



INFORME ELABORADO A CONSULTA DE LA DIRECCIÓN DE VÍCTIMAS Y DERECHOS HUMANOS DEL DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES EN RELACIÓN CON EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 12/2016, DE 28 DE JULIO.

---

38/2021 OL – DDLCN

## I.- ANTECEDENTES

La Directora de Víctimas y Derechos Humanos del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, somete a consulta de esta Dirección las dudas suscitadas en el seno de la Comisión de Valoración prevista en la Ley 12/2016, de 28 de julio, respecto al encaje en el ámbito objetivo y subjetivo de dicha ley de las solicitudes cursadas por miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado destinados en el País Vasco entre 1978 y 1999.

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

El art. 8.3 del mencionado Decreto prevé que la solicitud de opinión legal se acompañe de informe realizado por la Asesoría Jurídica del departamento o del organismo que la promueve, requisito que se tiene por cumplido al aportarse informe elaborado por el Sr. Jon Mirena Landa Gorostiza, Director de Cátedra de Derechos Humanos en la UPV-EHU y miembro de la citada Comisión de Valoración.



## II.- EL OBJETO DE LA CONSULTA

El informe explica que en el transcurso de reunión de la Comisión de Valoración celebrada el 26 de junio de 2020 se toma la decisión de solicitar una consulta relativa a *sin entrarían en el ámbito de cobertura de la Ley 12/2016 peticiones cursadas por agentes de policía que hayan sufrido violencia o agresiones de motivación política por parte de ETA, de organizaciones de su entorno o de elementos que pudieran estar en una línea de simpatía política en una tal dirección.*

*Esta cuestión, se continúa exponiendo, se suscita por la gran cantidad de peticiones, muy similares muchas de ellas, de agentes de policía dirigidas al Gobierno Vasco pidiendo, al amparo de la Ley 12/2016, ser reconocidas como víctimas de vulneraciones de derechos humanos.*

El informe traslada una conclusión contraria a la admisión de tales solicitudes, que basa fundamentalmente en la lectura de la Exposición de Motivos de la ley y en el análisis de su articulado, al entender que la voluntad de la norma es amparar aquellas violaciones de derechos humanos que revelan alguna conexión con *actuaciones desde órganos del poder o que cuentan con su aquiescencia o garantía de impunidad. Actuaciones con una necesaria conexión con actuaciones funcionales al abuso de poder.*

El informe termina extendiendo el objeto de la consulta a un aspecto que califica *de forma*, solicitando se aclare *si, en su caso, debería rechazarse todas las peticiones de agentes de policía con una formulación argumentativa similar y conjunta o, más bien, deberían considerarse aquéllas de una forma más individualizada.*

## III.- LA LITERALIDAD DEL ART. 2.

El art. 2 de la Ley, dedicado a su ámbito de aplicación, es el punto de partida necesario en el análisis de la cuestión suscitada.

Dice el citado artículo:

*Artículo 2. Ámbito de aplicación.*

*1. Constituye supuesto de hecho para la aplicación de la presente ley que se haya producido una vulneración de derechos humanos en un contexto de violencia de motivación política entre el 29 de diciembre de 1978 y el 31 de diciembre de 1999, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

*2. A los efectos de esta ley, se considerará vulneración de derechos humanos producida en un contexto de violencia de motivación política aquella que se haya producido con la concurrencia de las siguientes condiciones:*

*a) Que se haya producido en un contexto de violencia de motivación política.*

*b) Que haya sido llevada a cabo en un contexto de actuación o actuaciones con fines de motivación política, y en el que hubiera podido participar o bien personal funcionario público en el ejercicio de sus funciones o fuera del ejercicio de sus funciones; o bien particulares que actuaban en grupo o de forma aislada, individual e incontrolada.*

*c) Que, como consecuencia de la vulneración de derechos humanos, se haya causado una afección a la vida o a la integridad física, psíquica, moral o sexual de las personas.*

*3. Se considerarán, también, vulneración de derechos humanos producida dentro del ámbito de aplicación de esta ley, los casos de aquellas personas que puedan justificar indefensión, debido a que no se hayan investigado las denuncias presentadas por las violaciones de derechos humanos a las que se refiere la ley, a través de cualquier medio de prueba admitido en derecho que acredite la indefensión.*

*(...)*

*7. Quedan expresamente excluidas de la aplicación de esta ley las personas que resultaran fallecidas o heridas durante la manipulación de armas o explosivos con el fin de desarrollar alguna actividad violenta, incluso cuando con dichas actuaciones lo que se pretendía fuera repeler o evitar actuaciones legítimas de las fuerzas y cuerpos de seguridad.*

El precepto ofrece una redacción no exenta de cierta indeterminación.

Son supuestos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, conforme a su literalidad, (i) aquellas vulneraciones de derechos humanos (ii) producidas en un contexto de violencia de motivación política (iii) en un contexto de actuación o actuaciones con fines de motivación política (iv) en el que hubiera podido participar o bien personal funcionario público en el ejercicio de sus funciones o fuera del ejercicio de sus funciones; o bien particulares que actuaban en grupo o de forma aislada, individual e incontrolada\_(v) causando afección a la vida o a la integridad física, psíquica, moral o sexual de las personas.

El *contexto de violencia de motivación política y los fines de motivación política* son requisitos que con claridad excluyen actuaciones en que, pudiéndose provocar vulneraciones de derechos humanos, su contexto o finalidad responde a motivos o circunstancias de otra índole. No deja de ser, no obstante, una caracterización poco precisa. La mención a la *motivación política*, en la acepción más extensa, pudiera dar cobertura a la protección del conjunto de víctimas relacionadas con ese contexto de violencia en el ámbito temporal al que la norma se refiere –desde 1978 hasta 1999-, víctimas del terrorismo y de cualquier tipo de violencia constitutiva de violación de derechos humanos e inserta en ese contexto político. Sin embargo, la preexistencia de una legislación específica dirigida al reconocimiento de las víctimas del terrorismo obliga a interrogarse sobre la razón de ser de la coexistencia de las dos diferentes leyes y sobre el ámbito de la que ahora nos ocupa.

De ahí que proceda, conforme al mandato del art. 3.1 Código Civil, ahondar en *el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas*.

#### IV. LA FINALIDAD DE LA NORMA EN SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La parte expositiva de la Ley ofrece cumplida información sobre el propósito de la ley y sobre sus antecedentes.

De su lectura se desprende que la iniciativa legal entronca con sendas Propositiones no de Ley del Parlamento Vasco –de 31 de marzo de 2011 y de 11 de junio de 2015- que instaban al Gobierno Vasco al reconocimiento por ley de las víctimas de violaciones de derechos humanos *no reconocidas*, violaciones provocadas por *abuso de poder o uso ilegítimo de la violencia policial*.

Respecto a la existencia de víctimas *no reconocidas*, se explica que se trata de víctimas *que han quedado sin cobertura en la legislación actual*, un ámbito cuyo reconocimiento es *pieza necesaria para la normalización de la convivencia y la construcción de una memoria crítica del*

*pasado*. En tal sentido, se distinguen las víctimas del terrorismo de aquellas *provocadas directa o indirectamente por agentes públicos en el ejercicio de sus funciones*, una tipología con una problemática singular que requiere un tratamiento legal que resulta ser la finalidad de la Ley 12/2016. Lo dice con claridad la Exposición de Motivos:

*Un diagnóstico completo de las violaciones de derechos humanos sufridas en Euskadi en los periodos temporales a los que se refiere el Decreto 107/2012 y la presente ley, debe incluir, sin discursos equiparadores de realidades muy distintas, y mucho menos justificativos de ninguna violación de derechos humanos, a las víctimas del terrorismo y a las víctimas de violaciones provocadas directa o indirectamente por agentes públicos en el ejercicio de sus funciones. Pero tanto el Decreto 107/2012 como la Ley, se ciñen a las víctimas no reconocidas de ambas etapas temporales, que tenían como contexto compartido la existencia de ETA. Las acciones terroristas no justifican ni una sola vulneración que haya sido ejercida mediante abuso de poder pero la existencia de vulneraciones de derechos humanos no puede tampoco ser presentada como un enfrentamiento entre dos violencias provocado por un conflicto político. Por tanto, esta ley se ciñe a la atención de las víctimas que en su condición de tales no han sido reconocidas ni reparadas como tal, sin ninguna otra interpretación posible.*

La Exposición de Motivos, de esta forma, alude a *las víctimas del terrorismo* y a las víctimas de abusos de poder. Dos ámbitos abordados legalmente en momentos diferentes. *Ciñéndose* esta ley, como taxativamente se dice, –al igual que ocurría con el Decreto 107/2012, que cita- al reconocimiento de esas *víctimas no reconocidas, ni reparadas*.

Un ámbito diferente del abordado por la legislación dirigida al reconocimiento de las víctimas del terrorismo.

Es ese ámbito singular, en que el origen de la violación de derechos humanos tiene un nexo más o menos inmediato con la actividad de los poderes públicos y del Estado, el que explica que el legislador se vea en la necesidad de aclarar que el reconocimiento en cuestión *no supone menoscabo para el Estado de derecho y sus instituciones. Antes al contrario, significa su*

*más sólido reforzamiento, en la medida en que implica un compromiso y una voluntad de reparación de las consecuencias de comportamientos no admisibles en un marco democrático. El Estado de derecho lo es, no tanto porque en su seno no se produzcan errores o actuaciones ilícitas, sino por su capacidad de identificarlos, corregirlos y reparar, en la medida de lo posible, sus consecuencias.*

La lectura de la Exposición de Motivos permite pocas dudas respecto a la finalidad de la ley.

Con su aprobación se trata de completar el corpus normativo previo, ampliando el universo de víctimas que legalmente merecen reconocimiento y reparación, uniéndose a la preexistente legislación que con idéntica finalidad se había dictado para amparar a las víctimas del terrorismo (Así, la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo y, en la CAE, la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo del País Vasco).

No puede dejar de resaltarse, por su relevancia, la contextualización que de la norma efectúa la Exposición de Motivos en el marco de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, partiendo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los diversos tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos fundamentales. Se hace destacada mención de dos de ellos: la *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*<sup>1</sup> y la *Convención internacional para la protección de todas las*

---

<sup>1</sup> Instrumento de ratificación de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecha en Nueva York el 10 de diciembre de 1984 (BOE 9 de noviembre de 1987).

*Artículo 1.1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a estas [El subrayado es nuestro].*

*personas contras las desapariciones forzadas*<sup>2</sup>, una doble cita que no es casual y que se erige en necesario elemento interpretativo, al cobrar sentido en el entendimiento de que las violaciones a cuyo reconocimiento se dirige la ley son aquellas en que ha mediado abuso de poder.

Lo decimos a la vista del contenido de ambas Convenciones, referidas a violaciones de derechos humanos en que concurre, de una u otra forma, la intervención de *funcionarios públicos o agentes del Estado*.

En la misma idea abunda la referencia en la parte expositiva a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y a la jurisprudencia destinada a la protección del derecho a la vida y a la integridad de las personas. Como es sabido, a este Tribunal compete conocer de las violaciones de los derechos recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) causadas por los Estados firmantes, de donde su alusión como marco en el que se inserta la ley expresa la voluntad de reconocer a aquellas víctimas que han sufrido violaciones en que de alguna manera interviene el poder público o agentes suyos.

Por último, y reforzando idéntica conclusión, la Exposición de Motivos presenta la ley como una continuación del 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. Una disposición que con claridad pretende el reconocimiento de las víctimas de vulneraciones humanas ejercidas por agentes

---

<sup>2</sup> Instrumento de Ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de diciembre de 2006 (BOE 18 de febrero de 2011)

*Artículo 2.*

*A los efectos de la presente Convención, se entenderá por «desaparición forzada» el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley. [El subrayado es nuestro]*

públicos <sup>3</sup> y de la que se proclama continuadora proyectando la cobertura que aquella dispensa a un periodo de tiempo posterior, como es el que abarca los años 1978 a 1999.

## V.- LA FINALIDAD DE LA NORMA EN LA TRAMITACIÓN DE LA LEY.

La finalidad de la norma en los términos expuestos, dirigida a las víctimas de un ejercicio ilícito del poder, se revela de forma clara tanto en la documentación que acompaña al proyecto de ley remitido al Parlamento Vasco como en el transcurso del debate en el seno de este.

Ilustra al respecto la Memoria Justificativa que obra en el expediente administrativo de elaboración del proyecto. Recuerda, al referir sus antecedentes, el Plan de Paz y Convivencia aprobado el 26 de noviembre de 2013, por el Gobierno Vasco, cuya iniciativa 5 se orienta al *"Apoyo, reconocimiento y reparación a las víctimas del contraterrorismo ilícito sin amparo en la actual legislación"* (la iniciativa 4, al *Apoyo, reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo.*)

Un propósito que en la tramitación se mantiene inalterado y que da origen al proyecto de ley que conocemos, intitulado inicialmente *Proyecto de Ley de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos producidas en contextos de represión ilícita en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre los años 1978 y 1999.*

La Memoria Justificativa plasma esa voluntad de reparar a las víctimas del ejercicio ilícito del poder. Así, afirma que *esta ley significa reconocer que en el ejercicio del poder y de la violencia que legítimamente corresponde al Estado, se han producido abusos, excesos y*

---

<sup>3</sup> Artículo 2.- Términos y definiciones.

1.- A los efectos de este Decreto, se considerará violencia de motivación política aquella que se haya producido, en ese periodo, concurriendo las siguientes condiciones:

*Haber sido ejercida por funcionarios contra el ejercicio de los derechos de las personas.*

*Haber sido realizada con la intención de influir en la sociedad.*

*Haberse llevado a cabo en un contexto de impunidad, lo que dificultó tanto la investigación de los hechos como el propio reconocimiento y reparación de las víctimas.*



*acciones de represión ilícita, tanto en el contexto de la lucha contra el terrorismo como con su pretexto.*<sup>4</sup>.

El dictamen de la Comisión Jurídica Asesora se hacía eco de este propósito de la ley –*el reconocimiento y la necesidad de reparación de violaciones de derechos y abusos por parte de los poderes públicos o con su connivencia o tolerancia-* y no dejaba de llamar la atención sobre la necesidad de definir con claridad el ámbito de aplicación de la ley en el literal de su art. 2. Precisamente a fin de contribuir a su correcta interpretación sugirió incluir, y así se hizo, la cita de las mencionadas *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, y la *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, como ejemplos de supuestos inscribibles en ese ámbito de aplicación

---

<sup>4</sup> La Memoria Justificativa del Proyecto, al exponer las razones que impulsan la iniciativa, manifiesta que:

*La primera razón, por tanto, que justifica la necesidad de esta ley son las propias víctimas que existen y que, hasta el momento, no han sido reconocidas, ni reparadas (...).*

*La segunda razón que justifica la necesidad de esta ley está directamente vinculada al compromiso democrático con el Estado de Derecho y con los principios, derechos, libertades y garantías que lo fundamentan. Esta ley significa reconocer que en el ejercicio del poder y de la violencia que legítimamente corresponde al Estado, se han producido abusos, excesos y acciones de represión ilícita, tanto en el contexto de la lucha contra el terrorismo como con su pretexto.*

*Este reconocimiento no supone menoscabo para el estado de derecho y sus instituciones. Antes, al contrario, significa su más sólido reforzamiento en la medida en que implica un compromiso y una voluntad de reparación de las consecuencias de comportamientos no admisibles en un marco democrático. El Estado de Derecho lo es, no tanto porque en su seno no se produzcan errores o actuaciones ilícitas, sino por su capacidad de identificarlos, corregirlos y reparar en la medida de lo posible sus consecuencias. La segunda razón que justifica la necesidad de esta ley es, por tanto, la democrática.*

(ejemplos de conductas, atentatorias de derechos humanos, que podemos claramente entender como constitutivas, cuando se producen, de ejemplos de “represión ilícita”)<sup>5</sup>.

---

La tercera razón que hace necesaria esta ley es su contribución a la normalización de la convivencia y a la construcción de una memoria crítica del pasado. La sociedad vasca ha padecido más de cinco décadas de terrorismo y violencia. El final de la injusta historia del terrorismo de ETA, anunciado en octubre de 2011, ha permitido que la sociedad vasca aborde un proceso de paz y convivencia que debe asentarse en una memoria crítica del pasado y que sea capaz de reconocer y reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos padecidas en este tiempo. En los últimos 50 años, el mayor número de víctimas mortales y de grandes heridos ha sido provocado por las distintas ramas de ETA. Afortunadamente, se han desarrollado leyes específicas para estas víctimas del terrorismo que, aunque mejorables, les han ofrecido una importante cobertura de reconocimiento y reparación.

Sin embargo, no todas las víctimas mortales y grandes heridos han sido provocados por ETA. Diferentes formas de terrorismo y violencia que, en esta ley quedan englobadas en la formulación de “actuaciones de represión ilícita”, han provocado un significativo número de víctimas, muy especialmente a finales de los 70 y principios de los 80. Víctimas que han quedado sin cobertura en la legislación actual. La normalización de la convivencia requiere ofrecer amparo también a estas víctimas. La construcción de la memoria requiere reconocer críticamente la existencia también de estas vulneraciones de derechos humanos. Esta es una razón fundamental que justifica la necesidad de esta ley como pieza necesaria para la normalización de la convivencia y la construcción de una memoria crítica del pasado.

[Los subrayados son nuestros]

<sup>5</sup> Dictamen nº: 63/2016 de la Comisión Jurídico Asesora:

119. Precisamente por esa dificultad, resulta extremadamente importante que el supuesto de hecho para la aplicación de la ley se establezca de una forma clara, que permita reconocer a las personas con derecho a ese reconocimiento y reparación pero, a su vez, no perturbe o suponga amenaza alguna para otro de los principios fundamentales del estado de derecho como es la seguridad jurídica, además de los derechos fundamentales de terceros implicados.

120. Esa dificultad debe analizarse especialmente en el artículo 2, referido al ámbito de aplicación.

121. La Comisión estima que el problema se presenta fundamentalmente a la hora de definir la “vulneración de derechos humanos en un contexto de represión ilícita”.

122. Podríamos dar por sentado que la vulneración de derechos humanos es una cuestión suficientemente caracterizada y un concepto suficientemente delimitado tanto en el ámbito interno como internacional (...)

123. No estaría de más, en ese mismo sentido, traer a colación también otros instrumentos que podríamos enmarcar también en ese artículo 10.2 CE, que pueden ayudar en cierta medida a determinar qué pueda entenderse por “represión ilícita”, concepto que entendemos menos perfilado en el anteproyecto. En tal sentido podemos referir, por ejemplo, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecho en Nueva York el 10 de diciembre de 1984 (ratificado por España el 19 de diciembre de 1987); o la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de diciembre de 2006 (y ratificada por España el 20 de diciembre de 2006), como ejemplos de conductas, atentatorias de derechos humanos, que podemos claramente entender como constitutivas, cuando se producen, de ejemplos de “represión ilícita”.

[Los subrayados son nuestros]

Tras la aprobación de proyecto de ley, su tramitación en el Parlamento Vasco no hace sino evidenciar que quienes intervinieron en ella compartían un común entendimiento del propósito de la ley. Una interpretación unívoca de la voluntad de la ley desde la que se articularon las diferentes posiciones de los grupos parlamentarios, a favor de la norma unos y en contra otros.

De esta manera, se suceden en el debate, para referirse a las víctimas destinatarias de la iniciativa, las menciones a *las víctimas de abusos policiales; víctimas de violaciones de derechos humanos por abusos policiales o parapoliciales, de abusos de poder, por excesos policiales*.

Transcribimos a continuación algunas de las intervenciones parlamentarias. Lo hacemos con cierta extensión, por el valor ilustrativo que revisten.

Así, decía el Sr. Manero Labayen en Pleno de 28 de julio de 2016 (Diario de Sesiones X Legislatura, núm. 181), lo siguiente:

*Desde UPyD somos firmes partidarios de que se restituya a todas y cada una de las víctimas que pueda haber de abusos policiales. Entendemos que es de justicia que todo abuso de los derechos humanos sea condenado, repudiado, perseguido y juzgado (...) Pero entendemos, como he explicado, que este proyecto de ley no es el idóneo, en cuanto confunde el ámbito procedimental que ha de seguirse para que el legítimo fin de restituir a las víctimas se cumpla sin lesionar con ello ni los derechos fundamentales ni las garantías democráticas.*

El Sr. Iturrate Ibarra, en Pleno de 28 de julio de 2016 (Diario de Sesiones X Legislatura, núm. 181), manifestaba:

*Termino con una mirada a las auténticas protagonistas, a las víctimas. Hoy un número importante de víctimas de violaciones de derechos humanos por abusos policiales o parapoliciales entre 1960 y 1999 verán abierto un camino para avanzar en sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Sabemos y saben que no es el final del camino. Sabemos y saben que es un paso más en un proceso necesario e inaplazable, y que será gradual o no será. Otras 187 víctimas encontraron antes su camino a través de Decreto 107/2012.*

Se expresaba la Sra. Mendia Cueva en Pleno de 28 de julio de 2016 (Diario de Sesiones X Legislatura, núm. 181) en los siguientes términos:

*Buruan izan behar ditugu legearen onuradunak, bikimentzat onuragarria izan behar du legeak. Y a ellas precisamente me quiero dirigir: a quienes sufrieron injustamente por abusos de poder, por excesos policiales o por indefensión por las denuncias presentadas, a quienes padecieron la actuación de servidores públicos que incumplieron sus obligaciones y les despojaron de toda dignidad y todo derecho*

A mayor abundamiento, debe añadirse que queda constancia expresa en el debate parlamentario de que el texto del proyecto se circunscribe a esta categoría de víctimas con exclusión de otras posibles, una premisa que los intervinientes en el debate asumen, sea para criticar la decisión o sea para justificarla.

Así se desprende de lo manifestado por el Sr. Barrio Baroja en Pleno de 8 de julio de 2016 (Diario de Sesiones X Legislatura, núm. 180):

*Llama la atención la ausencia de este proyecto de ley de aquellas víctimas que acudiendo, hipotéticamente, a lo considerado contexto de violencia política, han sufrido vulneraciones de derechos humanos por consecuencia de la acción de los terroristas o de la violencia callejera y que no han tenido la consideración de víctimas del terrorismo por otro lado, así como de las personas amenazadas, víctimas de la persecución por parte de ETA, personas que han padecido situaciones que les han causado daños físicos, psíquicos y morales de relevancia y que no entran en ninguna categoría.*

*Por ello hubiese sido más correcto haber abierto la regulación al conjunto de las vulneraciones de derechos humanos que se puedan acreditar.*

*Estas cuestiones ya justifican que el grupo parlamentario Popular Vasco solicite a través de la presente enmienda de totalidad la devolución del proyecto de ley de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos producidas entre los años 1978 y 1999*

A su vez, afirmaba el Sr. Iturrate Ibarra en Pleno de 8 de julio de 2016 (Diario de Sesiones X Legislatura, núm. 180):

*El tercer argumento de la enmienda del Partido Popular es que echa en falta que no se incluya en esta ley a víctimas afectadas por kale borroka o amenazas. Esta objeción resulta, como mínimo, paradójica*

cuando quien la formula es un partido que denuncia una y otra vez la inconveniencia de mezclar víctimas y violencias.

*Esta ley permite reconocer y reparar víctimas sin mezclar contextos victimológicos y criminológicos diferentes, entre otras cosas para evitar equiparaciones entre acciones de naturaleza diferente. Las personas amenazadas y afectadas por violencia terrorista deben encontrar una respuesta adecuada a la injusticia padecida en el marco normativo específico que se ha creado en materia de víctimas de terrorismo que lleva un largo recorrido en este país. Si existen déficits o lagunas en ese marco normativo, deberán resolverse, sí, pero la solución no pasa por la incorporación a esta ley de estos casos, algo, por otra parte, que las propias víctimas rechazarían.*

El mismo miembro del Parlamento Vasco, Sr. Iturrate Ibarra, en Pleno de 28 de julio de 2016 (Diario de Sesiones X Legislatura, núm. 181), expresaba lo siguiente:

*Insisten en eliminar cualquier referencia al con texto victimológico. En el debate en ponencia se ha eliminado la referencia a la represión ilícita, que parece que chirriaba tanto al Partido Popular como al Partido Socialista, y se ha vuelto al concepto de violencia de motivación política, que estaba precisamente establecido en el Decreto 107/2012. En nuestra opinión, no mejora el texto, pero ha servido hasta ahora y concita mayor consenso; razón suficiente, por tanto, para aceptarlo. (...)*

*Quiero recordarle, además, que el significado del contexto de motivación política es anterior a esta ley y está previamente asentado en el Decreto 107/2012. De hecho, la tramitación del decreto se asienta precisamente en el concepto de violencia de motivación política. Este concepto permite diferenciar radicalmente esta figura de la del terrorismo, para así proceder a una mejor identificación y reparación de las víctimas (...).*

En definitiva, las líneas transcritas son muestra del trabajo parlamentario y evidencia de la finalidad que desde las diferentes posiciones se atribuía a lo que entonces era proyecto de ley, fuera desde posiciones críticas o de apoyo. Una finalidad, que no era otra que la ya anticipada, de reconocer a las víctimas de abusos policiales y abusos de poder.

## VI.- UNA INTERPRETACIÓN COHERENTE Y RAZONABLE DEL ART. 2 DE LA LEY.

Tras el repaso de los antecedentes que enmarcan la Ley 12/2016 y definen la voluntad del legislador, resulta coherente y razonable interpretar su artículo en el sentido de entender que el reconocimiento y reparación que regula se dirige a víctimas de vulneraciones de derechos humanos que tienen su origen en la intervención de funcionarios públicos o particulares que de alguna manera han merecido alguna suerte de asentimiento o aquiescencia de instancias públicas.

Como se avanzaba en líneas precedentes, la literalidad del precepto no ofrece una concreción concluyente al respecto, pero no es menos cierto que no cabe otro entendimiento a la luz del propósito declarado de la norma, que se muestra inequívoco en su tramitación y en la explícita expresión de sus intenciones en su parte expositiva.

La delimitación de su ámbito en los términos expuestos responde a una sistemática razonable en el sentido de que la ley se yuxtapone a una legislación previa dirigida a proteger a las víctimas del terrorismo desde la expresa proclamación de que se tratan de víctimas de violaciones de derechos humanos y, como hace la Ley 4/2008, de 19 de junio, afirmando que sus derechos *reposan sobre tres pilares básicos, a saber: derecho a la verdad, derecho a la justicia y derecho a la reparación*. Desde imperativos de coherencia sistemática lo razonable es concluir que la Ley 12/2016 que declara esos mismos derechos –verdad, justicia, reparación- no lo hace para la generalidad de las víctimas, sino para un sector de ellas con una diferente caracterización.

Es cierto que en la redacción dada a la ley –letra b) del art. 2.2- la exigencia de la participación de personal funcionario no es un requisito inexcusable, al admitirse igualmente que la violación resulta de la actuación de *particulares que actuaban en grupo o de forma aislada, individual e incontrolada*. Sin embargo, entender este inciso como una apertura a la inclusión en el ámbito cualquier tipo de actuación de motivación política, es tanto como ignorar la voluntad de la Ley, lo que impide dar por buena esta interpretación.

La redacción en cuestión, con la dosis de indeterminación que aporta, se antoja paralela a la que acogen otras leyes de reconocimiento de víctimas<sup>6</sup>, intencionadamente flexibles en orden a abarcar, como dice la Exposición de motivos de la Ley 4/2008, *los distintos supuestos de hecho posibles siempre desde una óptica pública que pretende amparar todos los casos de acciones terroristas sean o no cometidas por personas integradas en grupos así calificados*.

La flexibilización del requisito debe, en consecuencia, entenderse a la luz de la finalidad declarada de la ley.

En lo que a la consulta formulada se refiere, desnaturalizaría esa finalidad el albergar en su ámbito aquellas posibles violaciones de derechos humanos que, siéndolo, e infligidas por particulares, de forma individual o en grupo, tienen por víctimas a miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado destinados en el País Vasco entre 1978 y 1999. Víctimas que en principio lo son, precisamente, por su condición, siendo así que esa circunstancia las hace merecedoras de especial consideración en la legislación de reconocimiento de las víctimas del terrorismo<sup>7</sup> y las ubica de forma coherente en el ámbito de aplicación definido por la Ley 4/2008 y la Ley 29/2011.

---

<sup>6</sup> Así, el art. 2.1 de la Ley 4/2008, que junto a la acción terrorista o de bandas o grupos armados, se refiere a los casos en que *los responsables de esas acciones no estén formalmente integrados en grupos o bandas constituidas con tal fin pero tengan el mismo propósito*.

De manera similar, el art. 3 de la Ley 29/2011, que da cabida, además de a las víctimas de la acción de personas integradas en organizaciones o grupos criminales, contempla *a las víctimas de los actos dirigidos a alcanzar los fines señalados en el párrafo precedente aun cuando sus responsables no sean personas integradas en dichas organizaciones o grupos criminales*.

<sup>7</sup> Exposición de Motivos de la Ley 29/2011:

*Por ello esta Ley, a través de su sistema de ayudas, prestaciones y condecoraciones, quiere rendir un especial reconocimiento a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y a las Fuerzas Armadas de España por la eficacia siempre demostrada en la lucha contra la amenaza terrorista y porque, lamentablemente, son las que han aportado el mayor número de víctimas mortales y de heridos tanto en los ataques terroristas cometidos en territorio nacional como en los perpetrados por el terrorismo internacional. Este homenaje no sería genuino ni completo si, al mismo tiempo, no se reconoce el papel que han desempeñado las familias de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil, del Ejército, de la Ertzaintza, «Mossos d'Esquadra», o de las policías locales, víctimas todos de atentados terroristas. El esfuerzo, la resistencia, el coraje y la dignidad demostrada en estos difíciles años son, sin duda alguna, un ejemplo de civismo y de compromiso con la democracia, la Constitución y sus valores.*

## VII.- RESPECTO AL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES

Como segunda cuestión, la consulta interroga sobre un aspecto puntual que califica de *formal*, como es si *debería rechazarse todas las peticiones de agentes de policía con una formulación argumentativa similar y conjunta o, más bien, deberían considerarse aquéllas de una forma más individualizada.*

Las resoluciones de desestimación deben ser motivadas (art. 14.7 Ley 12/2016 y art. 35.1 i) Ley 39/2015), con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, una motivación que, como es sabido, es garantía contra la arbitrariedad y debe permitir a los interesados conocer el razonamiento que funda la actuación administrativa y, en su caso, combatirlo en ejercicio de su derecho de defensa.

En tanto la motivación se ajuste a esa finalidad, y exponga con suficiencia las razones que fundamentan la decisión, facilitando a los interesados el conocimiento necesario para valorar la corrección o incorrección jurídica de la decisión adoptada, no es objetable la *formulación argumentativa conjunta* que se sugiere.

Las solicitudes cuyas circunstancias fácticas coincidentes permitan a la Comisión de Valoración un razonamiento único y común de exclusión del ámbito de aplicación de la ley, pueden ser resueltas con una argumentación igualmente coincidente. La articulación de la resolución decisoria de esa manera resulta compatible con la exigible claridad en la motivación.

A mayor abundamiento, conviene en este punto reparar en el art. 57 de la Ley 39/2015, que prevé la acumulación de expediente por razones de identidad sustancial o íntima conexión. A decir del Tribunal Supremo, una técnica de dirección del procedimiento que busca la congruencia en la actuación y manifestación de voluntad de la Administración, evitando resoluciones contradictorias para resolver un mismo asunto lo que, además de perturbador para la Administración, resulta perjudicial para los propios interesados (STS 6 de mayo de 2011, R. Casación 607/2008). Es ésta una técnica que, para su aplicación, exige identidad sustancial o



conexión íntima de los procedimientos acumulados. Requisito que bien podría apreciarse en el caso permitiendo, una vez examinada la tipología de solicitudes presentadas, una o varias resoluciones de acumulación, siempre con la preceptiva cautela de no provocar merma alguna en la defensa de los derechos de los interesados.

El recordatorio del citado art. 57 parece idóneo a la vista de los términos de la consulta, al referirse ésta a que las peticiones de agentes al amparo de la Ley 12/2016 son *muy similares muchas de ellas*.

## VIII.- CONCLUSIONES

1.- Las solicitudes cursadas por miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado destinados en el País Vasco entre 1978 y 1999, que describieran *haber sufrido violencia o agresiones de motivación política por parte de ETA, de organizaciones de su entorno o de elementos que pudieran estar en una línea de simpatía política en una tal dirección*, en los términos de la consulta realizada, no se hallan incluidas en el ámbito de aplicación 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.- Las resoluciones que desestimen dichas solicitudes pueden fundarse en una motivación única y común, siempre que esta permita conocer con suficiencia las razones de la desestimación en el caso.

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

