|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 90/2016 |
| Fecha | de 26 de abril de 2016 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 37-2016 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 37-2016 |
| Fallo | 1º Mantener la suspensión de los arts. 1.2, apartados a), c) y d); 2; 3; 4; 5; 6; disposiciones adicionales segunda tercera y cuarta y disposición transitoria única de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.2º Levantar la suspensión de los arts. 1.1; 1.2, apartados b), e) y f); 7, 8 y disposición adicional primera de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Con fecha 5 de enero de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del 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. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE en relación con el 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley Foral 16/2015.

2. Por providencia de 19 de enero de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó: admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y de conformidad con el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley impugnada y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional los días 29 de enero y 5 de febrero de 2016, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos de las Mesas de sus respectivas Cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Con fecha 16 de febrero de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la representación procesal del Gobierno de Navarra, personándose en el proceso y formulando alegaciones. Mediante otrosí, solicita el levantamiento inmediato de la suspensión, en atención a las alegaciones que seguidamente se resumen.

En primer lugar alude a la posibilidad de solicitar el levantamiento anticipado de la suspensión, así como a la necesidad de tener en cuenta la presunción de constitucionalidad de las leyes, ponderando los intereses afectados y los perjuicios de imposible o difícil reparación. Aduce al respecto que la Ley Foral impugnada goza de la presunción de constitucionalidad, lo que exige que los daños que se alegan derivados de su vigencia sean muy graves y ciertos, pues, en otro caso, ha de prevalecer el interés general que dimana de la Ley Foral, teniendo en cuenta que el interés que defiende es el de garantizar la protección integral de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, cubriendo un vacío que existía en esta materia. Lo anterior determina que la aplicación de la Ley Foral 16/2015 coadyuve a la realización del interés público, sin que resulte afectada ninguna competencia estatal y, menos aún, el bien público.

5. El Letrado del Parlamento de Navarra se personó en el proceso mediante escrito registrado el 18 de febrero de 2016, solicitando el levantamiento inmediato de la suspensión, por las razones que se sintetizan a continuación.

La Ley Foral 16/2015 ha estado vigente desde su entrada en vigor hasta el 5 de enero de 2016, sin que se haya producido ningún perjuicio ni tampoco se haya acreditado la existencia de tales perjuicios. Por tanto, atendiendo también al carácter excepcional que posee la suspensión en atención a razones de seguridad jurídica y a la presunción de constitucionalidad de la que gozan las leyes, lo procedente, en ausencia de perjuicios acreditados, es el levantamiento de la suspensión.

6. Mediante providencia de 18 de febrero de 2016, el Pleno acordó unir a las actuaciones los escritos presentados por las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Navarra y de conformidad con lo solicitado, oír a las partes personadas —Abogado del Estado, Gobierno de Navarra y Parlamento de Navarra— para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimaran procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de marzo de 2016, interesó el mantenimiento de la suspensión con fundamento en las alegaciones que seguidamente se resumen.

Alude, en primer término, a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este tipo de incidentes de suspensión así como al contenido de la norma impugnada y a las razones de su impugnación. En cuanto a los perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión señala que tanto el Ministerio del Interior como el de Justicia han elaborado informes, que adjunta a su escrito, en los que se expresan los perjuicios que el eventual levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada produciría para el funcionamiento del sistema judicial, las administraciones públicas afectadas y, principalmente, los derechos fundamentales de las personas que se verán directamente afectadas la norma. Del art. 6 de la Ley Foral 16/2015 deduce que esta tiene un plazo de vigencia de cinco años, lo que implicaría “que buena parte de los posibles perjuicios para los derechos fundamentales de las personas afectadas por las investigaciones de la comisión aquí expuestos se producirían probablemente con anterioridad a que se resolviera el recurso de inconstitucionalidad”.

Tales perjuicios se califican por el Abogado del Estado como futuros y previsibles, sin que pueda tomarse en consideración el argumento de la vigencia de la norma durante ocho meses desde que entró en vigor, ya que, en ese tiempo, se aplicó el mecanismo del art. 33.2 LOTC, con la consecuencia de que la Ley Foral 16/2015 no estaba desplegando sus efectos. Señala además que la “interconexión de los preceptos que integran la mencionada norma foral hizo que la impugnación se extendiese a la ley en su integridad y justifican también en este momento procesal que se mantenga la suspensión en su totalidad”.

En cuanto a la concreta delimitación de los perjuicios se centra en las funciones de la denominada Comisión de Reconocimiento y Reparación que, a su juicio, invade la reserva jurisdiccional, lo que es susceptible de crear confusión entre los ciudadanos y que, en cuanto se atribuye a la comisión la función de determinar la autoría de delitos, puede determinar la “afectación inmediata e irreparable del derecho al honor y a la propia imagen, a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia de las personas declaradas responsables de unos hechos constitutivos de delito por este peculiar órgano; afectación inevitable que se producirá tan pronto entre en funcionamiento la comisión”, pues es presupuesto de la aplicación de los beneficios contemplados en esta Ley que los responsables estuvieran integrados en grupos de extrema derecha o tuvieran la condición de funcionarios públicos. En consecuencia, el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión “para evitar que llegue a desplegarse este sistema de ‘justicia paralela’, absolutamente falto de garantías, y que genera una evidente distorsión en el sistema judicial de investigación de hechos delictivos. De no mantenerse dicha suspensión, la comisión podría iniciar sus investigaciones paralelas o al margen de la vía judicial, y emitir informes de ‘enjuiciamiento’ de situaciones de relevancia penal, lo que sin duda interferiría en posibles procedimientos judiciales penales y en el sistema de justicia en general”.

El Abogado del Estado residencia los perjuicios para la personas investigadas en la vulneración del derecho al honor del art. 18 CE y de la tutela judicial efectiva y de la presunción de inocencia del art. 24 CE. En lo referente al artículo 24 de la Constitución, la citación de las personas ante la comisión se produce en el contexto de la investigación de hechos de naturaleza delictiva lo que posibilita la imputación de los mismos, conforme al art. 264 de la Ley de enjuiciamiento criminal. Es particularmente intenso el efecto que puede causar en el derecho a la presunción de inocencia que puede vulnerarse cuando una comisión, de carácter administrativo, determine algo más que una sombra de duda sobre la participación de personas en hechos delictivos, en ausencia de decisión judicial y sin posibilidad de defensa. Por lo que respecta a la vulneración del art. 18 CE, alega que la Ley Foral prevé la posibilidad de citación de personas en el marco de una investigación administrativa dirigida a determinar la realidad de hechos constitutivos de delito. Incluso si como resultado de su investigación las personas citadas no fueran presentadas como autoras de los hechos causantes de los daños que serán objeto de indemnización, sus identidades aparecerán vinculadas, a lo largo del procedimiento de investigación, a situaciones de hecho constitutivas de delitos muy graves, y por consiguiente, se habrá producido un menoscabo en su derecho al honor. Para el Abogado del Estado “es indudable que la mera declaración de la condición de víctima requiere de la previa imputación de un hecho causante, lo cual implica el enjuiciamiento de responsabilidades penales o administrativas de carácter sancionador, y el señalamiento de determinados grupos o personas como responsables de tales hechos”. De esta forma, la declaración de la autoría de los hechos constitutivos de delito —ilícitos que podrían no ser ya perseguibles penalmente—, imprescindible para obtener la compensación económica, comporta un perjuicio para el afectado de imposible o difícil reparación que puede extenderse en especial a “miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, además de funcionarios ya jubilados (policías), retirados (guardias civiles) o fallecidos, e incluso a titulares actuales de órganos que tienen encomendada la misión constitucional de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (artículo 104.1 CE)”.

El Abogado del Estado alega también que la obligación legal de comparecer ante la comisión produce perjuicios a la Administración del Estado y a las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como a los funcionarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, y su incumplimiento podría fundamentar la pretensión de que los citados habrían incurrido en un delito de desobediencia.

En todos los casos citados se producirían daños irreparables o de difícil reparación de los derechos fundamentales, que en ningún caso se remediarían con una compensación económica. Por ello el Abogado del Estado sostiene que los derechos fundamentales de los ciudadanos que pueden verse afectados por la ley foral controvertida deben prevalecer sobre su inmediata puesta en funcionamiento en ella en tanto se resuelve sobre su constitucionalidad, sin que por ello vaya a producirse un perjuicio irreparable en los beneficiarios del reconocimiento moral de la condición de víctimas y su derecho a percibir una compensación.

Como conclusión el Abogado del Estado defiende que, frente a tales perjuicios, la suspensión de la aplicación de la Ley Foral 16/2015 no produce perjuicios de la misma entidad a las personas que hipotéticamente hayan sido víctimas de los delitos objeto de su ámbito de aplicación, ya que existen normas tanto estatales como forales destinadas a compensar económicamente a las víctimas de delitos violentos similares a los que constituyen el ámbito de aplicación de esta norma. Finalmente, la aplicación inmediata de la Ley Foral puede dar lugar a que se produzcan pronunciamientos de la Comisión de Reconocimiento y Reparación en los que se reconozca la condición de ‘víctimas’ con derecho a indemnización a determinadas personas o colectivos de personas, reconocimientos que serían nulos de pleno derecho, de declararse la inconstitucionalidad de la norma. Por ello entiende que “incluso desde la perspectiva de las víctimas que la Ley pretende reconocer y proteger, lo más adecuado bien para evitar un uso inconstitucional del ordenamiento jurídico (si se estima el recurso), bien para garantizar su aplicación incuestionable (si finalmente se desestima), es mantener la suspensión de la Ley Foral recurrida en tanto no haya un pronunciamiento del Tribunal sobre el fondo”.

8. La representación procesal del Gobierno de Navarra formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 15 de marzo de 2016 interesando el levantamiento de la suspensión por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Recuerda la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes de suspensión, que, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, subraya el carácter limitativo y excepcional de la suspensión, correspondiendo al Gobierno acreditar la irreversibilidad de la situación creada por la vigencia de la norma legal impugnada. En tal sentido, el mantenimiento de la suspensión sólo ha de acordarse cuando la eficacia de la ley impugnada produzca perjuicios irreparables o de difícil reparación en los intereses públicos o en los de los ciudadanos afectados por la norma en cuestión, debiendo tratarse de perjuicios ciertos y efectivos y no meramente hipotéticos.

La Ley Foral 16/2015, ha estado vigente desde su entrada en vigor, el 16 de abril de 2015 hasta la fecha del recurso, 5 de enero de 2016, sin que se haya probado por la representación del Estado que dicha vigencia haya producido ningún perjuicio. Para la representación procesal del Gobierno de Navarra esto “acredita que de la aplicación de la Ley Foral recurrida no se sigue ningún daño, ni para el interés público ni para tercero”. Concluye, por tanto, que “ello pone de manifiesto prima facie y sin necesidad siquiera de entrar a ponderar los intereses en juego, que de la vigencia de la Ley Foral 16/2015 no se deriva ningún efecto desfavorable, ni para el interés público ni para los terceros, por lo que procede alzar la suspensión decretada”.

Sostiene que el levantamiento de la suspensión es la solución más acorde con el interés general y de terceros —las víctimas—, y por el contrario, el mantenimiento de la suspensión conlleva graves perjuicios para las mismas, perjuicios que, además, resultan irreparables. Indica que, conforme a su artículo 1, el interés público que la norma defiende es la protección de las víctimas, para lo que resulta imprescindible la aplicación de la norma pues únicamente cuando dichas víctimas sean reconocidas como tales, podrán ser beneficiarias de los correspondientes derechos de reconocimiento y protección integral, lo que, a su juicio, es una exigencia de la configuración de España como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad (art. 1.1 CE), y en el que adquiere una importancia trascendental la protección de los derechos fundamentales, estando obligados a su tutela todos los poderes públicos, obligación que también se desprendería del derecho de la Unión Europea y del derecho internacional general.

Aduce asimismo que las razones que en este caso concurren para el levantamiento de la suspensión se ven reforzadas por los argumentos esgrimidos en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, que considera faltos de sustento alguno en cuanto que la Ley Foral 16/2015 no tendría naturaleza procesal o jurisdiccional ni se dirige a fijar hechos delictivos, pues, en la medida en que regula un procedimiento administrativo especial, tales cuestiones quedan fuera de su ámbito de aplicación, sin que la labor de la comisión se incardine en la función jurisdiccional. Indica además que, en el hipotético caso de que la comisión actuara ilegalmente y se excediera en sus funciones, los interesados siempre podrían defender sus derechos utilizando los mecanismos que para ello les brinda el ordenamiento jurídico.

En conclusión, de lo que antecede se desprende que el mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral 16/2015, produce perjuicios irreparables en los intereses públicos e impide la protección de las víctimas, lo que conlleva una vulneración de sus derechos fundamentales. En tanto que del alzamiento de la suspensión no se derivan perjuicios para la parte recurrente, ni para los terceros, ni para el servicio público. Todo lo cual, unido a que la regla general es el mantenimiento de la vigencia y aplicación de las leyes, dada la presunción de constitucionalidad de que gozan, y a que es la parte que promueve este recurso de inconstitucionalidad la que tiene la carga de justificar las razones que, en su caso, justificarían la suspensión sin que hasta este momento procesal nada haya acreditado a este respecto, debe conducir al levantamiento de la suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos. Dicha Ley Foral 16/2015 se encuentran suspendida en su aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al haberse interpuesto el recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno.

El art. 1.1 de la Ley Foral 16/2015 identifica el objetivo de la Ley, que es el de establecer “los medios para que las víctimas de motivación política generadas por la acción violenta de grupos de extrema derecha o por parte de funcionarios públicos sean reconocidas como tales víctimas” y por tanto como beneficiarias de derechos de reparación integral. El ámbito de aplicación de la Ley se extiende, de conformidad con su artículo 2, a reparar el daño grave contra la vida o la integridad de las personas que haya dado lugar al fallecimiento o a la producción de lesiones graves o permanentes en el contexto de violencia de motivación política desde el 1 de enero de 1950. A tal fin, delimita los sujetos a los que podrá aplicarse y define los conceptos de agresiones, atentados o vulneraciones, tortura, malos tratos y tratos inhumanos o degradantes a efectos de la Ley. El articulo 3 crea una comisión de reconocimiento y reparación que estará compuesta por personas independientes, elegidas para un periodo de cinco años por el Pleno del Parlamento de Navarra y que tendrá competencia directa en cuanto a la fijación e investigación de los hechos con base en instrumentos internacionales homologados, determinando, caso de que no existiera una sentencia aclaratoria sobre la autoría de los hechos, “de forma veraz y coherente una interpretación que esclarezca lo sucedido”. Todas las entidades públicas y personas privadas relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la Comisión habrán de prestarle la colaboración que les sea requerida, incluyendo la obligación de comparecencia personal, caso de ser citado para ello. Conforme al artículo 4 las solicitudes de reconocimiento de la condición de víctima se dirigirán al departamento competente de la Administración de la Comunidad Foral y se remitirán a la Comisión para su examen y resolución en el plazo de un año. El apartado 3 del artículo 4 dispone que, una vez investigados los hechos, la Comisión elevará una propuesta de resolución vinculante, aceptando o desestimando la solicitud de reconocimiento de las víctimas al departamento competente, para que por éste se dicte la correspondiente resolución. Las personas que sean declaradas como víctimas tendrán reconocidas, de conformidad con el artículo 5, indemnizaciones económicas por los daños físicos o psicológicos, por los daños materiales en bienes, viviendas habituales o vehículos o en sedes de partidos políticos, organizaciones sociales o medios de comunicación, de conformidad con la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo. El artículo 6 dispone que, a la finalización de su mandato, la Comisión elaborará dos informes globales de sus actuaciones, el primero referido al periodo comprendido desde el 2 de enero de 1950 hasta el 28 de diciembre de 1978 y el segundo desde esta última fecha hasta la actualidad, informes que tendrán el contenido mínimo que tal precepto señala y que se presentarán ante el Parlamento de Navarra para su debate y aprobación. Los artículos 7 y 8 establecen que los objetivos y principios de la Ley Foral se tendrán en cuenta en el marco del programa anual de educación para la paz y los derechos humanos, así como que el Gobierno de Navarra pondrá en marcha ciclos, cursos, seminarios y congresos para la información a la sociedad en general y de reflexión en torno a la gravedad e importancia de las violaciones de derechos humanos producidas en el contexto de la violencia de motivación política. Las disposiciones adicionales prevén que durante el primer año desde la entrada en vigor de la Ley Foral el Gobierno de Navarra realizará un acto de homenaje a las víctimas de motivación política producidas por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos (primera); que el Gobierno de Navarra dictará las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en la Ley Foral y, en especial para la adecuación a sus objetivos de las indemnizaciones y ayudas previstas en la Ley Foral 9/2010, de ayuda a las víctimas del terrorismo (segunda); publicará y difundirá entre la ciudadanía los informes elaborados por la Comisión de Reconocimiento y Reparación (tercera) y financiará el funcionamiento de la Comisión de Reconocimiento y Reparación a través de una partida específica anual en los Presupuestos Generales de Navarra, además de cederle un espacio físico y medios materiales (cuarta). La disposición transitoria única prevé la constitución de la Comisión de Reconocimiento y Reparación antes del 31 de diciembre de 2015 y, a la finalización de su mandato y en el plazo de un año, el Gobierno de Navarra en colaboración con el Parlamento de Navarra, realizará un acto de homenaje a las víctimas.

Los motivos de impugnación se refieren a la vulneración material y directa de la Constitución, fundamentalmente de su art. 117, y sus efectos sobre los derechos fundamentales, y la infracción de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral por la violación, entre otras, de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), legislación procesal (art. 149.1.6 CE) o procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

2. Es doctrina constitucional reiterada que la resolución de este incidente cautelar requiere ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el público y general como los privados, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento de la suspensión. Asimismo, el Tribunal ha sostenido que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y su imposible o difícil reparación, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (entre otros muchos, AATC, 147/2012, de 16 de julio, 157/2013, de 11 de julio, FJ 2; y 122/2015, FJ 2). Además, ha establecido que la resolución de este tipo de incidentes ha de efectuarse atendiendo a las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda (por todos, ATC 41/2016, de 16 de febrero, FJ 2).

Nuestro examen queda estrictamente ceñido a lo que resulta relevante para adoptar la decisión que constituye el único objeto de esta resolución, que “ha de ponderar, exclusivamente, los perjuicios que para los intereses generales o particulares puedan derivarse de una u otra medida y sin que pueda establecerse ninguna conexión entre la referida ponderación y la valoración de la legitimidad constitucional de los preceptos sometidos a debate en este proceso (ATC 226/2015, de 15 de diciembre, FJ 2, con cita del ATC 87/2011, de 8 de junio, FJ 3). Este criterio debe llevarnos a descartar en este momento, por su improcedencia para la resolución de este incidente, la alegación de la Letrada del Gobierno de Navarra que se relaciona con los motivos del recurso de inconstitucionalidad, pues lo que se entiende como falta de fundamento de uno de los motivos de inconstitucionalidad alegados en la demanda no puede tomarse en consideración en este momento procesal.”

3. Expuestas las alegaciones de las partes, antes de resolver el presente incidente cautelar debemos realizar otras dos consideraciones preliminares.

Por un lado, del escrito del Abogado del Estado se desprende que ha considerado que los perjuicios que entiende determinantes del mantenimiento de la suspensión se residencian en la actuación de la denominada Comisión de Reconocimiento y Reparación prevista en el art. 3 de la Ley Foral 16/2015. De esta forma no realiza una valoración global de las consecuencias que tendría la efectiva aplicación del conjunto de la Ley Foral impugnada, sino que, implícitamente, se está refiriendo exclusivamente a los preceptos de la Ley Foral 16/2015 que, de una forma u otra, guardan relación con la actividad de la citada Comisión. Lo anterior determina que debemos constatar la ausencia de alegaciones específicas por parte del Abogado del Estado para fundamentar la suspensión de los arts. 1.1; 1.2, apartados b, e y f; 7; 8 y disposición adicional primera, pues los mismos no se refieren ni directa ni indirectamente a la actuación de la Comisión en la que el Abogado del Estado ha centrado los perjuicios que alega, por lo que resulta procedente el levantamiento de la suspensión que pesa sobre estos preceptos.

Por otra parte, también hemos de descartar la alegación formulada por los Letrados del Gobierno y del Parlamento de Navarra relativa a que durante la vigencia de la norma desde su entrada en vigor, el 16 de abril de 2015, hasta la fecha de interposición, el 5 de enero de 2016, no se han producido perjuicios, pues tampoco ha quedado acreditado que en ese período haya comenzado a funcionar la Comisión de Reconocimiento y Reparación, extremo en el que el Abogado del Estado centra sus alegaciones.

4. Por tanto, de lo que se trata en este incidente es de dilucidar si los perjuicios que ha alegado el Abogado del Estado tienen la gravedad y la consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de la Ley Foral impugnada. De tal forma, en este incidente deberemos determinar los intereses que han de prevalecer, por ser menos resistentes al perjuicio o acreedores de una protección preferente, y cuáles deben ceder, por ser su lesión menos onerosa o de menor incidencia su sacrificio en caso de colisión. Para ello debemos tener cuenta, de una parte, la irreparabilidad o dificultad de reparación de las situaciones que pudieran generarse y, de otra, la trascendencia de los intereses subyacentes, generales y particulares.

Los concretos perjuicios que se derivarían, según el Abogado del Estado, del levantamiento de la suspensión han quedado detallados en los antecedentes. Resumidamente alega, con apoyo en informes del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia, que la aplicación de la Ley Foral 16/2015 podría interferir significativamente en los procedimientos judiciales penales y en el sistema de justicia en general, a lo que añade que la aplicación de la norma representaría un impacto relevante sobre los derechos fundamentales de los sometidos a investigación por la denominada Comisión de Reconocimiento y Reparación prevista en el art. 3 de la Ley Foral 16/2015. La Letrada del Gobierno de Navarra ha señalado que el interés público que la norma defiende, la protección de las víctimas, debe prevalecer sobre los alegados por el Abogado del Estado, extremo en el que coincide con el Letrado del Parlamento de Navarra.

5. La norma objeto del presente incidente guarda relación con determinadas disposiciones estatales, como la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, y la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, y forales, como la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936, y la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo.

La Ley Foral 16/2015 se diferencia, sin embargo, de las anteriores en que atribuye a la Comisión que se crea, funciones de averiguación y fijación de hechos a los efectos de reconocer la condición de víctima y los efectos asociados a tal situación, extremo en el que el Abogado del Estado ha centrado los perjuicios que entiende determinantes para justificar el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada.

En el art. 3 de la Ley Foral 16/2015 se erige a la Comisión de Reparación y Reconocimiento como organismo competente para averiguar, investigar y decidir acerca de determinados hechos presuntamente constitutivos de delitos a los efectos de concluir o no la procedencia de declarar la condición de víctima por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos. A los efectos del presente incidente, dicha atribución permite apreciar que la actividad de dicha Comisión pudiera guardar relación tanto con la calificación de un hecho como eventualmente delictivo, como con la posible fijación del grado de autoría o de participación en tales hechos, en cuanto que la norma se refiere específicamente a acciones violentas de determinadas personas o grupos (la Ley Foral 16/2015 hace referencia expresa a la producción de lesiones graves o permanentes y fallecimientos así como a agresiones, atentados o vulneraciones de los derechos humanos). Eso determina que, sin avanzar el juicio acerca de la cuestión de fondo discutida en el proceso, debamos en este momento mantener la suspensión ya acordada en relación con algunos de los preceptos de la Ley Foral 15/2015. Pese a que la norma afirma lo contrario en su art. 3.1, lo cierto es que la “determinación de forma veraz y coherente de una interpretación que esclarezca lo sucedido” se relaciona implícitamente, en el propio art. 3.1, con la atribución de la autoría de los hechos, pues esa labor de determinación se realizaría para el caso de que no existiera una sentencia aclaratoria sobre dicha autoría. Labor de investigación y acreditación de los hechos que la Comisión ha de realizar en los términos del art. 3, especialmente su apartado 6, que fija la obligación de colaborar con los objetivos de la Comisión, y a partir de la propia solicitud prevista en el art. 4. Todo ello es coherente con el art. 1.2, letras a), c) y d) que considera que, entre los objetivos de la norma, se encuentra que todas las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra adopten las medidas precisas para “[E]sclarecer al máximo los hechos y documentar los casos existentes de una forma veraz y coherente, con el propósito de fijar la verdad de lo sucedido”, “[E]vitar, hasta donde sea posible, la sensación de impunidad y frustración penal” e “[I]mpulsar el reconocimiento del daño causado por parte de las personas, organizaciones o instituciones que protagonizaron los hechos violentos”. Asimismo los hechos cuya investigación y fijación se atribuye a la Comisión (según el artículo 2.3 se considerarán agresiones, atentados o vulneraciones graves de los derechos humanos aquellos que hayan tenido como consecuencia el fallecimiento de la persona afectada o la producción de lesiones graves o permanentes) están tipificados como delitos en el Código penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, en concreto en los arts. 147 y siguientes respecto de las lesiones y 138 y siguientes en relación con el homicidio. Tampoco la circunstancia de que la Ley Foral 16/2015 trate de circunscribir los efectos de la declaración de víctima al derecho de beneficiarse de ciertas compensaciones, previstas en la ya mencionada Ley Foral 9/2010, desvinculando tal calificación de las eventuales consecuencias penales, permite conjurar el riesgo de que, en determinados supuestos, se pudiera invadir la función jurisdiccional en los extremos antes señalados.

Las anteriores consideraciones nos llevan a concluir que, en la perspectiva cautelar que ahora debemos adoptar y huyendo de cualquier pronunciamiento de fondo, la Ley Foral 16/2015 podría presentar, en este momento, un posible riesgo de interferencia con el enjuiciamiento penal, lo que aconseja, en esta fase de justicia cautelar, el mantenimiento de la suspensión de la norma.

6. Lo propio sucede desde la perspectiva de los derechos fundamentales de las personas afectadas por el funcionamiento de la Comisión que también se ha alegado por el Abogado del Estado. Resulta también procedente la suspensión con el fin de evitar, en una materia como ésta, situaciones de confusión y perjuicios de difícil reparación que podrían eventualmente surgir en relación con las medidas adoptadas o situaciones creadas al amparo de la vigencia recobrada de los preceptos de la Ley Foral 16/2015 relativos a la tan citada Comisión. Perjuicios especialmente acusados en el caso de que se aplicara y en su día mereciera un juicio de inconstitucionalidad y fuera, por tanto, objeto de una declaración de nulidad. Atendiendo a la esfera concreta de intereses en presencia y sin prejuzgar el fondo del asunto, el funcionamiento de la Comisión puede producir la afectación del derecho al honor y a la presunción de inocencia, por cuanto, conforme a su art. 3.6, por un lado, se impone a todas las entidades públicas y personas privadas relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la Comisión la obligación de colaboración con ésta, y, por otro, se trata de una obligación que se refiere a una actividad indagatoria sobre unos hechos que pueden entenderse, en principio, constitutivos de delito. Todo ello sin que la norma incluya garantía alguna relativa al derecho al honor o a la protección de datos de carácter personal de los afectados por el funcionamiento de la Comisión, pues se alude expresamente al suministro de todos los datos que sean requeridos, incluso mediante el recurso a la obligación de comparecencia, lo que determina la inevitabilidad de la producción de dichos efectos.

Se introducen así, en la ponderación que debemos realizar, bienes jurídicos de carácter personal, cuya reparabilidad no es precisamente sencilla, lo cual justifica que este Tribunal deba atender a su tutela evitando su lesión irremediable.

Este Tribunal ha considerado que la imposición, como tal, de penas o sanciones disciplinarias no vulnera el derecho al honor (STC 227/1992, 14 de diciembre, FJ 4) y que el honor no constituye ni puede constituir obstáculo alguno para que, a través de expedientes administrativos o procesos judiciales se pongan en cuestión las conductas sospechosas de haber incurrido en ilicitud (STC 50/1983, de 14 de junio, FJ 3), pues el daño que el honor de quien sigue tal conducta pueda sufrir no se origina en esos procedimientos, sino en su propia actividad y ni la Constitución ni la Ley pueden garantizar al individuo contra el deshonor que nazca de sus propios actos. Sin embargo, en el supuesto que ahora examinamos, el riesgo de la lesión que el derecho fundamental al honor pueda sufrir es el que debe prevalecer, por cuanto sin duda los trabajos de esta Comisión dirigidos a esclarecer los hechos podrían afectar al honor de las personas que comparecieran, sin que exista imputación, judicialmente ratificada, de culpabilidad, ni apertura de procedimiento disciplinario alguno, lo que convertiría el perjuicio sufrido en uno de muy difícil restitución. Lo mismo ocurre, desde otra perspectiva, si se considera que la actividad indagatoria de la Comisión respecto a las personas legalmente obligadas a comparecer en relación a unos hechos materialmente delictivos plantea la expresión de dudas sobre su posible culpabilidad o responsabilidad penal de manera directa o indirecta, lo que no puede entenderse en este momento compatible con la presunción de inocencia que consagra el art. 24.2 CE.

Todo ello podría suponer que la citada Comisión asumiera funciones colindantes con las propias de la jurisdicción penal en la investigación de hechos que constituyen delitos penados en el Código Penal, con el riesgo de interferir en el ejercicio de esta función jurisdiccional (art. 117 CE), que solo corresponde a los jueces, así como de afectar de modo irreparable a derechos fundamentales, como los incluidos en los arts. 18 y 24 CE, intereses ambos que deben ser especialmente tutelados. Lo que, a su vez, muestra que el levantamiento de la suspensión podría producir perjuicios graves al interés general y a los sujetos afectados por el funcionamiento de la Comisión prevista en el art. 3 de la Ley Foral 15/2015.

Consecuentemente, el carácter de las disposiciones impugnadas y los efectos jurídicos de las mismas, aconsejan como más conveniente para los intereses generales una vez ponderados todos los elementos en presencia, mantener la suspensión acordada en su día hasta tanto se resuelva de manera definitiva el problema planteado, pues la inmediata eficacia de algunos de los preceptos inicialmente suspendidos supondría unas consecuencias materiales, que dada su especial trascendencia para la administración de justicia y los derechos fundamentales de las afectados por el funcionamiento de la citada comisión, no deben producirse en una situación de interinidad. Por tanto, desde el punto de vista del juicio de proporcionalidad inherente a la ponderación sobre la procedencia del mantenimiento de una medida de suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE, ante la existencia de perjuicios irreparables e irreversibles para los intereses públicos y particulares no se puede calificar de excesivo o desproporcionado mantener la suspensión en los términos que posteriormente se exponen.

A mayor abundamiento, si en virtud de lo dispuesto en esta Ley Foral, se acordase el pago de indemnizaciones a las declaradas víctimas con derecho a ello, podría producirse, como también ha señalado el Abogado del Estado, un perjuicio si la norma fuera declarada inconstitucional en cuanto que se habría creado una expectativa de reconocimiento y cobro de indemnizaciones para tales personas, sustentada en la aplicación de una ley posteriormente declarada inconstitucional y, por tanto, nula.

En suma, la posible afectación a los intereses generales vinculados al funcionamiento de la Justicia así como la irreparabilidad de los perjuicios vinculados a derechos fundamentales, aconsejan, como menos lesivo para el conjunto de los intereses que deben ser valorados, el mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral 16/2015, al menos en sus aspectos que, directa o indirectamente, se relacionan con el funcionamiento y atribuciones de dicha Comisión. Es lo que sucede con los arts. 1.2, apartados a, c y d; 2; 3; 4; 5; 6 y disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta y disposición transitoria única.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Mantener la suspensión de los arts. 1.2, apartados a), c) y d); 2; 3; 4; 5; 6; disposiciones adicionales segunda tercera y cuarta y disposición transitoria única de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

2º Levantar la suspensión de los arts. 1.1; 1.2, apartados b), e) y f); 7, 8 y disposición adicional primera de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciséis.