto es, el recurso del presidente del Gobierno contra la Ley 12/2016, recurso que produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la citada norma, que se mantuvo parcialmente suspendida como consecuencia de lo decidido en el ATC 130/2017, de 3 de octubre. Se menciona también el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación administración del Estado-administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco a efectos de permitir un desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad citado.

La exposición de motivos de la Ley 5/2019 indica al respecto que «[a] objeto de materializar los cambios apuntados, procede abordar este planteamiento nuevo con la convicción de que no se invaden competencias reservadas al poder judicial, si se realizan las modificaciones precisas a fin de que estén cuidadas y reforzadas las garantías jurídicas y constitucionales para que resulte factible lo que ya proclama el Derecho comparado, esto es, que el reconocimiento y protección de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos es un cometido propio de todos los poderes públicos, por lo que desde esa perspectiva consideramos que los obstáculos constitucionales advertidos en la interposición del recurso de inconstitucionalidad 2336-2017 deben considerarse salvados si se producen cambios en la ley en los términos que se señalarán a continuación». Señala más adelante que «la norma circunscribe su objeto a una actividad administrativa tendente al examen de hechos a los que se vincula la producción de un resultado dañoso para, a partir de ahí, articular, como único fin, los correspondientes mecanismos de reparación o compensación en favor de los perjudicados».

Afirma que «[e]l nexo causal entre el hecho y el daño que la norma persigue examinar 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 y que en modo alguno constituyen el objeto de la ley. 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».

La exposición de motivos alude posteriormente a las modificaciones introducidas en la Ley 12/2016 señalando que «afectan de manera específica a los preceptos que han sido objeto de controversia en el Tribunal Constitucional». Respecto al art. 2 indica que «incluye una referencia al hecho de que la acreditación de los hechos ilícitos no podrá desconocer en modo alguno lo ya resuelto por la jurisdicción penal». En el art. 4 «se modifican expresiones de los preceptos para que no sea posible operativamente ninguna intromisión en la esfera individual de las personas que pudieran verse relacionadas con los expedientes que se tramiten al amparo de la Ley 12/2016, y se introduce un nuevo principio de preservación de la jurisdicción penal en la investigación de las conductas que pudieran ser constitutivas de delito». Sobre el art. 7 se señala que «se modifican las previsiones sobre colaboración de los poderes públicos vascos con los órganos del Gobierno Vasco encargados de la gestión del programa de la Ley 12/2016, para que resulte menos intensa y se conciba asociada exclusivamente con el buen fin de los expedientes administrativos, todo ello a fin de que no pueda entenderse que se vulneran competencias judiciales». En cuanto al art. 14, se afirma que «se modifica la expresión de la funcionalidad de la comisión (administrativa) de valoración, a fin de que se suprima la llamada a actuaciones de oficio y que quede claro que la comisión actúa o se dirige a las personas con la premisa insoslayable de salvaguardar siempre los derechos al honor, a la presunción de inocencia y a la protección de los datos de carácter personal; y sin

que la colaboración que reciba contemple ninguna misión de esclarecimiento de hechos, sino una exclusiva disposición para la más completa resolución de los expedientes».

5. Los preceptos de la Ley 5/2019 que han sido impugnados disponen lo siguiente:

El artículo primero da nueva redacción al art. 2.4 de la Ley 12/2016, en los siguientes términos:

«4. La vulneración de derechos humanos en un contexto de violencia de motivación política se podrá acreditar mediante la aportación de resolución judicial o administrativa que reconozca la realidad de unos hechos ilícitos, que se relacionen causalmente con los daños o la afección a los derechos alegados o, subsidiariamente, en su defecto, por cualquier medio de prueba admisible en derecho, sin que sea preciso que haya existido un proceso judicial previo. En todo caso, la acreditación a que se refiere el presente apartado no podrá desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal.»

El artículo segundo da nueva redacción a los apartados c) y d), e introduce una nueva letra e), en el artículo 4.2 de la Ley 12/2016, que quedará como sigue:

«Artículo 4. *Principios de actuación.*

(...)

c) Principio de colaboración interinstitucional, de manera que las instituciones públicas suministrarán, en tiempo y forma, todos los datos que les sean solicitados y facilitarán la colaboración, tanto de autoridades como del personal técnico a su servicio, que sea precisa para la más completa resolución de los expedientes.

d) Principio de garantía de los derechos de terceras personas, que conlleva la salvaguarda de los derechos al honor, a la presunción de inocencia y a la protección de los datos de carácter personal de las terceras personas que pudieran concurrir en los expedientes, sin que tal concurrencia pueda suponer, en ningún caso, vulneración ni afección alguna a sus garantías jurídicas y constitucionales.

e) Principio de preservación de la jurisdicción penal en la investigación de las conductas que pudieran ser constitutivas de delito.»

El artículo tercero da nueva redacción a los apartados 1, en el que se suprimen las letras a) y b), y 2 b) del art. 7 de la Ley 12/2016, de tal forma que dispone lo siguiente:

«Artículo 7. *Derecho a la verdad.*

1. Los poderes públicos vascos colaborarán con los órganos y organismos del Gobierno Vasco que ejerzan funciones en materia de derechos humanos, promoción de la memoria o convivencia democrática para, en el marco de las respectivas competencias, contribuir al conocimiento de la verdad sobre las vulneraciones de derechos humanos a las que se refiere esta ley, a través de acciones para facilitar a las personas el acceso a los archivos oficiales y examinar las posibles vulneraciones de derechos humanos a las que se refiere esta ley.

2. Los poderes públicos vascos colaborarán, en la medida de sus posibilidades y competencias, para garantizar el acceso de todas las víctimas a las siguientes acciones:

a) (...)

b) Cuando la comisión de valoración considere que del contenido del expediente pudiera desprenderse alguna actuación ilegal no prescrita, lo comunicará a los tribunales competentes y, en su caso, a la administración competente, determinando la suspensión del procedimiento mientras aquella no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda.»

Finalmente, el artículo cuarto dispone que se da nueva redacción a los apartados 1, 2, 4 y 8 del art. 14 de la Ley 12/2016, en los siguientes términos:

«Artículo 14. *Instrucción.*

1. Recibida la solicitud... dará traslado de la misma a la comisión de valoración regulada en el capítulo V de esta ley.
2. En todo caso, si lo considera necesario, la comisión de valoración podrá:

(...)

d) Solicitar informe o testimonio de personas... (resto igual), siempre dentro del marco de respeto a los derechos al honor, a la presunción de inocencia y a la protección de los datos de carácter personal de las terceras personas que pudieran concurrir.

e) Llevar a cabo cuantas actuaciones estime precisas en orden a la más completa resolución de los expedientes.

(...)

4. Las entidades públicas y personas privadas relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la comisión de valoración habrán de prestarle la colaboración que les sea requerida al objeto de posibilitar la más completa resolución de los expedientes tramitados al amparo de esta ley. (resto igual).

8. Para ello, la comisión... realizará un resumen de los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos humanos de la víctima...».

6. Señalado todo lo anterior, se deben resolver las tachas de inconstitucionalidad que se formulan contra la Ley 5/2019, advirtiendo previamente que el ya citado acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación administración del Estado-administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco no puede impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de las infracciones constitucionales que se denuncian en el proceso (en un sentido parecido, STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3, y también SSTC 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 79/2017, de 22 de junio, FJ 10).

Ya se ha dejado expuesto que los diputados recurrentes consideran insuficiente la reforma que la Ley 5/2019 introduce en la Ley 12/2016 para asegurar su acomodo a la Constitución, cuestión que, ceñida a los términos de la modificación que se acaba de transcribir en el fundamento jurídico anterior, es a la que se debe dar respuesta en este proceso.

El recurso se fundamenta esencialmente en la consideración de que la comisión de valoración prevista en la norma vasca tendría que desarrollar necesariamente una función materialmente jurisdiccional usurpando así las atribuciones propias de los órganos judiciales y vulnerando al mismo tiempo una serie de derechos fundamentales de terceras personas a las que se pueda hacer responsables de las lesiones de los derechos humanos cuya constatación es presupuesto del reconocimiento de la condición de víctima. Se infringiría con ello la doctrina de la STC 85/2018, de 19 de julio, que impide que un órgano administrativo se atribuya funciones propias de la jurisdicción penal, como son las consistentes en actuaciones de indagación, investigación y fijación de hechos tipificados como delitos. Esta queja general se concreta después respecto, aunque no solo, a los preceptos de la Ley 5/2019. Como consecuencia de lo que ya se ha señalado en el fundamento jurídico 2, es a estas quejas concretas, relativas a los preceptos de la Ley 5/2019 que han sido válidamente impugnados, a las que hemos de circunscribir nuestro enjuiciamiento.

Para ello, hemos de tener presente la doctrina de la STC 85/2018, en la que se han centrado las alegaciones del recurrente y las de las restantes partes.

La referida STC 85/2018 resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno 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. La STC 85/2016 declara la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos de la Ley Foral 16/2015 que, directa o indirectamente, se relacionan con las atribuciones de la comisión creada por la norma en tanto que, a fin de reconocer la condición de víctima y los efectos asociados a tal situación, se asignaban a esa comisión funciones de averiguación y fijación de hechos tipificados como delitos, con infracción de la reserva jurisdiccional al Poder Judicial que deriva del art. 117 CE, en particular respecto a la jurisdicción penal.

La STC 85/2018 razona que las previsiones de la Ley foral orientadas al reconocimiento, protección y resarcimiento de las víctimas se articulaban a través de una comisión a la que se le encomienda la investigación y fijación de hechos constitutivos de delito, al margen del Poder Judicial y con potestad para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal, son contrarias a la Constitución. Dicha comisión «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 propuestas de reconocimiento o denegación de las solicitudes de las que conoce». Esto es, lleva a cabo «una indagación y verificación de un hecho, en principio, criminal», aun cuando lo fuera a los efectos del reconocimiento de la condición de víctima y la dispensación de los beneficios correspondientes (FJ 3). Según la STC 85/2018, «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», de suerte que «[n]o 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» (FJ 4).

En el caso examinado en la STC 85/2018 no se discute «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)]». 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 conmixtión 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» (FJ 7).

La conclusión, en el mismo fundamento jurídico, es 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», con la consecuencia de que «[s]e 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».

7. Llegados a este punto, podemos ya pronunciarnos respecto a los motivos de inconstitucionalidad que se plantean en el recurso.

La queja en relación con el artículo primero de la Ley 5/2019, que da nueva redacción al art. 2.4 de la Ley 12/2016, se circunscribe a las formas de acreditación de la vulneración de derechos que es, a su vez, presupuesto del sistema de reparación que se diseña en la Ley 12/2016. En concreto, se cuestiona que, en defecto de resolución judicial o administrativa, la relación de causalidad entre los hechos ilícitos y los daños y la afección de derechos alegados, que ha de ser apreciada por la comisión en el trámite de instrucción previsto en el art. 14, pueda hacerse valer «por cualquier medio de prueba admisible en derecho, sin que sea preciso que haya existido un proceso judicial previo», con la consiguiente ausencia de garantías para los que fueran determinados como responsables de las actuaciones.

La Ley 12/2016, en la redacción dada por la Ley 5/2019, veda expresamente que la indagación de los hechos determinantes del resarcimiento pueda llevarse a cabo por la propia comisión, en cuanto que exige que, para la acreditación de los hechos determinantes de las reparaciones que regula con la finalidad asistencial o protectora que persigue, la ley ha de partir de los hechos declarados probados en resolución judicial o administrativa, o bien de los acreditados por el solicitante, extremo en el que los recurrentes han centrado su queja. En este último caso, la decisión de la comisión se toma a partir de los medios de prueba aportados por el solicitante, siempre que tales medios de prueba sean válidos, ciñéndose la actuación de la comisión a valorar la relación de causalidad que necesariamente ha de existir entre los hechos aportados y las lesiones producidas.

No hay aquí, a diferencia del supuesto resuelto en la STC 85/2018, investigación y fijación de conductas constitutivas de delito, pues la tarea de la comisión no persigue tales fines de averiguación y fijación de hechos sino que su finalidad es más limitada, en tanto que vinculada a la comprobación de la relación de causalidad entre hecho y daños, y, por tanto, diferente y directamente vinculada al fin de compensación a las víctimas que la Ley vasca dice perseguir. De este modo, conforme al reformado art. 2.4, la acreditación de los hechos se llevará a cabo de forma ordinaria mediante resoluciones administrativas y judiciales, que han de ser respetadas. De forma subsidiaria, solamente cuando no ha existido proceso judicial o procedimiento administrativo previo, la acreditación de hechos lesivos se podrá hacer, a falta de un relato de hechos probados, por otros medios de prueba admisibles en derecho. Se trata con ello de que los solicitantes proporcionen el soporte argumental válido para que el órgano administrativo, la comisión en este caso, determine si procede otorgar la condición de beneficiario, lo que lleva aparejado el otorgamiento de medidas de reparación.

Hay que tener presente que el objeto del sistema de reparación diseñado por el legislador vasco son hechos acaecidos hasta el año 1999, muchos de los cuales, por haber prescrito, no pueden ya plantearse ante los tribunales de justicia. La referencia del precepto a la preeminencia de la jurisdicción penal y la incorporación, como cláusula de cierre, de que, en todo caso, la acreditación de los hechos no podrá desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal, supone la sujeción a los pronunciamientos judiciales y excluye que la comisión de valoración pueda intervenir en asuntos no prescritos o revisar acciones sobre las que los tribunales no se pronunciaron en su día, sustituyendo a estos. De esta manera, a diferencia de la STC 85/2018, la decisión administrativa no supone una decisión parajudicial penal sobre la comisión de un delito, sino la afirmación de que concurre la condición de víctima indemnizable. Con esta referencia subsidiaria a «cualquier medio de prueba admitido en derecho» la norma vasca viene a reconocer que puede haber supuestos en los que no es posible llegar hasta el resultado final de una sentencia que fije los hechos, delimite las responsabilidades penales y establezca un resultado condenatorio y evita que tal circunstancia vete o impida un fin extrapenal de resarcimiento como el que se contempla en la ley impugnada.

Por lo demás, la acreditación de los daños sufridos, al margen de la existencia de un pronunciamiento penal sobre la existencia del hecho dañoso o su carácter delictivo, sino

mediante cualquier medio de prueba admitido en derecho cuando la jurisdicción penal no puede cumplir la función de averiguación y conocimiento de hechos delictivos, no es desconocido en otras normas que persiguen la finalidad de compensar a las víctimas de determinados hechos [art. 3 bis.1 b) de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo y art. 3.1 b) del Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 29/2011, y art. 5 del Real Decreto 1803/2008, de 3 de noviembre, por el que se regulan las condiciones y el procedimiento para el abono de las indemnizaciones reconocidas en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, a favor de personas fallecidas o con lesiones incapacitantes por su actividad en defensa de la democracia].

En cuanto a la segunda perspectiva que los recurrentes plantean, acerca de la falta de garantías de los que fueran identificados como autores por cualquier medio de prueba admitido en derecho, debe resaltarse que la amplitud y laxitud de los términos utilizados en la norma [art. 2.2 b)] para referirse a las personas que hubieran podido participar en los hechos excluye cualquier indagación o asignación individualizada de responsabilidad, en la medida en que cualquier persona cumple la condición, bien de tratarse de un funcionario público o bien de un particular. A partir de dicha generalidad, la identificación del supuesto de hecho de la norma en absoluto requiere la determinación individualizada del autor de la vulneración. No se persigue aquí la presunción de certeza sobre el responsable del hecho ilícito que solo puede ser garantizado por el proceso judicial penal, sino solamente determinar, a partir preferentemente de lo ya probado en vía administrativa o judicial, la relación de causalidad entre hechos y resultado dañoso determinante de la puesta en marcha de los mecanismos de reparación diseñados por el legislador autonómico. No hay en la tarea de la comisión, tal como resulta de la Ley 5/2019, posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, ni tampoco imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación. A la comisión, en el ejercicio de su actividad, ni le corresponde efectuar una calificación jurídica de los hechos ante ella presentados, ni llevar a cabo imputaciones o determinaciones personales sobre la autoría de comportamientos ilícitos sino la fijación de los presupuestos fácticos de los posteriores reconocimientos como víctimas. De hecho, en el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2016 (Decreto 20/2020, de 25 de febrero), se contempla expresamente la denegación de las solicitudes que impliquen una revisión de la autoría sobre los hechos relacionados con los daños o consecuencias alegadas declarados probados mediante resolución judicial o administrativa [art. 7.2 b)].

Además, la Ley 5/2019 ha introducido expresas referencias a la garantía de los derechos de los terceros que se relacionen con la comisión en sus arts. 4.2 d) y 14.2 d), garantías también incluidas en el Decreto 20/2020 (art. 7.1). El hecho de que tales menciones no resulten suficientes a los recurrentes no hace que la norma resulte inconstitucional por ese motivo en un proceso abstracto como el recurso de inconstitucionalidad. Si tales derechos no se respetasen, la vulneración de la propia normativa vasca que implicaría que esa, ahora hipotética, actuación de la comisión contraria a tales derechos, podría ser puesta de manifiesto ante los tribunales competentes.

Consecuentemente, la impugnación del artículo primero de la Ley 5/2019, en cuanto que da nueva redacción al art. 2.4 de la Ley 12/2016, debe ser desestimada.

8. Las tachas que se formulan a las modificaciones que el artículo segundo de la Ley 5/2019 introduce en el art. 4.2 de la Ley 12/2016, relativas a los principios que deben regir las actuaciones de la comisión en la instrucción y resolución de las reclamaciones sometidas a su consideración, se relacionan con la idea de que no evitan que la resolución concreta que se dicte implique, como antes de la modificación, el esclarecimiento de hechos delictivos, en detrimento de la jurisdicción penal, a lo que se añade que las garantías respecto del respeto de los derechos de terceros no van a ser efectivas, como tampoco lo será la declarada preeminencia de la jurisdicción penal, por

cuanto se admite la posibilidad de acreditar el supuesto de hecho sin procedimiento judicial previo.

Así formulada, la queja se relaciona con la que ya se ha formulado al art. 2.4, con lo que bastaría para desestimarla lo que se ha razonado en el fundamento jurídico anterior.

A lo allí expuesto cabe añadir ahora que, por lo que respecta al denominado principio de colaboración interinstitucional, según el cual «las instituciones públicas suministrarán, en tiempo y forma, todos los datos que les sean solicitados y facilitarán la colaboración, tanto de autoridades como del personal técnico a su servicio, que sea precisa para la más completa resolución de los expedientes», este se refiere a asuntos sobre los que no esté conociendo la jurisdicción penal, pues, caso de posibles actuaciones no prescritas o de existencia de causas judiciales abiertas, la Ley 12/2016 prevé la comunicación al tribunal competente [art. 7.2 b)] y la suspensión del procedimiento administrativo (art. 14.5), lo que, ya de por sí, excluye cualquier riesgo de interferencia en la actuación de la jurisdicción penal que denuncian los recurrentes. No estamos, por tanto, como apreció la STC 85/2018, FJ 6, ante «excepciones legislativas a la dirección o al control por el Poder Judicial de estas investigaciones de delitos». La preferencia de la jurisdicción penal en la investigación de las conductas que pudieran ser delictivas se configura ahora como un principio de actuación específico en el nuevo art. 4.2 e), que se ve confirmado en otros preceptos, tanto de la Ley 12/2016 [los citados arts. 7.2 b) y 14.5], como de sus disposiciones de desarrollo (arts. 4.3 y 7.3 del Decreto 20/2020). Este principio y sus concreciones excluyen interferencias, que no serían constitucionalmente aceptables, con procesos penales ya finalizados, que se estén sustanciando o que puedan llegar a iniciarse.

Finalmente, en cuanto a la garantía de los derechos fundamentales de terceras personas que se relacionen con la comisión, la impugnación parte de la consideración de que dicha proclamación expresa no resulta suficiente para evitar vulneraciones de derechos, lo que remite a un problema relacionado con la aplicación de la norma, más que con la norma en sí. Se invoca por los recurrentes un eventual abuso de la norma por parte de quien debe aplicarla, en el sentido de que permitiría vulnerar los derechos de los terceros que se relacionen con la comisión. Como señaló la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, y se ha reiterado en las SSTC 42/2018, de 26 de abril, FJ 5 b), y 86/2019, de 20 de junio, FJ 3 B), «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4)». De este modo, la eventual lesión de derechos fundamentales en que pudiera incurrirse en aplicación de la norma deberá resolverse, en su caso, en la vía jurisdiccional correspondiente, sin perjuicio de advertir que la expresa proclamación de dicha garantía de los derechos de terceros se encuentra recogida también en el art. 14.2 d) de la Ley 12/2016, como criterio que ha de regir las potestades de instrucción de la comisión respecto a la solicitud de informe o testimonio de terceras personas, así como también en el art. 7.1 del Decreto 20/2020 y en el art. 5.2 de la misma norma respecto a la protección de datos de carácter personal.

Por lo expuesto, la impugnación del artículo segundo de la Ley 5/2019 no puede ser estimada.

9. Sobre el art. 7, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019, se sostiene que el denominado derecho a la verdad se asienta sobre el ejercicio de una potestad administrativa que, en realidad, oculta el ejercicio de una función materialmente jurisdiccional sin garantía alguna.

El art. 7.1 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019, que es la aquí impugnada, impone a los poderes públicos vascos la obligación de colaborar con los organismos competentes del Gobierno Vasco para

«contribuir al conocimiento de la verdad sobre las vulneraciones de derechos humanos a las que se refiere esta ley» a través de acciones «para facilitar a las personas el acceso a los archivos oficiales» y «examinar las posibles vulneraciones de derechos humanos a las que se refiere esta ley».

Si la referencia del precepto al conocimiento de la verdad y al examen de las vulneraciones de derechos humanos se entendiera como una obligación de los poderes públicos vascos, alternativa a la función de los tribunales de fijar la verdad jurídica, a través de su intervención en el seno de un proceso dotado de las correspondientes garantías, la norma incurriría en inconstitucionalidad, por la marginación de las funciones reservadas a los órganos judiciales y la pérdida de los derechos procedimentales que garantiza su intervención. La doctrina de la STC 85/2018 veta que la fijación de esa proclamada verdad se haga a resultas de una investigación y fijación extrajudiciales de hechos que pudieran ser delictivos y cuya verificación quedaría acreditada o, lo que es lo mismo, mediante una genuina labor de averiguación de hechos calificados como delitos ante la existencia de denuncias o reclamaciones singulares.

No obstante, teniendo en cuenta que el juicio de constitucionalidad es un juicio abstracto guiado, entre otros, tanto por la presunción de constitucionalidad de la norma en función de su origen fruto de la actuación del legislador democrático como por el principio de conservación de la misma, es posible apreciar que no es eso lo que ocurre aquí.

Las referencias a la colaboración que incluye el precepto no pueden interpretarse aisladamente, sino que han de entenderse en el marco del sistema de reparación diseñado por la Ley 12/2016, en el que ocupa un lugar destacado la comisión de valoración que se encarga de valorar las solicitudes presentadas y proponer la inadmisión de solicitudes o, cuando proceda, la declaración de la condición de beneficiario. La función de esta comisión, para la que el precepto requiere la colaboración de los poderes públicos vascos, no se corresponde con ninguna actividad dirigida al esclarecimiento de hechos, propia de la jurisdicción penal, sino que, como ya se ha señalado, únicamente se pretende que valore los hechos que le aleguen los solicitantes para poder dictaminar si existe relación con los daños invocados. Téngase en cuenta, además, que según el art. 142 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, el deber de colaboración puede hacerse efectivo, entre otras, a través de la técnica del suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias. Esta referencia a la colaboración ha de entenderse asimismo en el marco del principio que la Ley 12/2016 concreta en su art. 4.2 c), en el sentido de que las instituciones públicas autonómicas suministrarán, en tiempo y forma, todos los datos que les sean solicitados y facilitarán la colaboración, tanto de autoridades como del personal técnico a su servicio (igualmente, art. 9.1 del Decreto 20/2020).

Por tanto, interpretado conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, el art. 7.1, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019, no es inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

Por otra parte, nada puede reprocharse al apartado 2 b) de ese mismo art. 7 desde la perspectiva de la posible coincidencia de la actividad de la comisión de valoración con las actuaciones judiciales, en la medida en que se determina la suspensión del procedimiento en el caso de que la comisión estime que del contenido del expediente pudiera deducirse alguna actuación ilegal no prescrita, con la correspondiente comunicación al órgano judicial competente. La situación no resulta así comparable a la examinada en la STC 85/2018 en la que el tribunal apreció que la comisión creada por el legislador foral ostentaba «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» (FJ 6).

10. Para los recurrentes, las modificaciones en el art. 14 que ha introducido el artículo cuarto de la Ley 5/2019 no sirven para ocultar que, en la instrucción que se realiza por la comisión de valoración, se llevan a cabo actividades típicas de investigación orientadas a probar hechos que sirven de base a la propuesta que ha de elaborarse por la citada comisión, queja que se vincula con lo dispuesto en el art. 14.2 e). Consideran también que el respeto a los derechos fundamentales, al que alude el art. 14.2 d), debería predicarse de toda la actividad de la comisión y no solo, como se hace, respecto a la solicitud de informe o testimonio de personas, así como que el deber de colaboración, previsto en el art. 14.4, no incluye garantía alguna a favor de los terceros que pudieran aparecer como implicados en los hechos objeto de examen por la comisión.

En cuanto a la primera queja que se formula, la referencia de la norma «a la más completa resolución de los expedientes», que se emplea en los arts. 14.2 e) y 14.4 y también en el art. 4.2 c) (allí como objetivo al que sirve el denominado principio de colaboración interinstitucional), no puede ser entendida sino en el propio contexto que diseña la Ley 12/2016, en la modificación llevada a cabo por la Ley 5/2019, en el sentido de que, a partir de la documentación aportada por el solicitante, se acomete la tarea reservada a la comisión que es determinar precisamente la relación de causalidad existente entre los hechos y la producción del resultado dañoso. Relación de causalidad imprescindible para que se produzca la compensación regulada en la norma vasca, pero sin que ello implique indagación alguna sobre los concretos responsables de los daños compensados, más allá, y fuera de lo declarado en resoluciones judiciales y administrativas que vinculan a la comisión, de lo previsto con carácter general e indeterminado en el art. 2 b) en relación con la condición de funcionarios públicos o de particulares de los participantes en la producción del resultado dañoso.

La STC 85/2018, FJ 4, ya consideró que «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». Ahora bien, según esa misma sentencia y fundamento jurídico, «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».

Por tanto, la doctrina de la STC 85/2018 no impide que la condición de víctima se reconozca y los beneficios se dispensen en ausencia de pronunciamiento judicial (pues, de existir, hay que atenerse a este), siempre que la actuación administrativa que lleve a dicho reconocimiento no interfiera en las potestades reservadas a los jueces y tribunales del orden penal.

En otros términos, siempre que el deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos sea respetado, por cuanto sus conclusiones no son vinculantes para los tribunales ni pueden afectar a resoluciones judiciales [en un sentido similar STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8 a)], no cabe hacer reproche jurídico-

constitucional alguno a una norma que persiga el reconocimiento y reparación de determinadas personas en razón de los daños que acrediten haber sufrido.

La determinación que la ley exige para reparar y que corresponde a la comisión no identifica como hecho indemnizable la comisión de un delito. Es natural, pues podrá acreditarse esa concurrencia del hecho indemnizable sin necesidad de afirmar la existencia del delito. No solo porque puede estar prescrito el delito o la pena o fallecidos sus autores, por ejemplo, sino porque, en el esquema de la norma vasca, para identificar a una víctima con derecho a indemnización no se precisa indagación para identificar personalmente al autor, y porque la ausencia de delito no significa al mismo tiempo ausencia de daño susceptible de reparación. La declaración de culpabilidad en un proceso penal es un fin sustancialmente distinto del que pretende la Ley cuestionada (reparar y reconocer a las víctimas) y está sujeta a garantías distintas de las que rigen un procedimiento administrativo de determinación del hecho indemnizable y la condición de víctima. No hay declaración de responsabilidad respecto de los hechos que se presentan a la comisión, que sería, para ser constitucionalmente inadmisibles, lo propio de un proceso judicial que se vería reemplazado por la actuación de la comisión. En el sistema de la Ley 12/2016 la comisión no debe realizar valoración alguna que pueda ser reputada como jurisdiccional, reservada por el art. 117.3 CE a los jueces y tribunales (STC 85/2018, FFJJ 5 y 6), pues no le corresponde declarar la existencia de conductas punibles y la determinación de su autoría. De esta manera, no se pone en cuestión la investigación del eventual delito y la verificación pública de su comisión y circunstancias y de su posible autor que es tarea exclusiva del Poder Judicial.

Tampoco es posible apreciar la falta de garantías que los recurrentes achacan al hecho de que la referencia al respeto a los derechos al honor, a la presunción de inocencia y a la protección de los datos de carácter personal de las terceras personas que pudieran concurrir, se predica en el art. 14.2 d) solamente de las actividades de instrucción de expedientes. Dichas garantías se formulan expresamente para la fase de instrucción de los expedientes, en cuanto que es la que corresponde realizar a la comisión, y no son sino trasunto del principio general del art. 4.2 d), que ya ha habido ocasión de examinar y respecto al que cabe resaltar que la actividad de la comisión debe desarrollarse en todo momento sin lesionar los derechos fundamentales y libertades públicas de la persona, que nuestra Constitución declara «fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10.1 CE) y «que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 53.1 CE y, en consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, según disponen los arts. 53.2 y 161.1 b) CE y 41 LOTC».

Por otra parte, el deber de colaboración de las entidades públicas y privadas que se relaciona con el cumplimiento de los objetivos de la comisión del art. 14.4 se conecta con el genérico deber de colaboración de los particulares con la administración, contemplado en el art. 18 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y al mismo le es de aplicación el principio de garantía de derechos de las terceras personas que contempla tanto la Ley 12/2016 como su desarrollo reglamentario.

Finalmente, la referencia del art. 14.8 a la realización de un resumen de los hechos ha de ser entendida en relación a los alegados por el solicitante, se vincula, tal como confirma su tenor literal («para ello») a la tarea que corresponde a la comisión, que, según el art. 14.7, es «proponer, de forma motivada, la inadmisión a trámite de las solicitudes, así como analizar las solicitudes admitidas y acordar, motivadamente, la propuesta de declaración de la condición de víctima o de denegación de la solicitud presentada», lo que remite, una vez más, a la apreciación del nexo causal que ha de existir entre los hechos y el resultado dañoso.

En suma, el artículo cuarto en cuanto da nueva redacción al art. 14 de la Ley 12/2016 no es inconstitucional siempre que se entienda que i) las menciones «a la más completa resolución de los expedientes», que se emplea en los arts. 14.2 e) y 14.4, no permiten una actividad indagatoria propia de la comisión de valoración, sino solamente que, a partir de la documentación aportada por el solicitante y en defecto de resolución

administrativa o judicial, se determine la existencia de la relación de causalidad necesaria para articular los mecanismos compensatorios previstos en la norma y ii) el resumen de los hechos del art. 14.8 se circunscribe a la apreciación del nexo causal que ha de existir entre tales hechos y el resultado dañoso alegado ante la comisión.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que el art. 7.1 de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019, y las menciones «a la más completa resolución de los expedientes», de los arts. 14.2 e) y 14.4, y a que «la Comisión... realizará un resumen de los hechos», del art. 14.8 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo cuarto de la Ley 5/2019, no son inconstitucionales interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 9 y 10, respectivamente.

2.º Desestimar en todo lo demás el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados contra los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de la Ley del País Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de 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.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de julio de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3413-2019

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica desarrollada en el fundamento jurídico 10 y el apartado primero del fallo en que se sostiene la constitucionalidad de determinados preceptos solo en la medida en que sean interpretados en los términos del citado fundamento jurídico 10.

Esta declaración de constitucionalidad limitada a la interpretación aportada en el fundamento jurídico 10 tiene como fundamento los razonamientos sostenidos en la STC 85/2018, de 19 de julio, respecto de los que ya hice expresa mi discrepancia en el voto particular formulado a dicha resolución. Por tanto, me remito a lo que ya expuse en ese voto particular para justificar ahora las razones por las que disiento del fallo interpretativo contenido en el apartado primero.

Madrid, a quince de julio de dos mil veinte.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3413-2019

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la sentencia, formulo el presente voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

Mi discrepancia se centra en el fundamento jurídico 10 de la sentencia, que realiza una interpretación conforme del art. 14, apartados 2 e), 4 y 8 de la Ley del Parlamento Vasco 12/2016, de 28 de julio, en la redacción dada por el art. 4 de la Ley 5/2019, de 4 de abril, en el sentido de entender que dichos preceptos no permiten una actividad indagatoria propia de la comisión de valoración, sino solo la constatación de la existencia de la relación de causalidad necesaria para articular los mecanismos compensatorios, y que el resumen de los hechos que debe realizar la comisión debe circunscribirse a la apreciación del nexo causal entre tales hechos y el resultado dañoso alegado por el solicitante. Esta interpretación conforme me parece incongruente y contradictoria con lo que la propia sentencia afirma reiteradamente en fundamentos anteriores, especialmente en el FJ 7, que viene a reconocer que su labor se limita simplemente a una comprobación de los hechos de manera que en su actuación no se aprecia exceso alguno que pueda conducir a una declaración de inconstitucionalidad de la normativa impugnada. En consonancia con ello, el fundamento jurídico 10 debería declarar también conformes a la Constitución, los apartados 2 e), 4 y 8 del art. 14 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el art. 4 de la Ley 5/2019, y el fallo tendría que haber sido desestimatorio del recurso de inconstitucionalidad en su integridad.

Por otra parte, comoquiera que el análisis de la constitucionalidad de los preceptos impugnados se realiza a partir de la doctrina establecida en la STC 85/2018, de 19 de julio, aunque sea para descartar su inconstitucionalidad, en coherencia con la disconformidad que en su día mostré frente a dicha doctrina, he de dejar aquí constancia de mi postura discrepante respecto a tal fundamentación, remitiéndome a las razones expuestas en el voto particular que formulé a la referida STC 85/2018.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a quince de julio de dos mil veinte.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.