



INFORME ELABORADO A CONSULTA DE LA DIRECCIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LEHENDAKARITZA EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD LEGAL DE PROCEDER A LA INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DE SOLICITUDES AL AMPARO DE LA LEY 12/2016, DE 28 DE JULIO, EN AUSENCIA DEL DESARROLLO REGLAMENTARIO QUE CONTEMPLA SU DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA.

1/2018 DDLCN - OL

I.- Antecedentes

La Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza somete a consulta de esta Dirección la posible instrucción y resolución de solicitudes al amparo 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 concreto, interroga sobre el alcance de la disposición adicional séptima de la citada ley y la obligatoriedad de proceder al desarrollo reglamentario que esta contempla.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y del art. 7.1 b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que prevé, como parte de la función de asesoramiento jurídico, la realización de informes que plasmen opinión legal no preceptiva en respuesta a consulta jurídica planteada al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

II.- El objeto de la consulta

Como refiere el escrito de la citada Dirección, la ley, aprobada en fecha 28 de julio de 2016, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad a instancias de la Presidencia del Gobierno del Estado que, estando aún pendiente de resolución, ha dado lugar a la suspensión cautelar de algunos de sus preceptos.

Así lo decide el auto 130/2017, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que acuerda *mantener la suspensión de los artículos 2.3; 2.4 en cuanto al inciso “o subsidiariamente, en su defecto por cualquier medio de prueba admisible en derecho, sin que sea preciso que haya existido un proceso judicial previo”; 4.2.c); 7.1; 14.1 en cuanto al inciso “quien realizará de oficio las actuaciones que estime pertinentes para la comprobación de los hechos o datos alegados”; 14.2, apartados c), d) y e); 14.4; 14.8 y disposición adicional sexta.*

Despliega efectos el resto del articulado, de manera que, con los límites que resultan de la suspensión de los preceptos citados, cabe la tramitación y resolución de las solicitudes contempladas en la primera parte del art. 2.4 de la ley, como expresamente declara el fundamento séptimo del auto del Tribunal Constitucional.

Es decir, cabe tramitar y resolver las solicitudes referidas a supuestas vulneraciones de derechos humanos cuya acreditación resulte 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.* (Se habrían suspendido, por el contrario, el art. 2.3, y el inciso final del art. 2.4, que se referían a vulneraciones de derechos humanos que pudieran acreditarse *por cualquier medio de prueba admisible en derecho*, sin existencia de un proceso judicial previo, o derivadas de casos de indefensión por no haberse investigado las denuncias presentadas).

En este contexto, la consulta interroga sobre el alcance de la disposición adicional séptima y su mandato de desarrollo reglamentario que se expresa en los siguientes términos:

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEPTIMA. Desarrollo reglamentario

El Gobierno Vasco desarrollará mediante un reglamento los procedimientos que se establecerán para abordar los distintos supuestos que se le presenten en las solicitudes de reconocimiento de la condición de víctima, a fin de que las propuestas de resolución administrativas que adopte la Comisión de Valoración tengan plena seguridad jurídica.

Se justifica la conveniencia de asesoramiento por la *complejidad surgida a partir de la suspensión de parte del articulado de la Ley 12/2016, de 28 de julio, y el propio hecho de que el examen de la conformidad de dicha Ley con la Constitución esté pendiente de una resolución judicial.*

Se solicita asesoramiento sobre las siguientes cuestiones:

1ª Si la aplicación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, requiere del desarrollo reglamentario previsto en la Disposición Adicional Séptima para abordar todos los supuestos de vulneraciones de derechos humanos o si, por el contrario, podría admitirse que aquellos supuestos en los que las vulneraciones de derechos humanos estén acreditadas en una resolución administrativa o judicial pueden ser estudiados y resueltos sin necesidad de una disposición reglamentaria previa, mediante la adopción de los actos administrativos del procedimiento previstos en la propia Ley (resoluciones de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación y propuestas de resolución de la Comisión de Valoración).

2ª En el caso de que no se apreciaran reparos legales para proceder al reconocimiento y la reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos en los supuestos de vulneraciones acreditadas mediante resolución administrativa o sentencia judicial, sin la previa aprobación de un reglamento, también interesa conocer si se podría dar el mismo tratamiento a las solicitudes que se presenten o que se hayan presentado al amparo de lo dispuesto en las disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera de la Ley 12/2016, de 28 de julio, referidas, respectivamente, a la aplicación retroactiva de la asistencia sanitaria a víctimas reconocidas al amparo del Decreto 107/2012, de 12 de junio, a la aplicación retroactiva de la Ley 12/2016 a víctimas no amparadas por el Decreto 107/2012, de 12 de junio y a la aplicación extraordinaria del Decreto 107/2012, de 12 de junio.

El escrito de consulta no argumenta el dilema que plantea.

Por qué la disposición adicional séptima y su exigencia de desarrollo reglamentario pudiera entenderse aplicable a determinadas tipologías de solicitudes y no al conjunto de solicitudes que cabe cursar en el marco de la Ley 12/2016, siendo así que el precepto no hace distinción alguna.

Tampoco se ofrece examen alguno del alcance que, a juicio de la Dirección consultante, debiera atribuirse a la citada disposición adicional.

III.- El sentido de la disposición adicional sexta

A la vista de los términos de la consulta, la respuesta vendrá a la interpretación de esta disposición. De la determinación de su contenido y alcance efectivo.

De sus palabras se deduce la existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma reglamentaria con un contenido que contemple un determinado desarrollo normativo.

No nos hallamos ante un precepto de mera habilitación (de un órgano a quien se atribuyera la potestad reglamentaria), sino de una obligación expresamente establecida por la ley, como corroboraría la exposición de motivos que en referencia a esta disposición adicional séptima explica que *establece la necesidad de elaboración de un reglamento sobre los procedimientos de la Comisión de Valoración.*

Un eventual desarrollo que el legislador juzga necesario en aras de esa anhelada *plena seguridad jurídica.*

La norma alude al desarrollo reglamentario de los *procedimientos que se establecerán.* Un llamamiento al reglamento en la materia de procedimiento que necesariamente debe matizarse puesto que la ley dedica uno de sus capítulos –capítulo IV- a la regulación del procedimiento. Un contenido normativo que podría ser suficiente para la tramitación de la declaración de los derechos que la ley reconoce y que impide por tanto atribuir a esa disposición adicional una vocación de desarrollo general del procedimiento en tanto innecesario.

Es así como recurrimos a los antecedentes legislativos del precepto que pudieran arrojar luz sobre su sentido.

La disposición adicional séptima no se hallaba en el texto del proyecto de ley (Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 170, de 2 de mayo de 2016). No había previsión de desarrollo reglamentario, aludiéndose únicamente a la *Ejecución de la ley* en los términos que hoy recoge la disposición final primera (*Se autoriza a la persona titular de la secretaría general o viceconsejería competente en materia de derechos humanos para dictar cuantas resoluciones sean necesarias para la ejecución de la presente ley*)

Reveladora la lectura de su exposición de motivos del proyecto que decía:

El Capítulo IV regula el procedimiento, el órgano competente para la tramitación y resolución del procedimiento, los modos de iniciación, la instrucción y la resolución. Atribuye la tramitación al órgano competente en materia de derechos humanos del Gobierno Vasco, la instrucción a la Comisión de Valoración y la resolución del procedimiento a la persona titular de la Secretaría General o Viceconsejería del Gobierno Vasco competente en materia de derechos humanos.

Este procedimiento, que no conlleva desarrollo reglamentario, contempla un plazo de 2 años para la presentación de solicitudes, y un plazo de 2 años para la resolución del expediente, dejando abierta la posibilidad a una ampliación de este plazo si concurrieran circunstancias excepcionales que lo justificaran. Todo ello con el ánimo de facilitar la presentación de solicitudes y de evitar, en la medida de lo posible, una presentación masiva de solicitudes, por un lado, y de hacer posible una evaluación rigurosa y ordenada, por otro, ya que, en algunos casos, será preciso realizar un análisis de situaciones complejas y ocurridas.

El literal subrayado es suprimido en la versión de la ley aprobada, aunque se mantiene en sus mismos términos el resto del texto transcrito, igual que se mantiene en su conjunto el contenido del capítulo referido al procedimiento, con un régimen detallado tal y como anuncia la parte expositiva.

Así, como ocurría en el proyecto de ley, la Ley 12/2012 no se limita a la enunciación de los principios que deben presidir la instrucción y resolución de los procedimientos –art. 4.2-, o que remita sin mayores concreciones a las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos que resulten de aplicación –art. 12 *in fine*-, sino que incorpora prescripciones singulares referidas al plazo máximo para resolver o al sentido del silencio administrativo, por citar ejemplos significativos.

El capítulo V de la ley vigente –como hacía el proyecto tramitado- aborda la determinación del órgano competente (art. 12), el régimen de la iniciación del procedimiento (art. 13), de la fase de instrucción (art. 14), y finalmente de la resolución que da fin al expediente.

Es en sede parlamentaria donde se incorpora la disposición adicional séptima que nos ocupa.

Es allí donde se adiciona un precepto que curiosamente llama al desarrollo reglamentario en el contexto de un texto legal cuyo articulado se había elaborado con la vocación declarada de forma expresa de no precisar ese desarrollo.

Tiene su origen en una enmienda del Grupo Parlamentario Socialistas Vascos que proponía la adición de una disposición adicional con el siguiente contenido (enmienda núm. 31, Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 181, de 11 de julio de 2016):

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA.- Elaboración de un Reglamento

El Gobierno Vasco desarrollará mediante un Reglamento el procedimiento que se establecerá cuando a la Comisión de Valoración se le presenten solicitudes de reconocimiento de la condición de víctima de vulneración de derechos humanos por supuestos delitos que no hayan sido probados por los Tribunales, a fin de que las resoluciones que adopte la Comisión tengan plena seguridad jurídica y no invadan competencias propias del Poder Judicial

Justificación: *Se propone la incorporación de esta Disposición Adicional con el fin de ofrecer mayor seguridad jurídica a través de un Reglamento y evitar que las decisiones adoptadas por la Comisión puedan ser revocadas por el Poder Judicial, que es el que debe determinar la existencia o no de un delito, y evitar igualmente que las resoluciones de la Comisión puedan provocar frustración entre quienes están buscando el reconocimiento por la vulneración de sus derechos.*

Una enmienda vinculada a la que promovía la modificación de la Exposición de Motivos por parte del mismo Grupo, a fin de hacer constar en esta que la disposición adicional cuya adición proponían establecía la "necesidad de elaboración de un reglamento sobre el procedimiento que se establecerá cuando a la Comisión de Valoración se le presenten solicitudes de reconocimiento de la condición de víctimas de vulneración de derechos humanos por supuestos delitos que no hayan sido probados por los tribunales" (enmienda núm. 14 Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 181, de 11 de julio de 2016).

Finalmente, el texto que conocemos sería plasmación de la enmienda de transacción entre el grupo parlamentario citado con el de Nacionalistas Vascos (enmienda 118; Boletín Parlamento Vasco núm. 183 de 29 de julio de 2016), que alcanzaría asimismo a la redacción correspondiente en la Exposición de Motivos (enmienda 101, Boletín Parlamento Vasco núm. 183 de 29 de julio de 2016) que, tal y como reza en la versión definitiva, explica que la disposición adicional séptima establece la necesidad de elaboración de un reglamento sobre los procedimientos de la Comisión de Valoración.

A diferencia de la enmienda inicial, en que el desarrollo reglamentario se vincula a un determinado supuesto –solicitudes ligadas a la vulneración de derechos humanos *por supuestos delitos que no hayan sido probados por los Tribunales-*, se amplía a *los distintos supuestos que se presenten*.

En la búsqueda del alcance de la disposición adicional séptima, puede revestir utilidad como criterio de interpretación el espíritu que alentaba la enmienda inicial, y vincularlo al que persigue la redacción actual en la que, por otra parte, sigue figurando la finalidad explícita de que *las propuestas de resolución administrativas que adopte la Comisión de valoración tengan plena seguridad jurídica*.

Podemos a la luz de esta finalidad, y de los antecedentes examinados, tratar de desentrañar el alcance del precepto.

La elaboración del texto corrobora la exclusión de un desarrollo reglamentario sobre los elementos *comunes o generales* del procedimiento. La ley los fija de manera completa y suficiente desde parámetros de seguridad jurídica, no en vano se gestó como un texto cuya aplicación no precisaba ese desarrollo reglamentario.

De los términos de la exposición de motivos (*la necesidad de elaborar un reglamento sobre los procedimientos de la Comisión de Valoración*), en combinación con el literal de la disposición adicional séptima, puede igualmente entenderse que se piensa no tanto en el procedimiento administrativo en general, sino *en los procedimientos a seguir por la Comisión de Valoración a fin de que sus propuestas tengan plena seguridad jurídica*.

Es decir, un reglamento que apruebe reglas a las que con carácter preceptivo deba acomodar la Comisión de Valoración su actuación instructora que culminará con la propuesta de resolución.

Es en este concreto ámbito donde puede entenderse la alusión a la seguridad jurídica que preocupa al legislador.

Especialmente si consideramos que la Comisión de Valoración está llamada no solo a abordar escenarios fácticos acreditados por resolución judicial o administrativa que le vinculan y que no requieren de su examen. Está llamada igualmente –al margen de que en la actualidad la posibilidad esté vedada por mor del auto de suspensión del Tribunal Constitucional- a la comprobación de hechos que, habiendo ocasionado la vulneración de los derechos humanos alegada, no tienen el soporte acreditativo de una resolución judicial o administrativo.

Un ámbito de una complejidad que a nadie se oculta, y en el que cobra virtualidad la preocupación de la ley por preservar la seguridad jurídica. Recordemos que el precepto es el resultado último de una enmienda a la enmienda inicial que respondía a la preocupación por la seguridad jurídica en el marco de resoluciones que estimaran *la violación de derechos humanos por delitos no probados por los tribunales*.

Un ámbito en el que evitar la interferencia con la función jurisdiccional puede exigir articular mecanismos o *procedimientos* adicionales que reglamentariamente se impongan, como garantía de seguridad jurídica, al quehacer de la Comisión de Valoración.

Un ámbito vedado a la actuación de la Comisión de Valoración, a resultas del auto del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 2017, pero que el legislador contemplaba al aprobar la ley y que puede constituir, en la tesitura de determinar el alcance del mandato reglamentario de la disposición adicional séptima, la razón de ser de este precepto.

Es en este marco, el referido a la instrucción de las solicitudes carentes de una sentencia acreditativa de los hechos ilícitos alegados, donde pudiera vislumbrarse un desarrollo reglamentario que extremara garantías y prevenciones a la luz del objetivo de *plena seguridad jurídica* consignado por el legislador.

No, desde luego, en otros extremos característicos del procedimiento administrativo cuyo desarrollo se agota en la ley (plazo de resolución, silencio, etc.), sin dejar margen al reglamento. En este sentido, la aplicación de lo dispuesto en el capítulo IV constituye garantía suficiente de la *plena seguridad jurídica* de las propuestas de resolución de la Comisión de Valoración.

No se alcanza a ver qué contenido adicional pudiera reglamentarse como norma general de procedimiento, pero sí por el contrario respecto a *los procedimientos* a seguir por la Comisión

de Valoración en aquellos supuestos en que los hechos en el origen de la violación de derechos no se hallaran fijados en resolución judicial o administrativa.

Así, por ejemplo, el legislador podría remitir a este necesario complemento reglamentario a fin de concretar el principio de garantía de los derechos de terceras personas que contempla el art. 4.2 d) de la Ley¹. Un desarrollo reglamentario que regulara la participación en el procedimiento de quienes figuraran como responsables de los hechos que la Comisión considerara probados y constitutivos de la vulneración de los derechos humanos –tal y como prevé el igualmente suspendido art. 14.8-, de manera que no quedara al albur de la interpretación casuística de la Comisión de Valoración. Su participación en el procedimiento puede requerir medidas innecesarias allí donde los hechos ya han sido fijados por la jurisdicción.

O, por poner otro ejemplo, cabría articular garantías adicionales en orden a asegurar que, como manifiesta la Exposición de motivos de la Ley, únicamente se abordaran los casos que, *por haber prescrito, no han encontrado el merecido reconocimiento de los derechos de verdad, justicia y reparación*, de manera que se evita así interferencias en los asuntos en los que todavía es posible entablar acciones legales ante los tribunales de justicia.

Piénsese en la incorporación al procedimiento con carácter preceptivo de un informe jurídico que examine la prescripción de los ilícitos que se hallan en el origen de las solicitudes, en relación con lo previsto en el art. 7.2 b) de la Ley².

La prescripción es precisamente una de las cuestiones que el auto del Tribunal Constitucional apunta como susceptible de riesgo de interferencia (*Estas [interferencias] podrían todavía producirse...si se asume una prescripción que no se ha producido (como podría ocurrir, dados los plazos de prescripción de los delitos del artículo 131 del Código penal y los supuestos de interrupción de la prescripción del artículo 132 del Código penal...)*), siendo así que no concurrirá en la tramitación de expedientes que contengan resolución judicial o administrativa acreditativa de los hechos alegados.

¹ Art. 4. Principios de actuación

(...) 2.- La instrucción y resolución de los procedimientos estará presidida por los siguientes principios:

d) Principio de garantía de los derechos de terceras personas, que conlleva que, la concurrencia de estas en los expedientes administrativos tramitados al amparo de esta ley no podrá suponer, en ningún caso, vulneración ni afección alguna a sus garantías jurídicas y constitucionales

² 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

IV.- Conclusión

Como conclusión de lo cuanto antecede, estimamos que la tramitación y resolución de aquellas solicitudes de derechos de reconocimiento y reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos contemplados por la Ley 12/2016 que resulten de hechos ilícitos acreditados mediante la aportación de resolución judicial o administrativa, no precisa de desarrollo reglamentario previo.

La ley dedica su capítulo IV a la regulación del procedimiento, sin que precise un desarrollo reglamentario general para el que no parece quedar margen.

El preceptivo complemento reglamentario que prevé la disposición adicional séptima, vinculado a la seguridad jurídica, hallaría su razón de ser en la regulación de *los procedimientos* a aplicar por la Comisión de Valoración en aquellos supuestos en que ese principio puede verse reforzado por la adopción de cautelas adicionales.

Es decir, en el ámbito en que la actuación de la Comisión se extiende a la comprobación de unos hechos constitutivos de violación de derechos humanos que no han sido probados en sede jurisdiccional.

La actual situación de suspensión cautelar de determinados preceptos de la ley no permite la tramitación y resolución de supuestos de esta naturaleza.

Lo que nos lleva a entender que cabe la aplicación de la ley, en el ámbito que permite el auto del Tribunal Constitucional, sin necesidad de proceder a un desarrollo reglamentario previo.

Con arreglo a lo argumentado, una interpretación de la disposición adicional séptima que abocara al dictado de un decreto como requisito inexcusable para la tramitación y resolución de las solicitudes se traduciría en la aprobación de una disposición de carácter general cuyo contenido sería poco más que reproducción de lo establecido en la ley.

Un cumplimiento formal de la disposición adicional séptima que carecería de sentido y que por tanto no puede erigirse en requisito de validez de resoluciones administrativas dictadas en aplicación de la Ley 12/2016.

Resta señalar que la respuesta dada es trasladable a la segunda de las preguntas formuladas.

La resolución de solicitudes al amparo de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera –que contemplan la aplicación de la ley a supuestos no incluidos en principio en su ámbito de aplicación- es igualmente procedente, sin necesidad de un desarrollo reglamentario previo, no ofreciendo mayores peculiaridades en tanto, en los términos que permite el auto del Tribunal Constitucional de constante cita, en su tramitación únicamente cabrá *que se reconozca la realidad de unos hechos ilícitos acreditados mediante la aportación de resolución judicial o administrativa.*

Este es mi informe, el cual emito sin perjuicio de cualquier otra opinión mejor fundada en derecho.