

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10021 *Pleno. Sentencia 108/2021, de 13 de mayo de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 4062-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Vox en el Congreso respecto de la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos. Principio de reserva de jurisdicción; derecho a la tutela judicial efectiva e intangibilidad de las sentencias, derechos al honor, intimidad y propia imagen, a la protección de datos y a la presunción de inocencia; garantías del proceso penal: interpretación conforme con la Constitución de los preceptos legales que establecen el deber de colaboración de los poderes públicos navarros en la realización del «derecho a la verdad» y definen las funciones que puede desempeñar la Comisión de Reconocimiento y Reparación en la averiguación, documentación y acreditación de hechos (STC 83/2020). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2021:108

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 Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, 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. 4062-2019, promovido por más de cincuenta diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Vox en el Congreso de los Diputados contra la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de Navarra. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 28 de junio de 2019, más de cincuenta diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Vox del Congreso de los Diputados promovieron recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, a excepción de sus arts. 8, 22 y 23.

a) La demanda expone los antecedentes que dieron lugar a la STC 85/2018, de 19 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, derogada por la ley ahora impugnada. Pese a los cambios semánticos introducidos, se argumenta que esta última adolecería de los mismos vicios de inconstitucionalidad, ya que:

(i) El art. 1 dota al procedimiento de reconocimiento y reparación de un pretendido carácter administrativo que no corrige la invasión de competencias del Poder Judicial, pues repite los fines y objetivos de la ley anterior.

(ii) El art. 2, al definir el ámbito subjetivo, incurre en la misma vulneración al remitir el origen de la vulneración de los derechos humanos a una actividad delictiva. En su último párrafo, al excluir de la aplicación de esta ley a las personas que hubieran fallecido o hubieran resultado heridos al repeler o evitar «actuaciones legítimas» de las fuerzas y cuerpos de seguridad, está incluyendo dentro de su ámbito de aplicación los supuestos en los que los referidos daños se hubieran producido como consecuencia de evitar una actuación ilegítima de los referidos cuerpos. De ello deducen que se atribuye a la Comisión de Reconocimiento y Reparación (en lo sucesivo, la comisión) el juicio sobre la licitud o ilicitud de la conducta de los cuerpos y fuerzas de seguridad, en clara invasión de las competencias del Poder Judicial.

(iii) Por lo que al ámbito temporal y territorial se refiere, los arts. 3 y 4 recogen el contenido del art. 2 de la Ley Foral 16/2015, declarado inconstitucional por la STC 85/2018.

(iv) El art. 5, al enumerar los principios de actuación, incorpora aspectos ya desechados por la STC 85/2018. Se introducen a través de un principio de colaboración interinstitucional, que por su indeterminación genera dudas en cuanto a los poderes públicos a los que pretende vincular. La indeterminación se reafirma o completa en el art. 6, al referirse a los «poderes públicos navarros», y en el art. 10, apartados 3 y 4. Teniendo en cuenta el dilatado ámbito temporal de la ley y los posibles sujetos activos de los delitos objeto de la misma, difícilmente puede referirse a administraciones distintas de la estatal, que no puede quedar vinculada por las disposiciones de la ley foral.

El art. 5.5 contiene el principio de garantía de los derechos de terceras personas, que debe ponerse en duda porque resulta inevitable que la investigación de los hechos destinada a la concesión de la condición de víctima identifique tanto al sujeto pasivo como al sujeto activo, lo que supone una clara vulneración de las garantías constitucionales de las personas afectadas; en particular, de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), su derecho al honor (art. 18.1 CE), a la protección de datos personales (art. 18.4 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Si recae en una comisión administrativa la indagación acerca de hechos constitutivos de ilícitos penales, y la declaración de la existencia de tales hechos, se quebranta el monopolio de los jueces y magistrados en cuanto a la investigación penal y la determinación de la autoría, lo que determina una afectación negativa y cercenadora de la garantía constitucional de los derechos fundamentales de los afectados por la investigación.

Por lo que se refiere al principio de subsidiariedad del procedimiento administrativo respecto del penal (art. 5.6), se afirma que, a pesar de los esfuerzos de la ley por configurar un procedimiento administrativo que no interfiera en las competencias de los órganos judiciales, no consigue este fin, pues esta finalidad es incompatible con la asignación a una comisión administrativa de la función de investigación de hechos que puedan ser constitutivos de delito. Se señala también que el art. 10, si bien dispone la suspensión de aquellos procedimientos que se tramiten ante la comisión cuando se tenga conocimiento de la existencia de causas judiciales o procedimientos sancionadores en tramitación, no hace referencia a las causas ya firmes, omisión que podría conllevar una lesión del derecho a la intangibilidad de las sentencias si se permitiera en estos casos continuar el procedimiento.

(v) Los arts. 9 a 12, al regular el procedimiento, reafirman el alcance idéntico de ambas leyes, ya que se reproduce el art. 4 de la Ley Foral 16/2015; la supresión del carácter vinculante de la propuesta de la comisión no elimina su real y efectiva

vinculación para la autoridad administrativa, como resulta del art. 10.6; el informe motivado de la comisión asume nuevamente la función de establecer los hechos probados; y el art. 12 reitera lo dispuesto en el art. 5 de la Ley Foral 16/2015.

Por su parte, por lo que se refiere a la regulación de la comisión, en el art. 15, la adopción de los acuerdos por mayoría y el voto particular ponen de manifiesto la naturaleza pseudojudicial del órgano pretendidamente administrativo y el contenido del art. 17 evoca la disposición adicional cuarta de la Ley Foral 16/2015.

Los arts. 18 y 21 reproducen los arts. 3.7 y 6.1 de la Ley Foral 16/2015 al regular la rendición de cuentas y publicidad de las actuaciones de la comisión, vulnerando los derechos y garantías de los afectados por un procedimiento irregular, al dar acceso de las actuaciones al público.

b) Los demandantes consideran que la Ley Foral 16/2019 incurre, por tanto, en los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

(i) Vulneración del principio de reserva jurisdiccional del art. 117.3 y del art. 53.2 CE, en los propios términos establecidos por la STC 85/2018, FFJJ 3 y 6. Se establece un procedimiento de esclarecimiento, investigación y apreciación de hechos en apariencia delictivos, cuya existencia quedaría acreditada como verdad jurídica sustraída del Poder Judicial, que podría desplegarse incluso al margen de resoluciones judiciales firmes. Así se deduce del párrafo decimosegundo del preámbulo y de los arts. 1, 2, 3, 5, 6, 9.3, 10, y 11: pese a la confusa redacción del art. 6, atenta a la más pura lógica pretender que en el análisis de los hechos que determinaron la victimización, sin duda delictivos (violencia por motivos políticos), no se examine su autoría.

El verdadero objeto del procedimiento –la investigación extrajudicial de hechos delictivos– se refleja con toda claridad en el art. 10.6. La composición de la comisión evidencia su actuación al margen del Poder Judicial, agravando incluso el sistema de la Ley Foral 16/2015 pues su informe no es vinculante, y la resolución de reconocimiento –en términos de la propia ley, la determinación de la verdad– corresponde a un órgano de dirección política de la administración –el director general de Paz, Convivencia y Derechos Humanos–.

No se concede la condición de víctima a una persona, sino que se reconoce, es decir, se dota de formalidad y efectos jurídicos a lo que se entiende como preexistente, para lo que resulta ineludible revisar hechos pasados al objeto de calificarlos, determinando tanto la averiguación de hechos calificables como delito como el establecimiento de una verdad jurídica que sostiene la condición de víctima.

(ii) La antedicha vulneración del art. 117.3 CE se relaciona directamente con la ruptura del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y en concreto con el derecho al juez predeterminado por la ley. La independencia e imparcialidad de los jueces radica precisamente en su sometimiento exclusivo a la ley, lo que contrasta con las amplísimas funciones –que sobrepasan lo que cabría considerar como instrucción– otorgadas a un órgano mixto ejecutivo de nombramiento parlamentario, dependiente de y adscrito a una dirección general del Gobierno Foral. La independencia del órgano encargado de resolver es inexistente, dada su dependencia jerárquica, de carácter político, del consejero.

Se infringe además el principio del juez no prevenido: las funciones de la comisión desbordan las potestades que serían propias de una instrucción, y el órgano que resuelve no desarrolla en modo alguno la función de enjuiciamiento.

No se dan el resto de garantías inherentes al proceso judicial penal: derechos a la defensa y asistencia letrada, a ser informado de la acusación, a un proceso público sin dilaciones indebidas, a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable o a la presunción de inocencia. Ni siquiera se contempla la audiencia o información al presunto victimario en relación con los hechos que pretenden ser esclarecidos.

Lo mismo sucede con las cautelas relativas al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE: derecho a la igualdad de armas, principio de audiencia o derecho a la intangibilidad de las resoluciones, entre otros.

(iii) Aunque se obviara la trascendencia penal del asunto, desde una perspectiva eminentemente administrativa, se vulnera el principio de contradicción (art. 75.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: LPACAP); se obvia la legitimación del que se pretende agresor para participar en el procedimiento y recurrir la resolución del expediente; se vulneran las normas de instrucción del art. 75 LPACAP, introduciendo una arbitrariedad prohibida en la actuación administrativa; no existen plazos de prescripción, quedando el victimario sometido a la acción punitiva *ad infinitum*.

(iv) Pese a lo dispuesto en sus arts. 5.6 y 10.5, la Ley vulnera el principio de intangibilidad de las sentencias (art. 24.1 CE). El principio de subsidiariedad del art. 5.6 es meramente formal, pues no se diseña un sistema o trámite para los supuestos en que existan procedimientos finalizados; la suspensión regulada en el art. 105 no alcanza a los casos en los que exista sentencia firme, de forma que se admite por omisión la posibilidad de resolución de un expediente que identifique al autor de hechos delictivos, con nuevo sometimiento del sujeto a un proceso, pese a que haya finalizado y sea firme uno anterior.

(v) Se vulneran los derechos fundamentales de los terceros sobre los que se proyecte la investigación de hechos de apariencia delictiva. La labor de indagación de los hechos (art. 10.2) dirigida al conocimiento de la verdad (art. 6) produce potenciales vulneraciones de los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen (art. 18 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), vulneraciones que se despliegan por omisión, tanto por el procedimiento como por el órgano de naturaleza administrativa, como ya advirtiera el ATC 90/2016, de 9 de mayo.

La Ley agrava esta vulneración con lo dispuesto en los arts. 18 y 21, al dotar de publicidad cierta a las actuaciones de los órganos adscritos a este sistema paralelo de justicia. Se vulnera además el derecho a la protección de datos (art. 18.4 CE), pues los informes y memorias de la comisión deben contener las investigaciones realizadas, la fijación de los hechos y sus responsables.

2. El Pleno del tribunal, mediante providencia de 5 de septiembre de 2019, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y el «Boletín Oficial de Navarra».

3. Por sendos escritos registrados los días 13 y 18 de septiembre de 2019, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado pusieron en conocimiento del Tribunal los acuerdos de las mesas respectivas dando por personadas a las cámaras y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

4. El día 23 de septiembre de 2019, el abogado del Estado se personó en el procedimiento, sin formular alegaciones.

5. El Gobierno de Navarra se personó en el procedimiento el día 25 de septiembre de 2019, solicitando prórroga para formular alegaciones que le fue concedida mediante diligencia de 26 de septiembre de 2019, por plazo de ocho días desde la expiración del ordinario. El día 16 de octubre de 2019 registró su escrito de alegaciones.

a) Alega que la Ley Foral 16/2019 encuentra acomodo en derechos fundamentales, principalmente el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15 CE) y el derecho de toda persona a la libertad y seguridad (art. 17 CE), que vinculan a todos los poderes

públicos (art. 53 CE). En consideración a las ayudas específicas que se establecen en favor de las víctimas (por remisión a la Ley Foral 9/2010), es preciso apelar también a títulos sectoriales, como son la asistencia social [art. 44.17 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA)], la sanidad (art. 53 LORAFNA) o la vivienda (art. 44.1 LORAFNA).

El procedimiento administrativo que se establece para la reparación de las víctimas no conlleva el enjuiciamiento de hechos delictivos. Se dirige exclusivamente al otorgamiento del reconocimiento de las víctimas, y a la reparación de los daños sufridos por las mismas, en tanto que a través de los procedimientos penales se ejerce el *ius puniendi* del Estado, identificando a las personas que han intervenido en hechos constitutivos de delito y estableciendo responsabilidades. Si la comisión ha de analizar hechos, es a los exclusivos efectos de reconocer la condición de víctima y reparar los daños causados. Pero no puede calificar dichos hechos como constitutivos de delito ni de ninguna otra infracción penal, ni determinar la responsabilidad de las personas que han intervenido en los mismos, ni imponer penas o hacerlas ejecutar. El carácter administrativo de las funciones de la comisión y del procedimiento que esta sigue resulta plenamente corroborado por el preámbulo y el articulado de la ley (arts. 1.2 *in fine*, 5.5, 11.1, 12.1, capítulo IV). Los principios que recoge el art. 5, como el de colaboración interinstitucional y el de celeridad, son plasmación de los que consagra la Ley 39/2015, y se garantiza que no se produzca «vulneración ni afcción alguna a las garantías jurídicas y constitucionales de terceras personas» y que se han de respetar «con plena garantía los deberes y obligaciones de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales».

La actividad administrativa que despliega la comisión no conlleva ninguna intromisión en el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117 CE). La propia ley establece cautelas para que no se produzca dicha injerencia: las facultades que confiere a la comisión son netamente administrativas y se despliegan a través de un procedimiento administrativo (preámbulo y arts. 1.2 *in fine*, 5.6, 6, párrafo 3, y 10.5). Queda plenamente garantizado el deber de la comisión de cumplir las resoluciones judiciales, la sujeción a lo establecido en las mismas, y la subsidiariedad del procedimiento administrativo que regula respecto del penal. Todo ello, sin perjuicio del resto de garantías que recogen otras normas jurídicas para garantizar el carácter principal del procedimiento penal, señaladamente el art. 118 CE, la institución de la cosa juzgada (arts. 207 y 22 LEC) y el deber de denunciar que imponen los arts. 259 y 261 LECrim.

La Ley Foral 16/2019 no tiene finalidad punitiva, sino que instituye un procedimiento administrativo que se encamina a la adopción de medidas administrativas. Garantiza la sujeción a los pronunciamientos judiciales e impone a la comisión los deberes de comunicar las posibles actuaciones ilegales a los órganos judiciales y de suspender la tramitación del procedimiento administrativo hasta que la vía judicial se haya agotado; proclama el carácter subsidiario del procedimiento administrativo respecto del proceso penal. La fijación de hechos es a los solos efectos del resarcimiento de las víctimas, y con la única finalidad de analizar si concurren o no los requisitos que la norma recurrida exige para la declaración de víctima y su reparación (art. 11.1). No fija hechos cuya existencia quedaría acreditada como verdad jurídica. El derecho a la verdad al que alude el art. 6, que goza de reconocimiento internacional recogido en múltiples textos internacionales, no tiene el alcance que pretende darse de adverso y tampoco constituye ninguna peculiaridad exclusiva de la ley aquí cuestionada [art. 13 d) LPACAP].

Con ello han quedado corregidas las objeciones a la Ley Foral 16/2015, pues la STC 85/2018 reconoció que no había impedimento para un reconocimiento administrativo de la condición de víctima y para regular los modos de reparación del daño causado (FJ 4). Otras novedades reseñables son que la Ley Foral 16/2019 resalta el carácter administrativo del procedimiento de reconocimiento y reparación; acentúa el carácter técnico de la labor de la comisión (arts. 10.6, 11, 13.2 y 17.2); modifica en profundidad el contenido de los informes que debe elaborar al final de su mandato (art. 18); elimina las alusiones que condujeron a la STC 85/2018 a sostener que la

finalidad asistencial o protectora no era la única perseguida; y excluye a las personas fallecidas o heridas por la manipulación de armas o explosivos (art. 2).

Los autos del Tribunal Constitucional 30/2017, 31/2017, 32/2017, 33/2017 y 34/2017, de 27 de septiembre, y decisión de 25 de junio de 2019, asunto 73911-16 (María Cristina Larrañaga Arando c. España y otras tres demandas), y la decisión de la misma, asuntos 75529-16 y 79503-16 (Karmele Martínez Agirre y Nagore Otegi Martínez c. España y otra demanda) que los confirman, respaldan la constitucionalidad de la Ley Foral 16/2019.

b) Alega que los derechos de terceras personas están garantizados en el art. 5.5. La comisión ha de efectuar un resumen de los hechos, a efectos de analizar si se cumplen los requisitos de la ley, en especial si concurre la relación de causalidad entre los hechos y los perjuicios acreditados, pero ni sanciona ni depura responsabilidades penales, ni siquiera es necesario que se identifique a las personas que intervinieron en los mismos. Por ello ha de descartarse la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, ni siquiera en su dimensión extraprocesal (AATC 30/2017 a 34/2017 y decisiones citadas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos). La comisión carece por completo de competencias para apreciar la responsabilidad penal o administrativa en que hubieran podido incurrir las personas implicadas en los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos humanos de la víctima, incluso aunque las mismas estuvieran identificadas. Buena prueba de ello son, entre otros, los arts. 5.6, 6, párrafo 3, y 10.5.

La lesión del derecho al honor queda excluida de plano, desde el mismo momento que la comisión no depura responsabilidades penales o administrativas, ni es preciso que identifique a personas determinadas. Es aplicable la doctrina de las SSTC 227/1992, de 14 de diciembre, FJ 4, y 50/1983, de 14 de junio, FJ 3, y los arts. 5.5, 6.4, 10.4, 13.2, y 17.2 establecen cautelas para impedir la infracción de los derechos al honor y a la protección de datos personales.

Tampoco se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. La eventualidad de una indefensión acaecida dentro de los procedimientos administrativos únicamente tiene relevancia constitucional cuando se trate de un expediente administrativo sancionador (SSTC 118/1999, de 28 de junio, FJ 1; 159/2002, de 16 de septiembre, FJ 2, y ATC 577/1988, de 9 de mayo). El ordenamiento jurídico contiene mecanismos para proteger de la indefensión que pueda generar la actividad administrativa (arts. 25 y 114 y ss. de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

c) En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto se insta la nulidad de la Ley Foral 16/2019 en su conjunto, a excepción de los arts. 8, 22 y 23, pero lo cierto es que nada se objeta respecto de muchos de sus preceptos, porque se critica fundamentalmente lo relativo a la comisión. En ausencia de reproches concretos, ha de prevalecer la presunción de constitucionalidad (STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2).

6. El día 4 de octubre de 2019 tuvo entrada en el registro del Tribunal el escrito de alegaciones del Parlamento de Navarra.

a) Expone en primer lugar que corresponde a los hoy recurrentes formular un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan en relación con el contenido de la Ley Foral 16/2019, no resultando suficiente alegar que estamos ante el mismo caso resuelto por la STC 85/2018. Las dos leyes forales en cuestión tienen contenidos diferentes, por lo que, para que el recurso resulte admisible, es imprescindible realizar un análisis de todos y cada uno de los preceptos de la ley cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende, si no se quiere faltar a la diligencia procesal requerida. El recurso contiene una impugnación global carente de un contenido debidamente desarrollado que la sustente. No existe la conexión debida entre el contenido de los preceptos impugnados y los razonamientos en los que se pretende fundamentar la petición de inconstitucionalidad. Así sucede con los arts. 2, 5, 9 a 12, capítulo IV, y arts. 17, 18 y 21.

b) Alega que la ley impugnada se inserta plenamente en el marco del Derecho internacional, estatal y autonómico regulador del reconocimiento a las víctimas de terrorismo y otros delitos violentos, que bajo idénticos parámetros normativos preconiza y admite con generalidad las potestades jurídico-públicas de orden administrativo para adoptar medidas de reconocimiento y reparación de las víctimas, previas las lógicas y necesarias actuaciones de la administración pública competente, de forma compatible con el conocimiento penal de los hechos causantes para la determinación de responsabilidad criminal que de ellos se derivan. El procedimiento administrativo de reconocimiento y reparación de las víctimas se circunscribe a ese exclusivo objeto. Las declaraciones administrativas de la condición de víctima son exclusivamente «a los efectos de esta ley foral» (art. 11.1). Está clara la independencia y compatibilidad de los procesos penales y de los procedimientos administrativos. No existe vinculación alguna con el procedimiento penal que, en su caso, se hubiera podido instruir en el pasado o se pudiera instruir en el futuro.

El procedimiento establecido en la Ley Foral 16/2019 no pretende en ningún caso que la comisión formule un juicio de culpabilidad contrario a una decisión penal definitiva sobre la inocencia de personas concretas (ATC 30/2017). Sus facultades están dirigidas exclusivamente «al mejor estudio y comprobación de los hechos, circunstancias y consecuencias aducidas y a una mejor resolución de la solicitud presentada» (art. 10), y resultan enteramente homologables a las atribuidas a otros órganos similares por la normativa general de protección de las víctimas: su actuación y posición respecto a los órganos judiciales es idéntica. No se atribuye a la comisión ninguna competencia para revisar, evaluar o reevaluar los expedientes penales en el caso de que existan, ni para analizar *ex novo* la participación de posibles responsables: carece de potestad de carácter investigador sobre los hechos o para la determinación de una posible autoría desde el punto de vista de la jurisdicción penal. Las competencias son las previstas en el art. 10 y resultan plenamente homologables con las admitidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que admite que las normas probatorias y la carga de la prueba ante los órganos administrativos sean diferentes de las aplicables en el procedimiento penal. La ley foral no pretende fijar, investigar o acreditar los hechos más allá de la acreditación que resulte estrictamente imprescindible para resolver los expedientes administrativos de reconocimiento de las víctimas. Si apareciesen indicios delictivos, la ley foral prevé la suspensión del procedimiento y su comunicación a los órganos judiciales (arts. 6, párrafo 3, y 10.5), y reconoce la absoluta sumisión del procedimiento administrativo que regula respecto de los procesos judiciales (art. 5.6).

El deber de colaboración del art. 10.3 es reflejo del principio de lealtad institucional, y se halla impuesto con carácter general en el art. 4 de la Ley 12/1983, del proceso autonómico, y en los arts. 141 y 142 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. En cuanto a la colaboración de las personas privadas, la norma cumple con los requisitos de la jurisprudencia constitucional: se establece en norma con rango de ley y es proporcionado a los fines en ella establecidos. El deber de comparecencia no debe confundirse con una obligación de auto-confesar conductas infractoras del ordenamiento jurídico.

Se garantiza el respeto al derecho a la intimidad y a la protección de datos [arts. 6, 7 y 10.2 e)]. Las garantías y derechos de los que son acreedoras todas las personas están expresamente garantizados en el art. 5.5.

No se pretende fijar la verdad de lo sucedido en el sentido de lo expuesto en el artículo 1.2 a) de la Ley Foral 16/2015, declarado inconstitucional. La Ley Foral 16/2019 se limita a este respecto a formular en su art. 6 una declaración de intenciones que no va más allá de atribuir a los poderes públicos de Navarra y en el ámbito de la ley foral una labor de colaboración con el Gobierno de Navarra para «contribuir al conocimiento de la verdad sobre las vulneraciones de derechos humanos a que se refiere esta ley foral a través de acciones para facilitar a las personas el acceso a archivos oficiales» o a promover medidas de promoción de la memoria y de la convivencia democrática para contribuir al conocimiento de la «verdad histórica» (art. 5). Se contempla un deber de

colaboración de los poderes públicos de Navarra, dentro de sus respectivas competencias, con la finalidad de informar a sus potenciales beneficiarios sobre los recursos judiciales de los que pueden disponer en cada caso concreto (art. 6, párrafo 2).

Se garantiza que la comisión salvaguarda en cualquier caso los derechos al honor y a la presunción de inocencia y en general todos los derechos que asisten a las personas (art. 5.5), sin pretender la determinación de la autoría de unos hechos potencialmente delictivos ni, por lo tanto, su individualización en personas concretas. Por ello cualquier referencia a los arts. 18 y 24 CE carece de trascendencia jurídica alguna a los efectos de este recurso. Para resolver sobre las solicitudes presentadas será suficiente con que se pueda determinar de una manera razonable que los hechos a los que se refiere la ley foral son debidos a este tipo de agentes en su conjunto sin necesidad de individualización alguna. Es suficiente con un cierto esclarecimiento de los hechos en la medida necesaria para establecer la condición de víctima de una persona, tarea que como tal no solo no es ajena a la esfera de funciones propias de la administración pública, sino que entra de lleno en las funciones asistenciales que en relación con todas las personas le atribuye la legislación vigente (ATC 30/2017 y decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de julio de 2019).

7. Mediante providencia de 11 de mayo de 2021, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Vox en el Congreso de los Diputados contra la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

Los diputados recurrentes sostienen que la Ley Foral 16/2019 incurre en los mismos vicios de inconstitucionalidad que la Ley Foral 16/2015, del mismo título, que fue declarada parcialmente inconstitucional y nula por la STC 85/2018, de 19 de julio, y que se deroga en su integridad por la ley ahora enjuiciada. Aducen que la Ley Foral 16/2019 conculca el principio de reserva jurisdiccional del art. 117.3 CE y el art. 53.2 CE; el derecho al juez predeterminado por la ley y el resto de garantías inherentes al proceso judicial penal (art. 24.2 CE); el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en sus vertientes de derecho a la igualdad de armas y del principio de audiencia; los principios esenciales del procedimiento administrativo; el principio de intangibilidad de las sentencias (art. 24.1 CE); y los derechos fundamentales de terceros al honor, a la intimidad y a la propia imagen (art. 18.1 CE), a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y a la protección de datos (art. 18.4 CE).

El Parlamento y el Gobierno de Navarra han instado la íntegra desestimación de este recurso de inconstitucionalidad.

2. Delimitación del objeto de enjuiciamiento.

Los recurrentes impugnan la totalidad de la Ley Foral 16/2019, a excepción de sus arts. 8, 22 y 23. Es precisa una previa delimitación del objeto de enjuiciamiento pues, como advierten tanto el Gobierno como el Parlamento de Navarra, la demanda no viene acompañada en todos los casos del pormenorizado análisis del articulado que resulta necesario para cumplir con la carga alegatoria que incumbe a todo recurrente.

La demanda se inicia con el examen comparativo entre la Ley Foral 16/2015, enjuiciada por la STC 85/2018, y la Ley Foral 16/2019. Las diferencias existentes entre ambas se tienen en general por irrelevantes, eufemísticas, cosméticas o semánticas. Esta parte de la demanda solo será objeto de consideración en la medida en la que, al

hilo de la comparación, se argumentan las razones por las que los preceptos de la Ley Foral 16/2019 incurren en los motivos de inconstitucionalidad alegados.

El incumplimiento de la carga argumentativa exigida a la parte actora exime al tribunal de examinar los siguientes preceptos: (i) art. 4 (ámbito territorial), (ii) art. 7 (derecho al reconocimiento público de la condición de víctima, compatible con la preservación de su intimidad; impulso de medidas para el recuerdo y reconocimiento de las víctimas), (iii) art. 12 (efectos de la declaración como víctima: asistencia sanitaria e indemnizaciones económicas), (iv) art. 19 (obligaciones de las personas víctimas de vulneración de derechos humanos), (v) art. 20 (incumplimiento de las condiciones y requisitos: pérdida de beneficios y obligación de reintegro), (vi) disposición adicional segunda (desarrollo reglamentario y habilitación de créditos presupuestarios), (vii) disposición adicional tercera (desarrollo reglamentario), (viii) disposición derogatoria única y (ix) disposición final única (entrada en vigor).

La demanda adolece también de cierto grado de indeterminación en los motivos de inconstitucionalidad dirigidos al resto de preceptos impugnados. El Tribunal viene reiterando que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente y que no son admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento específico que las sustente (así, por ejemplo, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1; 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 2). Por esta razón, en el examen del resto del articulado formalmente impugnado se limitará el enjuiciamiento a los motivos de inconstitucionalidad que se aducen por los recurrentes de manera concreta.

3. Jurisprudencia constitucional sobre las leyes autonómicas de reconocimiento de víctimas y reparación de daños producidos por hechos violentos.

El tribunal se ha pronunciado en diversas resoluciones sobre la constitucionalidad de diferentes leyes autonómicas del reconocimiento de la condición de víctimas y reparación de los daños producidos por hechos violentos. Son la ya citada STC 85/2018, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, antecedente directo de la que ahora se examina, la cual, para los recurrentes, plantea idénticos problemas de constitucionalidad; y las SSTC 83/2020, de 15 de julio, y 131/2020, de 22 de septiembre, en que se enjuició 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.

La STC 83/2020, sintetizando los principales criterios recogidos en la STC 85/2018 sobre los eventuales problemas de constitucionalidad de este tipo de normativa, declara lo siguiente:

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

La STC 85/2018 razona que las previsiones de la ley foral orientadas al reconocimiento, protección y resarcimiento de las víctimas se articulaban a través de una comisión a la que se le encomienda la investigación y fijación de hechos constitutivos de delito, al margen del Poder Judicial y con potestad para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal, son contrarias a la Constitución. Dicha comisión «investiga y verifica por sí misma hechos que podrían ser delitos conforme a lo previsto en el Código penal y solo después de hacerlo, eleva propuestas de reconocimiento o denegación de las

solicitudes de las que conoce». Esto es, lleva a cabo «una indagación y verificación de un hecho, en principio, criminal», aun cuando lo fuera a los efectos del reconocimiento de la condición de víctima y la dispensación de los beneficios correspondientes (FJ 3). Según la STC 85/2018, «las actuaciones públicas que procuran la protección de las víctimas y su asistencia no han de orientarse prioritariamente a la investigación de posibles ilícitos penales, ni a la identificación y eventual castigo de sus autores, sino, más precisamente, a la fijación del nexo causal entre determinados hechos, la producción del resultado dañoso y la situación de necesidad o atención de la que se hace merecedora determinada persona, en tanto que ha sufrido las consecuencias de los mismos», de suerte que «[n]o pueden confundirse esos cometidos públicos de carácter asistencial con los que son propios y reservados al Poder Judicial. El deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos ha de ser particularmente claro» (FJ 4).

En el caso examinado en la STC 85/2018 no se discute «el reconocimiento administrativo, en cuanto tal, de la condición de víctima y los modos de reparación del daño causado, sino que ello se haga a resultas de una investigación y fijación extrajudiciales de hechos que pudieran ser delictivos y cuya verificación quedaría acreditada [la Ley persigue, en general, ‘fijar la verdad de lo sucedido’: art. 1.2 a)]». Por tanto, «el tribunal entiende que la configuración por el legislador foral de una comisión llamada a la ‘investigación’ y ‘fijación’ de hechos o conductas constitutivas de delito, al margen, por entero, del Poder Judicial y con potestad, incluso, para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal es contraria a la Constitución. Y lo es porque las previsiones orientadas al reconocimiento, protección y resarcimiento de las víctimas se articulan a través de un mecanismo, la comisión instituida en la ley foral, que lleva a cabo una genuina labor de averiguación de hechos calificados como delitos ante la existencia de denuncias o reclamaciones singulares. Dicha conmixtión de funciones, identificación y protección de la víctima así como investigación de hechos que podrían ser constitutivos de delito, hace que la ley foral supere los límites constitucionales antes mencionados, menoscabe con ello la plenitud de la jurisdicción penal al respecto y vulnere el artículo 117 CE» (FJ 7).

La conclusión, en el mismo fundamento jurídico, es que «el sistema articulado por el legislador foral no se ajusta a los parámetros que se han expuesto y ha sobrepasado con ello los límites constitucionales, al atribuir a la comisión que crea la ley impugnada, la potestad de investigar y apreciar en plenitud por sí misma, al margen del Poder Judicial y sin vocación alguna a la institución del proceso, hechos en apariencia delictivos», con la consecuencia de que «[s]e interfiere así con el sistema de justicia penal constitucionalmente configurado y se menoscaba el principio de reserva de jurisdicción consagrado en el artículo 117 CE, vinculado al adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento del propio y fundamental papel que la Constitución les atribuye» (FJ 6).

4. Contenido de la Ley Foral 16/2019.

El objeto de la Ley Foral 16/2019 es «configurar el derecho al reconocimiento y, en su caso, reparación de las víctimas de motivación política generadas por la acción violenta de grupos de extrema derecha o por parte de funcionarios públicos, regulando los medios y mecanismos para que sean reconocidas como tales víctimas y, en su caso, como personas beneficiarias de los correspondientes derechos de reconocimiento y reparación integral» (art. 1.1). No se recogen otros objetivos que figuraban en el art. 1.2 de la Ley Foral 16/2015, entre ellos: esclarecer al máximo los hechos y documentar los casos existentes de una forma veraz y coherente, con el propósito de fijar la verdad de lo sucedido; rehabilitar a las víctimas de motivación política; evitar en lo posible la sensación de impunidad y frustración penal; o impulsar el reconocimiento del daño causado por parte de las personas, organizaciones o instituciones que protagonizaron los hechos violentos.

Las personas beneficiarias, según el art. 2, serán aquellas que hayan visto vulnerados sus derechos humanos en un contexto de actuaciones de violencia por motivación política, acontecidas a partir del 1 de enero de 1950 (art. 3), en las que hubieran podido intervenir funcionarios públicos o particulares que actuaban en grupo o de forma aislada e incontrolada, y que como consecuencia hayan sufrido un perjuicio relativo a la vida o a la integridad física, psíquica, moral o sexual. Como novedad, este artículo excluye del ámbito subjetivo a las personas que resultaran fallecidas o heridas por la manipulación de armas o explosivos con el fin de realizar alguna actividad violenta, incluido el caso de que con dicha manipulación se pretendiera repeler o evitar actuaciones legítimas de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Se suprime también la mención –que figuraba en el art. 2.4 de la Ley Foral 16/2015– de la interpretación de los conceptos de tortura, tratos inhumanos o degradantes conforme al artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El art. 5 regula los principios de actuación incorporando por primera vez, entre otros, los principios de garantía de los derechos de terceras personas (apartado 5) y de subsidiariedad del procedimiento administrativo respecto del penal (apartado 6). El art. 6 regula el derecho a la verdad, incorporando como novedad en su párrafo tercero la pauta que debe seguirse cuando del inicio del expediente se pueda desprender alguna actuación ilegal. Los arts. 7 y 8 detallan el contenido de los derechos al reconocimiento y reparación.

El procedimiento de reconocimiento y reparación se regula por primera vez con detalle en los artículos 9 a 12 de la ley foral impugnada. Se prevé, entre otros aspectos, la suspensión cuando existan causas judiciales o procedimientos administrativos sancionadores abiertos (art. 10.5). La tramitación queda a cargo de la comisión de reconocimiento y reparación (en lo sucesivo, la comisión) hasta la fase de propuesta de resolución (art. 11). La comisión no tiene las atribuciones del derogado art. 3.1 de la Ley Foral 16/2015: «competencia directa en cuanto a la fijación e investigación de los hechos con base en instrumentos internacionales homologados, como el Protocolo de Estambul y al margen de toda interferencia en el plano penal. En caso de que no existiera una sentencia aclaratoria sobre la autoría de los hechos, se determinará de forma veraz y coherente una interpretación que esclarezca lo sucedido y así se determinen las personas beneficiarias de los derechos contemplados en esta ley foral». En su lugar, le corresponde «valorar las solicitudes presentadas y proponer, al amparo de esta ley foral, la admisión o inadmisión de las solicitudes y, cuando proceda, la propuesta de declaración de la condición de víctima y, en su caso, las medidas de reparación» (art. 13.1).

En los arts. 13 a 18 se regulan la composición y las reglas de organización y funcionamiento de la comisión, así como los recursos económicos materiales y personales (art. 17) y la memoria anual. Aquella no dará cuenta de «los resultados de las investigaciones, las características de los datos recabados, las solicitudes presentadas y cualquier otro dato que ayude a tener un conocimiento exhaustivo y real de lo sucedido» (art. 3.7 de la Ley Foral 16/2015), sino de «las solicitudes recibidas, los resultados de los trabajos realizados, la situación de los expedientes y las propuestas de resolución emitidas» (art. 18). Los arts. 19 y 20 regulan las obligaciones de las personas solicitantes y, en su caso, beneficiarias del reconocimiento y reparación, y las consecuencias del incumplimiento de las condiciones y requisitos legales.

Los arts. 21 a 23, bajo el epígrafe común de «Fomento de la cultura de la paz y la convivencia», regulan las relaciones entre la comisión y el instituto de la memoria u organismo análogo, la educación para la paz y la convivencia y las actuaciones de sensibilización de la sociedad. Los informes de la comisión regulados en el art. 6 de la precedente Ley Foral 16/2015, que, entre otros contenidos, debían recoger la «cuantificación solvente y veraz del número de atentados, agresiones, torturas o cualquier otra vulneración de los derechos humanos producidas en Navarra o sufridos

por personas domiciliadas en Navarra» y una «verificación de la credibilidad de las denuncias mediante el método del Protocolo de Estambul», se sustituyen por informes de contenido inespecífico del Instituto de Memoria, que se elaborarán con base en las memorias anuales de la comisión y los trabajos complementarios que haya podido desarrollar sobre la materia (art. 21).

5. Primer motivo de inconstitucionalidad sobre la vulneración del principio de reserva jurisdiccional.

El primer motivo de inconstitucionalidad que se formula en el recurso, invocando la doctrina de la STC 85/2018, es la vulneración del principio de reserva jurisdiccional de los arts. 117.3 y 53.2 CE. Se reprocha a la Ley Foral 16/2019 el establecimiento de un procedimiento de esclarecimiento, investigación y apreciación de hechos en apariencia delictivos, al margen de resoluciones judiciales firmes, que, según se alega, se concreta en los arts. 1, 2, 3, 5, 6, 9.3, 10 (particularmente en el apartado 6) y 11.

A la vista de las alegaciones de la demanda en relación con este motivo el tribunal aprecia lo siguiente: (i) debe excluirse del enjuiciamiento el art. 3, que se limita a fijar el ámbito temporal de la Ley en las «acciones acontecidas a partir del 1 de enero de 1950» y no contiene regulación alguna sobre el procedimiento que la demanda reputa inconstitucional; (ii) nada se alega en la demanda que permita conectar la vulneración de los arts. 117.3 y 53.2 CE con la enunciación de los principios de celeridad, no discriminación y trato favorable a las víctimas, y participación social y conocimiento de la ciudadanía, recogidos en los apartados 2, 3 y 4 del art. 5, por lo que también este aspecto debe excluirse del enjuiciamiento; y (iii) tampoco se puede considerar cumplida la carga alegatoria respecto del apartado 1 del art. 10 (plazo de resolución de la admisión a trámite de la solicitud) y de los apartados 2, 3 y 4 del art. 11 (traslado del informe de la comisión al órgano competente en materia de paz, convivencia y derechos humanos; resolución por este de la solicitud; notificación al interesado; y determinación de los derechos derivados del reconocimiento de la condición de víctima).

a) El art. 1 regula el objeto de la Ley –la configuración del derecho al reconocimiento y reparación de las víctimas– haciendo alusiones genéricas a la regulación de los «medios y mecanismos» de reconocimiento (apartado 1) y al establecimiento de «un procedimiento administrativo al objeto de adoptar medidas administrativas que den amparo a las personas» (apartado 2). Esta regulación encaja sin dificultad alguna en el reconocimiento administrativo de la condición de víctima y los modos de reparación del daño causado. De la misma manera, el art. 2, al definir el ámbito subjetivo de la Ley Foral 16/2019, no determina ni prejuzga que las personas que hayan visto vulnerados sus derechos humanos en las circunstancias que fija el precepto obtengan el reconocimiento de la condición de víctima de resultados de una investigación y fijación extrajudiciales de hechos que pudieran ser delictivos. Los arts. 1 y 2, al delimitar el objeto y el ámbito subjetivo de la propia ley, no regulan el procedimiento por el que se alcanzará el resultado del reconocimiento de la condición de víctima y la reparación del daño causado. Su contenido no es, pues, susceptible de incurrir en la vulneración que se denuncia.

b) El núcleo del reproche que se dirige al conjunto de la Ley Foral 16/2019 estriba en el procedimiento que ha de seguir la comisión para el reconocimiento de las víctimas y la reparación de los daños.

En esta sentencia centraremos el análisis en los arts. 9.3 (iniciación-contenido de la solicitud), 10, apartados 2 a 7 (instrucción del procedimiento) y 11.1 (propuesta de resolución de las solicitudes), que regulan los aspectos específicamente procedimentales. El Tribunal partirá de la STC 85/2018, cuya síntesis ha quedado antes transcrita, y trasladará al examen de la Ley Foral 16/2019 los criterios recogidos en la STC 83/2020, que examina con mayor detalle determinadas reglas del procedimiento de reconocimiento de víctimas y reparación de daños de la Ley vasca 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio.

(i) El art. 9.3 dispone que la solicitud para la declaración de la condición de víctima debe contener una descripción detallada de los hechos y puede ir acompañada de los documentos o informes que se consideren oportunos. A tenor de lo declarado por la STC 83/2020, FJ 7, a propósito del art. 2.4 de la Ley del País Vasco, se trata con ello de que los solicitantes proporcionen el soporte argumental válido para que el órgano administrativo, es decir, la comisión, determine si procede otorgar la condición de víctima, lo que lleva aparejado el otorgamiento de medidas de reparación. Por tanto, el inciso de este precepto no incurre en ningún motivo de inconstitucionalidad.

(ii) El art. 9.3 incluye un segundo inciso en que se señala «sin perjuicio de las actuaciones y gestiones que pueda realizar la comisión para la documentación y acreditación de los mismos». Este inciso, interpretado en los términos expresados en la jurisprudencia establecida en la STC 83/2020, FJ 10, de que la referencia a las actuaciones y gestiones no implica una actividad indagatoria propia de la comisión, sino solamente de los datos que, en aplicación del principio de colaboración interinstitucional con los poderes públicos de la comunidad foral, previsto en el art. 5.1, le fueran suministrados a la comisión, puede ser considerado constitucional. Esta interpretación conforme será llevada al fallo.

(iii) Las actuaciones que puede practicar la comisión para el cumplimiento de sus funciones se enumeran en el art. 10.2, el cual contiene una cláusula final en el apartado e) que permite a aquella «llevar a cabo cuantas actuaciones estime precisas en orden al mejor estudio y comprobación de los hechos, circunstancias y consecuencias aducidas y a una mejor resolución de la solicitud presentada». Este apartado no puede considerarse inconstitucional si, como también se señaló en la STC 83/2020, FJ 10, se interpreta, en lo relativo a «cuantas actuaciones estime precisas en orden al mejor estudio y comprobación de los hechos, circunstancias y consecuencias aducidas», como circunscrito a la valoración de la documentación aportada, bien por el solicitante, bien por aquellos que colaboren con la comisión; y, en lo relativo «a una mejor resolución de la solicitud presentada», en el sentido de entender que 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. Esta interpretación será llevada al fallo.

Las actuaciones previstas en el art. 10.2 que sí quedan especificadas consisten, en síntesis, en oír al solicitante a efectos de completar la información sobre la documentación que haya presentado [apartado a)]; recabar antecedentes, datos o informes de la administración foral [apartado b)]; solicitar información a otras entidades públicas o privadas dentro de los límites fijados por la legislación vigente en materia de transparencia y protección de datos [apartado c)] y solicitar informe o testimonio de personas que por su conocimiento directo o indirecto de los hechos o por su experiencia o pericia técnica puedan aportar información relevante [apartado d)].

Tanto estas actuaciones como el informe pericial preceptivo contemplado en el art. 10.6 son típicos de la fase de instrucción de cualquier procedimiento administrativo. No difieren sustancialmente de los actos de instrucción contemplados en la legislación estatal de procedimiento administrativo común en el capítulo IV del título IV de la Ley 39/2015. A esta ley estatal se remite el art. 116.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la administración de la Comunidad Foral y del sector público institucional foral al disponer que «[e]n el ámbito de la administración pública foral los procedimientos administrativos, incluido el sancionador y el de exigencia de responsabilidad patrimonial de la administración, se regirán por lo dispuesto en la legislación básica», y que la ley foral puede incluir «motivadamente y respetando los principios generales de la legislación básica, trámites adicionales o distintos a los contemplados en la referida legislación» (apartado 2).

Según las normas del procedimiento administrativo común, los actos de instrucción se realizan de oficio y están orientados a la «determinación, conocimiento y

comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución». (art.75.1 LPACAP). Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento pueden acreditarse «por cualquier medio de prueba admisible en Derecho» y se acordará la apertura de oficio un periodo de prueba «[c]uando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija» (art. 77.1 y 2 LPACAP). La Ley del procedimiento administrativo común, como recuerda la STC 83/2020, FJ 10, también regula en su art. 18 el deber de colaboración, y en su art. 19 el deber de comparecencia, que figuran recogidos en el art. 10.3 de la Ley Foral.

La citada STC 85/2018 declara 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» (FJ 4).

La Ley Foral 16/2019 garantiza el necesario «deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos» (STC 85/2018, FJ 4) a través de los preceptos que establecen: el respeto a las garantías jurídicas y constitucionales de terceras personas (art. 5.5); la subsidiariedad del procedimiento administrativo respecto del penal, de tal suerte que el primero carece de finalidad punitiva y queda sometido a los deberes y obligaciones de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales (art. 5.6); la comunicación de cualquier indicio de actuación ilegal a los órganos judiciales, que se pondrá también en conocimiento de la autoridad competente (art. 6, párrafo tercero); y la suspensión del procedimiento de reconocimiento y reparación si existen causas judiciales o procedimientos sancionadores abiertos, hasta el agotamiento de la vía judicial o la firmeza de la sanción administrativa (art. 10.5). Estas reglas son plenamente congruentes con el art. 22.1 g) LPACAP, que dispone la suspensión cuando «para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional» y evitan «la coincidencia material entre hechos susceptibles de ser investigados penalmente con la indagación acerca de lo que considera hechos determinantes de daño indemnizable» (STC 85/2018, FJ 6).

Mediante la práctica de las actuaciones reguladas en el art. 10 se acomete, en definitiva, empleando los términos de la STC 83/2020, «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 [foral], pero sin que ello implique indagación alguna sobre los concretos responsables de los daños compensados, más allá, y fuera de lo declarado en resoluciones judiciales y administrativas que vinculan a la comisión, de lo previsto con carácter general e indeterminado en el [art. 2 b) de la Ley Foral] en relación con la condición de funcionarios públicos o de particulares de los participantes en la producción del resultado dañoso [...] la doctrina de la STC 85/2018 no impide que la condición de víctima se reconozca y los beneficios se dispensen en ausencia de pronunciamiento judicial (pues, de existir, hay que atenerse a este), siempre que la actuación administrativa que lleve a dicho reconocimiento no interfiera en las potestades reservadas a los jueces y tribunales del orden penal» (FJ 10).

Las disposiciones recogidas en los arts. 5, apartados 5 y 6, 6, párrafo tercero, y 10.5, permiten remitirse una vez más a la STC 83/2020: «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 [...] posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, ni tampoco imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación. A la comisión, en el ejercicio de su actividad, ni le corresponde efectuar una calificación jurídica de los hechos ante ella presentados, ni llevar a cabo imputaciones o determinaciones personales sobre la autoría de comportamientos ilícitos sino la fijación de los presupuestos fácticos de los posteriores reconocimientos como víctimas» (FJ 7).

Por último, el tribunal no comparte la interpretación del art. 10.7 que proponen los recurrentes, que consideran que este precepto atribuye en exclusiva a la comisión el conocimiento de las vulneraciones de derechos humanos, cosa que vulneraría los arts. 117.3 CE y el art. 53.2 CE, por ser los jueces y tribunales los garantes de la protección de los derechos fundamentales. El alcance del apartado es más limitado, pues no va más allá de reservar en exclusiva a la comisión determinadas funciones propias del procedimiento administrativo de reconocimiento y reparación regulado en la ley foral: «proponer, de forma motivada, la inadmisión a trámite de las solicitudes, así como analizar las solicitudes admitidas y acordar, motivadamente, la propuesta de declaración de la condición de víctima o de denegación de la solicitud presentada».

Por tanto, tampoco se aprecia la inconstitucionalidad alegada de los diversos apartados del art. 10, si bien respecto del apartado e) con la interpretación conforme indicada, que será llevada al fallo.

(iv) El art. 11.1 establece el contenido del informe-propuesta motivado con el que finaliza la actuación de la comisión en cada procedimiento en los siguientes términos: «analizará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el ámbito de aplicación de la ley foral, realizará un resumen de los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos humanos de la víctima e incluirá una valoración sobre la relación de causalidad entre los hechos y los perjuicios acreditados, detallando los medios de prueba en los que se fundamenta y propondrá en su caso, la declaración de víctima, a los efectos de esta ley foral, así como las medidas reparadoras que consideren oportunas».

Este precepto, por remisión a lo también establecido en la STC 83/2020, FJ 10, es constitucional en lo relativo al inciso «realizará un resumen de los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos humanos de la víctima» si se interpreta en el sentido de entender que el resumen de los hechos que debe realizar la comisión debe circunscribirse a la apreciación del nexo causal entre tales hechos y el resultado dañoso alegado por el solicitante. Esta interpretación será llevada al fallo.

c) El examen de los apartados 1 y 5 del art. 5 debe hacerse atendiendo a la jurisprudencia establecida en la STC 83/2020, FJ 8, en la que se resuelven las dudas de constitucionalidad en relación con el principio de colaboración interinstitucional y las previsiones de las garantías de respeto a los derechos fundamentales de terceros en la instrucción de este tipo de procedimientos administrativos.

El art. 5.1 regula el denominado principio de colaboración interinstitucional, del que también es manifestación el art. 10.4. Dicha previsión se refiere a asuntos sobre los que no esté conociendo la jurisdicción penal, pues, si del inicio del expediente pudiera desprenderse alguna actuación ilegal, la Ley Foral 16/2019 prevé la comunicación al tribunal competente (art. 6, párrafo tercero), así como la suspensión del procedimiento administrativo si la comisión tiene conocimiento de la existencia de causas judiciales abiertas, hasta el agotamiento de la vía judicial (art. 10.5). Ambas previsiones excluyen cualquier riesgo de la interferencia en la actuación de la jurisdicción penal que denuncian los recurrentes. No se está, por tanto, como aprecia la STC 85/2018, FJ 6, ante «excepciones legislativas a la dirección o al control por el Poder Judicial de estas investigaciones de delitos». La subsidiariedad del procedimiento administrativo, sujeto al

deber de respetar «con plena garantía los deberes y obligaciones de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales», respecto del penal, se configura como un principio de actuación específico en el art. 5.6, que –junto a los ya citados arts. 6 y 10.5– excluyen interferencias, que no serían constitucionalmente aceptables, con procesos penales ya finalizados, que se estén sustanciando o que puedan llegar a iniciarse.

En cuanto a la garantía de los derechos fundamentales de terceras personas que se relacionen con la comisión, la impugnación parte de que la proclamación expresa del art. 5.5 no resulta suficiente para evitar vulneraciones de derechos. Esta afirmación plantea un problema relacionado con la aplicación de la norma, más que con la norma en sí. Como declara la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, y se reitera en las SSTC 42/2018, de 26 de abril, FJ 5 b), y 86/2019, de 20 de junio, FJ 3 B), «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4)». Así pues, 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.

d) El art. 6 («Derecho a la verdad») recoge prácticamente la misma regulación que el art. 7 de la Ley del País Vasco 12/2016, de 28 de julio, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019, de 4 de abril. Por esta razón, procede una vez más trasladar la doctrina de la STC 83/2020, FJ 9, al análisis de esta cuestión.

Si la referencia contenida en el párrafo primero del artículo 6 al conocimiento de la verdad y al examen de las vulneraciones de derechos humanos se entendiera como una obligación de los poderes públicos navarros equivalente o alternativa a la función de los tribunales de fijar la verdad jurídica en el seno de un proceso dotado de las correspondientes garantías, la norma incurriría en inconstitucionalidad por la vulneración del principio de exclusividad de la función jurisdiccional de los jueces y tribunales y la consiguiente pérdida de garantías. La STC 85/2018 veda que la fijación de esa proclamada verdad se haga mediante una investigación y fijación extrajudiciales de hechos que pudieran ser delictivos, es decir, mediante una genuina labor de averiguación de hechos calificados como delitos ante la existencia de denuncias o reclamaciones singulares.

Sin embargo, la presunción de constitucionalidad de la norma en función de su origen democrático y el principio de su conservación imponen una interpretación distinta en el caso examinado, en línea con lo establecido en la STC 83/2020, FJ 9.

De ese modo, 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 propia ley, en el que ocupa un lugar destacado la comisión 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 navarros, 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

establece el art. 5.1, en el sentido de que las instituciones y entidades públicas navarras (como especifica el párrafo primero del art. 6) suministrarán, en tiempo y forma, todos los datos que les sean solicitados y facilitarán la colaboración, tanto de las autoridades como del personal técnico a su servicio, que sea precisa para la resolución de los expedientes.

Por tanto, interpretado conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, el art. 6, párrafo primero, no es inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

Por otra parte, el tribunal no aprecia que el párrafo tercero del art. 6, en conexión con el art. 10.5, implique una posible coincidencia de la actividad de la comisión con las actuaciones judiciales. En efecto, el artículo 6, párrafo tercero, dispone que, en el caso de que la comisión estime que del contenido del expediente pudiera deducirse alguna actuación ilegal (se entiende en este caso de naturaleza penal), lo comunicará a los órganos judiciales. Pues bien, esta comunicación, en la medida en que comporta la apertura de la vía judicial, no puede sino determinar la suspensión del procedimiento hasta que aquella se haya agotado, pues así se ordena por el expresado artículo 10.5 de la propia ley. La regulación impugnada, pues, no resulta comparable a la examinada en la STC 85/2018, en la que el tribunal apreció que la comisión creada entonces por el legislador foral ostentaba «la potestad de investigar y apreciar en plenitud por sí misma, al margen del Poder Judicial y sin vocación alguna a la institución del proceso, hechos en apariencia delictivos. Se ha venido a establecer un procedimiento de investigación sustraído al Poder Judicial, que podría desplegarse incluso en caso de resoluciones judiciales firmes. La norma no contiene previsión alguna que evite la coincidencia material entre hechos susceptibles de ser investigados penalmente con la indagación acerca de lo que considera hechos determinantes de daño indemnizable» (FJ 6).

El motivo debe ser desestimado y debe llevarse al fallo la interpretación conforme con la Constitución del párrafo primero del art. 6.

6. Segundo motivo de inconstitucionalidad sobre vulneración de las garantías procedimentales.

Los recurrentes aducen, como segundo motivo de inconstitucionalidad, la infracción de las garantías mínimas del procedimiento desde la doble perspectiva penal y administrativa.

a) El recurso anuda la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, incluyendo el derecho al juez predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), a la regulación de un procedimiento cuyo objeto sería el esclarecimiento de actos típicos delictivos, sin alcanzar los estándares de garantía del proceso penal y cuya resolución se atribuye a un órgano cuya vinculación con el Poder Ejecutivo es absoluta. Considera asimismo infringido el principio del juez prevenido, porque las labores de la comisión desbordan claramente las propias de la instrucción penal y no pueden calificarse en modo alguno de enjuiciamiento. Entiende que tampoco se salvaguardan el resto de las garantías procesales inherentes al proceso judicial penal contenidas en el art. 24.2 CE: los derechos a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

Dado que la argumentación de la demanda en este punto no es exhaustiva, al no quedar especificados los artículos concretos contra los que se formula la impugnación, el tribunal no considera necesario articular una respuesta específica respecto de cada uno de ellos (entre otras, SSTC 63/2019, de 9 de mayo, FJ 7, y 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 2). Una vez decidido con arreglo a lo razonado en el fundamento jurídico anterior que no existe vulneración del principio de reserva jurisdiccional del art. 117.3 CE, deben considerarse sin contenido las argumentaciones fundadas en que los órganos administrativos a los que hace referencia la ley impugnada carecen de la configuración propia de los órganos judiciales; en que no pueden atribírseles las potestades que el ordenamiento jurídico reconoce a estos últimos y en que en el procedimiento previsto en la ley impugnada no se cumplen las garantías inherentes al proceso judicial penal.

Por lo demás, aunque la regulación de la comisión y del órgano encargado de resolver el procedimiento de reconocimiento y reparación objeto de la Ley Foral 16/2019 reprodujera las reglas que disciplinan la composición y la actuación de los órganos a los que la Constitución reserva en exclusiva la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, con ello no quedaría sanado el vicio de inconstitucionalidad que ya se puso de manifiesto en la STC 85/2018. Desde la perspectiva del art. 24 CE, el problema constitucional que debe analizarse es el mismo que se ha abordado en el fundamento jurídico anterior. La constitucionalidad de la Ley Foral 16/2019 no depende, en suma, de que estos órganos administrativos se estructuren o actúen sin observar las reglas propias del proceso judicial penal –pues si así lo hicieran la ley interferiría en la esfera de actuación que la Constitución reserva en exclusiva a jueces y tribunales– sino que depende de que se observen los límites que se desprenden de la Constitución respecto al cometido de reconocimiento administrativo de la condición de víctima y los modos de reparación del daño causado (STC 85/2018, FJ 7).

El procedimiento administrativo de reconocimiento de las víctimas y reparación de los daños regulado en la Ley Foral 16/2019 no tiene carácter sancionador, pues la finalidad punitiva está expresamente excluida en el art. 5.6. Por esta razón, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, no resultarían aplicables a este procedimiento los derechos y garantías del art. 24 CE [STC 165/2020, de 16 de noviembre, FJ 1, que cita las SSTC 46/2014, de 7 de abril, FJ 7; 8/2017, de 19 de enero, FJ 6, y 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 4 a)].

Descartada por las razones expuestas la vulneración del art. 24 CE, así como la vulneración del art. 117.3 CE, el Tribunal no aprecia que las normas de organización y funcionamiento de los órganos a los que la Ley foral encomienda la tramitación y resolución del procedimiento de reconocimiento y reparación incurren en vicio alguno de inconstitucionalidad.

b) De forma complementaria a lo que el recurso denomina la trascendencia penal del asunto, se apunta a la vulneración de las normas del procedimiento administrativo común relativas a la legitimación, la instrucción (se cita el art. 75 LPACAP) y la prescripción. No se identifican los preceptos de la ley impugnada que habrían incurrido en esta vulneración, por lo que, una vez más, no entendemos procedente realizar un análisis exhaustivo.

Los recurrentes, de nuevo, parten en esta invocación de que el procedimiento de reconocimiento de víctimas y reparación de daños regulado en la ley impugnada tiene naturaleza sancionadora –de índole penal o administrativa– que afecta al autor de los hechos. El Tribunal estima que esta premisa no se corresponde con el objeto ni con el contenido de aquella ley. En palabras de la STC 83/2020, «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» (FJ 7).

Esta apreciación resulta corroborada por el artículo 5.6, que ordena la exclusión de la finalidad punitiva y establece la garantía de los deberes de abstención, concurrencia y sujeción a los procedimientos judiciales; por el art. 5.5, que garantiza que en la tramitación no serán en ningún caso vulneradas o afectadas las garantías jurídicas y constitucionales de terceras personas –esto es, distintas de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos a las que se refiere el art. 2–; por el art. 6, que ordena a la comisión comunicar a los órganos judiciales los indicios de actuación ilegal que pudieran desprenderse del inicio del procedimiento administrativo; y por el art. 10.5, que ordena la suspensión de la tramitación del procedimiento, cuando exista una causa judicial o un procedimiento administrativo sancionador abierto, hasta que se haya agotado la vía judicial o la resolución sea firme en vía administrativa.

El motivo debe ser desestimado.

7. Tercer motivo de inconstitucionalidad sobre vulneración del principio de intangibilidad de las sentencias.

En tercer lugar, los recurrentes consideran que la Ley Foral 16/2019 vulnera el principio de intangibilidad de las sentencias (art. 24.1 CE) argumentando que el principio de subsidiariedad del procedimiento administrativo respecto del penal recogido en el art. 5.6 tiene un carácter meramente formal. La vulneración se completaría mediante el art. 10.5, porque la suspensión que regula no alcanza a los casos en los que exista sentencia firme y porque no se establece la tramitación que debe seguirse en los supuestos en que existan procedimientos penales finalizados.

El principio de intangibilidad de las sentencias asegura a quienes han sido parte en un proceso que las resoluciones judiciales definitivas dictadas en su seno no han de ser alteradas o modificadas al margen de los cauces legales establecidos para ello (así, por ejemplo, STC 55/2002, de 11 de marzo, FJ 2, y las allí citadas). El art. 5.6, al garantizar el deber de sujeción a los pronunciamientos judiciales, remite tácitamente al mandato del art. 118 CE, que obliga a cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales y veda la espuria fiscalización no jurisdiccional de las decisiones judiciales [STC 97/2020, de 21 de julio, FJ 5 C) a)]. De este mandato constitucional emana lo dispuesto por el art. 17.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a cuyo tenor «[l]as administraciones públicas, las autoridades y funcionarios, las corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes».

En caso de que exista una sentencia firme, la tramitación del procedimiento de reconocimiento de las víctimas y reparación de los daños habrá de atenerse por tanto a ese deber de sujeción a los pronunciamientos judiciales recogido en el art. 5.6 citado. Su eventual vulneración plantea una cuestión sobre la aplicación de la norma que podrá ser dirimida ante los tribunales competentes, pero que por sí misma no ofrece un motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de la ley en un proceso de control abstracto como es el recurso de inconstitucionalidad.

El motivo debe ser desestimado.

8. Cuarto motivo de inconstitucionalidad sobre la vulneración de los derechos fundamentales de terceros.

Los recurrentes imputan en particular a los arts. 10.2 y 6 la vulneración de los derechos al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la presunción de inocencia de los terceros sobre los que pueda proyectarse la investigación. En los fundamentos jurídicos 5 y 6 de esta sentencia hemos argumentado que la identificación del supuesto de hecho de la norma no requiere la determinación individualizada del autor de la vulneración.

El art. 5.5 de la Ley Foral 16/2019 recoge una garantía más genérica que el art. 4.2 d) de la Ley del País Vasco 12/2016, que alude expresamente a los derechos al honor, a la presunción de inocencia y a la protección de datos de carácter personal que pudieran concurrir en los expedientes. El Tribunal, sin embargo, no aprecia que aquel incurra en inconstitucionalidad por haberse redactado de modo genérico, pues «[e]l hecho de que tales menciones no resulten suficientes a los recurrentes no hace que la norma resulte inconstitucional por ese motivo en un proceso abstracto como el recurso de inconstitucionalidad. Si tales derechos no se respetasen, la vulneración de la propia normativa [foral] implicaría que esa, ahora hipotética, actuación de la comisión contraria a tales derechos, podría ser puesta de manifiesto ante los tribunales competentes» (STC 83/2020, FJ 7).

Los recurrentes aducen que los arts. 18 y 21 agravan esa vulneración de los derechos de terceros, en cuanto dotan de publicidad a las actuaciones relativas a los procedimientos de reconocimiento de víctimas y reparación de daños. El Tribunal estima que no es posible inferir del art. 18 que el contenido de la memoria anual de actividad que ha de publicar la comisión implique la vulneración de tales derechos. La memoria da cuenta de las solicitudes recibidas, los resultados de los trabajos realizados, la situación de los expedientes y las propuestas de resolución emitidas, lo que forma parte de la tramitación de los expedientes administrativos, que queda sometida en todo caso al principio de garantía de los derechos de terceras personas, según dispone el art. 5.5.

Por las mismas razones, ha de ser desestimada la impugnación del art. 21, que se refiere a los informes globales que debe elaborar el Instituto de la Memoria con base en las memorias anuales de la comisión y otros trabajos complementarios, y que se presentarán ante el Parlamento de Navarra. Rige aquí también el principio de garantía de los derechos de terceras personas (art. 5.5) y el respeto a la legislación sobre protección de datos (art. 6, párrafo tercero).

El motivo debe ser desestimado.

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 las siguientes previsiones de la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos no son inconstitucionales, interpretados en los términos de los fundamentos que a continuación se indican:

- (i) El art. 6, párrafo primero, en los términos del fundamento jurídico 5 d).
- (ii) El inciso del art. 9.3 «sin perjuicio de las actuaciones y gestiones que pueda realizar la comisión para la documentación y acreditación de los mismos», en los términos del fundamento jurídico 5 b) (ii).
- (iii) El art. 10.2 e), en los términos del fundamento jurídico 5 b) (iii).
- (iv) El inciso del art. 11.1, párrafo primero, «realizará un resumen de los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos humanos de la víctima», en los términos del fundamento jurídico 5 b) (iv).

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 4062-2019 en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a trece de mayo de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—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. 4062-2019

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

Esta declaración de constitucionalidad limitada a la interpretación aportada en el fundamento jurídico 5 tiene como fundamento los razonamientos sostenidos en las SSTC 85/2018, de 19 de julio, y 83/2020, de 15 de julio, respecto de los que ya hice expresa mi discrepancia en sendos votos particulares formulados a dichas resoluciones. Por tanto, me remito a lo que ya expuse en dichos votos particulares para justificar ahora las razones por las que disiento del fallo interpretativo contenido en el apartado primero.

Madrid, a trece de mayo de dos mil veintiuno.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.