

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**13460** *Pleno. Sentencia 131/2020, de 22 de septiembre de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 4417-2019. Interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado respecto de la Ley 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 que establecen el deber de colaboración de los poderes públicos vascos en la realización del «derecho a la verdad» y regulan la función instructora de la comisión de valoración (STC 83/2020). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2020:131

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, 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. 4417-2019 interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra la Ley 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 Cándido Conde-Pumpido Tourón.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 15 de julio de 2019 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra los artículos primero, segundo, tercero y cuarto y la disposición adicional única 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.

Los recurrentes refieren en el apartado de antecedentes de su escrito de interposición el contenido de la Ley 5/2019, para después recordar que dicha norma, ahora impugnada, es modificación de la Ley 12/2016, y señalar el dictamen del Consejo de Estado respecto a esta última, la interposición en su día de un recurso de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno frente a aquella, 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 aquel recurso, acuerdo que tuvo como consecuencias tanto el desistimiento del recurso planteado en su día por el presidente del Gobierno 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 de inconstitucionalidad se interpone contra la Ley 5/2019, pero los recurrentes señalan que no puede existir una contradicción interpretativa entre la Ley 5/2019, de 4 de abril y la Ley 12/2016, de 28 de julio; entre la ley modificadora y la ley modificada. Por ello, subrayan que tanto una sentencia de inconstitucionalidad de la Ley 5/2019, de 4 de abril, como una sentencia interpretativa que ofrezca la adecuada hermenéutica de la Ley 5/2019, de 4 de abril, de conformidad con la Constitución, obligarían en ambos casos a interpretar la Ley 12/2016, de 28 de julio, de conformidad con la Constitución. Por ello los recurrentes exigen al Tribunal Constitucional que interprete de conformidad con la Constitución la Ley 12/2016, de 28 de julio.

En este punto los recurrentes recuerdan lo afirmado por el Consejo de Estado en el informe de 4 de mayo de 2017 relativo a la Ley 12/2016, de 28 de julio, donde se señala que «ha de subrayarse que, aun cuando el objeto principal de la Ley vasca no es la creación del referido órgano [la comisión de valoración del Gobierno Vasco], sino el establecimiento de la regulación necesaria para permitir la declaración de víctima de vulneraciones de derechos humanos a favor de las personas que las sufrieron y reconocerles determinados derechos inherentes a tal condición, no ofrece dudas que dicha regulación se articula a través de un procedimiento cuya fase nuclear se asienta sobre la atribución a la comisión de valoración de las mencionadas funciones de investigación de delitos y determinación de su autoría, incardinadas en la función jurisdiccional. Ello determina que la impugnación deba dirigirse frente a la totalidad de la Ley, dada la evidente interconexión que existe entre todos los preceptos que la integran, orientados todos ellos a un fin cuya consecución quedaría frustrada si se declarase la inconstitucionalidad de los preceptos de los que se infiere la naturaleza jurisdiccional de las funciones de la comisión de valoración».

Los recurrentes en el presente proceso igualmente señalan que la Ley 5/2019, de 4 de abril, tiene un contenido material semejante a la Ley Foral de Navarra 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política, que ha sido declarada parcialmente inconstitucional por la STC 85/2018, de 19 de julio.

A continuación, enumeran los recurrentes los preceptos constitucionales que se consideran infringidos. Se trataría de los artículos 1, 9, 16, 18, 24, 103, 117, 118 y 149.1, en sus apartados 1, 5, 6, 18 y 29.

Así, como primer motivo del recurso se alega la vulneración de la reserva constitucional de la función jurisdiccional que corresponde al Poder Judicial ex art. 117 CE.

Afirman los senadores recurrentes que la Ley 5/2019, de 4 de abril, así como la que esta modifica, 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, invaden competencias reservadas por la Constitución al Poder Judicial. Así, señalan los recurrentes que, de acuerdo con el art. 117.3 CE, les corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Recoge ampliamente el recurso lo afirmado en la STC 85/2018, de 19 de julio, donde el tribunal en relación con la Ley Foral de Navarra 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política, entendió 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 conmixti3n de funciones, identificaci3n y protecci3n de la v3ctima, as3 como investigaci3n de hechos que podr3an ser constitutivos de delito, hace que la Ley Foral supere los l3mites constitucionales antes mencionados, menoscabe con ello la plenitud de la jurisdicci3n penal al respecto y vulnere el art3culo 117 CE» (FJ 6).

Para los recurrentes, la Ley 5/2019, de 4 de abril, trata de adecuarse solo de manera formal a la STC 85/2018, de 18 de julio, sin respetarla en su contenido material. La exposici3n de motivos de la Ley 5/2019, de 4 de abril, pone de manifiesto la voluntad de sortear el recurso de inconstitucionalidad n3m. 2336-2017 promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley 12/2016, de 28 de julio, tratando de separar, torticeramente afirman los recurrentes, la comisi3n del hecho en que consiste la vulneraci3n de derechos humanos, hecho normalmente delictivo, de la responsabilidad, normalmente penal, de su autor o autores. De esta forma, la Ley 5/2019, de 4 de abril, con la modificaci3n de algunos preceptos de la Ley 12/2016, de 28 de julio, trata de mostrar una apariencia de que no invade competencias reservadas constitucionalmente al Poder Judicial.

Se3alan los recurrentes que es manifiestamente inconstitucional el 3mbito de aplicaci3n contenido en el art3culo primero de la Ley 5/2019, de 4 de abril, que da nueva redacci3n al art. 4 de la Ley 12/2016, de 28 de julio; los principios de actuaci3n que incluye el art3culo segundo de la Ley 5/2019, de 4 de abril, y que se insertan como nuevos apartados c), d) y e) del art. 4 de la Ley 12/2016, de 28 de julio; el derecho a la verdad regulado en el art3culo tercero de la Ley 5/2019, de 4 de abril, que da una nueva redacci3n al art. 7 de la Ley 12/2016, de 28 de julio; y la instrucci3n del procedimiento, seg3n la regulaci3n contenida en el art3culo cuarto de la Ley 5/2019, de 4 de abril, que modifica el art. 14 de la Ley 12/2016, de 28 de julio, porque todos ellos se insertan en una Ley cuyo art3culo 1 se3ala que tiene por objeto atribuir a 3rganos administrativos «la configuraci3n de los derechos al reconocimiento y, en su caso, a la reparaci3n de las v3ctimas de vulneraciones de derechos humanos producidas en contextos de violencia de motivaci3n pol3tica en la Comunidad Aut3noma del Pa3s Vasco, desde el 29 de diciembre de 1978 al 31 de diciembre de 1999, con los efectos y el alcance previstos en esta Ley».

De acuerdo con el recurso, los preceptos impugnados de la Ley 5/2019, de 4 de abril, al ser incorporados a la Ley 12/2016, de 28 de julio, vulneran la reserva constitucional de la funci3n jurisdiccional que corresponde al Poder Judicial. El art3culo primero que afecta al 3mbito de aplicaci3n, el art3culo segundo que afecta a los principios de actuaci3n, el art3culo tercero que afecta al derecho a la verdad, el art3culo cuarto que da una nueva redacci3n a la instrucci3n y la disposici3n adicional 3nica, que abre un nuevo plazo extraordinario para la aplicaci3n del Decreto 107/2012, de 12 de junio, todos ellos preceptos de la Ley 5/2019, de 4 de abril, siguen incurriendo en vicios de inconstitucionalidad porque la comisi3n de valoraci3n creada en la Ley 12/2016, de 28 de julio, y a la que se sigue refiriendo la Ley 5/2019, de 4 de abril, siguen desarrollando funciones propias de la jurisdicci3n penal en la investigaci3n de hechos que pueden ser constitutivos de delitos –aunque puedan estar prescritos–, cuyos autores ser3an considerados socialmente como delincuentes –con independencia de que, por el instituto de la prescripci3n, no se les pudiera aplicar la correspondiente pena–, por lo que la Ley invade la reserva de la funci3n jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado contemplada en el art. 117 CE.

As3, de acuerdo con el recurso, el art. 2, en la redacci3n formulada por la Ley 5/2019, de 4 de abril, supone que la existencia de una vulneraci3n de los derechos humanos no solo va a ser acreditada a trav3s de una resoluci3n judicial, sino que tambi3n una resoluci3n administrativa es suficiente para la acreditaci3n de la vulneraci3n de derechos humanos. Por tanto, el art. 2, en la redacci3n formulada por la Ley 5/2019, de 4 de abril, permite que la administraci3n p3blica invada la reserva de jurisdicci3n –art. 117 CE– y

desarrolle competencias que exceden de la reserva de administración pública contenida en el art. 103 CE que se limita a las funciones administrativas a las que no alcanza en ningún supuesto la acreditación de la vulneración de los derechos humanos.

La Ley 5/2019, de 4 de abril, únicamente introduce en el art. 2.4 *in fine* que «en todo caso, la acreditación a que se refiere el presente apartado no podrá desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal». Por tanto, el art. 2.4 solo introduce como límite que la resolución administrativa no entre en contradicción con una sentencia judicial. Sin embargo, admite que sea una administración pública la que acredite «la vulneración de derechos humanos», reconociendo «la realidad de unos hechos ilícitos, que se relacionen causalmente con los daños o la afcción a los derechos alegados», «sin que sea preciso que haya existido un proceso judicial previo». De esta forma, se sigue manteniendo que corresponda a un órgano administrativo y no a un órgano judicial la acreditación de vulneraciones de derechos humanos. Para los recurrentes, si bien es legítima la reparación de las víctimas de cualquier vulneración de los derechos humanos, la única forma constitucional de determinar la vulneración de derechos humanos en un contexto de violencia de motivación política es su acreditación a través de una resolución judicial que reconozca los hechos ilícitos.

Por tanto, de acuerdo con el recurso, la redacción que la Ley 5/2019, de 4 de abril, da al art. 2.4 de la Ley 12/2016, de 28 de julio, supone una vulneración de la reserva de jurisdicción del Poder Judicial (art. 117 CE) y un exceso de las competencias atribuidas a una administración pública que van más allá de la reserva de administración pública (art. 103 CE).

Recuerdan los recurrentes que, como ha señalado la STC 85/2018, de 19 de julio, es competencia exclusiva del orden jurisdiccional penal conocer las vulneraciones de los derechos ocasionadas por infracciones penales. En ningún caso le corresponde a una comisión de valoración dirigida por el Gobierno Vasco fijar de manera extrajudicial hechos que pueden ser constitutivos de delitos, pues la Ley 5/2019, de 4 de abril, atribuye a un órgano administrativo el reconocimiento de hechos que tienen el carácter de delitos perseguibles de oficio y tipificados como delitos por el Código penal –arts. 138 y ss. en relación con el homicidio y arts. 147 y ss. en relación con las lesiones–.

El segundo motivo de impugnación recogido en el recurso sería la vulneración del principio de Estado de Derecho y del sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Se invocan como lesionados los artículos 1.1, 9.1 y 16 de la Constitución, y los recurrentes se refieren a la exposición de motivos de la Ley 12/2016. Los recurrentes argumentan que en aquella se «acusa al sistema democrático español de no hacer nada contra las vulneraciones de derechos humanos», lo que «supone la afirmación abierta de que España no es un Estado de Derecho –art. 1 CE– y que los poderes públicos no están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico –art. 9.1 CE –». La acusación de que la comisión de valoración del Gobierno Vasco establece «la verdad oficial sobre las vulneraciones de derechos humanos» es lo que permite fundamentar la lesión de la libertad ideológica, así como de la prohibición de que ninguna ideología ni ninguna religión tenga carácter estatal, art. 16 CE.

Como tercer motivo de impugnación se alega por los recurrentes la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia.

Para los recurrentes que «un órgano administrativo dirigido por el Gobierno Vasco pueda imputar a miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado violaciones de los derechos humanos, sin las garantías recogidas en el art. 24 CE vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia».

Como cuarto motivo del recurso se alega la vulneración del derecho al honor, del derecho a la intimidad y del derecho a la protección de datos personales.

Para los recurrentes el establecimiento mediante una resolución administrativa y no por un órgano judicial de que una persona ha vulnerado derechos humanos en un contexto de violencia de motivación política y la acreditación a través de resolución administrativa y no por sentencia judicial de la realidad de que una persona ha cometido

unos hechos ilícitos, que se relacionen causalmente con los daños o la afeción a los derechos alegados, supone una vulneración del derecho al honor y del derecho a la intimidad personal y familiar.

Por su parte el establecimiento en la norma impugnada de un deber de colaboración interinstitucional que obligue a las instituciones públicas a suministrar en tiempo y forma «todos los datos que les sean solicitados» supone una vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales de las personas titulares de los datos que pudieran obrar en estos ficheros, un derecho que atribuye a la persona un control sobre sus datos personales sometidos a tratamiento y que obliga a respetar unos principios y unos derechos de protección de datos personales, como ha establecido la STC 292/2000, de 30 de noviembre.

Para los recurrentes un tratamiento de datos para una finalidad contraria a la Constitución como la recogida en la Ley 5/2019, de 4 de abril, que permite a una comisión administrativa del Gobierno Vasco declarar vulneraciones de derechos humanos en un contexto de violencia de motivación política, no es conforme al Reglamento general de protección de datos porque vulnera los principios de licitud, lealtad y transparencia porque los datos no son tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado y porque vulnera el principio de limitación de la finalidad porque los datos serán «recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines», salvo que este tratamiento ulterior de los datos personales se haga con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos, lo que, señalan los recurrentes, no es el supuesto del presente caso.

Se alega como quinto motivo de impugnación la vulneración del principio de seguridad jurídica.

Entienden los recurrentes que la Ley 5/2019 adolece de una deficiente técnica legislativa, empleando recursos como los puntos suspensivos, a veces entre paréntesis (...), y en otras ocasiones acotaciones, que «hacen que no quede claro cómo queda la redacción final de los preceptos modificados», defecto que atribuye especialmente al artículo 4 de la Ley en lo que se refiere a la nueva redacción del artículo 14.8 de la Ley 12/2016. Por todo ello considera vulnerado el principio de seguridad jurídica y también el de publicidad de las normas y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

Finalmente alegan los recurrentes un sexto motivo de inconstitucionalidad, la vulneración de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Señalan los recurrentes que la redacción que el artículo cuarto de la Ley 5/2019, de 4 de abril, establece del apartado 4 del artículo 14 de la Ley 12/2016, de 28 de julio, al incluir obligaciones de colaboración con la comisión de valoración tanto de entidades públicas como de personas privadas, previstas en el art. 118 de la Constitución Española para la colaboración requerida por jueces y tribunales, no tiene en cuenta que el principio constitucional de cooperación se encuentra vinculado al de competencia y no ampara extralimitaciones competenciales (STC 194/2004, de 10 de noviembre). Esta previsión afecta, además de a los arts. 117 y 118 de la Constitución, a las competencias exclusivas del Estado recogidas en el art. 149.1.5 CE sobre la administración de Justicia, en el art. 149.1.6 CE sobre legislación mercantil, penal, penitenciaria y procesal, en el art. 149.1.18 CE sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y en el art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública.

Así, subrayan los recurrentes que la atribución a un órgano administrativo de competencias de naturaleza jurisdiccional vulnera las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación penal y procesal –art. 149.1.6 CE–. Los actos que vulneren derechos humanos son hechos antijurídicos que pueden ser considerados como delito por el órgano judicial competente y que también pueden llevar acarreada una sanción administrativa y disciplinaria. En este último caso la ley impugnada vulnera el artículo 149.1.18 CE, al permitir la determinación de la existencia de violaciones de

derechos humanos constitutivas de infracciones administrativas fuera de los cauces de los procedimientos sancionadores o disciplinarios correspondientes, donde correspondería pronunciarse sobre la misma a la administración competente en cada caso, y habría de cumplirse con las exigencias del procedimiento administrativo común en lo que al ejercicio de la potestad sancionadora se refiere, por lo que la ley impugnada infringe el art. 149.1.18 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios y el procedimiento administrativo común.

Asimismo señalan los recurrentes que el artículo segundo de la Ley 5/2019, de 4 abril, recoge una nueva redacción del art. 4.2 c) de la Ley 12/2016, de 28 de julio, estableciendo el principio de colaboración institucional, «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». El establecimiento de una obligación de colaboración a las instituciones públicas hace referencia indirectamente a funcionarios públicos pertenecientes a otras administraciones como pueden ser, señaladamente, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, lo que afecta a la competencia estatal exclusiva en materia de seguridad pública establecida en el art. 149.1.29 CE.

2. Por providencia de 5 de septiembre de 2019, el Pleno, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido contra los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y disposición adicional única 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 (LOTC), 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 13 de septiembre 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 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 19 de septiembre de 2019.

4. El abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 23 de septiembre 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 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 1 de octubre de 2019.

Comienza señalando el letrado del Parlamento Vasco que la demanda se dirige, de acuerdo con su encabezamiento, en primer lugar, contra la Ley 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 violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999, pero también, en segundo lugar, contra la propia Ley 12/2016, de 28 de julio. Para el letrado del Parlamento Vasco la mera posibilidad de que la Ley 12/2016 pueda ser objeto del presente recurso debe ser rechazada a *limine* por el tribunal.

Para el letrado del Parlamento Vasco la pretensión de los recurrentes de extender el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2016 es irremisiblemente extemporánea por haber transcurrido sobradamente el plazo de tres meses establecido por el art. 33 LOTC.

Por lo expuesto considera el letrado del Parlamento Vasco que es necesario depurar el recurso deslindando las consideraciones pertinentes de aquellas otras que, atinentes a los preceptos de una ley no impugnada, como la Ley 12/2016, deben quedar desgajados y fuera de la presente controversia.

A continuación, señala el letrado del Parlamento Vasco que la demanda argumenta como primer motivo de inconstitucionalidad que la norma impugnada vulnera la reserva constitucional de la función jurisdiccional. Sin embargo, estima que dicho motivo de inconstitucionalidad es difícilmente predicable 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. 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 el letrado del Parlamento autonómico 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 30/2017 a 34/2017 y asumida por la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La Ley 5/2019 y la que esta 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 prevista en la norma autonómica 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.

El letrado del Parlamento Vasco se refiere a los argumentos de los recurrentes señalando que se centran en que la comisión de valoración desarrollaría 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.

En relación con la posible existencia de órganos administrativos dedicados al reconocimiento y reparación de las víctimas recuerda el letrado del Parlamento Vasco cómo la STC 85/2018, de 19 de julio, ha afirmado 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.

En sí mismo, por tanto, el objetivo de reconocer y reparar a las víctimas o a determinadas víctimas, no merece reproche constitucional alguno. Ahora bien, la libertad de configuración del legislador para ordenar tal régimen de asistencia y reparación, en el que prevalece una perspectiva compensadora en favor de quien ha sufrido el daño, tiene, no obstante, un límite constitucional indudable. No pueden confundirse esos cometidos públicos de carácter asistencial con los que son propios y reservados al Poder Judicial. El deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos ha de ser particularmente claro. De este modo, la intervención pública para la protección de las víctimas podría ser anterior, simultánea o posterior a la iniciación, sustanciación y conclusión del proceso penal (así, por ejemplo las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, o la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo), pero el límite a estos efectos consiste en que el hecho lesivo no fuera delictivo y que se preserve en todo caso la preeminencia de la jurisdicción penal en la investigación y persecución de conductas que sí lo fueran» (FJ 4).

Señala el letrado del Parlamento Vasco que la cuestión que se plantea es que tras afirmar la constitucionalidad de una actividad administrativa tendente a la acreditación de hechos a los que se vincula la producción de un resultado dañoso, la STC 85/2018, a continuación, procede a delimitar el alcance de esta actividad. El mismo fundamento jurídico 4 concluye fijando el siguiente límite: «que el hecho lesivo no fuera delictivo y



que se preserve en todo caso lo preeminencia de la jurisdicción penal en la investigación y persecución de conductas que sí lo fueran».

Para el letrado del Parlamento Vasco esta última precisión solo tiene sentido si, implícitamente, se admite que los hechos con resultado dañoso pudieron ser delictivos, por lo que añadir a continuación que el límite consiste en que el hecho lesivo no sea delictivo supone contradecir lo que se acaba de reconocer –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– y supone neutralizar por completo sus consecuencias. Salvo que se trate del caso de víctimas de catástrofes naturales –y no siempre porque también en estos casos podrían confluír supuestos hechos delictivos por imprudencia, negligencia, omisión de socorro...–, las víctimas lo serán en la mayoría de los casos por haber padecido hechos *prima facie* delictivos.

Para el letrado del Parlamento Vasco poner como límite 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.

Es por ello por lo que considera que se debe hacer una interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional que parta igualmente del fundamento jurídico 4 de la STC 85/2018 cuando dispone la necesidad de «que se preserve en todo caso la preeminencia de la jurisdicción penal en la investigación y persecución de conductas que sí lo fueran [delictivas]». En primer y fundamental lugar, se reconoce la posibilidad de que coexistan distintos tipos de investigación sobre unos mismos hechos, gozando la que se desarrolla a impulsos y bajo la supervisión de la jurisdicción penal de preferencia sobre las demás. Justamente en esto consiste la preeminencia que es un concepto relacional: que algo o alguien tiene o goza de ventaja o preferencia sobre otros. En este caso, la investigación judicial sobre otras posibles investigaciones que pudieran estar en curso sobre los mismos hechos.

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 las 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 afeción 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.

Si en la STC 85/2018 el tribunal consideraba inconstitucional que la comisión de la Ley Foral 16/2015 dispusiera de «potestad, incluso, para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal» (FJ 6, párrafo 3), la Ley 5/2019, al contrario, dispone expresamente que la acreditación de los hechos vinculados causalmente a los daños o vulneraciones de derechos «no podrá desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal». La investigación o comprobación administrativa autónoma o «exenta» queda pues, en todos los casos, vinculada a las resoluciones de la jurisdicción.

En la misma línea el artículo 14.5 de la Ley 12/2016 dispone que «en aquellos casos en los que la comisión de valoración tenga conocimiento de la existencia de causas judiciales abiertas, el órgano encargado de resolver el expediente suspenderá la tramitación del procedimiento, hasta que la vía judicial se haya agotado. Igual suspensión se producirá cuando se tenga conocimiento de la existencia de procedimientos administrativos sancionadores abiertos, hasta que los mismos sean firmes en la vía administrativa».

Subraya el letrado del parlamento cómo la preservación de la preeminencia de la jurisdicción penal en la investigación, por si todas las medidas referidas hasta ahora no fueran suficientes, queda expresamente reconocida como uno de los principios que debe inspirar el procedimiento por el artículo 4.2 e): «Principio de preservación de la jurisdicción penal en la investigación de conductas que pudieran ser constitutivas de delito».

Concluye el letrado del Parlamento Vasco en relación con el primer motivo de impugnación señalando que el sistema de reconocimiento y reparación de las víctimas de la Ley 5/2019 no vulnera la reserva constitucional de la jurisdicción sino que establece un procedimiento administrativo específico para identificar y asistir a las víctimas, en el que el órgano administrativo competente se limita a asegurar la acreditación y el cumplimiento de los requisitos legales, y lo hace, en primer lugar, sirviéndose de las resoluciones judiciales y administrativas que se le aportan para acreditar las vulneraciones. Solo subsidiariamente y en defecto de tales resoluciones, la causalidad entre los hechos y los daños y afecciones a los derechos se acreditarán por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

En relación con el segundo motivo del recurso, la supuesta vulneración del principio de Estado de Derecho y del sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, señala el escrito del representante del Parlamento cómo el único precepto concernido es el apartado 1 del artículo 7 de la Ley 12/2016 en la redacción dada por la Ley 5/2019.

Señala el letrado del Parlamento que este segundo motivo plantea una impugnación de marcado carácter ideológico construida a partir de la exposición de motivos –sin valor jurídico en sentido estricto– de una ley no recurrida ni recurrible en cuanto tal (la Ley 12/2016), que no acaba de encarnarse en los concretos artículos de la Ley 5/2019 y que, o bien carece de entidad propia suficiente respecto del primer motivo ya examinado, o bien, y dicho esto desde un punto de vista interno o inmanente, carece de consistencia lógica por hacer equivalente la afirmación de que España no es un Estado de Derecho con la vulneración del principio de Estado de Derecho, y la afirmación de que los poderes públicos no actúan con sometimiento a la Constitución, art. 9.1 CE, con una violación de dicho artículo.

Procede a continuación el letrado del Parlamento Vasco a examinar el tercer motivo del recurso: la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia.

Afirma el letrado del Parlamento autonómico que este motivo coincide exactamente con el primero, esto es, con aquel que imputa a la Ley vasca 5/2019 el haber creado un órgano administrativo que juzgaría hechos delictivos y atribuiría culpabilidades, usurpando la potestad jurisdiccional que corresponde a los jueces y tribunales. Ambas cuestiones están inescindiblemente vinculadas, de manera que el primer motivo lleva indefectiblemente al segundo. Pero a la inversa, en la medida en que ha quedado demostrado que el procedimiento administrativo establecido por la legislación vasca,

pretende exclusivamente el reconocimiento de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos sin inmiscuirse en el procedimiento penal y descartando de raíz cualquier atribución de responsabilidad criminal, adoptando a tal efecto toda una serie de cautelas, disposiciones y medidas, las alegadas violaciones del derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia pierden su fundamento.

Subraya el letrado del Parlamento que el procedimiento establecido en la Ley concluye, eventualmente, con la declaración de reconocimiento de la víctima y, en su caso, de la reparación que le corresponda, pero en ningún caso con la determinación directa o indirecta del responsable. Ciertamente la Ley puede ser incorrectamente aplicada, pero ello no determina la inconstitucionalidad de la norma sino, en todo caso, la del acto concreto de aplicación y, desde luego, carece de viabilidad un juicio preventivo de la constitucionalidad de la Ley sobre la base de los futuros e hipotéticos casos de aplicación incorrecta.

En relación con el cuarto motivo del recurso, la supuesta vulneración del derecho al honor, del derecho a la intimidad y del derecho a la protección de datos personales reitera el letrado del Parlamento Vasco que la comisión de valoración no se dirige a identificar a los responsables de las vulneraciones de derechos humanos, sino a las víctimas, y que descarta o se desentiende de lo problemático de la autoría. La determinación del supuesto de hecho de la Ley en absoluto requiere la identificación individualizada del autor de la vulneración. La resolución con la que concluya el procedimiento de reconocimiento y reparación reconocerá, en su caso, a la víctima, pero la autoría permanecerá anónima, al menos en lo que concierne al procedimiento, pero no por una deficiencia del mismo, sino por cabal cumplimiento de lo legalmente previsto. Siendo esto así, la Ley 5/2019 en modo alguno lesiona el derecho al honor, ni el derecho a la intimidad de las personas.

En relación con el quinto motivo del recurso, la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica, señala el letrado parlamentario que sostienen los recurrentes que la técnica normativa empleada vulnera el principio de seguridad jurídica, pero más allá de la referencia a los recursos tipográficos empleados, no exponen cuáles son las dudas insuperables que albergan en cuanto a la redacción final de los preceptos modificados.

En relación con el sexto motivo del recurso, las supuestas vulneraciones de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, considera el letrado del Parlamento Vasco que son en su gran mayoría deudores del primer motivo del recurso, su mera secuela o prolongación sin entidad propia. Así, de la supuesta invasión de las competencias de jueces y tribunales por la comisión de valoración se seguiría la invasión de las competencias estatales en administración de Justicia y legislación procesal.

La invasión de la competencia estatal en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas resultaría de permitir que las vulneraciones de derechos humanos constitutivas de infracciones administrativas se declararan fuera de los cauces de los procedimientos sancionadores o disciplinarios. Para el letrado del parlamento autonómico la comisión de valoración no ejerce competencias jurisdiccionales lo que descarta la lesión del art. 149.1.5 y 6 CE, siendo la única y exclusiva función de la comisión identificar y reparar a las víctimas.

En cuanto al deber de colaboración interinstitucional se trata de un principio inherente al funcionamiento de un Estado compuesto como es el Estado de las Autonomías, que está reconocido en la legislación administrativa básica y por la jurisprudencia y que, por ende, para el letrado del Parlamento, en absoluto invade la competencia estatal del 149.1.18 CE, ni tampoco la de seguridad pública del 149.1.29 CE, pues resultaría insólito que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado quedaran eximidas del deber de colaborar con las demás administraciones siempre, por supuesto, dentro de los cauces, condiciones y procedimientos que establezcan las leyes.

6. Por escrito registrado el día 1 de octubre de 2019 la representación procesal del Gobierno Vasco formuló sus alegaciones interesando la íntegra desestimación del recurso.

Comienza en los antecedentes examinando los hechos 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.

Se refiere seguidamente la representación procesal del Gobierno Vasco a la falta de rigor del escrito de interposición al referirse a la ley vasca y la confusión a la que induce. Alteraciones de la realidad, interpretaciones fuera de contexto, duras acusaciones sin justificación, preceptos mal traídos y silencios interesados son, de acuerdo con el representante procesal del Gobierno Vasco, las técnicas empleadas durante todo el escrito de interposición para presentar una norma que no es la del legislador autonómico, el cual acomete esta modificación, a instancias de la Comisión Bilateral, para adecuar el texto a los parámetros de constitucionalidad y reparar a las víctimas desde un punto de vista asistencial; es decir, en un ámbito que no es el jurisdiccional.

Solicita a continuación la inadmisión *a limine* del recurso contra la disposición adicional de la Ley 5/2019, ya que no se justifican las concretas razones por las que podría ser inconstitucional como exige la doctrina del Tribunal Constitucional.

Considera la representación procesal del Gobierno Vasco que el recurso pese a estar interpuesto formalmente contra la Ley 5/2019, busca impugnar y lograr la inconstitucionalidad de la Ley 12/2016 y por ello solicita que el tribunal, en virtud de los art. 31 y 33.1 LOTC rechace la pretensión de resucitar un recurso contra preceptos legales aprobados hace ya tres años. El presente recurso no puede tener por objeto ninguna otra disposición que la contenida en la Ley 5/2019, de 29 de julio.

Procede a continuación a examinar los concretos motivos de inconstitucionalidad alegados en el escrito de interposición comenzando con aquel que se refiere a la vulneración de la reserva constitucional de la función jurisdiccional que corresponde al Poder Judicial.

De forma extensa la representación procesal del Gobierno Vasco argumenta que el procedimiento administrativo previsto en la norma impugnada no materializa reproche penal o sancionador alguno, sino que aborda la corrección de desigualdades producidas por el efecto de una grave vulneración de derechos humanos desde una perspectiva asistencial. Una actuación que responde al ánimo de que las víctimas sean tratadas de forma justa y equitativa.

Un repaso de la Ley 5/2019 muestra la voluntad del legislador de patentizar el rotundo deslinde del procedimiento en el ámbito administrativo prestacional y reparador que se regula con el ámbito que es propio de la jurisdicción penal. El examen real del articulado muestra que el quehacer de la comisión de valoración se constriñe a la actividad propia de un órgano tramitador en un procedimiento administrativo subvencionador que no persigue el reproche sancionador ni la atribución de una eventual culpabilidad al autor de un daño, sino el reconocimiento y reparación a la víctima de ese daño mediante la verificación del cumplimiento de los requisitos que dan lugar a una reparación socio-sanitaria. Finalidad esta que es totalmente posible y acorde con la doctrina internacional y con la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

De acuerdo con el escrito de la representación procesal del Gobierno Vasco, la comisión de valoración, tal y como enuncia el art. 14 de la Ley 12/2016, 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. Por si hubiera alguna duda, se le ha suprimido explícitamente la finalidad de esclarecer ningún hecho (arts. 4, 7 y 14). Únicamente realizará un resumen de los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos humanos de la víctima (art. 14.8 en su modificación de 2019) con la finalidad de comprobar que se cumplen los requisitos para ser beneficiario de una ayuda, prestación o indemnización.

La comisión de valoración sigue un procedimiento que vela por los derechos de terceros [arts. 4.2 d) y 14.2 d) de la Ley 12/2016 modificados por la Ley 5/2019). No es cierto, como hacen ver los recurrentes, que el procedimiento seguido por la comisión no garantiza el respeto a sus derechos fundamentales o a su tutela judicial efectiva. Recuerda la representación procesal del Gobierno Vasco que la Ley 5/2019 introduce por dos veces el mandato expreso de que en todo caso debe prevalecer el principio de garantía de todos los derechos y garantías jurídicas y constitucionales, con cita expresa de todas las citadas de contrario, de las terceras personas que puedan aparecer.

Considera el representante procesal del Gobierno Vasco que el debate suscitado 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 de la Ley recurrida (artículo primero de la Ley 5/2019) 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.

La propia Ley recurrida incorpora en su artículo segundo, a través de la modificación del art. 4.2 de la Ley 12/2016, un nuevo apartado e) en el que se añade el principio de preservación de la jurisdicción penal. Además, en los supuestos en los que se detecte que del contenido de un expediente se pudiera desprender alguna actuación ilegal no prescrita, el artículo tercero de la Ley 5/2019, en su modificación al art. 7.2 b) de la Ley 12/2016, obliga a la comisión de valoración a comunicarlo a los tribunales y a suspender el procedimiento administrativo.

Señala el representante procesal del Gobierno Vasco que el análisis por la comisión de valoración de solicitudes sin un proceso penal previo será excepcional y afectará únicamente a aquellos supuestos en los que los delitos ya han prescrito, aspecto en el que ha de considerarse que los hechos objeto de la ley han debido tener lugar entre 1978 y 1999.

En relación con el segundo motivo de inconstitucionalidad relativo a la vulneración del principio de Estado de Derecho y del sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, considera el representante procesal del Gobierno Vasco que debe ser desestimado *a limine*, tanto por la generalidad de sus reproches, como por ser preventivo respecto de las resoluciones que se adopten en su virtud, no sin previamente recordar que la Ley 5/2019 y la norma modificada, Ley 12/2016, atienden a la doctrina emanada de los tratados y acuerdos internacionales en materia de protección de los derechos humanos. El recurso en este punto se limita a una retórica negación de la Ley, en la que falta una mínima argumentación que siempre ha de exigirse al recurrente.

En relación con el tercer motivo sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia señala el representante procesal del Gobierno Vasco que no es sino una reiteración del primero, ya que insiste en que la inconstitucionalidad contra la que se reacciona es que la vulneración de derechos humanos exige de una tutela judicial efectiva, lo que conduce a que sea la función jurisdiccional la única competente.

En cuanto al cuarto motivo referido a la vulneración del derecho al honor, intimidad y protección de datos considera el letrado del Gobierno Vasco que el artículo cuarto de la Ley 5/2019 incorpora un apartado en el art. 14.2 d) de la Ley 12/2016 en el que se garantiza el derecho fundamental del artículo 18 CE, de forma que los informes que solicite la comisión de valoración se recabarán «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».

De acuerdo con el escrito del representante del Gobierno Vasco el quinto motivo del recurso se limita a afirmar que la Ley vulnera el principio de seguridad jurídica por la deficiente técnica normativa empleada y exclusivamente a los efectos de que no está claro cómo queda la redacción final de los preceptos modificados. También se limita a denunciar, sin el más mínimo esfuerzo argumentativo, una vulneración del principio de la publicidad de las normas y de la interdicción de la arbitrariedad.

Rechaza finalmente el letrado del Gobierno Vasco el sexto motivo de inconstitucionalidad pues las previsiones de la Ley, de carácter resarcitorio, se insertan sin dificultad en el ámbito de los servicios sociales, a la vista de que responde a una situación o carencia real en la población beneficiaria de las prestaciones, situación que se pretende reconocer y aliviar.

Tampoco habría vulneración competencial a la hora de establecer la obligación de colaboración en los términos dispuestos por la ley recurrida, ya que no son sino una proyección a este supuesto del principio de cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas contenido en los arts. 3.1 k) y 140.1 c) y, más particularmente, el art. 141, todos ellos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en cuanto a las administraciones se refiere, y del art. 18 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, para las personas físicas y las jurídicas no públicas.

Por último, en cuanto a la invasión del art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública ya se ha dejado claro que la Ley 5/2019 únicamente ampara una actividad compensatoria por lo que los títulos competenciales en los que se soporta nada tienen que ver con el art. 149.1.29 CE.

Prosigue el escrito del representante procesal del Gobierno Vasco examinando la doctrina recogida en la STC 85/2018, de 19 de julio, que declaró la inconstitucionalidad parcial de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, para seguidamente poner de manifiesto las diferencias entre la citada Ley Foral y la Ley 5/2019 del Parlamento Vasco. Diferencias que entorpecen una pretendida aplicación, como único parámetro de constitucionalidad de la STC 85/2018, de 19 de julio, a la Ley 5/2019.

Señala el letrado del Gobierno Vasco 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.

Para el representante del Gobierno Vasco, de la redacción de la Ley 5/2019, de 4 de abril, no cabe deducir que a la comisión de valoración se le atribuyan funciones de investigación y fijación de hechos delictivos en los términos referidos en la STC 85/2018. Las claras diferencias constatadas entre el contenido de la Ley foral 16/2015, que fue objeto de esa sentencia, y la Ley del Parlamento Vasco 5/2019 impiden su uso como canon de enjuiciamiento de esta última.

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 la Ley 4/2015, del estatuto de la víctima del delito). Alude a los AATC 30/2017 a 34/2017, en los que se rechaza que las resoluciones administrativas (y las sentencias de la Audiencia Nacional que las confirmaron) vulneraran, como sostienen 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 seguirá 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 30/2017 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.

7. Por providencia de 22 de septiembre de 2020 se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia este mismo día.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y la disposición adicional única de la Ley 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.

2. La Ley 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, ha sido ya objeto de la reciente STC 83/2020, de 15 de julio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 3413-2019, interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados («Boletín Oficial del Estado» núm. 220, de 15 de agosto de 2020). La indicada sentencia cobra relevancia en el presente proceso.

Así en efecto, aquel recurso de inconstitucionalidad y el presente formulan reproches y suscitan controversias constitucionales muy similares en términos generales, por lo que

la doctrina de la sentencia resolutoria del primero sirve para responder a buena parte de las impugnaciones del segundo. Así, y de acuerdo con una pauta no infrecuente (por ejemplo, SSTC 138/2013, 28/2016, 111/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017, 45/2017, 54/2017, 93/2017 o 101/2017), cabe dar aquí por reproducidos, en primer lugar, los fundamentos jurídicos que la STC 83/2020, de 15 de julio, dedica:

– A las circunstancias que rodearon la aprobación de la referida Ley 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 [STC 82/2020, FJ 2 a)];

– al examen y presentación del contenido de la Ley 5/2019 y de los preceptos impugnados (fundamentos jurídicos 3 a 5), y

– a la exposición de la doctrina contenida en la STC 85/2018, de 19 de julio, que 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 (fundamento jurídico 6).

3. Señalado lo anterior, cabe asimismo pronunciarse acerca de la determinación del objeto del presente recurso por remisión a lo que establecimos en la STC 83/2020, y que supone considerar que debe quedar 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. En efecto, tal y como señalamos «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» [STC 83/2020, FJ 2 b)].

De esta forma, también el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad ha de entenderse únicamente referido a los artículos primero a cuarto y a la disposición adicional única de la mencionada Ley 5/2019.

4. Asimismo, la ya referida STC 83/2020 desestimó impugnaciones formuladas entonces por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados que en el presente recurso se plantean en términos análogos; se refieren a los mismos preceptos y se basan en los mismos motivos. A la vista de esta coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, y de acuerdo con nuestra doctrina constitucional recogida, por ejemplo, en las SSTC 172/1998, 111/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017, 45/2017, 54/2017, 93/2017 y 101/2017, cabe desestimar aquellas impugnaciones que se reproducen a continuación por remisión a los argumentos recogidos, de manera ampliada, en la STC 83/2020, de 15 de julio.

a) Tal es el caso de la impugnación del art. primero de la Ley 5/2019, en el que se da nueva redacción al artículo 2.4 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, referido al «ámbito de aplicación» de la norma y que tiene la siguiente redacción:

«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 afeción 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.»

Tal y como se ha desarrollado en los antecedentes, se impugna tanto por menoscabar la plenitud de la jurisdicción penal y vulnerar el art. 117 CE como por suponer una ausencia de garantías y una vulneración de derechos de aquellos que fueran determinados como responsables de las actuaciones.

A la vista de la coincidencia objetiva, en este concreto punto, entre los dos recursos de inconstitucionalidad, cabe desestimar la indicada impugnación con fundamento en lo que sostuvimos en la STC 83/2020, FJ 7, en donde afirmamos en relación con la primera tacha de inconstitucionalidad que:

«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 [...]. 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.

[...] 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.»

En cuanto a la segunda perspectiva que los recurrentes igualmente plantean, acerca de la falta de garantías de aquellos que sean identificados como autores por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, debemos asimismo remitirnos a los que establecimos en el fundamento jurídico 7 de la STC 83/2020 cuando resaltamos:

«[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. [...]

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).»

Por lo tanto, de acuerdo con la doctrina reproducida, 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 también en el presente proceso.

b) Es igualmente el caso de la impugnación del art. segundo de la Ley 5/2019, en el que se da nueva redacción a los apartados c) y d), y se introduce una nueva letra e), en el artículo 4.2 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, referido a los «principios de actuación» y que dispone:

«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 afcción 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 precepto se impugna, como ha quedado desarrollado en los antecedentes, por no evitar que la resolución concreta que se dicte por la comisión en la instrucción y resolución de las reclamaciones sometidas a su consideración implique, como antes de la modificación de la Ley 12/2016, 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.

A la vista de la coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, cabe asimismo desestimar esta concreta impugnación con fundamento, en este caso, en lo que sostuvimos en el fundamento jurídico 8 de la STC 83/2020, en el que ya señalamos que tal queja se relacionaba con la formulada al art. 2.4 de la Ley 12/2016, en la nueva redacción que le ha dado la Ley 5/2019, con lo que bastaría para desestimarla lo que se ha recordado en el apartado anterior del presente fundamento jurídico.

Ahora bien igualmente añadimos entonces que, por lo que respecta al denominado principio de colaboración interinstitucional, «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» (STC 83/2020 FJ 8).

Asimismo afirmamos que «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» (STC 83/2020, FJ 8).

En cuanto a la garantía de los derechos fundamentales de terceras personas cabe considerar que la impugnación remite a un problema relacionado con la aplicación de la norma, más que con la norma en sí, y ahora, como entonces, cabe señalar que «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» (STC 83/2020, FJ 8).

En atención a los argumentos reproducidos, la impugnación del artículo segundo de la Ley 5/2019 debe ser, asimismo, desestimada.

5. Procede, igualmente, señalar que la STC 83/2020 estableció la interpretación conforme de algunas de las impugnaciones formuladas entonces por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados que en el presente recurso se plantean en términos análogos; se refieren a los mismos preceptos y se basan en los mismos motivos. A la vista de esta coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, cabe igualmente remitirse a aquellas interpretaciones de conformidad que se realizan en la STC 83/2020, de 15 de julio.

a) Es el caso del art. 3 de la Ley 5/2019, en el que se da nueva redacción a los apartados 1, en el que se suprimen las letras a) y b), y 2.b) del artículo 7 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, referido al denominado derecho a la verdad cuando dispone:

«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.»

Como ha quedado recogido en los antecedentes los motivos de la impugnación son parcialmente coincidentes cuando se refieren al menoscabo de la plenitud de la jurisdicción penal y a la vulneración del art. 117 CE así como a la ausencia de garantías y una vulneración de derechos de aquellos que fueran determinados como responsables de las actuaciones.

A la vista de la coincidencia objetiva, en este punto, entre los dos recursos de inconstitucionalidad, cabe recordar la interpretación conforme que en relación con el art. tercero de la Ley 5/2019 realiza el fundamento jurídico 9 de la STC 83/2020. De acuerdo con ella, «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)» (STC 83/2020, FJ 9).

Por tanto, interpretado conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, el art. 7.1 de la Ley 12/2016, 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, como ya señalamos en la STC 83/2020, FJ 8, 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.

b) En el mismo supuesto se encuentra el art. 4 de la Ley 5/2019, en el que se da nueva redacción a los apartados 1, 2, 4 y 8 del artículo 14 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, referido a la instrucción y que dispone:

«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...»

El precepto se impugna por no evitar que la resolución concreta que se dicte implique 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 recogidos en los arts. 18 y 24 CE 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.

A la vista de la coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, cabe recordar la interpretación conforme que en relación con el art. cuarto de la Ley 5/2019 realizamos en el fundamento jurídico 10 de la STC 83/2020, de 15 de julio. De acuerdo con ella, la referencia de la norma autonómica «a la más completa resolución de los expedientes», que se emplea en los arts. 14.2 e) y 14.4 «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. 2.2 b) en relación con la condición de funcionarios públicos o de particulares de los participantes en la producción del resultado dañoso» (STC 83/2020, FJ 10).

Por tanto, la doctrina de este tribunal «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» (STC 83/2020, FJ 10).

Así, cabe reiterar que no hay declaración de responsabilidad respecto de los hechos que se presentan a 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, 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.

En suma, y como dispusimos en el fundamento jurídico 10 de la STC 83/2020, «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». La presente interpretación será, como entonces, llevada al fallo.

Igualmente, tampoco es posible apreciar la falta de garantías en relación con el 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. Como ya recordamos «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’» (STC 83/2020, FJ 10).

6. Una vez examinadas las impugnaciones que son sustancialmente coincidentes con aquellas que se resolvieron por la STC 83/2020, se debe señalar que el presente recurso plantea, en relación con aquellos preceptos que fueron igualmente impugnados en el recurso resuelto por la STC 83/2020, argumentos nuevos que no fueron examinados entonces y que, por tanto, deben ser abordados específicamente en la presente resolución.

a) En efecto, se invocan como lesionados los artículos 1.1, 9.1 y 16 de la Constitución. El recurso argumenta por un lado su vulneración por parte de la exposición de motivos de la Ley 12/2016, de 28 de julio, y por otro por parte del artículo tercero de la Ley 5/2019, de 4 de abril, en cuanto establece una nueva redacción del apartado 1 del artículo 7 de la Ley 12/2016, de 28 de julio.

De acuerdo con el escrito de recurso, el derecho a la verdad –que se encuentra recogido en el art. 7.1 de la Ley 12/2016, modificado por el art. tercero de la Ley 5/2019– consistiría en que una comisión administrativa dirigida por el Gobierno Vasco calificaría como víctimas a quienes no lo han sido y no han conseguido la calificación de víctimas a través de los procedimientos jurisdiccionales legalmente establecidos y condenaría como culpables de violaciones a los derechos humanos a quienes no han sido calificados como culpables a través de los procedimientos jurisdiccionales legalmente establecidos, lo que «supone la afirmación abierta de que España no es un Estado de Derecho –art. 1 CE– y que los poderes públicos no están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico –art. 9.1 CE–». El hecho de que la comisión de valoración del Gobierno Vasco establezca «la verdad oficial sobre las vulneraciones de derechos humanos» es lo que fundamentaría, a juicio de los recurrentes, la lesión de la libertad ideológica, así como de la prohibición de que ninguna ideología ni ninguna religión tenga carácter estatal, art. 16 CE.

En primer lugar, es doctrina consolidada de este tribunal que las pretensiones de declaración de inconstitucionalidad y nulidad de párrafos o apartados del preámbulo o la exposición de motivos de una ley deben ser rechazadas *a limine*, pues los preámbulos o las exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 104/2015, de 18 de mayo, FJ 3).

En segundo lugar, el presupuesto en el que se basa la impugnación del artículo tercero de la Ley 5/2019, de 4 de abril, en cuanto establece una nueva redacción del apartado 1 del artículo 7 de la Ley 12/2016, de 28 de julio, sería que el denominado derecho a la verdad en virtud de lo previsto en la Ley impugnada, no sería consecuencia del funcionamiento de los tribunales en un Estado de Derecho sino de la decisión del Gobierno Vasco a través de una comisión de valoración que calificaría como víctimas a quienes no lo han sido y no han conseguido la calificación de víctimas a través de los procedimientos jurisdiccionales legalmente establecidos; y condenaría como culpables de violaciones de los derechos humanos a quienes no han sido calificados como culpables a través de los procedimientos jurisdiccionales legalmente establecidos.

Rechazado el presupuesto en el que se basa la impugnación no cabe sino rechazar la misma sin mayor argumentación, pues como ya estableció la STC 83/2020, en sus fundamentos jurídicos 7 y 8, –cuyo contenido sustancial ha quedado recogido en los anteriores fundamentos jurídicos de la presente resolución–; el sistema asistencial fijado en la Ley 12/2016, y que modifica la Ley 5/2019, no buscaría la depuración de eventuales responsabilidades penales o administrativas sino la asistencia social a aquellas personas en situación de necesidad en tanto que han sufrido las consecuencias de determinados hechos.

b) Asimismo, el presente recurso considera vulnerados los principios de seguridad jurídica, publicidad de las normas e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos reconocidos en el art. 9.3 CE por la técnica normativa empleada por la Ley 5/2019, de 4 de abril, para modificar la Ley 12/2016, de 28 de julio, que hace que no quede claro cómo queda la redacción final de los preceptos modificados.

Los razonamientos de los recurrentes giran fundamentalmente en torno a la pretendida infracción del principio constitucional de seguridad jurídica. En cuanto a las también alegadas vulneraciones de la publicidad de las normas y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el recurso se limita a afirmar que se infringen esos principios constitucionales porque «no queda claro cómo queda la redacción final de los preceptos modificados». Así planteados, los reproches en relación con la publicidad y la arbitrariedad que los recurrentes dirigen a los preceptos impugnados de la Ley 5/2019 carecen de sustantividad propia que los diferencie de la tacha de inconstitucionalidad basada en la infracción del principio de seguridad jurídica.

Para determinar si los referidos preceptos impugnados de la Ley 5/2019 vulneran el principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE ha de tomarse en consideración que, conforme a la doctrina de este tribunal [sintetizada en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 2006/2013, de 5 de diciembre, FJ 8, entre otras, y recientemente reiterada en la STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 14 b)], la seguridad jurídica ha de entenderse como la «certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados» (STC 156/1986, de 31 de enero, FJ 1), procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, «solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 93/2013, de 23 de abril, FJ 10, y 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 4, por todas).

De acuerdo con esta doctrina constitucional, no cabe apreciar la infracción del principio de seguridad jurídica, entendido en su sentido más básico como «claridad y certeza del Derecho», en los preceptos impugnados de la Ley 5/2019, puesto que su sentido es claro y cierto. La posible existencia de una deficiencia en la técnica legislativa empleada, recurriendo a recursos como los puntos suspensivos, a veces entre paréntesis [...], y en otras ocasiones acotaciones, no impide conocer el concreto

contenido de la modificación realizada. La forma como se recoja o se plasme la modificación constituye una cuestión de mera técnica legislativa que no le corresponde valorar a este tribunal. Por todo ello, cabe concluir, que la Ley 5/2019 no contraviene los principios de seguridad jurídica, publicidad de las normas e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos reconocidos en el art. 9.3 CE.

c) Finalmente, el presente recurso considera que los preceptos impugnados vulnerarían la distribución de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma. Así, subrayan los recurrentes que la atribución a un órgano administrativo de competencias de naturaleza jurisdiccional vulnera las competencias exclusivas del Estado en materia de administración de Justicia –art. 149.1.5 CE– y legislación penal y procesal –art. 149.1.6 CE–. Asimismo, los actos que vulneren derechos humanos son hechos antijurídicos que pueden ser considerados como delito por el órgano judicial competente y que también pueden llevar acarreada una sanción administrativa y disciplinaria. En este último caso la Ley impugnada vulneraría el artículo 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios y el procedimiento administrativo común, al permitir que la determinación de la existencia de violaciones de derechos humanos constitutivas de infracciones administrativas se haga fuera de los cauces de los procedimientos sancionadores o disciplinarios correspondientes, donde correspondería pronunciarse sobre la misma a la administración competente en cada caso, y habría de cumplirse con las exigencias del procedimiento administrativo común en lo que al ejercicio de la potestad sancionadora se refiere.

Asimismo, señalan los recurrentes que el establecimiento de una obligación de colaboración a las instituciones públicas hace referencia indirectamente a funcionarios públicos pertenecientes a otras administraciones como pueden ser, señaladamente, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, lo que afecta a la competencia estatal exclusiva en materia de seguridad pública establecida en el art. 149.1.29 CE.

Los argumentos que sustentan la vulneración competencial se encuentran directamente relacionados con el argumento de que la comisión de valoración creada en la Ley 12/2016, desarrollaría funciones propias de la jurisdicción penal por lo que invadiría la reserva de la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado contemplada en el art. 117 CE.

Una vez se ha rechazado, en los precedentes fundamentos jurídicos, este último argumento por considerarse que el deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos es suficientemente claro en la norma impugnada no cabe sino rechazar la alegación de vulneración de la distribución de competencias.

En efecto, y como ya concluimos en las STC 83/2020, 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.

Por tanto, una vez establecido lo anterior, y en lo que se refiere al encaje competencial de la norma recurrida, tanto la Ley 5/2019 como la Ley 12/2016 que la primera modifica, instituyen un sistema asistencial fijado en favor de determinadas personas que como ya estableció la STC 83/2020 no buscaría la depuración de eventuales responsabilidades penales –por lo que se debe rechazar en este punto la vulneración de los arts. 149.1.5 y 149.1.6 CE– o administrativas –por lo que se debe



igualmente rechazar la vulneración del art. 149.1.18 CE–, sino la asistencia social a aquellas personas.

Asimismo, las previsiones de la Ley, de carácter resarcitorio, se insertan sin dificultad, como señala el representante legal del Gobierno Vasco, en el ámbito de los servicios sociales, a la vista de que responden a una situación o carencia real en la población beneficiaria de las prestaciones, situación que se pretende reconocer y aliviar. Ámbito, el de la asistencia social, sobre el que la Comunidad Autónoma ostenta competencia de acuerdo con el artículo 10.12 de su Estatuto de Autonomía.

Finalmente y de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 83/2020 «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». Asimismo, en cuanto a las administraciones se refiere, sería una proyección del principio de cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas contenido en los arts. 3.l k) y 140.1c) y, más particularmente, el art. 141, todos ellos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público. Todo ello supone que tampoco se produzca la vulneración de la competencia estatal exclusiva en materia de seguridad pública establecida en el art. 149.1.29 CE.

Por tanto, la impugnación por motivos competenciales debe ser igualmente desestimada.

7. Cabe finalmente examinar la impugnación de la disposición adicional única de la Ley 5/2019, de 4 de abril. Impugnación que no se recogía en el recurso resuelto mediante la STC 83/2020.

De acuerdo con la disposición impugnada:

«Se abre un nuevo plazo extraordinario de doce meses, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, para que se acojan a ella todas aquellas personas que, aun cumpliendo todos los requisitos establecidos en el Decreto 107/2012, de 12 de junio, no hubieran solicitado su reconocimiento y reparación o lo hubieran hecho fuera de plazo.»

La impugnación de la disposición no tiene una argumentación específica y se impugnaría por las mismas razones por las que se impugnan el resto de preceptos de la Ley 5/2019, porque afirman los recurrentes que la comisión de valoración creada en la Ley 12/2016, de 28 de julio, y a la que se sigue refiriendo la Ley 5/2019, de 4 de abril, desarrollaría funciones propias de la jurisdicción penal en la investigación de hechos que pueden ser constitutivos de delitos –aunque puedan estar prescritos–, cuyos autores serían considerados socialmente como delincuentes –con independencia de que, por el instituto de la prescripción, no se les pudiera aplicar la correspondiente pena–, por lo que la Ley invadiría la reserva de la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado contemplada en el art. 117 CE.

Sin embargo, la disposición adicional única de la Ley 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, no se refiere estrictamente al procedimiento que se crea en la referida Ley 12/2016, de 28 de julio, para la cobertura a las víctimas producidas con posterioridad al año 1978 y hasta el año 1999, pues la misma se refiere al procedimiento regulado en el Decreto 107/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco; y que precisamente establece un procedimiento

destinado a dar cobertura y reparar a las víctimas de un periodo distinto al que da cobertura la Ley 12/2016.

En efecto, el objeto del Decreto 107/2012, de 12 de junio, es como afirma su art. 1 «el establecimiento del procedimiento y los requisitos para la declaración de la condición de víctima, y la reparación de los sufrimientos injustos producidos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, en el contexto de la violencia de motivación política sufrida en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1960 y el 28 de diciembre de 1978». Se trata de un periodo de tiempo anterior al que cubre la Ley 12/2016, que precisamente tiene por objeto «la configuración de los derechos al reconocimiento y, en su caso, a la reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos producidas en 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».

Así, tal y como se explica en la exposición de motivos de la Ley 12/2016, de 28 de julio, «el Pleno del Parlamento Vasco aprobó, el 31 de marzo de 2011, la proposición no de ley 61/2011, sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política. En esta proposición, el parlamento instó al Gobierno Vasco a poner en marcha medidas y actuaciones destinadas al reconocimiento de dichas víctimas, y a la reparación de su sufrimiento, lo que, en su momento, se materializó en el Decreto 107/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978, en el contexto de la violencia de motivación política, vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco durante la dictadura franquista. Fue un primer paso que tenía un ámbito temporal limitado, dejando para un ulterior momento legislativo la extensión de esta política de acompañamiento a las víctimas».

Es precisamente la Ley 12/2016, de 28 de julio, «la continuación del camino entonces emprendido y la plasmación de la voluntad de atender a las víctimas de vulneraciones de derechos humanos a partir del 29 de diciembre de 1978».

La disposición adicional única de la Ley 5/2019, de 4 de abril, que es la que ha sido impugnada en el presente proceso, abre un nuevo plazo extraordinario de doce meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, para que se acojan al mismo todas aquellas personas que, aun cumpliendo todos los requisitos establecidos en el Decreto 107/2012, de 12 de junio, no hubieran solicitado su reconocimiento y reparación o lo hubieran hecho fuera de plazo, pues, en efecto, el art. 9 del referido Decreto 107/2012, estableció «el plazo de 18 meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto» para poder dirigir las solicitudes a la Dirección de Derechos Humanos de Lehendakaritzza-Presidencia del Gobierno.

Examinado el contenido de la disposición adicional única de la Ley 5/2019, de 4 de abril, se hace evidente la falta patente de argumentación específica con relación al precepto, pues la misma se refiere al procedimiento y a la comisión de valoración creados en la Ley 12/2016, lo que no permite entender levantada la carga alegatoria en este proceso constitucional, no pudiendo este tribunal reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones del recurrente [por todas, SSTC 85/2016, de 28 de abril, FJ 2, y 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2 b), y las en ellas citadas].

En efecto, es doctrina constitucional reiterada que la obligación del recurrente de levantar la carga alegatoria en todos los procesos ante este tribunal supone no solo una exigencia de colaboración con la Justicia, sino además una condición inexcusable inherente a la propia presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación. De ahí que en un proceso constitucional no pueda darse respuesta a impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada [SSTC 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 c); 101/2013, de 23 de abril, FJ 11; 44/2015, de 5 de marzo, FJ 4; 31/2016, de 18 de febrero, FJ 2; 85/2016, de 28 de abril, FJ 2; 140/2016, de 21 de julio, FJ 2, y 27/2017, de 16 de febrero, FJ 2 e), entre otras muchas].

La disposición adicional impugnada simplemente reabre el plazo para solicitar el reconocimiento y reparación previsto en el Decreto 107/2012. Los recurrentes debían justificar las razones por las que consideran que tal reapertura para el reconocimiento y reparación recogida en una norma con rango de ley es en sí misma inconstitucional, sin que quepa, por cierto, que al hilo de la impugnación de tal reapertura se pretenda que este tribunal entre a examinar la constitucionalidad del contenido sustantivo de una norma infralegal, el Decreto 107/2012, que podría, en su caso, ser impugnada a través de los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico.

La desestimación de la impugnación de la disposición adicional única por falta de carga alegatoria no es óbice para recordar que al procedimiento de reconocimiento y reparación del Decreto 107/2012, que ha quedado reabierto por la disposición adicional única de la Ley 5/2019, y específicamente a la actuación de la comisión que la propia norma reglamentaria prevé, le es aplicable, en todo caso, la doctrina recogida en la presente sentencia, y que remite a aquella desarrollada en las SSTC 85/2018 y 83/2020, en virtud de la cual el reconocimiento, protección y resarcimiento de las víctimas en ningún caso se puede articular a través de una comisión a la que se le encomiende 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.

#### 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 apartados a) y b) del fundamento jurídico 5.

2.º Desestimar en todo lo demás el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular en el Senado contra los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y la disposición adicional única 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 veintidós de septiembre de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narvárez 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 a la sentencia pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4417-2019*

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros del Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica desarrollada en los apartados a) y b) del fundamento jurídico 5 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 de los citados apartados del fundamento jurídico 5.

Esta declaración de constitucionalidad limitada a la interpretación aportada en los apartados a) y b) del fundamento jurídico 5 es idéntica a la declaración que se hizo en la STC 83/2020, de 15 de julio, respecto de esos mismos preceptos en su fundamento jurídico 10 y el apartado primero de su fallo. En el voto particular que formulé a la citada STC 83/2020 expuse que esa opinión de la mayoría del Pleno en que se sustenta la sentencia tenía como fundamento, a su vez, los razonamientos sostenidos en la STC 85/2018, de 19 de julio, respecto de los que ya había hecho expresa mi discrepancia en el voto particular formulado a dicha resolución. Por tanto, de nuevo, como hice en el voto particular a la STC 83/2020, me remito a lo que expuse en el voto particular a la STC 85/2018 para justificar las razones por las que disiento del fallo interpretativo contenido en el apartado primero.

Madrid, a veintidós de septiembre 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. 4417-2019*

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 de mi discrepancia con la argumentación contenida en el fundamento jurídico 5 b) de la sentencia.

Este fundamento, a la vista de la coincidencia objetiva entre el presente recurso y 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 misma Ley del Parlamento Vasco, se remite al fundamento jurídico 10 de la STC 83/2020, de 15 de julio, que resolvió aquel recurso de inconstitucionalidad, realizando una interpretación conforme con la Constitución 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.

El voto particular que formulé a la STC 83/2020, se centraba en manifestar mi discrepancia con el fundamento jurídico 10 de la misma, y a él me remito en su integridad, reiterando tal discrepancia. Y, del mismo modo en que lo manifesté entonces, 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, en coherencia con la disconformidad que, en su día, mostré también frente a dicha doctrina, he de dejar constancia de nuevo de mi postura discrepante respecto a tal fundamentación, remitiéndome a las razones expuestas, con mayor detalle, en el voto particular que formulé a la referida STC 85/2018.

Y en este sentido emito mi voto particular.

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