



**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y
SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA
LA ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS
DEL TERRORISMO Y DE CREACIÓN DEL
CENTRO DE ESTUDIOS
EXTREMEÑOS PARA LA PAZ.**

Dictamen 1/05

DICTAMEN 1/05

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO Y DE CREACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS EXTREMEÑOS PARA LA PAZ.

I) ANTECEDENTES

El pasado día 18 de enero de 2005, se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Bienestar Social, en nombre del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera dictamen, en el plazo más breve posible, sobre:

**“El Anteproyecto de Ley de Medidas para la Asistencia y Atención a las
Víctimas del Terrorismo y de Creación del Centro de Estudios Extremeños
para la Paz”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este dictamen por la Comisión Permanente, y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día 25 de febrero de 2005 ha acordado aprobar por *UNANIMIDAD* el siguiente

DICTAMEN

DICTAMEN 1/05

II) ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen, según se desprende del estudio de su Exposición de Motivos y del análisis del texto dispositivo, viene a sumarse a la corriente social y normativa que rinde testimonio de reconocimiento y persigue el trato favorable de las víctimas de actos terroristas, en aras contribuir a la solidaridad que la sociedad les debe. Para ello y partiendo de la consideración de que las indemnizaciones y compensaciones por los daños corporales y materiales que producen los atentados y acciones terroristas a quienes las padecen quedan suficientemente garantizadas por la regulación estatal vigente -de la que hace un pormenorizado detalle que ocupa más de la mitad de la parte expositiva del anteproyecto que dictaminamos- entiende conveniente abundar normativamente en el aspecto asistencial y de atención a las referidas víctimas del terrorismo y, sobre todo, contribuir a la concienciación de que en un estado democrático como en el que España se constituye, la natural divergencia ideológica se dirime desde el respeto al contrario y a los valores de convivencia, tolerancia y libertad, creando para ello el que llama Centro de Estudios Extremeños para la Paz.

A estos dos propósitos se encaminan los veintisiete preceptos sin rúbrica que contiene esta norma, distribuidos en tres títulos, el segundo de los cuales se subdivide en capítulos -y en secciones el primero de ellos-, y que termina con dos disposiciones finales que, respectivamente, habilitan al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura a dictar las disposiciones precisas para su desarrollo y ejecución, y disponen su inmediata entrada en vigor.

El Título I, que consta de cuatro artículos, recoge la finalidad de la Ley, la creación del Centro de Estudios Extremeños para la Paz, define en un enjundioso artículo 3 la condición de beneficiario de las medidas que luego desgrana la norma, y describe sucintamente en su último artículo el procedimiento para tener acceso a las mismas.

DICTAMEN 1/05

El más extenso es el Título II, que abarca los artículos 5 a 23, ambos inclusive, y en el mismo se detallan, en sendos capítulos, cada una de las medidas de asistencia y atención que prevé la norma para quienes han sido directamente víctimas de actos de terrorismo o de hechos perpetrados por personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana, así como para los demás beneficiarios de aquéllas. A saber, medidas de carácter asistencial, educativo, laboral, económico, fiscal, formativo y asociativo.

Por último, el Título III también consta de cuatro artículos y en cada uno de ellos, respectivamente, se crea -con la condición de permanente- el Centro de Estudios Extremeños para la Paz y se designa a su director (Art. 24), se fija su sede y cuál deberá ser su estructura (Art. 25), se definen los objetivos generales de este organismo (Art. 26), y dispone que éste cuente con la colaboración y medios que las distintas Consejerías pongan a su disposición (Art. 27).

Respecto de las Disposiciones Finales, como ya adelantábamos, la Primera autoriza al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo y ejecución, y la Segunda ordena su inmediata entrada en vigor.

III) VALORACIONES

1) De carácter general

Aunque en la Exposición de Motivos se refieren las circunstancias que hacen necesaria o conveniente promulgar esta norma y no el título jurídico competencial que habilita a la Comunidad Autónoma de Extremadura para regular esta materia, este Consejo Económico y Social de Extremadura entiende que se realiza esta iniciativa legislativa de forma adecuada y al amparo de título competencial bastante, fundamentalmente, de lo previsto en el artículo 7º.1.20 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que reconoce la competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma

DICTAMEN 1/05

en materia de asistencia y bienestar social; y también amparándose en otros preceptos del mismo texto legal como el artículo 7º.1.2, referido a la competencia sobre vivienda; el artículo 7º.1.10 sobre el fomento del desarrollo económico de nuestra región; o los apartados 4 y 12 del artículo 8º, sobre competencias en materia de sanidad e higiene, respectivamente; o el artículo 9º.2, relativo a la función ejecutiva en materia de asociaciones, entre otros títulos competenciales estatutariamente asumidos por Extremadura.

Entendemos además que ésta es una iniciativa legislativa lamentablemente oportuna por cuanto en su ánimo, de alguna manera, está el propósito de rendir tributo y el de respaldar el reconocimiento y la respuesta moral que nuestra sociedad se ha visto en la necesidad de ofrecer, en los últimos años, a quienes han sufrido directamente en su persona, en la persona de sus seres más queridos o en su patrimonio, las consecuencias de las actitudes violentas e intolerantes en que se manifiesta este fenómeno diverso que constituye el terrorismo.

El mero propósito declarado en la norma es, en sí, digno de la mejor consideración de este Consejo Económico y Social de Extremadura, máxime si, como se apunta en el último párrafo de la Exposición de Motivos del anteproyecto que se nos somete a dictamen, el arma con el que se pretende combatir y erradicar las actitudes que usan de la violencia como forma de solucionar las naturales diferencias, no es otro que el del convencimiento social a través de la formación en la defensa de los derechos humanos, los derechos y libertades constitucionales y los valores democráticos.

Es loable, también que esta finalidad última se acompañe de todo un elenco de medidas asistenciales y de atención a las víctimas del terrorismo que persiguen completar y ampliar, en los diferentes ámbitos competenciales asumidos por la Comunidad Autónoma de Extremadura, las ya existentes a nivel estatal y de otras comunidades.

Sobre este credo ilusionante, sin embargo, se proyecta la sombra de lo que puede quedar en meras declaraciones programáticas que quizá no logren las altas metas que se

DICTAMEN 1/05

proponen. Y en el caso concreto de este anteproyecto que comentamos, existen dos circunstancias de las que va a depender que se disipen, como es deseable, los temores manifestados más arriba. A saber:

Primera.- La virtualidad y efectividad de las medidas y programas concretos que se diseñen y lleven a cabo, sobre las que difícilmente podemos ahora opinar ya que, si bien es cierto que en numerosas ocasiones a lo largo del texto normativo que comentamos queda patente el propósito del legislador de distinguir a las víctimas de atentados y tratarlas de modo privilegiado por causa del mal injustamente sufrido y de la necesidad de que nuestra sociedad así se lo reconozca, no es menos cierto que sólo se mientan las medidas a adoptar y se difiere su aplicación a la ulterior actuación y reglamentación de las unidades administrativas correspondientes, a las cuales -actuaciones y reglamentaciones administrativas- habrá que estar para evaluar el éxito o fracaso de las mismas.

Se habla así de “las **especiales** necesidades de este colectivo” -refiriéndose a las víctimas de actos terroristas- (Art. 1.1), de que “podrán ser objeto de **especial** atención” y de “programas sanitarios **específicos**” (Art. 5.1), de “atención psicopedagógica **específica**” (Art. 7.1), de “**programas concretos**” que se llevarán a cabo (Art. 7.2), de “seguimiento **específico**” y “asistencia **especializada** y adecuada” (Art. 8.1), de “**programas concretos**”, nuevamente, a realizar en este caso por los Servicios Sociales de Base (Art. 8.2), de “programas de formación **específicos**” (Art. 9), de “asesoramiento ... individualizado” (Art. 11.1), de “tratamiento **específico** a las víctimas” en los programas de inserción laboral (Art. 12.1), de sus “necesidades **especiales** en materia de vivienda” (Art. 15.1) y de la “realización de cursos **específicos** dirigidos al personal ... que atienda a las víctimas” (Art. 18.1). Sin embargo y pudiendo hacerlo -quizás-, en otras tantas ocasiones, en lugar de plasmar las actuaciones concretas que refiere, condiciona su realización a “las partidas que se determinen anualmente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma” (Art. 2.3), a que “los profesionales ... -de los equipos multidisciplinares- podrán recibir la formación complementaria necesaria” (Art. 6.2), a que se adopten “las medidas que estime pertinentes” (Art. 7.3), a quien “establecerá los criterios de actuación necesarios” (Art.

DICTAMEN 1/05

8.3), “arbitrando los medios necesarios” (Art. 9) y “adoptando aquellas medidas dirigidas a posibilitar” (Art. 11.1), remitiéndose a que “el SEXPE adoptará las medidas oportunas” (Art. 12.1), a que “se realizarán las actuaciones necesarias” (Art. 12.2), a que “reglamentariamente se determinará las actuaciones a financiar” (Art. 14.2), a que la Consejería competente en materia de vivienda “adoptará las medidas necesarias” (Art. 15.1) o que el Plan de Formación de la Junta de Extremadura “contemplará la realización de cuantos cursos o seminarios se estime procedente” (Art. 20.2), se condiciona a que tendrá lugar “en los términos que se establezcan reglamentariamente” (Art. 21.3), o que “se determinarán reglamentariamente” (Art. 24) y para todo lo cual se habrán de “dictar cuantas disposiciones sean necesarias” (D. Final Primera).

Segunda.- Existe tan gran vaguedad e imprecisión a la hora de definir el alcance de las medidas de asistencia y atención en los marcos personal y temporal, sobre todo, que la duda a que hacíamos mención arriba se nos hace más patente. Ello, máxime, si se considera que no se prevé modulación alguna en esta norma para la prestación de las referidas ayudas atendiendo a las circunstancias concretas del caso o de la persona afectada, que pueden llegar a ser tan diversas como escasos siempre son los recursos.

Adviértase, por un lado, que no existe ninguna acotación en el tiempo -en la historia- sobre los actos violentos llevados a cabo por personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana. Pensemos por un instante cuántas víctimas podrían computarse en la última guerra civil ocurrida en España. (Téngase en consideración que se desciende hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad).

Obsérvese por otro lado que, el último apartado del artículo tercero del anteproyecto que se somete a dictamen de este Órgano Consultivo, permite convertir en beneficiarios de las ayudas y servicios que esta norma recoge, de modo sucesivo o simultáneo, a un sinnúmero de individuos que hubiesen convivido con la víctima -y dependido de ella- durante los dos años inmediatos anteriores a la fecha del acto causante. Podrían ponerse gran cantidad de ejemplos que difícilmente encontrarían

DICTAMEN 1/05

justificación legal o de trato privilegiado por mantener la referida relación con la víctima de un acto de estas características. Vr. gr., serían sucesivamente beneficiarias la persona o personas que convivieron en régimen de dependencia con la víctima y luego la abandonaron -o fueron abandonadas por ésta- y quienes pasan a convivir con la víctima en su nueva unidad familiar. Simultáneamente, podrían ser beneficiarios quienes conviviesen en régimen de cualquier fórmula múltiple de cohabitación, con independencia del género de los convivientes. Del mismo modo se puede beneficiar a un incontable número de individuos con el uso circunloquio “o persona que conviva con la misma (refiriéndose a la víctima) de forma permanente con análoga relación de afectividad” (Art.3.1.1), al margen de su parentesco o estado civil, lo cual extiende los beneficios sociales que esta ley contiene más allá de la condición de pareja de hecho. (Véase el artículo 11 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de Extremadura.)

También y sin ánimo de agotar las posibles situaciones indeseadas por el legislador, podría considerarse la conveniencia, o no, de ofrecer una atención psicopedagógica específica y continua a un alumno al margen de que la necesite; o de que un familiar de una víctima del terrorismo de hasta el segundo grado por consanguinidad, mayor de edad y que no precisase ningún cuidado o guarda, pueda acceder en condiciones privilegiadas a un programa de empleo, o al disfrute de una deducción fiscal que en el futuro pueda establecerse. Ello podría obviarse circunscribiendo los beneficiarios a sólo aquellos que por indicación facultativa lo precisaran; o que convivieran con la víctima, hasta una determinada edad o con rentas inferiores a la que se determine. Qué duda cabe que la aplicación de la norma, en su día, por las unidades administrativas que tengan encomendada la labor de gestionar estas medidas de asistencia y atención a que se refiere esta norma velarán por la adecuada y justa aplicación de las mismas, pero tampoco debemos olvidar el riesgo que siempre conlleva la aplicación concreta de normas insuficientemente precisadas por el Legislador.

En relación con esta segunda circunstancia pues, hemos de concluir que convendría, no obstante el esfuerzo realizado -insistimos-, reconsiderar el alcance que

DICTAMEN 1/05

se pretende dar a estos beneficios que contiene el anteproyecto que comentamos y quiénes deban ser con más precisión los destinatarios de los mismos. (Entendemos que es prueba de esta indefinición la excepción al artículo 3.1.1 b) y c), y 3.2.3 que se contiene en el artículo 17 del mismo texto normativo: las deducciones fiscales a quien tenga la condición de familiar de la víctima no alcanzan más allá del hijo -o hijo conviviente-, ni de la pareja de hecho, según los casos.)

Por último es de agradecer, en cuanto ello facilita sobremanera la labor de análisis y el ulterior debate sobre el texto a dictaminar en cumplimiento de nuestras funciones, el hecho de que conforme a lo establecido en los artículos 69.1 y 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura este Anteproyecto de Ley venga acompañado del Informe de Tabla de Vigencia de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudiesen resultar afectadas, del informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, de la Memoria Económica conteniendo la estimación del coste a que dará lugar, del Informe de Impacto de Género emitido por el Instituto de la Mujer de Extremadura, del informe de la Consejería de Presidencia sobre distribución competencial y del Informe del Gabinete Jurídico.

Finalmente este Consejo Económico y Social de Extremadura agradece la presencia del Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura, don Herminio Carrasco Pino, quien en su comparecencia del pasado día 31 de enero de 2005 nos explicó los objetivos y líneas fundamentales de este Anteproyecto de Ley y respondió a cuantas cuestiones sobre el mismo le formularon los miembros de la Comisión Permanente de este Órgano Consultivo.

2) De carácter específico

Además de las valoraciones de carácter general que se acaban de referir, este C.E.S. de Extremadura considera conveniente realizar determinadas valoraciones concretas al texto articulado y demás disposiciones, con objeto de contribuir a su mejora, si cabe:

DICTAMEN 1/05

Título.

Siendo así que la vocación de concienciación que tiene el Centro de Estudios Extremeños para la Paz es, en principio, universal o al menos no parece estar constreñida a un ámbito geográfico concreto -véanse el último párrafo de la Exposición de Motivos y el articulado que integra el Título III del anteproyecto que comentamos-; y visto que el fondo documental y bibliográfico que este centro tiene por objetivo crear, mantener y difundir no tiene por qué tener su origen, necesariamente, en Extremadura o los extremeños -Cfr. Art. 26g)-, propone este Consejo Económico y Social se denomine a la institución que crea la norma que dictaminamos “Centro Extremeño para la Paz”, o en su defecto, “Centro Extremeño de Estudios para la Paz”. De este último modo, el adjetivo calificativo de nuestra Tierra se refiere al centro en sí y no a los estudios con origen en ésta.

Exposición de Motivos.

De la lectura de la parte expositiva de este texto normativo, como ya se ha apuntado más arriba, se deducen claramente las razones que avalan sobradamente la existencia de una norma propia de nuestra Comunidad Autónoma sobre este particular. Y sólo cabe esperar que la virtualidad de las medidas que anuncia y de la labor que encomienda al Centro de Estudios Extremeños para la Paz sean reales y efectivas, si bien ello dependerá de la concreción de las mismas, de la dotación presupuestaria con que cuenten y del desarrollo reglamentario que necesitan para su buen fin.

Por otro lado convendría, quizá como cláusula de estilo o en orden a la homogeneidad y armonía que persigue el acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 -por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley- aludir a los títulos competenciales estatutariamente asumidos por Extremadura y en cuyo ejercicio se dicta esta norma.

DICTAMEN 1/05

Entiende también este Órgano Consultivo que “la finalidad última perseguida” con la promulgación de esta ley, que refiere el último párrafo de la exposición de motivos que nos ocupa -y que creemos consiste en propiciar la educación de los ciudadanos en los valores de convivencia pacífica y tolerancia de modo que las naturales diferencias se resuelvan desde el diálogo y no desde el recurso a las armas-, se debería manifestar en esta parte expositiva del texto de modo expreso.

Por último, creemos que convendría hacer mención, en el párrafo tercero de la Exposición de Motivos, a la Ley 2/2003, de 12 de marzo, de modificación de la Ley 32/1999, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. Así mismo, hemos de resaltar que la denominación del Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo, no aparece correctamente citada en el párrafo cuarto del texto que comentamos.

Como cuestión de orden menor, advertimos el uso incorrecto del signo de punto y coma en sus párrafos sexto, séptimo y noveno. Bastaría con utilizar coma -en los dos párrafos primeramente citados- y haciendo dos frases más cortas en el último y cambiar por comas los dos signos de punto y coma finales. El uso indebido de este signo de puntuación se observa también a lo largo de todo el texto dispositivo (Art. 2.2, Art. 3.2.2, Art. 3.2.3, Art. 9, Art. 10, Art. 13, Art. 25.2 y Art. 26.b)

Artículo 1.1.- Relativo a la finalidad de esta norma.

Sería conveniente quizá eliminar la proposición que va entre comas “siempre que acrediten su condición de beneficiarios en los términos establecidos en la misma”, por cuanto eso mismo ya lo dice luego el artículo 4; y colocada esta expresión en el frontispicio mismo de la norma, resta protagonismo al fin principal de la ley que es asistir y atender a las víctimas del terrorismo.

Convendría mejor, por otro lado, hablar más propiamente de “ámbitos competenciales” en lugar de “campos de actuación de la Administración Autonómica”.

DICTAMEN 1/05

Artículo 3.- Sobre los beneficiarios de las medidas de asistencia y atención.

En primer lugar y no obstante reconocer el esfuerzo del legislador por encontrar una definición certera de quienes hayan de ser los beneficiarios del conjunto de ayudas y servicios que esta norma pretende poner en marcha, hemos de advertir que queda pendiente de definirse el marco temporal en el que hayan debido tener lugar los “actos de terrorismo” o “los hechos perpetrados por personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana” (Art. 3.1.1.a). Si no se acotara de algún modo en el tiempo, al menos hacia atrás, nos encontraríamos con multitud de casos que hacen difícilmente creíble, no ya su compostura, sino que sea ése el ánimo que inspira al legislador. Considera pues este C.E.S. de Extremadura que debería fijarse por el legislador una fecha, hacia atrás en el tiempo, que sirva de referencia para la aplicación de esta norma. (Así lo hace la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo en su artículo 2.)

Como cuestión menor relativa a este artículo 3.1.1.a), advertir que se incluye indebidamente en la definición de “víctima” el mismo término. Bastaría para evitar esta redundancia hablar de “quienes sufran actos de... o hechos...”.

Respecto del apartado b) de este precepto adviértase, como se ha comentado en las consideraciones de carácter general, que extiende los beneficios que en esta norma se recogen más allá de lo que, quizá, pretenda el legislador. Nos fundamos para ello en el hecho de que la Disposición Adicional Tercera de la Ley 9/2004, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2005 se refiere sólo a las “parejas de hecho” y a ninguna otra fórmula convivencial o acepción más extensa de la familia. Puede que bastara con decir el cónyuge de la víctima “o su pareja de hecho”, para evitar situaciones indeseadas o de difícil solución.

En relación con el apartado c) y, al menos, respecto de algunas de las medidas que luego se detallan en el anteproyecto que comentamos, convendría circunscribir el alcance de las mismas estableciendo, por ejemplo, algún sistema de baremación o que

DICTAMEN 1/05

permita ponderar las circunstancias del caso concreto. Quizá sea este mismo sentir que manifestamos el que ha llevado al legislador a no alcanzar hasta el segundo grado por consanguinidad con las deducciones recogidas en los números Dos y Tres de la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura citada.

Por otro lado, la última mención que recoge este apartado c) -“asimilándose a ellos quienes lo sean por adopción”- sobra por cuanto ya reza el artículo 108 del Código Civil que “la filiación puede tener lugar por naturaleza y por adopción”.

En el apartado 2.1 de este artículo 3, la última proposición sobra por redundante e inducir a confusión. Es obvio que si quienes gozan de la condición de extremeñidad según la Ley 3/1986 tienen la consideración de beneficiarios, podrán ser beneficiarios de las ayudas y participar en las actividades que desarrolle el Centro de Estudios Extremeños para la Paz. Por otro lado, la mención a que podrán ser beneficiarios de las ayudas y prestaciones “en las que se establezca expresamente” es equívoca. ¿Se obligará a hacer una mención expresa a la extremeñidad si ya se goza de la condición de beneficiario simplemente con serlo conforme a lo establecido en el artículo tres de esta ley? Debería, pues, eliminarse cuanto sigue a la última coma de este apartado 2.1.

El adverbio “también” con que comienza este apartado número 2, se acentúa.

En relación con el apartado 2.2, comentar que el punto y coma que en el mismo se utiliza debería mejor sustituirse por la copulativa “y”.

Finalmente y respecto del último apartado de este artículo 3, hemos de insistir en que abre, quizá, una puerta demasiado grande y para casos no justificados. Si, no obstante, fuera imaginable una situación digna de amparo que por la vía de este artículo se nos escapase, podría obviarse esta situación arbitrando unas ayudas excepcionales que pudiera conceder el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, cuando los actos terroristas y hechos que nos ocupan hubiesen generado situaciones de necesidad

DICTAMEN 1/05

personal, cuantificables y constatables, que no fuesen cubiertas adecuadamente por las medidas ya arbitradas.

Artículo 4.- Relativo a la acreditación de la condición de beneficiario.

En relación con la tramitación del necesario expediente que evidencie la existencia de un atentado terrorista -y luego su conexión causal con los daños sufridos por quienes los padezcan-, y siendo así que en el continuo proceso de mejora de la asistencia y protección a las víctimas del terrorismo se ha consolidado el principio de flexibilidad y reducción del formalismo en la actuación administrativa, de modo que se evite lo que se ha dado en llamar “segunda victimación”, convendría facilitar y simplificar el recorrido administrativo que suponga para las víctimas el expediente a que se refiere este precepto y, por ello, no descartar la instancia de oficio en algunos casos.

Por otro lado, parece claro a este C.E.S. de Extremadura que para poder tener acceso a las medidas recogidas en este anteproyecto deberá acreditarse -con anterioridad al disfrute de las mismas-, además de que se goza de la condición de beneficiario por la existencia de un nexo causal entre su situación de perjudicado y un atentado terrorista, la circunstancia de la necesidad de recibir esta asistencia y atención específica, o lo innecesario de ello.

El segundo párrafo de este artículo 4 del anteproyecto que dictaminamos convendría suprimirlo, por desafortunado, habida cuenta que la revisión de la resolución administrativa dictada en el expediente a que se refiere, por supuesto, podrá tener lugar cuando exista sentencia penal firme, pero también tantas veces cuantas ocasiones se prevén en Derecho. En el mismo sentido, la última mención del segundo párrafo de este precepto -desde la fecha en que hubiera tenido conocimiento efectivo...” de la sentencia- si se mantiene, generará una inseguridad jurídica inconveniente.

El término “concesión” debería sustituirse, en nuestra opinión, por otro del estilo a “disfrute” por cuanto en la mayoría de los casos las ayudas y prestaciones que esta

DICTAMEN 1/05

norma regula no se devengarán en un momento puntual sino que serán duraderas en el tiempo o tendrán lugar en repetidas ocasiones.

Por último y como quiera que en algún tiempo anterior este precepto tuvo un segundo apartado numerado y distinto del actual, que ahora no lo está, convendría suprimir el número al primero o colocárselo al segundo.

Artículo 5.- Referido a la asistencia sanitaria a las víctimas de que se ocupa la norma.

Aún siendo este Consejo Económico y Social de Extremadura partidario de una discriminación positiva en favor de quienes han sufrido las consecuencias de atentados terroristas, en todos los ámbitos a que se refiere el anteproyecto que dictaminamos, por la particular naturaleza de la materia que aborda este precepto -derecho a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria- y con objeto de evitar herir algunas sensibilidades, creemos que convendría modificar la redacción de este artículo de modo que, en lugar de hablar de "...podrán ser objeto de especial atención e interés..."(Art. 5.1) -en el ejercicio de estos derechos a los que nos referimos-, se expresara en otros términos, como por ejemplo, "...podrán ser objeto de una atención diferenciada en el ejercicio de los derechos garantizados por el artículo 11 de la Ley 10/2001,...".

En otro orden de cosas y con objeto de evitar equívocos a los destinatarios de esta ley sobre el alcance personal de los beneficios a que se refiere este precepto, sería conveniente sustituir la expresión con que comienza el mismo -"las víctimas del terrorismo y sus familiares..."- por otra del estilo a " los beneficiarios de la presente ley, en los términos que recoge su artículo 3..." o "quienes tengan la condición de beneficiarios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de esta ley...". Así quedaría más claro que se refiere también a quienes, no manteniendo relación de parentesco con la víctima, el referido artículo 3 sí los declara beneficiarios.

Artículo 6.- Sobre asistencia a las víctimas mediante equipos multiprofesionales.

DICTAMEN 1/05

En el apartado 2 de este precepto se observa algo que parece impropio de una norma como la que comentamos ya que afirma, de modo vago e impreciso, que los profesionales integrantes de estos equipos multiprofesionales “podrán recibir la formación complementaria necesaria para desempeñar esta tarea”, cuando debería constituir un mandato del estilo a “recibirán la formación”.

Por otra parte, entiende este Órgano Consultivo que quizá se deberían especificar con más detalle las actuaciones sanitarias a que se refiere esta Sección I del Capítulo I del Título II del anteproyecto que dictaminamos, y que sería positivo ofrecer un perfil aproximado del equipo multiprofesional que se menciona en el artículo 6. ¿Debe entenderse que en ese equipo existirán psicólogos, habida cuenta que la rúbrica de la sección menciona además de la asistencia sanitaria la psicológica? Adviértase sin embargo sobre este particular que, salvo la referencia que contiene el título de esta sección que nos ocupa, la asistencia psicológica no vuelve a aparecer por ningún sitio en la referida sección.

Artículo 7. Relativo a la asistencia psicopedagógica.

Del tenor de este precepto se desprende que todos los que reúnan la condición de beneficiarios conforme al artículo 3 del anteproyecto y sean alumnos de educación infantil, primaria o secundaria recibirán una ayuda psicopedagógica específica y continua, y ello al margen de que precisen esa ayuda para superar dificultades de aprendizaje o adaptación. Como ya adelantábamos al comentar el artículo 4, convendría apreciar la circunstancia de la necesidad de recibir esta asistencia y atención específica, o lo innecesario de ello. Así pues, parecería más razonable que estos servicios se prestasen en el caso de que existan secuelas derivadas de un atentado o a la vista del informe del facultativo que prescriba esta ayuda, y no por sistema. (Véase cómo se expresa el artículo 9: “para aquellos caso en que a consecuencia de las lesiones se viera mermada su proyección educativa”.)

Proponemos para este artículo 7.1 una redacción a modo de ejemplo: “Los alumnos de educación infantil, primaria y secundaria que reuniesen la condición de

DICTAMEN 1/05

beneficiarios conforme a lo establecido en el artículo 3 de la presente ley, en quienes a causa de un atentado terrorista se aprecien dificultades de aprendizaje, de adaptación social u otras circunstancias similares, recibirán una atención psicopedagógica específica, continuada y gratuita para garantizar que su formación y aprendizaje no se vean afectados”.

En el número 2 de este mismo artículo, podría añadirse el adjetivo “psicopedagógicos” entre los términos “programas” y “concretos”. En el número siguiente, mejor diría “... medidas que estime pertinentes...”, en lugar de “pertinente”.

Artículo 8.- Sobre las medidas asistenciales de carácter social a las víctimas.

En aras a la claridad y a una más sencilla interpretación de la norma que comentamos, sería bueno completar la frase con que comienza este artículo 8 con una cláusula que precise cómo se refiere a la residencia de las víctimas y de los demás beneficiarios de las medidas que recoge este anteproyecto y no a otra residencia, como alguien pudiera interpretar. Podría servir de ejemplo una expresión del estilo a: “Los trabajadores sociales de las poblaciones donde residan las personas a que se refiere el artículo 3 de esta ley,...”

Artículo 9.- Referido a medidas de carácter educativo.

En nuestra opinión, este precepto poco o nada aporta al relativo a asistencia psicopedagógica (Art. 7), salvo la eliminación de los límites referidos a ciertos niveles de enseñanza y lo comentado sobre la pertinencia de las prestaciones a la vista de las secuelas. Por consiguiente, en nuestra opinión, sobraría este precepto sobre esta materia que ya trata uno precedente y se echarían en falta medidas específicas sobre transporte, comedor y residencia, o relativas a la dispensa y atenuación de requisitos establecidos en las convocatorias generales de becas o el incremento de sus cuantías.

DICTAMEN 1/05

Artículo 10. Sobre jornadas formativas a realizar por el Centro de Estudios Extremeños para la Paz.

Por una cuestión de mera sistemática, quizá convendría ubicar este artículo dentro del Título III, relativo a esta institución.

Artículo 11. Referido a asesoramiento del SEXPE.

De conformidad con lo comentado anteriormente en las consideraciones de carácter general y al hilo de los artículos 4 y 7 del anteproyecto de ley sometido a dictamen de este C.E.S. de Extremadura -sobre la conveniencia de apreciar la circunstancia de la necesidad de recibir este asesoramiento específico, o lo innecesario de ello-, sería bueno añadir la expresión "..., en su caso, ...", a continuación del término "procurará". De este modo quedaría la redacción como sigue: "El Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE) procurará, en su caso, asesoramiento...".

En otro orden de cosas, entendemos que el término "asimismo" estaría usado con más propiedad que la expresión adverbial "a su vez", al comienzo del número 2 del precepto que comentamos.

Artículo 12.- Sobre medidas específicas que el SEXPE deberá llevar a cabo en los planes y programas de inserción laboral.

El término "existentes" que se recoge al final del número 2 de este artículo 12 debería ubicarse a continuación de "programas", de modo que sea de más fácil interpretación. Quedaría entonces el texto de este artículo 12.2, como sigue: "Se realizarán las actuaciones necesarias para su incorporación a los programas existentes de autoempleo, fomento del empleo o de creación de empresas".

Artículo 15.- Referido a medidas en materia de vivienda.

DICTAMEN 1/05

En primer lugar, este Consejo Económico y Social de Extremadura estima que, teniendo en consideración la última reorganización administrativa llevada a cabo por el Ejecutivo extremeño, debería hablarse con más propiedad no de “la consejería que tenga a su cargo las competencias en materia de vivienda...”, sino del organismo administrativo.

Por otra parte, entiende este C.E.S. de Extremadura que el tenor del número 2 de este artículo 15 mejoraría con una redacción del estilo a: “Podrán crearse líneas específicas de financiación o hacer extensibles las recogidas en el Plan Especial de Vivienda a los beneficiarios de la presente ley que, como consecuencia de actos terroristas, tengan dificultades para acceder a una vivienda en régimen de propiedad o alquiler”.

Artículo 17.- Referido a medidas de carácter fiscal.

En este precepto, más que en ningún otro del anteproyecto, parece apreciarse la indecisión del legislador -o cierta incongruencia- sobre el alcance que desea dar a los beneficios que contiene esta norma. Como ya adelantaba este C.E.S. de Extremadura en las consideraciones de carácter general realizadas sobre este anteproyecto de ley, resulta al menos sorprendente el hecho de que los beneficiarios de las medidas de carácter fiscal que regula el Capítulo V de esta norma sean diferentes de los que, como norma general, establece su artículo 3 para el resto de ayudas y actuaciones asistenciales y de atención a las víctimas que se prevén en la norma que comentamos. Se ven excepcionados el artículo 3.1.1 en sus apartados b) y c), y el propio artículo 3 en su apartado 2.3, por cuanto las deducciones fiscales, a quien tenga la condición de familiar de la víctima, no alcanzan más allá del hijo -o hijo conviviente-, ni va más allá de la pareja de hecho, según los casos. (Se deja de lado a los familiares de segundo grado por consanguinidad; a las personas que convivan con la víctima de forma permanente y con relación de afectividad análoga a la del cónyuge; y a quienes habiendo convivido durante al menos los dos años inmediatos anteriores al atentado de forma estable con la víctima -dependiendo de ella- no mantuviesen con ésta relación de parentesco.)

DICTAMEN 1/05

A la vista de lo expuesto más arriba, entiende este Órgano Consultivo que si los beneficios fiscales que se desean brindar a quienes sufran las consecuencias de un hecho violento de las características de los que se ocupa la norma que dictaminamos no deben ir más allá del límite que establecen la Ley 8/2002, de Reforma Fiscal de la Comunidad Autónoma de Extremadura -en la redacción que a la misma ha dado la Disposición Adicional Tercera de la Ley extremeña 9/2004-, este artículo debería desaparecer del anteproyecto que comentamos por cuanto ya se han publicado en el Diario Oficial de Extremadura los beneficiarios y alcance concreto de las medidas a que nos referimos, o ya se publicarán en su día las que en un futuro puedan establecerse. Por contra, si se mantienen estas medidas de carácter fiscal en el texto legal que nos ocupa en aras a englobar en una sola norma todo el conjunto de ayudas previstas para este conjunto de ciudadanos que injustamente se han visto dañados, entiende este C.E.S. de Extremadura que se debería armonizar -homogeneizar- el alcance de todas las medidas de atención para todos los beneficiarios de esta norma.

Finalmente, en pura técnica legislativa, no parece muy ortodoxo que la norma que aspira a regular por antonomasia y de un modo específico la materia relativa a ayudas a las víctimas del terrorismo y sus familiares nazca con una remisión a una ley de presupuestos anterior, máxime cuando supone una excepción al “omnipresente” artículo 3 de esta norma que define a los beneficiarios de este anteproyecto de ley. Más correcto sería remitirse en este precepto a la Ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su última redacción dada por la Ley 9/2004, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2005, y remitirse también a la norma reguladora de las exenciones en materia de derechos de exámenes y tasas por expedición de títulos y diplomas en su nueva redacción.

Artículo 20.- Relativo a las jornadas que habrá de programar la Escuela de Administración Pública a propuesta del Centro de Estudios Extremeños para la Paz.

DICTAMEN 1/05

Parece a este Consejo Económico y Social de Extremadura que el tenor del número 1 de este precepto es más propio de un reglamento que de una disposición con rango de ley, pues ya se entiende que el mandato que contiene esta norma debe impregnar la actuación de todas las unidades administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Artículo 22.- Referido a la colaboración de las Entidades Asociativas Extremeñas inscritas en el Registro de Asociaciones de la Emigración Extremeña.

El mandato que se recoge en este artículo, en opinión del Consejo Económico y Social de Extremadura, debería cambiar de sentido de modo que sea el Centro de Estudios Extremeños para la Paz el que colabore con las Entidades Asociativas Extremeñas inscritas en el Registro de Asociaciones de la Emigración Extremeña -y no al revés-, para que éstas inscritas reciban del referido centro cuanta colaboración sea precisa de manera que puedan difundir entre sus asociados la información que les proporcione éste.

Artículo 24.- Donde se crea el Centro de Estudios Extremeños para la Paz.

Sobre la denominación de este centro ya manifestamos nuestro parecer al comentar el Título de este anteproyecto que dictaminamos, y cabría dar por reproducidos aquí los argumentos más arriba expuestos.

Por otro lado, nos suscita dudas el hecho de que sea necesario proclamar en este precepto el “carácter permanente” de este centro. ¿Cabría pensar que una institución con este perfil desempeñara su labor de manera esporádica?

Finalmente, entiende este C.E.S. de Extremadura, por un lado, que este artículo baja demasiado a un detalle reglamentista cuando habla de quién tenga que ser el director del mismo -el titular del Centro Directivo al que correspondan las competencias en materia de migraciones-; y sin embargo, no alude en ningún momento a la naturaleza jurídica de este organismo, ni define cuál vaya a ser su estructura. Entendemos que estas

DICTAMEN 1/05

cuestiones sí merecerían residenciarse en esta sede legal, a diferencia de la primera - quién tenga que ser su director- que por estar expuesta a las múltiples reorganizaciones administrativas que puedan ocurrir, convendría se contuviese en una norma de desarrollo con menor rango.

Artículo 26.- Sobre los objetivos generales del Centro de Estudios Extremeños para la Paz.

En el apartado j) de este precepto, convendría sustituir la expresión verbal “se establecen” por la más apropiada “se establezcan”, por cuanto se quiere referir también a disposiciones futuras.

VI. CONCLUSIÓN

El **CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA**, en su sesión plenaria celebrada el 25 de febrero de 2005 aprobó por Unanimidad el precedente DICTAMEN sobre el “*Anteproyecto de Ley de Medidas de Asistencia y Atención a las Víctimas del Terrorismo y de creación del Centro de Estudios Extremeños para la Paz*” con las valoraciones generales y específicas en él contenidas.

**EL SECRETARIO GENERAL DEL
CES DE EXTREMADURA**

**Vº. Bº.
EL PRESIDENTE DEL
CES DE EXTREMADURA**

Fdo: José Manuel Rodríguez Muñoz

Fdo: Luis Plá Rubio

DICTAMEN 1/05