



## INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN DE VÍCTIMAS DE VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS CAUSADAS POR ACTUACIONES DE REPRESIÓN ILÍCITA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, ENTRE 1978 Y 1999

Referencia Tramitagune: DNCGLEY\_84580/2015\_01

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3<sup>a</sup> del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Finanzas, esta Oficina de Control Económico emite el siguiente

### INFORME

#### I.- OBJETO Y DOCUMENTACIÓN

I.1. El presente informe versa sobre el Anteproyecto de Ley epigrafiado en el encabezamiento que declara como objeto: "**la configuración de los derechos al reconocimiento y, en su caso, a la reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos causadas por actuaciones de represión ilícita en la Comunidad Autónoma del País Vasco desde el 29 de diciembre de 1978 al 31 de diciembre de 1999, con los efectos previstos en esta Ley**" (artículo 1 del Anteproyecto).

El Anteproyecto de referencia no figura expresamente incluido en el Calendario legislativo de la X Legislatura (2012-2016) aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 2013<sup>1</sup>, lo cual no es óbice para su tramitación.

La Memoria justificativa y la Exposición de Motivos del Anteproyecto analizado, aluden, entre otros referentes para fundamentar esta iniciativa, a la adopción por el Parlamento Vasco, en su sesión de 11 de junio de 2015, de la proposición no de ley que insta al Gobierno Vasco a continuar con las políticas de reparación a las

<sup>1</sup> Tampoco se hace alusión al mismo en el último Acuerdo de Seguimiento semestral de ese Calendario Legislativo adoptado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 2 de febrero de 2016

víctimas del “contraterrorismo ilícito” que no contaba con amparo en la legislación precedente.

El expediente de este Anteproyecto de Ley ha sido iniciado mediante Decreto de 11 de diciembre de 2015, del Lehendakari, atendiendo a la atribución de las áreas de “promoción de los derechos humanos” y de “políticas sobre atención a víctimas del terrorismo” a Lehendakaritza<sup>2</sup>, todo ello en cumplimiento de lo previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. En cuanto a la competencia del órgano y la fundamentación competencial de fondo nos remitimos al informe departamental (Lehendakaritza) que hace una reflexión detallada de la cuestión.

Habida cuenta de la secuencia enunciada y reflejada en la documentación del expediente resulta evidente la pérdida de oportunidad de haber reflejado esta iniciativa legislativa del Gobierno en su instrumento de ordenación y coordinación de actividad legislativa de referencia que es el citado Calendario Legislativo.

Centrando la temática del Anteproyecto, la parte expositiva del mismo despeja algunas cuestiones de singular relevancia que procede destacar:

- La vinculación al ámbito asistencial y de desarrollo comunitario en el que se inscribe la actuación en favor de los derechos humanos y de la reparación a las víctimas a las que se dirige el Anteproyecto que, asimismo, fundamentan el ámbito competencial para la iniciativa proyectada.
- Las referencias a diversos instrumentos de naturaleza internacional para respaldar la propia legalidad de la iniciativa, con llamadas de orden general y alguna más precisa.
- La preexistencia del Decreto 107/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de derechos humanos, producida entre los años 1960-1978, en el contexto de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este Decreto fue modificado por Decreto 426/2013, de 16 de octubre y fue objeto de recurso contencioso administrativo que ha dado lugar a la Sentencia 267/2015 de 24 de abril de 2015, del TSJPV que estimó la nulidad de pleno derecho de varios de los artículos del Decreto (1, 2, 4, 5 y 7 del citado Decreto 426/2013 y la nueva redacción dada por este Decreto al artículo 9.9 bis del Decreto 107/2012)

I.2.- En base a tales parámetros de oportunidad y motivación se tramita, pues, el presente anteproyecto, figurando en el expediente remitido a esta Oficina, entre los documentos e informes recabados en el proceso de elaboración del mismo, los siguientes:

<sup>2</sup> Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (Decreto de “áreas” de la X Legislatura), conforme a la modificación que le atribuyó ambas áreas verificada por Decreto 8/2013, de 1 de marzo de 2013.

- *Decreto de 11 de diciembre de 2015, del Lehendakari, por la que se acuerda el inicio del expediente de elaboración del Proyecto de ley de reconocimiento y reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, causadas por contraterrorismos ilícitos.*
- *Memoria justificativa del Proyecto de 17 de febrero de 2016*
- *Decreto de 17 de febrero de 2016, del Lehendakari, por el que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de ley de reconocimiento y reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, causadas por contraterrorismos ilícitos.*
- *Resolución de 18 de febrero de 2016, del Secretario General para la Paz y la Convivencia, por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley citado. Resolución, publicada en el BOPV nº 37, de 24 de febrero de 2016.*
- *Informe jurídico de la Dirección de Servicios y Régimen Jurídico de fecha 23 de febrero de 2016*
- *Informe de impacto en función del género, de 4 de marzo de 2016*
- *Anteproyecto de Ley de Víctimas de vulneraciones de derechos humanos, causadas por contraterrorismos ilícitos (textos en euskera y castellano), de fecha 24 de febrero de 2016*
- *Informe de Emakunde relativo al Anteproyecto de Ley, de fecha 2 de marzo de 2016*
- *Informe de la Viceconsejería de Política Lingüística, sobre normalización lingüística, de 2 de marzo de 2016*
- *Informe de la DACIMA, de 3 de marzo de 2016*
- *Alegaciones de los Departamentos de Medio Ambiente y Política Territorial (10 de marzo de 2016, sin impacto) y, de Salud (15 de marzo de 2016, con consideraciones)*
- *Memoria Económica del proyecto de ley citado, de 18 de marzo de 2016, suscrita por el Secretario General para la Paz y la Convivencia.*
- *Memoria sobre las alegaciones, de 31 de marzo de 2016.*
- *Texto del anteproyecto de reconocimiento y reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, causadas por contraterrorismos ilícitos (21 de marzo de 2016). Sobre éste último texto se realiza el control económico-normativo.*

I.3.- De la documentación remitida y, a salvo de las consideraciones que se efectúan en este informe, se concluye:

a) En términos generales, se constata de la documentación remitida que en el procedimiento de elaboración se ha dado, hasta el momento, un cumplimiento razonable de los requisitos que para la Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, echándose en falta, no obstante la memoria sucinta de resumen del procedimiento seguido.

A este respecto, la única cuestión que se nos ha suscitado es la referente a la intervención del Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo configurado por Decreto 55/2010, de 23 de febrero, a instancia de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo. El artículo 4, apartado a, de este Decreto incorpora la función

habitual de "conocer los proyectos de disposiciones de carácter general de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que afecten al ámbito de la asistencia a las víctimas del terrorismo".

En este sentido, siendo plenamente consciente de la sensibilidad de la cuestión y de la voluntad de abordar un tratamiento singularizado respecto a aquéllas a las denominadas "víctimas del contratarrorismo", hubiera sido deseable concretar en algún contenido del expediente las razones que hayan fundamentado las razones para no recabar este pronunciamiento.

b) Asimismo, se considera que la documentación remitida se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 41 y ss del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

c) Finalmente, apuntar que, una vez realizado el presente trámite de control económico-normativo en cuanto resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, si como consecuencia del citado dictamen se introducen modificaciones en el anteproyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su nueva redacción dada por la Disposición Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. La citada comunicación deberá realizarse en los términos establecidos en la Circular 2/05 del Director de la Oficina de Control Económico de fecha 14 de octubre de 2005.

Así las cosas, esta Oficina emite el presente informe de control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LCEC) y su normativa de desarrollo. En concreto, el artículo 43.1 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Por ello, el control de esta Oficina abarcará y deberá pronunciarse, además de sobre la regularidad jurídico-financiera y la afección presupuestaria, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre el coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura.

## **II.- ANTECEDENTES Y CUESTIONES PRELIMINARES**

II.1.- La Ley proyectada se estructura, tras la necesaria exposición de motivos, en veintidós artículos (distribuidos en siete capítulos), tres disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

Con carácter preliminar entendemos oportuno apuntar, en línea con el planteamiento general formulado, la ausencia de referencias expresas en el expediente tramitado a la Ley 4/2008, de 19 de junio, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo y su normativa de desarrollo, en particular, el Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo. Así, si bien es cierto que, en este caso con un alcance más limitado, guarda evidentes similitudes en cuanto a la tipología de algunas de las medidas y la propia extensión de las que se contemplan.

Sin entrar en otras consideraciones que el evidente paralelismo respecto a algunas de las medidas de esa Ley y las que ahora se abordan en este anteproyecto, apuntamos la oportunidad de haber utilizado en el expediente de este Anteproyecto referencias a las cuestiones y motivaciones que fueron tratadas en los sucesivos informes que se emitieron con ocasión de la tramitación de esas normas; en particular y a los efectos que nos interesan, los de esta misma Oficina de Control Económico Normativo y, los de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi<sup>3</sup>.

II.2.- El Anteproyecto de Ley cuenta como iniciativa legal formulada por el Gobierno Vasco, con la fundamentación de la toma en consideración de la Proposición no de ley 6/2011, de 31 de marzo de 2011 sobre víctimas de derechos humanos y otros sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política y la más reciente Proposición no de ley 70/2015, de 11 de junio de 2015, por la que se le insta a proseguir con tales políticas.

Cabe apuntar, asimismo, como referente en cuanto a su fundamentación y como síntesis de la actuación pública en relación al proceso de violencia terrorista y contraterrorista sufrido en Euskadi, el Plan de Paz y Convivencia 2013-2016, adoptado por el Gobierno Vasco<sup>4</sup> en esta X Legislatura, en el que se contempla la adopción de medidas<sup>5</sup> para el reconocimiento y reparación de las personas que sufrieron el contraterrorismo y que no han obtenido reparación dentro del marco actual vigente relativo a las víctimas del terrorismo y violencia en ese contexto.

A este respecto, resulta relevante aludir a la acotación temporal que el propio Proyecto establece (29 de diciembre de 1978, al 31 de diciembre de 1999) por dos razones diferentes:

- De una parte, la que en la Memoria del Anteproyecto consta en la que se deja constancia de: la voluntad de articular un reconocimiento y reparación a las personas que sufrieron este tipo de violencia en un momento en el que se ha producido o está a punto de producirse su

<sup>3</sup> Dictamen 20/2008, en lo que al Anteproyecto de Ley se refiere

<sup>4</sup> Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de noviembre de 2013

<sup>5</sup> En relación a su Iniciativa 5 señala que: "En esta Legislatura el Gobierno Vasco creará las herramientas legales necesarias para desarrollar y ampliar los procesos de reconocimiento y reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos por causa de acciones de contraterrorismos ilícitos, cuyo amparo no esté dentro de los supuestos que contempla la actual legislación"

prescripción sin que haya existido una actuación dirigida a verificar tal reconocimiento y reparación (ligado esa próxima prescripción a la búsqueda de no interferencia o afección por procedimientos jurisdiccionales)

- De otra, el hecho de corresponder a un periodo en el que estando ya vigente la Constitución española de 1978 (CE) se refiere a hechos producidos en el contexto de un Estado de Derecho con unos mecanismos judiciales y procesales, dentro de los estándares occidentales. Adelantamos en este sentido, que esta circunstancia puede tener singular relevancia en los supuestos en los que, habiendo existido una instrucción judicial formal, se haya concluido la inexistencia de un nexo causal entre las consecuencias lesivas a las que alude esta Ley y los hechos vinculados a la situación de violencia política que, igualmente, determinan su aplicación (evidentemente, sin declaración de culpabilidad, extremo que tampoco se requiere en este Anteproyecto).

Al margen de esa consideración, el periodo que se enuncia en el título del Anteproyecto, 1978-1999, ha de ser matizado por cuanto las disposiciones adicionales primera y segunda del mismo texto, efectúan una ampliación retroactiva a sendos supuestos previos relativos a casos entre 1960 y 1978. En el primer caso, referido a víctimas que ya han obtenido un reconocimiento y reparación con base al Decreto 107/2012 (extendiéndoles la asistencia sanitaria que proceda conforme a esta futura Ley) y en el segundo, a personas que no obtuvieron tal reconocimiento conforme a ese Decreto (siempre y cuando cumplan los requisitos generales previstos en este texto, artículo 2.2).

Por otra parte, si bien en este mismo orden de cosas, con un carácter más declarativo que con repercusión jurídica, la Memoria señala que, no obstante el acotamiento temporal con el que se aborda este Anteproyecto, no excluye que no existan supuestos de hecho posteriores susceptibles de un tratamiento semejante. Habida cuenta de que no obtiene reflejo en el anteproyecto analizado, todo ello queda a un futuro tratamiento (que podrá ser una iniciativa legal similar u otra norma jurídica, en función del definitivo alcance y tratamiento que se quiera acometer).

En todo caso, a efectos de este Informe interesa destacar que el Anteproyecto se configura como una iniciativa legal dirigida a agotarse tras una única convocatoria que, manteniendo los efectos de la condición de víctima y de los derechos que contempla, no daría lugar a nuevas reaperturas de plazo.

Así las cosas, el anteproyecto cuenta con dos contenidos diferenciados, el correspondiente a la definición de sus objetivos, principios y los derechos de las personas que se acojan a esta Ley y ese mecanismo único para articular las atenciones que la Administración dispensará a las personas beneficiarias; muy aproximado, por la trascendencia que adquieren las "compensaciones económicas", en su estructura y contenidos a diversas bases de ayudas que establece esta Administración.

El mecanismo procedural previsto responde al esquema de: disponibilidad presupuestaria efectiva, acto administrativo único de apertura de plazo de solicitud (extenso por cuanto se prevén dos años desde la publicación de este acto en el BOPV –artículo 14.4 del anteproyecto), sustanciación de los procedimientos singulares de reconocimiento y de las reparaciones que procedan (igualmente, con un amplio periodo de veinticuatro meses, ampliables, desde la solicitud -16.2 del anteproyecto), resolución y gestión de las reparaciones reconocidas para cada uno de los beneficiarios.

Es voluntad declarada en la Memoria del Anteproyecto su intención de efectuar una regulación completa que evite desarrollos administrativos posteriores, circunstancia por la cual se alcanza un alto grado de definición procedural que, no obstante es difícil que alcance a todos los supuestos.

En este Informe, además de apuntar algunas advertencias a este respecto se formulan algunas sugerencias acordes con esa perspectiva de exhaustividad, no obstante, apuntar desde este momento nuestra recomendación de reconsiderar ese objetivo de evitar una reglamentación administrativa que detalle con mayor precisión o articule supuestos singulares que requieran soluciones siempre dentro de un marco regulatorio general.

### **III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO**

El anteproyecto configura en su articulado de forma sucesiva: los elementos objetivos y subjetivos bajo los que proceden la “declaración de víctima”, la tipología de “derechos” que les pueden corresponder por tal declaración y, las “medidas de reparación” que, dentro del “derecho a la reparación” se prevén, todo ello, conforme a un procedimiento singularizado para cada una de las personas potencialmente beneficiarias.

III.1.- Un aspecto singularmente relevante desde la perspectiva de esta Oficina de Control Económico lo constituye la efectiva naturaleza de las “medidas de reparación” vinculadas a la previa declaración como “victima” y a la existencia de las circunstancias de hecho que determinan el reconocimiento de estas medidas de reparación (esto es, no a todas las eventuales víctimas que se puedan llegar a declarar sino a aquéllas que, efectivamente, cumplan las previsiones específicas para obtener este tipo de reparación).

En este sentido, sin valorar los fundamentos de hecho que determinan uno u otro reconocimiento, de cara a un planteamiento inicial consideramos oportuna la consideración efectuada por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA) en relación al sistema de atención relativo al reconocimiento y protección de víctimas del terrorismo, acerca de la configuración general de las medidas de dicha Ley (con similar planteamiento en cuanto a las modalidades de compensación económica y sanitaria a las que se limita este Anteproyecto)<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> En particular el Dictamen, ya citado, 20/2008 (relativo a la ulterior Ley 4/2008); sin perjuicio de lo que pueda interesar del Dictamen 195/2010, (relativo al posterior Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo)

"55. Ya en el examen del texto y a fin de sistematizar nuestro posterior análisis jurídico, estima la Comisión adecuado, en primer término, tomar en consideración el **doble objetivo de la iniciativa**, que condensa de forma gráfica el título escogido: la iniciativa persigue el **reconocimiento y la protección** de las víctimas.

56. Aunque a lo largo de todo el texto es fácil identificar la finalidad perseguida de hacer visible el reconocimiento, **es la faceta referida a la protección y asistencia la que encuentra un contenido más acabado** en la iniciativa (Título III), sin duda porque es la más explorada hasta la fecha al resultar tributaria, como ya hemos dicho, de las medidas existentes hoy en día (Decreto 214/2002, de 24 de septiembre, que fue modificado por el Decreto 313/2002, de 30 de diciembre)...". (en el caso de este Anteproyecto del Decreto 107/2012).

57. Dentro de la vertiente "protección", estima la Comisión que **es bueno tener presente la distinción jurídica entre lo que puede considerarse estrictamente resarcimiento** (prestaciones y medidas dirigidas a paliar los daños que la acción terrorista ha producido a las víctimas y/o a sus familiares), de aquellas otras medidas más alejadas en su ratio y fundamento de la noción estricta de resarcimiento, por adentrarse en la más amplia noción de ayudas (así, las contempladas a favor del movimiento asociativo en el Título IV)". (estas últimas no se prevén en este Anteproyecto)

58. Y, asimismo, en este acercamiento inicial, interesa hacer especial hincapié en el hecho de que **el entero sistema proyectado por la iniciativa encuentra su mejor y más acabado fundamento, no en el principio de reparación integral –que también-, sino en el de solidaridad, que permite explicar tanto las decisiones dirigidas a fijar cantidades máximas para el resarcimiento de determinados daños** (Vg.: artículo 9.4), **como las decisiones que diseñan un nivel prestacional ad hoc** para las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la futura ley...".

En este sentido, sin perjuicio del resto de efectos que se coligen para la "declaración de víctima" que se configura en este Anteproyecto, la previsión de una "compensación económica" como elemento integrante del "derecho a la reparación", nos determina las siguientes consideraciones acerca del carácter de "derecho subjetivo" de configuración legal del conjunto de previsiones que se establecen y el, cuando menos, estrecho paralelismo de la compensación económica con el régimen general de ayudas y subvenciones, también, legalmente establecido.

Esta cuestión es abordada en el Informe Jurídico departamental que, remitiéndose al Informe de esta Oficina de control económico (Informe de control económico-normativo) emitido con ocasión de la tramitación del posterior Decreto 107/2012.

Sin perjuicio de que esa consideración no excluye lo que a continuación se apunta, apuntamos que, con posterioridad se ha redefinido el alcance de la Ley 38/2003, de

17 de noviembre, general de subvenciones (LGS) en el ámbito de esta Comunidad Autónoma de Euskadi<sup>7</sup>.

En este sentido, la configuración legal que este anteproyecto determina de la compensación económica como elemento integrante del “derecho a la reparación” que se establece, no excluye su caracterización dentro del concepto básico de subvención que dicha Ley establece en su artículo 2; que, por otra parte, se aproxima a otros derechos de similar naturaleza fijados por las Leyes (por ejemplo, los derechos a las ayudas previstas en la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias<sup>8</sup>).

Bien es cierto que la propia LGS se siente obligada a delimitar algunos supuestos (artículo 2.4) y así, entre otros, prevé la exclusión como subvención de “*las prestaciones por razón de actos de terrorismo*” (artículo 2.4, apartado e). Queda claro que el Anteproyecto rehúye cualquier equiparación en torno a este concepto aproximándose, tan solo, en el concepto “contraterrorismos” (empleando la fórmula “víctimas de vulneraciones de derechos humanos por actuaciones de represión ilícita”); aun cuando, se evidencia que caben supuestos de personas que puedan acogerse a esta Ley tras haber obtenido alguno de los beneficios previstos en la legislación de víctimas del terrorismo (artículo 10, en relación a la compatibilidad de las compensaciones económicas).

Entendemos que no cabe establecer una conexión directa y plena con la citada exclusión legal (exclusión que por otra parte opera respecto a la Ley 4/2008, de 19 de junio), añadiendo que, el referente previo que se cita, el Decreto 107/2012, acoge con plenitud el carácter subvencional de las ayudas que contempla. De todo lo cual, salvo que por el órgano promotor se considere que las compensaciones económicas de este Anteproyecto se engloban con carácter general en el concepto “*prestaciones por razón de actos de terrorismo*”, procede tomar en consideración lo que a continuación se apunta.

En este sentido, el carácter indemnizatorio de las compensaciones económicas que se establecen (y que determinan este análisis) conllevan un alcance limitado de buena parte de las previsiones relativas al régimen de subvenciones (así, por ejemplo, previsiones como las contenidas en los artículos 29 y 31 de la LGS).

Por otra parte, el anteproyecto, en términos generales, acoge de forma implícita los principios generales que derivan del eventual carácter subvencional de las compensaciones económicas que conforman parte del derecho a la reparación (principios de publicidad, concurrencia y objetividad) y, además, buena parte de las previsiones propias de esta condición tales como: configuración objetiva, subjetiva, procedimiento de concesión, criterios de otorgamiento y ponderación, órgano y plazos de gestión.

---

<sup>7</sup> En este sentido, nos remitimos al Informe de Legalidad 28/2015 emitido por Letrado de la Viceconsejería de Régimen Jurídico del que se extrae, más allá de la interpretación previa, la limitada incidencia de la disposición adicional vigésimo segunda de esa Ley y la aplicatoriedad de la legislación básica del Estado en este ámbito.

<sup>8</sup> En este sentido, el DICTAMEN Nº: 4 3 / 2 0 0 8 de COJUA (apartado 72 y concordantes)

Así las cosas, entendemos oportuno reflejar acerca de las prestaciones económicas la aplicatoriedad de la normativa subvencional, en el marco del propio Anteproyecto y a los efectos legalmente establecidos, previsión que puede venir complementada con la habilitación al órgano gestor para que en su Resolución incorpore las previsiones necesarias a este respecto. Entre los aspectos no evidenciados cabe aludir como más relevantes:

- Requisitos de los beneficiarios. Al margen de la propia configuración subjetiva que el Anteproyecto contempla, la LPOHGPV (y con mayor detalle la LGS) establecen una serie de requisitos de configuración legal que deben ser valorados. En este sentido, el artículo 13 LGS, habilita para que *"por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora"* (previsión que no impide una excepción total o parcial de los requisitos).
- Publicidad de las ayudas. Al margen del tratamiento de la información que a este respecto merezcan los artículos 18 y 20 de la LGS (recordando que, en todo caso, el 20.5 establece el carácter reservado de la información a la que se refiere el mismo); procede una reflexión acerca de la publicidad general de esta cuestión. En este sentido, conscientes del carácter sensible de la información que se deriva de estos procedimientos, la citada reflexión deberá abordarse desde la perspectiva de la vigente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto, a partir del mandato de su artículo 8 y concordantes.
- Obligaciones de los beneficiarios y reintegros. En este sentido, el propio Anteproyecto incorpora previsiones específicas acerca de esta cuestión (artículos 20 y 21). Asimismo, en cuanto la compensación económica se verifica tras lo que se prevé como un exhaustivo análisis por la Comisión que se contempla se cumplirían los requisitos derivados del destino de las cantidades. Consideramos oportuna la inserción de una llamada general que, dentro de los márgenes de la necesidad de garantizar la seguridad jurídica de las personas destinatarias, dé entrada al conjunto de mandatos legales que a este respecto vienen establecidos.

III.2.- En cuanto al rango legal de la norma proyectada, el Anteproyecto ofrece una configuración extensa del procedimiento de declaración de "víctima" (con el alcance que la misma prevé) y, de los subsiguientes derechos que de aquella condición derivan, del que la citada compensación económica es solo un efecto ligado a uno de los derechos que se contemplan; en concreto, del derecho a la reparación que se establece junto a los derechos al reconocimiento, a la justicia y, a la verdad.

En el expediente, en particular en la Memoria justificativa, se ofrecen las razones que han llevado al órgano promotor a esta "legalización", no siendo ajeno, si bien tampoco exclusivo, el pronunciamiento judicial que recayó acerca del Decreto 107/2012.

En lo que a este informe respecta, entendemos oportuno advertir de las dificultades ulteriores que entraña la elevación a rango legal de diversas disposiciones

comúnmente establecidas mediante normas reglamentarias. Este rango, junto con el detallado desarrollo procedural que se establece, limitará la posibilidad de adecuar la normativa acerca de los derechos establecidos a la diversidad de supuestos existentes.

En este mismo orden de cosas, apuntar que la previsión contenida en el artículo 14.1 relativo a la iniciación del procedimiento contempla “un modelo normalizado de solicitud”. Acerca de este modelo y, habida cuenta cierta práctica en el conjunto de la Administración, advertimos que, deberá limitarse a estructurar la solicitud y la documentación requerida en los estrictos términos que prevé el marco legal sin que puedan incorporar elementos que innoven o modifiquen ese marco legal.

III.3.- Un aspecto crucial del Anteproyecto es la configuración objetiva del hecho determinante para la declaración como víctima establecido en el artículo 2 del Anteproyecto. Esta configuración se establece conforme a los siguientes parámetros:

- Delimitación temporal (artículo 2.1): 29 de diciembre de 1978 a 31 de diciembre de 1999.
- Delimitación del evento causante (artículo 2.2): concepto de “vulneración de derechos humanos por actuaciones de represión ilícita”.
- Delimitación espacial (artículo 2.4): Dentro del concepto “ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi” establece tres supuestos de los que solo el primero corresponde, propiamente dicho, a tal ámbito asimilando los otros dos supuestos a este ámbito.
- Delimitación subjetiva (artículo 2.5 y 12.1). El reconocimiento recae exclusivamente en la persona víctima, sin perjuicio del alcance de las compensaciones y del tratamiento psicológico (único supuesto para el que se prevé extensión a las demás personas previstas en el artículo 12.2)

En cuanto a esta delimitación cabe apuntar la necesidad de que el expediente incorpore una detallada información acerca de los parámetros de delimitación incorporados. Así, conforme al ámbito temporal ya se ha aludido a las consideraciones que han propiciado las fechas propuestas. En cuanto a la delimitación espacial, sin embargo, si bien cabe admitir con relativa facilidad el supuesto b, no se dispone de mayor información acerca de cuáles sean las razones para el último caso asimilado y la extensión a 15 años de domiciliación previos (plazo, ciertamente amplio) para acceder a los reconocimientos de esta Ley. Sería oportuno agregar la información procedente acerca de este plazo (sin perjuicio, de mejorar la fundamentación general de esta delimitación).

La delimitación del evento es probablemente el elemento más arduo y el que, entendemos, determina la necesidad de los extensos plazos requeridos para adoptar una resolución acerca de la solicitud que se formula.

En este sentido, procede destacar que el reconocimiento como víctima y los derechos previstos se desvinculan de cualquier elemento de culpabilidad; así se evidencia cuando se apunta “sin que sea preciso establecer una relación concreta de culpabilidad de los hechos constitutivos de tales vulneraciones (artículo 2.2, apartado b, es uno de los elementos que, precisamente, motivan los plazos con la

intención de que los supuestos hayan alcanzado la prescripción) y se concentran en el elemento objetivo que vincule hechos y consecuencia lesivas.

La delimitación objetiva de los hechos se configura empleando la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados; así conceptos como: contexto de violencia de motivación política, actuación de forma incontrolada o afección a la vida. Esta técnica impone la necesidad de una motivación suficiente para la que será determinante la trayectoria precedente derivada de la gestión del Decreto 107/2012 a fin de ajustar cada uno de los supuestos al objetivo establecido evitando cualquier margen de arbitrariedad. A este respecto, no alcanzamos a comprender el alcance que se quiera dar al concepto "afección a la vida" por cuanto, expresada la consecuencia de afección a la integridad física, psíquica, moral o sexual (esta última, entendemos que, en todo caso, modalidades de una o ambas de las anteriores) parecen acogerse los supuestos susceptibles de generar el reconocimiento previsto.

El elemento más complejo, y ya se ha adelantado, es la previsión de "cualquier medio de prueba admisible en derecho sin que sea preciso que haya existido un proceso judicial previo", por cuanto, si bien cabe que, ante la inexistencia de un procedimiento jurisdiccional, un órgano cualificado concluya una conexión de hechos y su consecuencia, consideramos que la existencia de un proceso judicial previo en el que se hayan declarado hechos probados y juzgados tiene una consecuencia que implica a todos los Poderes Públicos (ejecutivo, legislativo y judicial).

Entendemos que este supuesto restringe la viabilidad de una revisión factual e implica la necesidad de que, cualquiera que sea la información adicional que se adopte, deberán partir de la asunción de tales hechos probados y juzgados; sin perjuicio de que, como consecuencia del análisis desarrollado se identifique la viabilidad de medidas jurisdiccionales que puedan despejar un nuevo pronunciamiento de esta instancia que, a su vez, posibilite avanzar en base a lo que se concluya de ese expediente.

Esta reflexión nos lleva a pensar en la oportunidad de que en relación a los contenidos previstos en el Derecho a la Justicia (ligados a la condición de víctima ya declarada) se prevea un cauce que posibilite facilitar a personas que, sin acceder a esa condición formal de víctima (precisamente por tener obstáculos en relación a la conexión hechos-consecuencias), aquella información acerca de hechos, o incluso los cauces jurídico formales que, extraídos del trabajo de la Comisión de Valoración, les permitan actuar frente a esos obstáculos y proseguir su ulterior reconocimiento.

En todo caso, en la medida que esta cuestión sea analizada por la COJUA será este órgano el que desde el análisis que le corresponde pueda despejar las dudas acerca de este extremo.

Un aspecto ligado a este bloque del articulado es la sucesiva llamada a los "Poderes Públicos Vascos". Se trata de una previsión que se contiene en la Ley 4/2008. Sin perjuicio de lo que acerca de la misma se informase por los órganos competentes, entendemos conveniente una acotación más precisa que acote los mandatos que se contemplan. Así, siguiendo el referente de esa la Ley 4/2008, se observa un

acotamiento expreso a sus competencias y atribuciones respecto a la intervención de las mismas en los casos que esa Ley contempla.

Así, contenidos tales como los del artículo 7 (en particular el apartado b) en lo que conlleva una habilitación general de actuación, entendemos que cabe valorar la posibilidad de que esta previsión del artículo 7 se reconfigure en el sentido de: "los poderes públicos vascos colaborarán con los órganos y organismos del Gobierno Vasco que ejerzan funciones en materia de derechos humanos, promoción de la memoria o convivencia democrática para, en el marco de sus respectivas competencias, contribuyan al conocimiento de la verdad ...<sup>9</sup>" (con los ajustes que procedan en los dos párrafos que contempla).

III.4.- A los efectos de este Informe resultan determinantes las previsiones relativas a la compensación económica, en concreto las previsiones de los artículos 9 y 10.

Acerca de la determinación de las cuantías no se hace ninguna mención en la Memoria Económica por lo que entendemos oportuno que, en todo caso, aun cuando sea por referencia a un régimen general o específico conforme al que se hayan calculado permitan pronunciarnos acerca de la idoneidad y razonabilidad de tales cuantías.

En este orden de cosas, las referencias que acompañan a los diferentes supuestos (salvo la relativa a fallecimiento), en la medida que se refieren a conceptos jurídicos acuñados sobre la base de la legislación de seguridad social, debieran remitirse a tal regulación, al igual que se hace por remisión en el artículo 9.2, apartado f, en relación con la disposición adicional tercera.

La previsión de pago entendemos que tiene una ubicación más adecuada en el artículo 16 referido a la resolución en el que, entre otros extremos, se identifique la compensación económica resultante.

Asimismo, en este sentido procede evidenciar la necesidad de cumplimentar los requerimientos que la Administración solicite para realizar el pago (documento alta terceros), sin perjuicio de que, en función de la reflexión resultante acerca del artículo 13 LGS proceda verificar el cumplimiento de las obligaciones que acerca del mismo pudieran proceder en este momento.

En cuanto al régimen de compatibilidad se entiende adecuado. Tan solo cabe sugerir que, más allá de la previsión del artículo 20.2, en el correspondiente a la solicitud de iniciación se prevea la necesaria declaración responsable de otras ayudas percibidas o solicitadas y en tramitación, a fin de poder verificar este extremo desde la misma instrucción.

III.5.- La previsión del artículo 11 relativa a la "Asistencia Sanitaria" implica, igualmente un impacto económico que debe quedar despejado en todos sus términos.

---

<sup>9</sup> Tomando en consideración el ámbito de actuación asignado al Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, creado por LEY 4/2014, de 27 de noviembre.

En este sentido apuntamos los siguientes extremos a tener en cuenta:

- Se trata de una previsión que se formula para el caso de víctimas del terrorismo (Ley 4/2008 y Decreto 290/2010) en términos equivalentes a los que se contienen en el Anteproyecto.
- El Departamento de Salud ha formulado sus alegaciones en el expediente instando el replanteamiento de diversas cuestiones y, en particular, la relativa a la asunción de gastos sanitarios fuera de los que correspondan a la red sanitaria pública.
- La Memoria económica del Anteproyecto es muy limitada en relación al análisis de cuál vaya a ser el impacto efectivo de las medidas de carácter sanitario previstas, particularmente de aquellas previsiones que por configurarlas al margen del Sistema de Salud Público de Euskadi vayan a incidir al margen de las dotaciones generales de este Sistema. En este sentido, hubiese sido oportuno conocer el impacto que al margen de tal Sistema hayan generado las previsiones equivalentes del sistema de atención a víctimas del terrorismo lo cual, vinculado a una visión del potencial impacto de expediente podría haber ofrecido una visión (limitada en todo caso) de este impacto.

Como se ha dicho, las previsiones de este artículo guardan paralelismo con las configuradas por la normativa de víctimas del terrorismo y, contempla, igualmente, tres modalidades:

- Atención sanitaria general
- Gastos por prótesis o mejoras periódicas de las mismas, así como gastos de rehabilitación.
- Asistencia psicológica, incluida la psicosocial y psicopedagógica.

a) En relación a la Atención sanitaria general, entendemos que, en términos generales, en la medida que se trate de prestaciones sanitarias incluidas en la cartera de prestaciones del Sistema Vasco de Salud, en cuanto se sufragarán por parte del Sistema Sanitario Público de Euskadi, se ajustan, en principio al marco general.

Ello no obstante, se nos plantean dos cuestiones que, entendemos, deben ser objeto de reflexión y, en su caso, de los ajustes procedentes:

- Personas víctimas que por tener su residencia fuera de Euskadi no sean atendidas por el Sistema Público de Salud de Euskadi.
  - o En principio, residiendo en el ámbito del Estado, en la medida que se trate de la atención relativa a la cartera de prestaciones sanitarias serán atendidas y sufragadas por los correspondientes Sistemas de Salud Públicos. En este sentido, la referencia al Sistema Vasco de Salud, en este extremo, entendemos que no conlleva que estas personas se trasladen a Euskadi para obtener estos tratamientos.

- En el caso de personas residentes en el extranjero, se desconoce el alcance de las prestaciones que los mismos les ofrezcan, entendiendo que la atención por el Servicio Vasco de Salud pasa por su traslado a Euskadi y la disponibilidad de la correspondiente tarjeta o documento que le haga beneficiario de esa atención sanitaria (caso europeo, desconociendo el efecto en cuanto a otros estados fuera de ese ámbito). Caso de que no se disponga de ella y se personen en Euskadi para obtener el correspondiente tratamiento sobre la base de lo previsto en esta Ley, sí parece deducirse un gasto adicional para el Sistema Vasco de Salud no previsto ni cuantificado.
- Personas víctimas que, aun residiendo en Euskadi, tengan una asistencia sanitaria fuera del Sistema de Salud Público (otras mutualidades, seguros privados o Muface, por ejemplo). Este caso, igualmente, caso de tener que ser atendido con los recursos del Sistema Sanitario de Euskadi, igualmente, generaría gastos fuera de los que, inicialmente le corresponden.

En relación a la atención médica fuera de la red sanitaria pública. En este sentido, en el que el Departamento de Salud hace una salvedad proponiendo que sean sufragados por el área de Derechos Humanos, así como la necesidad de habilitar un cauce procedural para su aceptación, se suscitan, igualmente, los siguientes comentarios:

- En cuanto a la referencia de atención médica “que no tuviera cabida dentro de la red sanitaria pública”, cabe pensar que se trata de tratamientos fuera de la cartera de prestaciones y que, han de ser satisfechos al margen del mismo. En principio, entendemos razonable la propuesta del Departamento de Salud en cuanto los presupuestos asignados al mismo para que a través de Osakidetza ofrezca prestaciones sanitarias a la población se ajusta a aquellas necesidades derivadas de la cartera de prestaciones y no a otras (el supuesto de reintegro de gastos al que alude el Departamento de Salud se verifica en cuanto a las prestaciones obligatorias<sup>10</sup>). Así, habida cuenta el carácter asistencial de las medidas de este Anteproyecto no parece ajustado a las previsiones de asignación presupuestaria de recursos el que este Departamento los destine a esta atención asistencial.
- El régimen para víctimas del terrorismo contempla una previsión equivalente a la propuesta (artículo 21.3 del Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema integral a las víctimas del terrorismo). Esta previsión, que en el planteamiento legal que la fundamenta se refería como financiador a “la Administración” (artículo 18.2 de la Ley 4/2008) siendo el Decreto el que lo atribuye al “departamento competente en materia de sanidad”, se refiere, no obstante, a las condiciones y límites previstos en la normativa vigente en

---

<sup>10</sup> Resolución de 16 de julio de 2002, del Viceconsejero de Sanidad, por la que se determinan los criterios y el régimen de elaboración de protocolos de actuación para el acceso a la asistencia sanitaria fuera del sistema sanitario de Euskadi

materia de financiación de prestaciones sanitarias fuera de la red sanitaria pública. Previsión que, insistimos, se refiere a las prestaciones de la cartera de servicios.

- Así las cosas, entendemos que la previsión de ese Decreto 290/2010 se refiere, a gastos que estando dentro de la cartera de prestaciones se presten fuera del Sistema de Salud Público de Euskadi en los términos de la normativa establecida y no a otras prestaciones que estando fuera de la cartera se presten al margen de ese Sistema de Salud. En consecuencia, proponemos ajustar las referencias en términos similares que permitan garantizar un procedimiento y una eventual determinación de los costes derivados de esta previsión.
- Iguales consideraciones merece la previsión de "acompañamiento", necesitada de los módulos que acoten el coste e impacto de esta medida.

b) En relación a los gastos por prótesis, sus mejoras periódicas y gastos de rehabilitación, apuntamos las siguientes consideraciones:

- Aun cuando parezca obvio resulta oportuno reflejar que esta medida procederá respecto a los daños derivados del hecho causante del reconocimiento de víctima que se prevé.
- En la medida en que desconocemos si la resolución de reconocimiento de víctima y demás derechos aparejados alcanzará este aspecto, entendemos oportuno advertir que, en todo caso y fundamentalmente en relación a los gastos que procedan fuera del sistema de protección sanitaria ordinaria, deberá dejarse constancia, al menos, del carácter del pago (anticipado o tras justificación), la necesidad de justificación o la periodicidad con el que vayan a sufragarse las "mejoras periódicas" o los tratamientos de rehabilitación; siendo, en todo caso, oportuno delimitar límites máximos ya sea con carácter global o temporal.

c) En relación a los gastos de "asistencia psicológica, incluida la psicosocial y la psicopedagógica", cabe destacar que constituye la única excepción que permite su alcance a personas que no sufrieron directamente los hechos determinantes de la declaración de víctimas. En este sentido, se requiere una lectura de las previsiones del artículo 11.4 y del artículo 12.4. De esa lectura conjunta se desprende que se requiere la declaración de víctima del familiar que la vincule por vía del artículo 12.2 y una "certificación en tal sentido expedida por facultativo público". En todo caso, apuntamos la oportunidad de que se contemple que el reconocimiento establecerá un plazo de tratamiento tras el cual proceda una nueva certificación expedida por facultativo público.

La previsión en dos preceptos diferenciados de esta cuestión nos lleva a apuntar la idoneidad de que, pese a la aparente obviedad, se refleje para estos supuestos la necesaria vinculación del estado de necesidad fijado con los hechos de violencia sobre el familiar víctima.

A este respecto, la previsión del artículo 14.6 en el que se impone un único procedimiento, apuntamos la eventualidad de que se generen potenciales conflictos, ya sea cuando, no obstante vivir la víctima, la persona destinataria de este tratamiento haya cesado en su relación o vinculación con la víctima (caso, por

ejemplo, de un anterior cónyuge respecto a su expareja víctima) o cuando fallecida, tenga prelación de la solicitud otra persona que no sea la que requiera ese tratamiento. Entendemos oportuno ya sea articular los cauces que salven estas eventualidades o prever que la asistencia del 12.4 viene referida solamente a la persona solicitante respetando la secuencia de prelación y excluyendo, en consecuencia, a los demás.

Dentro de este bloque, apuntamos la idoneidad de la alegación del Departamento de Salud, a fin de clarificar si la dotación de 3.500,00.- € se limita a este concepto, si se trata de cuantías por persona/año o por un total absoluto y, en iguales términos respecto a la eventual ampliación por 3.500,00.- €.

### III.6.- Procedimiento (artículos 12 a 16)

En términos generales el procedimiento responde a una secuencia ordenada y ajustada a la legislación general. Con carácter previo y entendiendo la provisionalidad (aparece en cursiva) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC, es la norma básica de referencia, advertimos la próxima sustitución por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas que, a partir del día 2 de octubre de 2016 entrará en vigor quedando derogada aquélla. Esta advertencia más allá de las meras llamadas que se hacen a la citada LRJPAC, implica haber concluido si existe un impacto de esta nueva Ley en el procedimiento fijado (imposible contrastarlo en las circunstancias que ha sido solicitado este informe).

A este respecto, la previsión del artículo 19.4 en lo relativo a las reglas de funcionamiento por cuanto viniendo referida a preceptos no básicos debiera ajustarse en los términos deseados evitando que por mención expresa en esta Ley quede congelado el régimen de esta LRJPAC.

En relación a este procedimiento apuntamos las siguientes consideraciones:

- La condición de persona beneficiaria vinculada a la persona que directamente haya padecido las vulneraciones de derechos por represión ilícita, no excluye la posibilidad de que cuando haya muerto esta persona puedan instar la solicitud cualquiera de las personas que se relacionan en el apartado 2.

El artículo prevé dos posibilidades, una “plena” cuando la persona víctima haya fallecido como consecuencia directa de los hechos ilícitos y otra “con reducción” cuando la persona víctima haya fallecido con posterioridad y por causas ajenas al mismo (12.3). Cabe valorar la posibilidad de una sistemática que aúne ambos supuestos en un mismo párrafo remitiendo la relación de personas vinculadas a un párrafo subsiguiente.

En relación a la sucesión de personas llamadas a formular la solicitud, que marca preferencia, advertimos la ausencia de explicación acerca de la prioridad de hermanos y hermanas (familia colateral) respecto a la de nietos y nietas (familia en línea recta). Siendo conscientes de que no se trata de emular al sistema sucesorio, habida cuenta que esta fórmula se

activa con el fallecimiento de la persona víctima, la compensación económica no deja de tener un carácter indemnizatorio llamado a integrar los derechos del causante. Siendo ésta la circunstancia entendemos indispensable una justificación acerca de este orden de prelación.

Nuevamente ha de insistirse en el caso peculiar del 11.4 ante el supuesto de víctima fallecida, habida cuenta la posibilidad abierta de que no coincida el solicitante con la persona que pueda acceder al tratamiento psicológico de ese artículo, se pone en mayor evidencia la necesidad de despejar el tipo de procedimiento a este respecto; en particular teniendo en cuenta la previsión del artículo 14.6 (solicitud única excluyendo las "solicitudes acumulativas por distintos conceptos"). En este sentido, la previsión del artículo 15.3 parece no excluir una única solicitud con varios solicitantes (extremo que salva parcialmente lo apuntado, si bien no para el caso en el que alguien con menor prelación y sin acuerdo con el preferente pudiera requerir ese tratamiento psicológico). Asimismo, cabe valorar que el párrafo 10 del artículo 15 incorpore una referencia a este supuesto.

Aún cuando por tratarse de un elemento del procedimiento general, el anteproyecto no contempla ninguna previsión relativa a la subsanación de documentación. Toda vez que nos encontramos con un procedimiento específico fijado por una futura Ley, a fin de evitar dudas acerca de la aplicatoriedad del régimen general a este extremo, sugerimos incorporar una previsión al respecto que, además prevea el plazo y refleje el efecto de la desatención del requerimiento.

El llamamiento del artículo 15.4 a que "todas las entidades públicas y personas privadas", hayan de prestar la colaboración requerida a la Comisión; no obstante su acotamiento a "relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la Comisión", la entendemos excesiva. Así, aunque no se fija ningún límite, tan siquiera respecto al territorio, bien es cierto que no se encadena ninguna consecuencia legal, obviándose, desde luego, la eventualidad de quién haya de sufragar el coste de atender tales requerimientos. Consideramos oportuno un replanteamiento de este mandato.

La previsión del artículo 15.7 en lo relativo a supuestos en los que no conste un "certificado emitido por la autoridad competente" y la previsión de que "la Comisión de Valoración –adoptará–, cuando se estime oportuno, las medidas que procedan para facilitar su obtención", la consideramos oscura en cuanto a su alcance y efectos. Así, desconocemos qué tipo de medidas pueden adoptarse al respecto (más allá del asesoramiento a la persona interesada para instar la declaración oportuna por el órgano competente) y, cómo puede generar efectos en el expediente.

En este sentido, la previsión del párrafo 11, en la medida que, de alguna manera, parece abrir la posibilidad de una propuesta que sustituya a tal certificado "cuando lo hubiera", requeriría una formulación más clara que despeje dudas interpretativas. Esta previsión, entendemos que, en su

caso, podría darse ante los supuestos previstos en el artículo 12.3 (fallecimiento sobrevenido ajeno al hecho causante), en la medida que fallecida la persona víctima no puede instar la declaración de gran invalidez, incapacidad permanente parcial, total o absoluta que corresponden al órgano competente, así como ante las demás lesiones en las que no quepa tal declaración. Asimismo, entendemos que aún en el marco de esta Ley, es difícilmente sostenible una revisión por la Comisión de la declaración existente efectuada por el órgano competente.

Deberá formularse esta previsión con una mayor claridad respetando el marco competencial que a cada órgano y Administración corresponde. En este sentido, la previsión “cuando se estime oportuno” sin otras previsiones posibilita un margen de discrecionalidad a la Comisión que pueda llevar a supuestos de arbitrariedad prohibidos por la Ley.

Cabe valorar la refundición de los párrafos 8 y 9 del artículo 15, en cuanto que se trata de diversos pronunciamientos en torno al procedimiento instado dentro del marco legal. De hecho la motivación prevista en el párrafo 9 es igualmente exigible para el supuesto del párrafo 8.

El anteproyecto establece un efecto de silencio negativo para el caso de que transcurrido el extenso plazo de resolución la misma no haya sido adoptada y notificada. En principio, teniendo en cuenta que la norma que lo contempla va a tener rango de ley no hay nada que objetar a esta solución.

Ello no obstante, hemos de apuntar que la mecánica procedural que se define, teniendo en cuenta que se ajusta a lo que en el estricto ámbito subvencional se denomina “procedimiento en cascada” (aun cuando va más allá por cuanto las compensaciones económicas constituyen una sola consecuencia de los derechos que se pueden llegar a reconocer) que determina la consideración de expediente a instancia de parte<sup>11</sup>.

De cara a este tipo de procedimientos la legislación básica de procedimiento administrativo (tanto la actual LRJPAC, como la próxima Ley 39/2015, en su artículo 24) contempla como consecuencia el silencio positivo. Entendemos que la previsión de esta consecuencia responde a una garantía legal hacia las personas que, insistimos, puede exceptuarse por norma con rango de ley (como será el caso). En todo caso, apuntamos este extremo con el fin de que, de alguna manera se justifique esta opción teniendo en cuenta que se prevé un plazo muy extensos para resolver (además, ampliable) y que estas previsiones son de aplicación a todos los expedientes, independientemente de la dificultad que puedan entrañar.

## IV.- ASPECTOS ECONÓMICOS

### IV.1.- Incidencia organizativa.

<sup>11</sup> A este respecto nos remitimos al Informe de Legalidad de la Viceconsejería de Régimen Jurídico IL 89/06 de octubre de 2006.

En relación con este apartado cabe indicar que del anteproyecto se deriva la creación dentro de la Comisión de Valoración que se regula en su Capítulo V (artículos 17-19). Entendemos oportuno que el acto de creación clarifique los rasgos que caracterizan a este órgano colegiado e identifique con claridad su forma de integración en la Administración Pública, elementos que, no obstante encontrarnos ante un anteproyecto de ley, conforme a la legislación básica requieren ser definidos.

La Comisión de Valoración que se crea en el anteproyecto, de forma acorde con el mecanismo procedural único que define, está, igualmente, llamada a agotarse una vez resueltos los procedimientos de reconocimiento de la condición de víctima y de los derechos singulares que conlleve instados en los dos años posteriores a la apertura de plazo y los veinticuatro meses que cuenta para resolver (ampliables).

En este sentido, sin perjuicio de lo apuntado en relación al mecanismo de silencio establecido, existiendo el deber legal de resolver (en particular, caso de que se mantenga el silencio negativo) se genera cierta incertidumbre acerca de la eventual pervivencia de esta Comisión más allá de tales plazos.

A este respecto la Memoria económica, sobre la base de que el procedimiento establecido en esta futura Ley va a activarse en 2017 prevé los siguientes costes anuales derivados de su funcionamiento:

Concepto	Presupuesto
Dietas de 300 euros a 7 miembros de la Comisión de Valoración para un total de 20 reuniones	42.000
Gastos de funcionamiento de la Comisión	10.000
Contrato por servicio de apoyo a la Secretaría Técnica de la Comisión	27.000
Total	79.000

La Memoria económica describe de forma elemental los conceptos previstos, en el caso de la Secretaría Técnica no se ofrece un avance de las actuaciones que vaya a acometer. Sí es cierto que, conforme al texto del anteproyecto la labor de Secretaría (se denomina "secretaría técnica") de la Comisión (artículo 18.1, apartado d) será desempeñada por "una persona al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de nivel técnico licenciada en derecho", lo cual es ajustado, al menos, en lo relativo a la objetividad y reserva exigible al personal funcionario de la Administración. Esto, sin embargo, pone de manifiesto que, al menos, esa labor de secretaría, propiamente dicha, de la Comisión no podrá ser contratada en ese bloque previsto.

En todo caso, habida cuenta de la previsión completa por este concepto que conllevaría un coste de 108.000,00.-€ en el cuatrienio previsto, se apunta la necesidad de que justificada la necesidad de tal contratación que conlleva la ausencia de medios y recursos propios para su desarrollo el contrato de servicio que se efectúe se convoque por ese total y el cuatrienio previsto mediante concurso público conforme a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

En relación a la composición de la Comisión, al margen de la Secretaría, se prevén nueve miembros de los que, conforme a la Memoria van a ser remunerados siete. A este respecto, hacemos las siguientes consideraciones:

- Habida cuenta de que se acude a la fórmula habitual de "personas expertas en la materia" para designar a seis de los miembros de la Comisión y, al tratarse de una materia cuyos márgenes y titulaciones o conocimientos resultan difusos; al menos en lo que a las personas que se designen por el órgano de esta Administración, será oportuno que en el momento de la selección se despeje cualquier duda de arbitrariedad con una fundamentación sólida de la selección verificada.
- En el caso de los tres peritos forenses del Instituto Vasco de Medicina Legal, ha de tenerse presente su condición de funcionarios públicos y la previsión del artículo 19.6 en la que se prevé que las dietas a percibir solo corresponden a las personas que no sean miembros de la Administración Pública. Esa mención, más allá de la exclusión de los cargos públicos que se integren en la Comisión, a nuestro juicio impide abonar tales dietas a esos funcionarios. Asimismo, parece complicado argumentar una intervención privada de los mismos, toda vez que aparecen designados por el propio Instituto Vasco de Medicina Legal en el que desempeñan su labor (artículo 18.1, apartado c). Teniendo en cuenta la previsión de siete posibles perceptores entendemos que hay voluntad de que sean abonadas tales dietas por lo que deberá revisarse la formulación de los preceptos enunciados, garantizando el cumplimiento de la normativa que por tal condición de funcionarios públicos les es de aplicación.

#### IV.2.- Incidencia económico presupuestaria.

La repercusión económica del grueso de las disposiciones que recoge el proyecto analizado, encuentran soporte presupuestario, por importe de **DOCE MILLONES CINCUENTA Y UN MIL (12.051.000,00-) EUROS.**

Estos gastos responden a la previsión completa para el periodo de cuatro años en los que se estima van a generarse costos derivados de la aplicación de esta futura Ley. Como ya se ha apuntado, en cuanto se trata de una Ley que está llamada a agotar su impacto económico tras la resolución de los expedientes instados en el único plazo previsto, la estimación efectuada sería la total por su aplicación.

El grueso de los recursos requeridos corresponden a las compensaciones económicas derivadas del "derecho de reparación" reconocido a las personas víctimas que se declaren. Este concepto, según las cifras de la Memoria económica se eleva a un total de 11.535.000,00.-€ para el cuatrienio previsto (distribuido en cantidades equivalentes para cada uno de esos cuatro ejercicios) a la que hay que añadir 200.000,00.-€ en concepto de "asistencia sanitaria". Ambos conceptos suman la cantidad de once millones setecientos treinta y cinco mil (11.735.000,00) euros para el cuatrienio, a la que hay que añadir los gastos que conlleva el funcionamiento de la Comisión de Valoración (316.000,00.- euros, a razón de 79.000 euros/año).

Esta es la visión de las cifras apuntadas:

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL/concepto</b>
<b>Compensación económica</b>	2.933.750	2.933.750	2.933.750	2.933.750	11.535.000
<b>Asistencia Sanitaria</b>	50.000	50.000	50.000	50.000	200.000
<b>Comisión de Valoración</b>	79.000	79.000	79.000	79.000	316.000
<b>Total año</b>	<b>3.012.750</b>	<b>3.012.750</b>	<b>3.012.750</b>	<b>3.012.750</b>	<b>12.051.000</b>

En este sentido, la Dirección de Presupuestos de este Departamento de Hacienda y Finanzas en el marco previsto por el artículo 27.4 de la Ley 14/1994, de control económico y contabilidad, ha emitido con fecha 22 de marzo de 2016 Informe relativo al Anteproyecto que nos ocupa del que concluye los siguientes extremos:

"Respecto a la estimación de gasto a efectuar para los ejercicios de aplicación de esta Ley, 2017 a 2020, con una dotación anual de 3.012.750 euros, podemos considerar que puede ser asumida en los Proyectos de Presupuestos Generales de la CAE para los ejercicios correspondientes, si bien, debido a que la Comunidad Autónoma de Euskadi deberá cumplir necesariamente con los criterios vigentes en materia de estabilidad presupuestaria en cada momento, la Lehendakaritza debería, en caso necesario, considerar posibles reasignaciones presupuestarias en la elaboración de los anteproyectos de presupuestos para los ejercicios 2017 en adelante.

En cualquier caso, resulta oportuno realizar la observación de que las cifras contenidas en esta Ley no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas para la ejecución de los diferentes normas regulatorias deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la C.A.E."

Así las cosas y con la premisa de lo señalado en el Informe de la Dirección de Presupuestos, estimamos oportuno poner de manifiesto:

- En cuanto a la Comisión de Valoración nos remitimos a lo apuntado en el apartado anterior.
- Acerca de las cuantías previstas como compensación económica nos remitimos a lo señalado al analizar los artículos 9 y 10 del Anteproyecto.
- En relación a las previsiones de impacto de esas cuantías conforme a las que se han efectuado el cálculo, la propia Memoria aborda la cuestión del número de posibles beneficiarios apuntando de una parte, que no es posible la exacta estimación de este gasto por cuanto tampoco lo es de potenciales solicitantes y resoluciones a su favor y; de otra, estima, no obstante, un número total de casos con derecho a percepción de, entre 315-447 para el cuatrienio (ante un total estimado de 1.200 solicitudes, a razón de 300 por año).
- La dificultad manifestada de acotar cifras refleja, de alguna manera, la reproducción sistemática de las cifras previstas para cada año circunstancia que, no obstante deberá ajustarse a las necesidades derivadas de la aplicación de la Ley. Incluso, llegando más allá del cuarto ejercicio previsto en la medida que se adopten los acuerdos de ampliación

de plazo que se prevén. En este sentido, la estimación ofrecida en la Memoria Económica es:

<b>Indemnizaciones</b>	<b>Número estimado de casos</b>	<b>Presupuesto estimado</b>
-Por fallecimiento: 135.000 euros	35-45	5.670.000
-Por gran invalidez: 390.000 euros	0-2	390.000
-Por incapacidad permanente absoluta: 95.000 euros	10-15	1.140.000
-Por incapacidad permanente total: 45.000 euros	15-20	765.000
-Por incapacidad permanente parcial: 35.000 euros	25-35	1.155.000
-Por lesiones permanentes no invalidantes: Orden ESS/66/2013 (x3)	170-230	1.515.000
-Por aplicación retroactiva de indemnizaciones	20-40	900.000
-Por asistencia sanitaria	40-60	200.000
<b>Total(*)</b>	<b>315- 447</b>	<b>11.735.000</b>

(\*) Nota: Debe tenerse en cuenta que la ley prevé el reconocimiento de la condición de víctima, también en una serie de supuestos que no conllevan compensación indemnizatoria, por lo que el número total de beneficiarios de la ley será superior al indicado en el cuadro anterior

- Queda patente que la tramitación del Proyecto de Ley que se prevé, y que en todo caso deberá sustanciarse dentro de este ejercicio 2016 en el que concluirá la X Legislatura, no se va a acompañar de la correspondiente tramitación presupuestaria que habilite los recursos requeridos para abordar los costes derivados. En este sentido, habida cuenta del momento de la Legislatura en el que se aborda y la necesidad de una financiación presupuestaria para respaldar el grueso de las cifras que se contemplan, puede llevar a la situación de disponer de una Ley en vigor que por carecer de recursos (que deberá aprobar, igualmente el Parlamento en la correspondiente Ley de Presupuestos) resulte difícilmente abordable.
- Así y en coherencia con el régimen presupuestario, no obstante se verifique la aprobación y entrada en vigor de la Ley se produce el efecto de quedar suspendida de facto hasta que la correspondiente resolución administrativa acuerde la apertura de plazo de solicitud. En este sentido, habida cuenta de que se configura un único momento de apertura de plazo para todas las personas potencialmente beneficiarias será, igualmente, necesario que la disponibilidad presupuestaria alcance el total del volumen de gasto estimado conforme a la anualización requerida.
- La citada resolución administrativa que, necesariamente requerirá la disponibilidad de los recursos necesarios para afrontar los compromisos económicos que deriven de la aplicación de la futura Ley, determinará, igualmente, la secuenciación temporal de los recursos necesarios de forma que el cuatrienio contemplado se calculará a partir de la fecha de publicación de dicha resolución en el BOPV.