

**La ley 12/2016 de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre
“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”,
y su compatibilidad
con el régimen internacional de los derechos humanos**

Fabián Salvioli*

Sumario: I.- Introducción; II.- El objeto de la ley 12/2016 y el régimen internacional de la protección de la persona humana; III.- El ámbito de aplicación normativa de la Ley 12/2016 a la luz del derecho internacional de la persona humana; a) La responsabilidad del Estado por la omisión de investigar: previsión normativa y derecho internacional de la persona humana; b) La aplicación temporal de la norma y el derecho internacional de los derechos humanos aplicable; c) Jurisdicción de la norma y derecho internacional; d) Personas beneficiarias; IV.- Los principios de actuación establecidos en la Ley y los estándares internacionales; V.- El reconocimiento y la reparación prevista en la Ley 12/2016 a la luz del derecho internacional de la persona humana; a) El derecho al reconocimiento público y las medidas de satisfacción; b) El derecho a la verdad; c) La reparación prevista desde los estándares internacionales; VI.- Las normas procesales previstas en la Ley a los efectos de la identificación y reconocimiento de la condición de víctimas, y el otorgamiento de las reparaciones respectivas; VII.- El capítulo sobre las obligaciones para las personas beneficiarias; VIII.- La determinación de la responsabilidad Estatal; criterios, naturaleza, las previsiones en la materia de la Ley 12/2016 y el derecho internacional; a) Naturaleza: responsabilidad objetiva y regida por el derecho internacional; b) El cumplimiento de las obligaciones internacionales en el orden interno; c) La participación del Estado en los hechos a los efectos de que surja su responsabilidad por violación a los derechos humanos y el consiguiente deber de reparar; d) El proceso de determinación de la responsabilidad por violación a los derechos humanos; relación con el derecho penal; IX.- Las decisiones de órganos internacionales sobre el deber de reparación a las víctimas en relación a España; X.- Consideraciones Finales.

* Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (cum laude); catedrático de Derecho Internacional Público; director del Instituto y la Maestría en Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (Argentina); ex integrante (2009-2016) y presidente (2015-2016) del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. El presente dictamen se efectúa a título de consultor experto independiente, y no involucra necesariamente el punto de vista de las instituciones a las cuales pertenece o ha pertenecido el autor.

I.- INTRODUCCION

El presente estudio efectúa un análisis desde la perspectiva del contemporáneo derecho internacional de los derechos humanos, sobre la compatibilidad de la Ley 12/2016, de 28 de julio, llamada “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”. Se efectúan las consideraciones principales respecto de las disposiciones normativas de la Ley bajo examen, a la luz de las obligaciones, criterios, principios y estándares que informan al derecho internacional de la persona humana.

La metodología de trabajo escogida y efectuada para la confección del presente ha consistido en la realización de una valoración crítica del objeto, capítulos y disposiciones principales – a nivel substancial y procedimental - de la Ley 12/2016, considerando los instrumentos jurídicos internacionales, pronunciamientos de órganos internacionales cuasi jurisdiccionales y jurisprudencia pertinente.

Asimismo, se efectúan – por resultar de importancia para una comprensión acabada del asunto bajo estudio – algunas consideraciones estructurales respecto de instituciones básicas del derecho internacional de los derechos humanos, tales como la responsabilidad internacional de los Estados, el cumplimiento y ejecución de normas y decisiones internacionales en el plano interno o doméstico, focalizando la teoría y desarrollo del instituto de la reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, como consecuencia de las violaciones sufridas.

Se deja constancia, por último, de que el presente trabajo no consiste en efectuar un comentario exhaustivo de cada una de las disposiciones de la Ley bajo análisis, lo que excede sus pretensiones, sino determinar en qué grado la misma

resulta compatible o no con las obligaciones internacionales en materia de derechos y libertades de las mujeres y hombres, conforme al régimen jurídico actual del derecho internacional; es decir, valorar si la Ley va en la dirección indicada por el derecho internacional.

II.- El objeto de la Ley 12/2016 y el régimen internacional de la protección de la persona humana

Los antecedentes que preceden a la Ley 12/2016 se refieren a otras disposiciones normativas que en el pasado adoptó el Parlamento Vasco, y que se dirigieron a instaurar medidas de reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos producidas entre los años 1960 y 1978 en dicha comunidad autónoma¹.

La ley 12/2016 adoptada, bajo análisis del presente estudio, tiene por objeto principal el reconocer a víctimas de determinadas violaciones a los derechos humanos – la disposición normativa se refiere a éstas terminológicamente en su título como *vulneraciones* -, a saber violaciones a la vida y la integridad, focalizado dichos hechos a un contexto de la violencia de motivación política, y que hayan tenido lugar en la comunidad autónoma del País Vasco entre los años 1978 y 1999, y consecuentemente repararles bajo los parámetros fijados por el Parlamento Vasco.

Asimismo, y como se detalla *Infra*, hay una extensión respecto de la aplicación de los supuestos contemplados por la Ley 12/2016 para disponer reparaciones por otros hechos producidos más allá de los límites territoriales de la comunidad autónoma, asumiéndose el deber de reparación teniendo en cuenta principalmente los vínculos – fundamentalmente de residencia - que hayan poseído las víctimas con aquella.

¹ Ley 61/2011 de 31 de marzo de 2011 (aprobada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y su consecuente Decreto 107/2012.

A dichos efectos, la Ley establece una serie de prolijos procedimientos y mecanismos para, una vez identificada y procedido por recomendación de la Comisión de verificación y decidido por el órgano respectivo, a la determinación de la condición de víctima, disponer algunas medidas de reparación – principalmente – aunque no se agotan en ellas – de tipo pecuniarias o de indemnización / compensación económica – y otras en materia asistencial, para que se brinden directamente a aquella o, llegado el caso, a sus derechohabientes.

Cabe indicar en primer lugar, que el sentido de la norma tal y como se desprende de su contenido y fundamentación, es el de reconocimiento de la dignidad y reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Ello se armoniza perfectamente con los estándares internacionales aplicables en la materia; el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado con claridad que “***el restablecimiento de la dignidad de la víctima es el objetivo último de la reparación***”².

Asimismo, la ley 12/2016 bajo análisis respeta plenamente los estándares internacionales – por los motivos que se detallan en los capítulos subsiguientes del presente estudio -, y puede asimismo identificarse como una normativa de ***piso***, por lo que nada prohíbe que en el futuro el cumplimiento del deber de reparación se extienda, ya sea en su ámbito de aplicación a nivel temporal o en materia substantiva, estableciendo otras medidas de reparaciones, por ejemplo respecto de violaciones de derechos humanos diferentes a las relativas a la vida y a la integridad, todo lo cual estaría igualmente en consonancia con el derecho internacional de la persona humana y el principio de ***progresividad o desarrollo progresivo***.

La reparación por violaciones a los derechos humanos es un deber del Estado que emerge de normas internacionales convencionales y consuetudinarias; así se asume pacíficamente en la doctrina general de derecho internacional público, la

² **Comité contra la Tortura**: Observación General N 3 (2012). “Aplicación del artículo 14 por los Estados partes”; CAT/C/GC/3; párr. 4.

práctica y el desarrollo de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, y la jurisprudencia constante de los órganos judiciales regionales y cuasi jurisdiccionales que supervisan la aplicación de tratados de derechos humanos³.

Toda iniciativa en dirección a cumplir con dicha obligación ha de resultar, en principio, en consonancia con el derecho internacional; asimismo, la puesta en práctica de medidas con dichos fines da cuenta de acciones que podrán ser mostradas por el Estado como pasos valiosos ante los órganos internacionales de supervisión en materia de derechos humanos (ya sea a nivel universal o regional), quienes – al examinar las mismas – las ratifican valorándolas positivamente y – de manera eventual - sugieren otras acciones tendientes a complementar las mismas y satisfacer el precepto rector de la “*reparación integral*”, cuando creen que ello procede.

El objeto de la ley 12/2016 bajo estudio es perfectamente compatible con los estándares internacionales, aún pudiendo ser complementada en su contenido – o en una aplicación debida de la misma – con todos los parámetros que emanan del derecho internacional de los derechos humanos, que ha consagrado como fuera señalado *supra*, el criterio de *reparación integral*.

Dicho desde otra perspectiva, analizando las disposiciones substantivas de la Ley 12/2016 y lo expresado en la exposición de motivos que ha acompañado al proceso de sanción de la misma, nada de lo establecido en la norma a nivel teleológico – en su objeto y fin - resulta incompatible con el contemporáneo régimen de tutela internacional de la persona humana, tal como el mismo se encuentra hoy regulado y establecido en el plano de la Organización de las

³ Un importante análisis sobre los alcances de las reparaciones se encuentra en la Organización de las Naciones Unidas en el siguiente documento: **Naciones Unidas**: Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 45º período de sesiones, “Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, Informe definitivo presentado por Theo van Boven, Relator especial, E/CN.4/Sub .2/1993/8. También en la adopción de los “Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (**Asamblea General**: Resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005).

Naciones Unidas y el Consejo de Europa, entidades universal y regional a las que se encuentra vinculado el Reino de España por pertenecer a las mismas y haber ratificado los principales instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos – pactos, tratados y protocolos - que están vigentes y constituyen la red convencional de tutela al interior de dichas organizaciones internacionales, y la fuente principal de obligaciones y deberes en la materia para todos los Estados Partes.

Más aún, y como se desarrolla ulteriormente, más bien la Ley 12/2016 se alinea en el cumplimiento estricto de las obligaciones en materia de reparaciones a víctimas de los derechos humanos, que emergen del actual régimen jurídico internacional vigente para los Estados que han ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos y – para mencionar solamente los principales en el plano de Naciones Unidas – el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

III.- El ámbito de aplicación normativa de la Ley 12/2016 a la luz del derecho internacional de la persona humana

El ámbito de aplicación de la ley 12/2016 (art. 2) se ajusta a los estándares internacionales más adecuados en la materia, ya que – **competencia en razón del objeto** - define correctamente vulneraciones a los derechos humanos a hechos que afectan algunos derechos establecidos en los instrumentos internacionales (a no sufrir privación arbitraria de la vida y a la integridad – ésta última detallada de forma amplia y pertinente como física, psíquica, moral o sexual⁴ -).

⁴ Lo que resulta compatible con el alcance del derecho a la integridad como ha sido establecido por el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, y otras interpretaciones similares de órganos competentes como el Relator Especial de Naciones Unidas contra la Tortura, y el Comité de Derechos Humanos (éste último en aplicación del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Dichos derechos en el régimen internacional de tutela de la persona humana, forman parte del llamado **núcleo duro** de los derechos humanos, y buena parte de la doctrina iusinternacionalista ubica las prohibiciones de privación arbitraria de la vida y la de practicar la tortura como normas de orden público internacional – *ius cogens* – de las que se desprenden obligaciones *erga omnes*. En todo caso, y más allá de posibles posicionamientos doctrinarios respecto de la ubicación de dichos deberes dentro de la escala jurídica internacional, en lo que existe un pacífico consenso –por las claras disposiciones normativas y la interpretación y unánime de los órganos internacionales –, es que dichos derechos resultan insuspendibles.

En efecto, los regímenes internacionales fijados en instrumentos jurídicos convencionales pertinentes de los que el Reino de España es parte prohíbe cualquier forma de derogación de los derechos a no ser privado arbitrariamente de la vida y del derecho a no sufrir torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes⁵.

En relación a la Ley 12/2016 cabe señalar inicialmente que a consecuencia de lo indicado en los párrafos precedentes, la normativa internacional allana el camino al órgano de estudio de los hechos alegados que prevé la Ley (llamado Comisión de Valoración), quien no tendrá que efectuar ningún análisis de ponderación respecto de criterios de necesidad, proporcionalidad o legitimidad, los que resultan imprescindibles para concluir si los hechos se corresponden con violaciones de derechos cuando los mismos admiten grados de restricción o suspensión, lo que no resulta del caso.

Consecuentemente, al centrarse la norma bajo análisis en derechos reputados insuspendibles o “inderogables” – vida e integridad –, la sola comprobación objetiva de la conculcación a los mismos en hechos que generan la responsabilidad del Estado conforme a los estándares internacionales vigentes y

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art. 4; Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), art. 2.2; Convención Europea sobre Derechos Humanos (1950), art. 15.

aplicables, da lugar al surgimiento del deber de efectiva reparación conforme los beneficios previstos en la Ley 12/2016.

a) La responsabilidad del Estado por la omisión de investigar: previsión normativa y derecho internacional de la persona humana

Asimismo, y también en razón de la materia, se señala como comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Ley 12/2016 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, a la omisión de investigar las violaciones a los derechos humanos a las que se refiere dicha norma (art. 2.3).

De esta manera, la ley recoge de forma adecuada la identificación de la responsabilidad del Estado y la consiguiente reparación por violación de una de las obligaciones principales que surgen del *deber de garantía*: a saber, brindar un recurso útil e investigar adecuadamente las violaciones a los derechos alegadas⁶.

La jurisprudencia de los órganos de tutela internacional – principalmente los órganos cuasi jurisdiccionales de Naciones Unidas - y regional – las cortes de derechos humanos - de manera uniforme ha identificado al incumplimiento de dichos deberes de investigación como violaciones a las disposiciones convencionales que aplican⁷.

Consecuentemente, la disposición particular bajo análisis (art. 2.3 de la Ley 12/2016) es perfectamente armónica con el derecho internacional de la persona

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.3; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 13.

⁷ El Comité de Derechos Humanos respecto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Comité contra la Tortura respecto de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En la jurisdicción regional americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde su más temprana jurisprudencia ha, igualmente, consagrado dichos estándares.

humana y los estándares que se desprenden de dicho régimen internacional de tutela.

b) La aplicación temporal de la norma y el derecho internacional de los derechos humanos aplicable

La ley 12/2016 está enmarcada para su aplicación en el plano temporal dentro de un marco de tiempo limitado (por hechos ocurridos entre el 29 de diciembre de 1978 y el 31 de diciembre de 1999) conforme lo señala el artículo 2.1 de la misma.

Cabe examinar – desde el punto de vista del derecho internacional - si dicho espacio temporal resulta arbitrario o discriminatorio; en primer lugar, la exposición de motivos de la norma bajo análisis explicita que la Ley 12/2016 representa la continuación del camino emprendido anteriormente en materia reparatoria por la legislación precedente, y que su necesidad se justifica por la constatación de la existencia de víctimas de graves violaciones de derechos humanos desde el 29 de diciembre de 1978, que no han sido reconocidas ni reparadas, y que ello resulta un imperativo ético y democrático.

Asimismo, la Ley 12/2016 permite extender los beneficios que establece en dos supuestos, a saber: inicialmente a quienes cumplen los requisitos establecidos en el artículo 2.2, pero que no se encontraban bajo el amparo del Decreto 107/2012; finalmente, también hay una posible aplicación de la Ley de forma extendida en como lo relativo a la asistencia sanitaria – artículo 11 – para quienes ya han recibido la reparación prevista en dicho decreto – que no preveía una medida de reparación similar.

En torno a los límites temporales fijados en la Ley examinada, nada en el derecho internacional se opone a ello; más aún, resulta de toda lógica que asumida una situación general de violaciones a los derechos humanos ocurridas en un marco de tiempo determinado la legislación aborde debidamente la misma y disponga

mecanismos para la identificación de víctimas y disponga medidas de reparación como respuesta. Es importante asimismo destacar que no se prohíbe que normas posteriores puedan ampliar reparaciones por hechos que hayan sucedido en otro tiempo – cual es incluso el exacto ejemplo de la propia norma bajo estudio, que de cierta manera complementa temporalmente a la Ley 61/2011 de 31 de marzo de 2011 y su consecuente Decreto 107/2012 -. Desde este punto de vista, la Ley 12/2016 va en consonancia con las obligaciones y estándares que emergen del derecho internacional de la persona humana.

En relación a la incorporación fijada bajo el amparo de la Ley 12/2016, para que puedan recibir reparaciones personas que se enmarcan en los supuestos fácticos de la misma pero que no pudieron quedar anteriormente bajo el cobijo de la ley 61/2011 y el decreto 107/2012, no cabe más que elogiar la misma, responde con acierto a los requisitos que emergen del principio y la perspectiva pro persona, y adecuadamente les brinda tutela a aquellas víctimas reparadas parcialmente anteriormente, hacia la búsqueda del cumplimiento efectivo de la llamada reparación integral.

c) Jurisdicción de la norma y derecho internacional

En el plano de la jurisdicción, el proyecto aprobado apropiadamente abarca no solamente el criterio de *territorialidad* (art. 5.a) sino que contempla asimismo la aplicación de la reparación a quienes tuvieran domicilio dentro de la comunidad autónoma del País Vasco al momento de los hechos – aunque sufrieran los hechos fuera de la misma -, o que hubiesen residido diez años dicha comunidad autónoma (art. 5.b y art. 5.c).

Nada en el derecho internacional contradice un abordaje de dichas características a los efectos de establecer reparaciones, ello en virtud de los conceptos clásicos de responsabilidad por hechos que ocurren “bajo la jurisdicción” – entendida ella de manera amplia - y especialmente por aplicación hermenéutica de la “*perspectiva pro persona*”, que permite – y prescribe - la

aplicación de los criterios más garantizadores que se dispongan, indistintamente de la fuente, provengan del derecho interno o de la norma internacional; en este caso, la norma bajo análisis enriquece al derecho internacional de la persona humana.

El Parlamento se ha hecho cargo del deber de reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos por los criterios de territorialidad y residencia o vínculo de aquellas con la Comunidad Autónoma, el derecho internacional y los estándares que emergen del mismo en materia de reparaciones se encuentran consonantes en el *ítem* bajo análisis con las disposiciones establecidas en los diversos incisos del artículo 5 de la Ley 12/2016.

d) Personas beneficiarias

En los aspectos relativos a las personas beneficiarias que contempla la ley, el criterio de distribución de la indemnización para los casos de las personas fallecidas (art. 3.2) igualmente responde a los estándares internacionales contemporáneos de derechos humanos: familia en sentido amplio, contemplando e incluyendo – por ejemplo – a las personas que puedan acreditar convivencia (“*convivientes*”).

El concepto de “familia” y los derechos humanos que derivan de la protección de la misma en el derecho internacional contemporáneo no encuentra una mirada uniforme a nivel mundial, y los órganos internacionales de tutela se encuentran prestando mucha atención a la evolución que experimentan las sociedades – lo que le ha permitido especialmente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicar la doctrina conocida como del “margen de apreciación” en numerosas oportunidades -.

El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas ha señalado que se entenderá por víctima toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente,

incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de actos u omisiones que constituyan una violación de la Convención Contra la Tortura. El término "víctima" también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima así como las personas que hayan sufrido daños al intervenir para socorrer a una víctima o para impedir su victimización⁸.

Por lo indicado, cabe concluir que la Ley se encuentra en línea con las concepciones más amplias y de mayor protección en materia de derechos humanos, y nuevamente en el tema bajo análisis, cabe señalar que desde el "*principio pro persona*" – uno de los elementos de la "*perspectiva pro persona*" – no solamente no pueden identificarse contradicciones con los estándares internacionales, sino que la previsión se alinea con los estándares más garantizadores.

Asimismo, y dentro de la previsión bajo estudio, es destacable señalar que las **medidas de rehabilitación** establecidas alcanzan tanto a las personas que acrediten haber padecido las violaciones a los derechos humanos que contempla la Ley 12/2016, como a sus familiares (art. 3.6). Ello sin duda se encuentra conforme y en línea con los postulados del derecho internacional de los derechos humanos, así como con la jurisprudencia internacional constante y consolidada en la materia dentro del sistema de la Organización de las Naciones Unidas como del Consejo de Europa.

IV.- Los principios de actuación establecidos en la Ley y los estándares internacionales

La norma contempla algunos principios de actuación – a aplicar por los poderes públicos vascos que intervengan en la aplicación de la misma – centrados en lo que denomina el **principio de solidaridad** para con las víctimas, como criterio

⁸ **Comité contra la Tortura:** Observación General N 3 (2012), cit. párr. 3.

rector general. Del mismo se desprende igualmente documentar con seriedad y rigor, promoviendo el reconocimiento institucional y social de las víctimas con miras a garantizar una reparación efectiva, aplicando las medidas previstas en la ley (art. 4.1).

Asimismo, se regulan expresamente los principios de *trato favorable* a las víctimas – a efectos de evitar su re victimización en el curso del procedimiento -, celeridad, colaboración institucional, y garantía de derechos de terceras personas (art. 5.2).

Las previsiones legales bajo estudio dan cuenta de una toma de posición pública a los efectos de cumplir acabadamente con el objeto de la norma, cooperando con las víctimas e intentando repararles debidamente. Desde el punto de vista del derecho internacional de la persona humana, el proceso de identificación de víctimas de violaciones a los derechos humanos y de reconocimiento de sus derechos a la reparación deben en todos los casos estar signados por una actuación pública responsable, empática y solidaria con aquellas, lo que se logrará plenamente si se aplican en la práctica los parámetros legislativos previstos.

Evitar la re victimización de aquellas personas que atravesaron por situaciones traumáticas de violaciones de derechos humanos ha sido siempre una preocupación de los órganos internacionales de tutela; La Ley 12/2016 está en línea con dicha inquietud.

Es dable destacar para ello, la estricta necesidad de poner la debida atención en que quienes lleven adelante la tarea concreta en los diferentes pasos – especialmente en la Comisión de Valoración - han de poseer la suficiente capacitación para cumplir debidamente con los principios de actuación fijados en la norma.

V.- El reconocimiento y la reparación prevista en la Ley 12/2016 a la luz del derecho internacional de la persona humana

El capítulo III de la Ley bajo análisis es central, y contempla aspectos relativos a la declaración de víctima, el reconocimiento público, el derecho a la verdad, y el derecho a la reparación; Todos ellos pueden ser analizados desde los regímenes de tutela de los derechos humanos y los estándares construidos a partir de la evolución de los mismos.

La norma identifica el derecho al reconocimiento público de la condición de víctima – una vez producida por el procedimiento respectivo a declaración de víctima -. Se pone el acento – de forma adecuada - en que la propia víctima puede elegir preservar su intimidad y consecuentemente que se la proteja debidamente a lo largo del proceso y posteriormente, sin afectar al derecho a la verdad ni otros derechos de terceras personas.

a) El derecho al reconocimiento público y las medidas de satisfacción

El *derecho al reconocimiento público* – de acuerdo a la previsión legislativa - compele a los poderes públicos vascos a impulsar medidas como actos, símbolos o elementos análogos, para promover el recuerdo y reconocimiento de las víctimas (ar. 6 de la Ley 12/2016).

La previsión se encuadra en el contemporáneo derecho internacional de las reparaciones por violaciones a los derechos humanos, claramente dentro de las llamadas “*medidas de satisfacción*” que forman parte de los estándares construidos, tal como han sido recogidos y sistematizados en la práctica de los órganos internacionales de tutela, en particular dentro del ámbito de la Organización de las Naciones Unidas⁹.

⁹ Puede observarse al respecto la Observación General N 3 del Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, y las Directrices sobre Reparaciones adoptadas por el Comité de Derechos Humanos (Human Rights Committee: CCPR/C/158), documento aprobado el 4 de noviembre de 2016.

Las medidas de satisfacción como reparaciones tienen por objeto el llevado a cabo de la acción pública del Estado para reconocer y asumir responsabilidad frente a la comunidad por la violación de derechos en perjuicio de la o las víctimas; asimismo, tiende a efectuar otras acciones que intenten reafirmar el recuerdo de las mismas; así, son comunes los ejemplos de memoriales o monumentos, imposición de nombres a calles o a otros espacios públicos como parques o plazas, e instituciones educativas; en ocasiones se procede al establecimiento de becas de estudio con el nombre de las víctimas, y se efectúan actos oficiales solemnes de reconocimiento de responsabilidad y pedidos de disculpas, etc.

El artículo 6 de la Ley 12/2016 otorga mandato de suficiente amplitud a los poderes públicos para cumplir con la disposición y puesta en práctica de medidas que puedan responder adecuadamente a los estándares internacionales en materia de medidas de satisfacción.

b) El derecho a la verdad

La Ley 12/2016 articula a través de varias acciones que se encuentran encomendadas a los poderes públicos vascos en diversas disposiciones, el ayudar a la realización del derecho a la verdad, a través de la cooperación con entidades identificadas que tienen por objeto de su trabajo la promoción de la memoria (art. 7).

El derecho a la verdad ya ha sido reconocido convencionalmente en algunos instrumentos internacionales contemporáneos de derechos humanos¹⁰, pero ello no quita que fuera consagrado previamente a nivel jurisprudencial por órganos internacionales de aplicación¹¹, e incluso se desprende de la más temprana

¹⁰ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006): Preámbulo y art. 24.2.

¹¹ Notablemente, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha integrado el derecho a la verdad al derecho general a la justicia dentro del Pacto de San José de

jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ¹².

El derecho a la verdad posee una dimensión individual y otra colectiva – correspondiente a la sociedad –; ambas perspectivas se complementan y no se excluyen.

En la Ley bajo análisis el abordaje se centra en un tópico esencial: el derecho de las propias víctimas y sus familias a la verdad – por un lado - y la remisión de los expedientes pertinentes al Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos – por el otro -.

Asimismo, es importante la previsión del artículo 7.2.b de la Ley 12/2016, que prescribe que si de los hechos bajo análisis pueden surgir actuaciones ilegales no prescritas penalmente, se envía la información pertinente a los tribunales y/o la administración competentes. De esta forma, y siempre respetando las garantías judiciales – ya que la Comisión de Valoración no posee funciones jurisdiccionales de tipo penal – la Ley igualmente brinda herramientas de actuación responsable para que se coopere con la realización del derecho a la justicia en el ámbito pertinente cuando ello es factible.

c) La reparación prevista desde los estándares internacionales

La Ley 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, focaliza la reparación concreta – una vez identificada la víctima - en dos aspectos: **la indemnización económica y la asistencia sanitaria** (como ha quedado indicado *supra*, las medidas de

Costa Rica, como surge de la sentencia del caso *Bámaca Velásquez contra Guatemala*, y otras posteriores emitidas por el Tribunal; (ver **Corte IDH**. Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*; Serie C No. 70; párr. 201).

¹² **Comité de Derechos Humanos**: *María del Carmen Almeida de Quinteros y otros vs. Uruguay*, dictamen de 21 de julio de 1983.

satisfacción se enuncian de forma muy general en la previsión normativa, y el proceso de identificación y determinación de víctimas y su derecho a la reparación, se centra en la compensación económica y la rehabilitación física y/o psíquica).

Las reparaciones pecuniarias son las primeras que se han consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente por virtud de la entrada en vigor del Convenio Europeo (1950), su marco jurídico de reparaciones¹³ y la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas históricamente se refieren a la “compensación” o “indemnización” en los casos de responsabilidad estatal derivada de la comprobación de violaciones a los derechos humanos, aunque no cuantifican el daño para derivar en montos concretos¹⁴. También es pacífica la jurisprudencia de órganos internacionales jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales de derechos humanos en torno a las indemnizaciones por daños materiales o daños inmateriales – mencionados a veces como daño moral, psíquico, psicológico, etc. -.

La Ley aprobada, por consiguiente, encaja sin dificultades en el punto bajo análisis, en los estándares internacionales previstos normativamente y desarrollados a nivel jurisprudencial, por los órganos internacionales de tutela de los derechos de la persona humana.

En otro de los aspectos relativos a las reparaciones, el artículo 11 de la Ley 12/2016 se refiere a medidas de “asistencia sanitaria”, lo que en realidad responde a las llamadas “medidas de rehabilitación” tal como se define en el derecho internacional de los derechos humanos.

¹³ Convenio Europeo de Derechos Humanos: artículo 41, satisfacción equitativa. Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa.

¹⁴ Muy tempranamente, ya desde la segunda comunicación resuelta, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas contempla dentro de la reparación el aspecto patrimonial, haciendo referencia expresa a la “compensación” (ver Ana María García Lanza de Netto v. Uruguay; dictamen de 3 de abril de 1980, párr. 17).

En los estándares contruidos a nivel internacional, las medidas de rehabilitación comprenden tanto tratamiento médico como psicológico o psiquiátrico –; la ley bajo estudio incluye expresamente también la asistencia psicosocial y psicopedagógica.

En el marco del Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos suele referirse a las cuestiones relativas a la rehabilitación en sus sentencias dentro del rubro de la reparación económica que hace a la “satisfacción equitativa”¹⁵.

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, por su parte, ha dispuesto en varias ocasiones medidas de rehabilitación que comprenden distintos aspectos; comenzando muy temprano en su jurisprudencia - la primera ocasión ha sido en el año 1979 -¹⁶; más adelante se ha referido a conceptos como “asistencia médica”, “tratamiento médico adecuado” o a “futuro”, y en relación a necesidades físicas o psicológicas, e incluso psiquiátricas¹⁷ y oftalmológicas¹⁸.

Por su parte, es interesante la jurisprudencia del Comité contra la Tortura, en la que se muestra algunos casos en que se dispone expresamente el otorgamiento de medidas de rehabilitación médica¹⁹. En su Observación General N 3 el Comité contra la Tortura explicita a la rehabilitación dentro del concepto de reparación²⁰.

Por el espíritu de la norma bajo análisis, y el objeto de la misma, se entiende que las medidas de asistencia psiquiátrica han de estar igualmente comprendidas en la aplicación de la Ley 12/2016; por otro lado, al aplicar la Ley a casos de

¹⁵ Por ejemplo, en la sentencia *Z. vs Reino Unido* (2002) el Tribunal Europeo se refiere a los gastos médicos.

¹⁶ **Comité de Derechos Humanos**: comunicación 63/1979, *Violeta Setelich v. Uruguay*; dictamen de 28 de octubre de 1981, párr. 21.

¹⁷ **Comité de Derechos Humanos**: *R.S. v Trinidad y Tobago*, Comunicación 684/1996, dictamen de 2 de abril de 2002, párr. 9.

¹⁸ **Comité de Derechos Humanos**: *Engo v. Camerún*; comunicación 1397/2005, dictamen de 22 de julio de 2009, párr. 9.

¹⁹ Ver por ejemplo, **Comité contra la Tortura**: Comunicación 257/2000 (*Bulgaria*).

²⁰ **Comité contra la Tortura**: Observación General N 3 (2012), cit. párr. 2.

violaciones a la integridad sexual, resulta imprescindible que las entidades que presten la asistencia prevista en las disposiciones normativas, tengan personas con experticia y debida capacitación en materia de género.

La asistencia psicológica, psicosocial o psicopedagógica se extiende conforme a la Ley 12/2016, a las personas beneficiarias que puedan haber sufrido daño psíquico – que en general se presume en términos de prueba ante los órganos internacionales de derechos humanos – frente a la violación de derechos como la vida o la integridad que sufre una persona querida.

Resulta, consecuentemente, perfectamente compatible lo previsto a nivel de rehabilitación por la Ley 12/2016 bajo análisis, con los estándares internacionales de tutela de derechos humanos.

VI. Las normas procesales previstas en la Ley a los efectos de la identificación y reconocimiento de la condición de víctimas, y el otorgamiento de las reparaciones respectivas.

El procedimiento de tipo administrativo establecido por la Ley prevé un mecanismo ágil de iniciación del trámite (art. 13), sin requisitos burocráticos excesivos o que generen dificultad; la instrucción se lleva adelante por una Comisión de Valoración que no solamente recibirá pruebas sino que tiene facultades de oficio para disponer otras medidas a efectos de merituar debidamente el crédito de los hechos alegados; dichas medidas son lo suficientemente amplias (art. 14) para cumplir adecuadamente el cometido de la disposición, y la previsión normativa cierra con una cláusula de salvaguardia por la cual la Comisión de Valoración podrá llevar a cabo cuantas actuaciones estime precisas en orden al mayor esclarecimiento de los hechos en cuestión y a una mejor resolución de la solicitud presentada (art. 14.3).

También por disposición de la Ley 12/2016 se prevé la participación de peritos forenses, y luego de la producción completa de la prueba pertinente la Comisión

de Valoración efectuará un informe motivado; lo que se eleva para la resolución de parte de quien sea titular de la Secretaría General o Viceconsejería del Gobierno Vasco competente en materia de derechos humanos (art. 15).

El conjunto del procedimiento previsto demuestra celeridad, facultades de valoración de prueba, salvaguardias adecuadas – incluida la motivación del dictamen que constituye un resguardo para las personas peticionarias contra posibles arbitrariedades -. Ello sumado a que los principios de actuación y otros rectores - enumerados en el artículo 4 de la Ley 12/2016 -, permiten concluir que se responde adecuadamente a los presupuestos que hacen a una investigación rápida y eficaz a los efectos de determinar reparaciones, toda vez que las actuaciones no constituyen instancias de tipo penal o sancionatorias a nivel disciplinario. Por consiguiente, las reglas de procedimiento son de perfecta y rigurosa compatibilidad con los estándares de derechos humanos que rigen en la materia.

La Composición de la Comisión de Valoración, su constitución y funcionamiento tal como se encuentran previstas en la Ley 12/2016 no merecen objeción desde la perspectiva del derecho internacional de la persona humana; las personas peticionarias tienen incluso la posibilidad de recusar a una o más de las personas que integren dicho órgano si consideran que hay motivos válidos para excluirles del análisis y valoración de los hechos.

VII. El capítulo sobre las obligaciones para las personas beneficiarias

Los artículos 19 y 20 de la ley 12/2016 establecen, por un lado determinadas obligaciones para las personas beneficiarias que resultan pertinentes; las medidas dispuestas en relación a supuestos de incumplimiento de las condiciones y requisitos – art. 20 – resultan de toda lógica y no ameritan objeciones desde los estándares que hacen a la tutela internacional de los derechos humanos.

VIII.- La determinación de la responsabilidad Estatal; criterios, naturaleza, las previsiones en la materia de la Ley 12/2016 y el derecho internacional

El presente capítulo del Estudio se encuentra – a efectos pedagógicos - dividido en cuatro acápites, a saber: naturaleza de la responsabilidad del Estado por violación a los derechos humanos y del deber de reparar las mismas; el cumplimiento de las obligaciones internacionales a nivel interno; la participación del Estado en los hechos para la determinación de la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos; y la relación de la determinación de la responsabilidad Estatal por violación a los derechos humanos con los procesos penales.

a) Naturaleza: responsabilidad objetiva y regida por el derecho internacional

El establecimiento y la determinación de la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos en el derecho internacional es de tipo **objetiva**.

Así, comprobado el hecho atribuible al Estado derivado de su acción u omisión surge automáticamente la responsabilidad internacional del mismo, sin necesidad de prueba alguna respecto de aspectos tales como la intencionalidad u otros factores subjetivos, ni de que se comprueben responsabilidades penales en los casos en que dichos hechos pudieran implicar la comisión de uno o más delitos.

De acuerdo a los desarrollos generados en la materia históricamente, pero principalmente desde el fin de la segunda guerra mundial (los cuales no se detallan expresamente por exceder las pretensiones del trabajo presente), la responsabilidad por violación a los derechos humanos – y su consiguiente deber de reparación con las obligaciones que éste conlleva – **son de naturaleza**

internacional, surgen del derecho internacional y con toda lógica se prescriben por las reglas de este último.

Las medidas que se dispongan para remediar las violaciones una vez constatadas las mismas, en conjunto ***deben responder al cumplimiento del principio de reparación integral***; lo cual puede incluir medidas de restitución de derechos, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, y medidas de reparación pecuniaria del daño material y/o inmaterial causado.

Ello se desprende de reglas adoptadas dentro de la Organización de las Naciones Unidas y de la actuación de los órganos internacionales de tutela. Así, los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparación hacen mención a una ***reparación plena y efectiva***, en las formas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición²¹.

En la segunda de las dimensiones indicadas, el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado en la misma línea que el concepto amplio de reparación abarca la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición y se refiere a todas las medidas necesarias para obtener reparaciones por el incumplimiento de la Convención²².

Y en igual dirección, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas señala que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entraña por lo general una indemnización adecuada, y que cuando procede, la reparación puede entrañar entre otras la restitución, la rehabilitación y medidas de satisfacción, como apologías públicas,

²¹ Naciones Unidas: Asamblea General: Resolución 60/147; cit. párr. 18.

²² Comité contra la Tortura: Observación General N 3 (2012), cit. párr. 2.

memoriales públicos, garantías de no repetición y cambios en las leyes y las prácticas pertinentes²³.

Naturalmente, toda esa batería de medidas se ajusta para su aplicación concreta y específica al caso o casos bajo análisis, de acuerdo a las circunstancias y en cada oportunidad.

A nivel regional europeo, si bien como ha sido señalado *supra* el Convenio Europeo de Derechos Humanos se refiere en su disposición respecto de las reparaciones al concepto de “satisfacción equitativa”, lo que ha sido traducido en la jurisprudencia fundamentalmente como indemnización económica, en el marco del sistema de supervisión del cumplimiento de las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité de Ministros del Consejo de Europa se ha referido a otra serie de medidas²⁴.

Por ello, puede colegirse que el concepto de “reparación integral” en el derecho internacional de los derechos humanos, se encuentra consolidado tanto en el plano de la Organización de las Naciones Unidas como en las entidades regionales.

Como fuera indicado anteriormente en el presente dictamen, la Ley 12/2016 focaliza las medidas de reparación que prescribe en indemnización (vertiente pecuniaria) y de rehabilitación (asistencia médica y/o psicológica); determina aunque por fuera del procedimiento establecido, la facultad de los poderes públicos de llevar adelante acciones que responden al concepto de medidas de

²³ **Comité de Derechos Humanos:** Observación General N 31 (2004): La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto: párr. 16.

²⁴ En efecto, el Comité de Ministros se refiere a “ejecución integral de las decisiones”, y hace recomendaciones de medidas diversas como revisión de procedimientos, traducción de las decisiones a diversas lenguas no oficiales del Consejo de Europa, formación de agentes y personas que cumplen funciones públicas, modificación de disposiciones legislativas, etc. Véase al respecto el Informe Anual 2015 del Consejo de Europa. Asimismo, un estudio especializado detalla estos procesos europeos en busca de la “reparación integral” (**Lambert Abdelgawad, Elisabeth:** “L’*exécution des arrêts de la Cour Européene des Droits de l’Homme*”, 2e Édition, Dossiers sur les droits de l’homme N 19; Conseil de l’Europe, 2008, puede consultarse en particular las páginas 27 a 31.

satisfacción, y otros hechos para coadyuvar al cumplimiento del derecho a la verdad.

Tal como se desprende lógicamente de los dos párrafos precedentes, la norma se encuadra con claridad dentro de los estándares internacionales más avanzados en materia de reparaciones por hechos que impliquen violaciones a los derechos humanos.

b) El cumplimiento de las obligaciones internacionales en el orden interno

Un principio básico del derecho internacional es el que señala que un Estado no puede alegar su derecho interno para incumplir con las obligaciones internacionales, las que deben cumplirse de buena fe y en consonancia con el objeto y fin de los instrumentos que vinculan a los Estados que han ratificado o adherido a los mismos.

Dicha norma, histórica en el derecho de gentes y constitutiva de uno de los pilares sobre los que se sostiene la efectividad de dicho orden jurídico, tiene asimismo raigambre consuetudinaria – derivada del ya citado principio de buena fe – y también convencional²⁵.

Igualmente, el *deber de garantía* que representa una de las obligaciones generales que surgen de los tratados de derechos humanos, determina que los Estados deben *tomar las medidas legislativas y de cualquier otro carácter* – administrativo, judicial, etc. - para cumplir con las disposiciones convencionales, es decir para aplicarlas debidamente en el plano interno y generar el efecto útil de las mismas²⁶.

²⁵ Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969). España adhirió a dicho instrumento por instrumento depositado el 2 de mayo de 1972.

²⁶ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). España es parte en el mismo desde el 27 de abril de 1977. Artículo 2 de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984). España es parte en el mismo desde el 21 de octubre de 1987.

La organización interna del Estado – unitario, federal, confederal, etc. – tampoco puede ser argumentada como impedimento para incumplir con las disposiciones internacionales²⁷, y **los deberes de respeto y de garantía** – con las obligaciones de tomar las medidas adecuadas - ***involucran a todos los poderes públicos de todas las estructuras internas.***

Por eso la Ley 12/2016 bajo análisis representa una cabal demostración práctica de un poder público – parlamento de una Comunidad Autónoma - que asume de forma debida las obligaciones de garantía respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos – que como queda dicho le son propias, como a todos y cada uno de los poderes públicos - , a través del establecimiento de un mecanismo para proceder a la reparación de violaciones producidas a los mismos.

c) La participación del Estado en los hechos a los efectos de que surja su responsabilidad por violación a los derechos humanos y el consiguiente deber de reparar

El surgimiento de la responsabilidad del Estado por violación a los derechos humanos puede ser la consecuencia de la acción de cualquiera de los órganos del mismo, personas que actúen bajo su aquiescencia, o particulares cuando lleven adelante los hechos en el marco de la falta de cumplimiento del deber de debida diligencia de parte del Estado; así lo han señalado en jurisprudencia constante los órganos cuasi jurisdiccionales y judiciales que resuelven asuntos de derechos humanos aplicando los tratados en la materia que han sido adoptados tanto en la Organización de las Naciones Unidas como en el propio Consejo de Europa a nivel regional.

Como ya fuera indicado anteriormente, nada obsta que a nivel interno los Estados decidan asumir responsabilidad por hechos que vayan más allá de estos

²⁷ Con claridad meridiana el artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reza: “Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.

parámetros, conforme al principio y la hermenéutica “*pro persona*” que informa a todo el régimen internacional de tutela de los derechos humanos.

De todas formas, la previsión legislativa bajo estudio se enmarque perfectamente dentro de los estándares establecidos por el derecho internacional de la persona humana, ya que para que proceda la determinación de la condición de víctima y la consiguiente reparación, se requiere que en los hechos haya existido participación de personal funcionario público en el ejercicio de sus funciones o fuera de las mismas, o particulares que actuaban en grupo o de forma aislada, individual o incontrolada (art. 2.b de la Ley 12/2016) .

d) El proceso de determinación de la responsabilidad por violación a los derechos humanos; relación con el derecho penal

Los procesos para la identificación de la responsabilidad del Estado por violación de los derechos humanos tienen su propia lógica y determinan mecanismos que no poseen ninguna relación ni se encuentran ligados de forma alguna a juicios o procedimientos penales, ni tan siquiera a resultados que puedan arrojar estos últimos.

Es más, la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos puede surgir de hechos que no impliquen necesariamente la comisión de delitos – como por ejemplo la sanción de una ley que pueda resultar incompatible con obligaciones establecidas en instrumentos internacionales de los que el Estado sea parte -.

Ahora bien, es factible que un hecho delictivo implique asimismo a nivel técnico una violación de derechos humanos; los procesos de la determinación de la responsabilidad del Estado y la substanciación de procedimientos penales operan por vías completamente diferentes y la una no pre condiciona en absoluto a la otra.

Hay innumerables ejemplos de decisiones en jurisdicciones internacionales – incluidos casos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos – por los que se ha determinado la responsabilidad del Estado por violaciones de derechos humanos, la identificación de víctimas y la determinación de reparaciones, aunque no existan condenas o investigaciones penales iniciadas o finalizadas.

De hecho, las instancias de determinación de la responsabilidad internacional del Estado no son jurisdicciones penales ni pueden atribuir responsabilidad penal a persona alguna – ello estaría en contradicción con garantías penales que hacen al debido proceso y existen en los instrumentos internacionales de derechos humanos que regulan derechos civiles y políticos -.

La lógica de ambos tipos de procedimientos es bien diferente; en los procesos de identificación de la responsabilidad del Estado por violación a los derechos humanos – por ejemplo – no existe la presunción de inocencia que impera en cualquier procedimiento elemental de tipo penal o disciplinario.

Existen asimismo numerosos casos en la jurisprudencia de los órganos internacionales por los que se ha determinado la responsabilidad del Estado y en el plano interno no pueda avanzarse en investigaciones de tipo penal por falta de identificación de los autores de los hechos, o porque de la aplicación de los regímenes procesales penales, pueda operar la prescripción.

En general, cuando un órgano internacional establece la responsabilidad del Estado por violación de los derechos humanos no dispone medida alguna en el plano penal, sino que dentro de las medidas que determina, establece que el Estado - a nivel interno – debe realizar la investigación penal y el juzgamiento de las personas presuntamente responsables -. Naturalmente el resultado de dichas actuaciones penales no está condicionado por la resolución internacional, ya que operan todas las garantías del derecho penal como la tipicidad, presunción de inocencia, etc. por lo que es incluso probable que al Estado se le atribuya responsabilidad internacional y un proceso penal conectado con dichos hechos no finalice con la condena de las personas sospechadas.

Lo indicado anteriormente es avalado por la posición constante de los órganos internacionales de tutela respecto del tema bajo análisis; así, el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas ha destacado que una persona será considerada víctima con independencia de que el autor de la violación haya sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado²⁸.

Es destacable y valorable en la propia línea argumentativa la disposición adicional sexta de la Ley 12/2016 que indica la aplicación de la misma sin que exista la necesidad ni preciso establecer una relación concreta de culpabilidad sobre los hechos.

Consecuentemente, la Ley 12/2016 cumple de forma adecuada todos los estándares internacionales en la materia; de ninguna de sus disposiciones pueden colegirse facultades de determinación de la responsabilidad penal a persona alguna por la comisión de delitos; y sus actuaciones no condicionan resultado penal alguno.

Es más, en un claro esfuerzo por evitar toda posible confusión – e incluso más allá de lo que los estándares internacionales determinan - la disposición establecida en el artículo 14.5 de la norma bajo análisis expresamente señala que si existen causas judiciales o administrativas abiertas, se suspenderá el procedimiento hasta que las decisiones respectivas queden firmes. Asimismo, el artículo 2.b prescribe que si la Comisión de Valoración considera que del contenido del expediente que se encuentra examinando pudiera desprenderse alguna actuación ilegal no prescrita penalmente, la comunicará a los tribunales competentes y , en su caso, a la administración competente.

La remisión de el expediente por la Comisión de Valoración a las instancias penales pertinentes – llegado el caso -, está también en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado: el Comité de Derechos Humanos de la organización de Naciones Unidas indicó que la reparación también comprende

²⁸ **Comité contra la Tortura:** Observación General N 3 (2012), cit. párr. 3.

en su caso el sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de derechos humanos²⁹.

De todas formas, las disposiciones analizadas muestran a las claras que el procedimiento no toca ningún aspecto relativo a la realización de investigaciones de acciones penales ni mucho menos la sanción de las mismas o atribución de responsabilidad alguna; por lo que no puede colegirse que haya atribuciones de tipo penal para la Comisión de Valoración ni ninguna otra instancia que participa en el proceso determinado por la Ley 12/2016 – de naturaleza eminentemente administrativa – que se enfoca en la asunción de la responsabilidad del Estado, la determinación de la condición de víctima y la posterior asignación de las reparaciones por violaciones a los derechos humanos.

IX.- Las decisiones de órganos internacionales sobre el deber de reparación a las víctimas, en relación a España

Como ya se señalara *supra*, el deber de reparación es un principio que surge automáticamente en el derecho internacional de los derechos humanos, como producto de la violación o las violaciones cometidas. Sus criterios, emanan del instituto de la responsabilidad internacional, un cuerpo jurídico con asentamiento bien firme en el derecho de gentes convencional y consuetudinario.

Asimismo, los órganos internacionales que supervisan la aplicación de los instrumentos de derechos humanos en los diferentes procedimientos y mandatos que poseen, de forma constante hacen saber a los Estados que, para cumplir acabadamente sus obligaciones convencionales, una violación identificada genera el derecho automático para la víctima o las víctimas - y el consecuente deber para el Estado - respecto a proceder a la debida reparación integral.

²⁹ **Comité de Derechos Humanos:** Observación General N 31 (2004), cít. párr. 16.

Es pertinente, a los efectos del estudio que se lleva adelante para la elaboración del presente dictamen, señalar que el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas³⁰ ha indicado en las observaciones finales que emanaron del examen sobre el sexto informe periódico de España, su preocupación ante las dificultades que encuentran las víctimas para obtener reparación y una indemnización adecuada, por lo que señaló la necesidad de intensificar los esfuerzos para garantizar que las víctimas de la tortura y malos tratos obtengan una indemnización justa y adecuada, así como la rehabilitación más completa posible. A tal punto el Comité contra la Tortura ha resaltado la importancia de este tema, que le ha solicitado al Estado la recopilación de datos y facilitación en el próximo examen, sobre los casos y tipos de indemnización concedida³¹.

La necesidad de la plena aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos en el orden interno fue motivo de énfasis en el examen del sexto informe periódico respecto a España, por parte del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, quien indicó en sus observaciones finales al Estado parte que debe garantizar el pleno cumplimiento, en el ordenamiento jurídico nacional, de las obligaciones que le impone dicho instrumento, y que a ese fin, debe tomar las medidas correspondientes, incluyendo medidas legislativas si fueren necesarias, para garantizar la plena aplicación del Pacto³²; específicamente en relación a la reparación debida a las víctimas de diferentes violaciones a los derechos humanos, el Comité señala que el Estado debe asegurar que éstas reciban una reparación adecuada que incluya servicios de salud y rehabilitación³³.

Surge como evidente que la Ley 12/2016 bajo análisis no solamente resulta compatible con las exigencias emanadas del derecho internacional sino que van

³⁰ Órgano que aplica la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

³¹ **Comité Contra La Tortura:** Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España. CAT/C/ESP/CO/6, de 29 de mayo de 2015, párr. 20. Reparación y rehabilitación de las víctimas de tortura.

³² **Comité de Derechos Humanos:** Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España. CCPR/C/ESP/CO/6, de 20 de julio de 2015, párr. 5.

³³ *Ibidem*, párr. 14.

en el camino indicado por las normas que componen dicho ordenamiento jurídico y las decisiones supracitadas de los órganos que las aplican; ha de notarse el énfasis que ambos Comités de Naciones Unidas ponen en la indemnización – compensación económica – y la rehabilitación debida; que precisamente son las medidas sobre las que focaliza – aunque no sean las únicas – el campo de acción de la Ley 12/2016.

X.- Consideraciones Finales

La Ley 12/2016 en su conjunto va en la dirección indicada por el derecho internacional, por los órganos internacionales de tutela y por los estándares construidos en materia de reparaciones a víctimas de violaciones a los derechos humanos.

El propio objeto y fin de la norma analizada, desde un examen teleológico, muestra consonancia con dichas normativa y decisiones internacionales; las violaciones a los derechos humanos a las que se pretende reparar con la puesta en práctica de la Ley son hechos que encuentran consistente jurisprudencia internacional armónica con la previsión legislativa.

La jurisdicción, el marco temporal, las personas beneficiarias, los principios de actuación y el procedimiento establecido en la Ley 12/2016 cumplen con las exigencias determinadas en las normas y dictámenes de órganos internacionales en materia de reparación.

Las medidas de reparación previstas por la Ley 12/2016, tanto en la habilitación a medidas de satisfacción de parte de los poderes públicos, como en el procedimiento específico que hace al objeto de la Ley – indemnización y rehabilitación – coadyuvan al cumplimiento del derecho a la verdad y se alinean con la “reparación integral”, principio por excelencia para el abordaje de violaciones a los derechos humanos conforme a la jurisprudencia constante a nivel mundial y regional.

Es igualmente indudable que la Ley se encuadra a cumplir con dictámenes y observaciones específicas que no solamente emanan del derecho internacional general, sino de obligaciones que emergen de decisiones internacionales concretas respecto de España. Por ello, no cabe duda que la plena vigencia y sin reserva de la Ley 12/2016, y su debida aplicación conforme al objeto y fin de la misma, será objeto de valoración muy positiva de parte de los órganos internacionales de supervisión de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.