

*El modelo español de compensación estatal  
a las víctimas de delitos*

*The Spanish Model of State Compensation to  
the Victims of Crimes*

Natalia Pérez Rivas\*

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v14i18.1239>

\* Licenciada (premio extraordinario) y doctora en derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente es profesora interina de Sustitución de Derecho Penal en el Departamento de Derecho Público Especial y en el Instituto de Criminología de la Universidad de Santiago de Compostela. E-mail: [natalia.perez.rivas@usc.es](mailto:natalia.perez.rivas@usc.es)

Lex



© Los autores. Artículo publicado por la Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>), que permite el uso no comercial, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original sea debidamente citada.



*Arcilla de amor.* Óleo sobre lienzo (54 cm x 73 cm). Ever Arrascue.

## RESUMEN

En este artículo se analiza, de forma exhaustiva, el sistema español de reparación pública de las víctimas de delitos, regulado en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

**Palabras clave:** *víctima, delito violento, delito sexual, reparación, Estado.*

## ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze, in an exhaustive way, the Spanish system of public compensation for the victims of crimes, regulated on the Act 35/1995, from December 11th, regarding aid and support to violent crimes and sexual offences victims.

**Key words:** *victim, violent crime, sexual offence, compensation, State.*

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual<sup>1</sup> constituye la piedra angular de nuestro sistema de compensación estatal<sup>2</sup>, y, al propio tiempo, el primer texto legal que recogió un cuadro de “derechos mínimos” de las víctimas.<sup>3</sup>

Las fuentes de inspiración para su elaboración fueron, principalmente, por lo que respecta al ámbito internacional, el Convenio 116 del Consejo de Europa, de 24 de noviembre de 1983, sobre la indemnización a las víctimas de delitos violentos —cuya aprobación supuso la consolidación en Europa del movimiento de compensación estatal a las víctimas—<sup>4</sup> y la

<sup>1</sup> Respecto de su título, Fely González Vidosa, ¿Qué es la ayuda a la víctima? (Barcelona: Ed. Atelier, 2001), 80, aboga por su modificación, principalmente de la frase “y contra la libertad sexual”, por la confusión a la que induce de asociar estas ayudas con las mujeres víctimas de violencia doméstica.

<sup>2</sup> La ausencia de modificación alguna de esta ley desde su aprobación contrasta, como veremos, con la continua mejora del sistema de ayudas públicas a las víctimas del terrorismo en que se ha concretado cada reforma o nueva normativa realizada en este ámbito. Así es destacado, también, por Josep María Tamarit Sumalla, “Paradojas y patologías en la construcción social, política y jurídica de la victimidad”, *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, N°1 (2013): 22-23, en tanto que ejemplo del tratamiento diferenciador que recibe esta categoría de víctimas en atención su significación política.

<sup>3</sup> A este respecto, Ignacio José Subijana Zunzunegui, *El principio de protección de las víctimas en el orden jurídico penal. Del olvido al reconocimiento* (Granada: Ed. Comares, 2006), 225-226, pone de relieve cómo en su art. 15 se establecen los cimientos para la configuración de un estatuto jurídico procesal sobre la base del reconocimiento del derecho a la información, el derecho a la individualidad y el derecho a la dignidad personal. En esta misma línea apunta Mercedes Serrano Masip, “Los derechos de información”, en *El estatuto de las víctimas de delitos. Comentarios a la Ley 4/2015*, coord. por Josep María Tamarit Sumalla (Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2015), 72, que “la Ley 35/1995 ha tenido una gran repercusión en normas posteriores por lo que respecta al reconocimiento de la importancia de los derechos de información, ya que no solo ha reforzado la dimensión asistencial y de seguridad de tales derechos, sino que los ha dotado de aptitud para restaurar a las víctimas en su integridad e identidad”. Obsérvese, no obstante, como señala Ixusko Ordeñana Gezuraga, *El estatuto jurídico de la víctima en el derecho jurisdiccional penal español: análisis “lege data” y “lege ferenda” a partir de la normativa europea en la materia* (Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2014), 171, nota 329, la evolución que se da en las propias leyes en la visibilización de los derechos de las víctimas. Así, mientras que en la Ley 35/1995 habla de deberes de información de las autoridades, otras leyes más actuales —la LO 1/2004, LEVD— hacen referencia ya a los derechos de la víctima.

<sup>4</sup> La aprobación de este Convenio deja sentado el contenido mínimo que deben incorporar las distintas regulaciones nacionales en aras de posibilitar la armonización legislativa de los Estados miembros en materia compensatoria, y que podría sintetizarse en los siguientes puntos:

Recomendación, de 28 de junio de 1985, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y del proceso penal. El punto de partida en el ámbito interno fue, por su parte, la legislación existente con relación a las víctimas de delitos terroristas.<sup>5</sup>

Con anterioridad a su promulgación se realizaron diversos intentos para su configuración, fracasados todos ellos, sin embargo, bien por limitaciones de signo económico<sup>6</sup> bien por falta de voluntad política.<sup>7</sup>

1. La articulación de programas de compensación estatal exclusivamente en favor de las víctimas de delitos dolosos violentos que no puedan ver íntegramente resarcidos, por otras vías, los daños sufridos. El reconocimiento de estas ayudas no está condicionado al hecho de que no se haya podido procesar o sancionar al autor.
  2. Los daños indemnizables son las lesiones corporales graves y los daños graves en la salud, así como el fallecimiento como consecuencia directa de delitos dolosos violentos.
  3. El círculo de posibles beneficiarios comprende no solo a las víctimas directas —las personas que han sufrido graves lesiones corporales o daños en su salud como consecuencia directa de un delito doloso violento— sino también a las personas a cargo del fallecido como consecuencia de dicha clase de delitos (víctimas indirectas).
  4. La satisfacción de las ayudas estatales corresponde al Estado en cuyo territorio se hubiese perpetrado el hecho delictivo (principio de territorialidad), teniendo derecho a recibirlas no solo los nacionales de ese Estado sino también los del resto de los Estados miembros del Consejo de Europa que tengan su residencia permanente en el país en que se produjeron los hechos.
  5. El contenido de la indemnización cubrirá la pérdida de ingresos, los gastos médicos y de hospitalización, los gastos funerarios y, cuando se trate de personas a cargo de la víctima, la pérdida de alimentos. No obstante, bien con respecto a la totalidad de la indemnización bien con respecto de algunos de sus elementos se puede establecer un máximo y un mínimo para su pago.
  6. Podrá preverse un plazo de prescripción de la acción para la presentación de las solicitudes de indemnización.
  7. La cuantía de la indemnización podrá reducirse o incluso suprimirse, en atención a determinadas circunstancias concurrentes en la víctima o en el solicitante (su situación financiera, de que tuvieran participación en la delincuencia organizada o pertenecieran a una organización que perpetre delitos violentos, el que la indemnización total o parcial fuese contraria al sentido de la justicia o al orden público o su comportamiento antes o después del delito, o durante su perpetración, o en relación con el daño causado).
  8. En aras de evitar la duplicidad de indemnizaciones, el Estado o autoridad competente podrá o bien deducir de la indemnización concedida cualquier cantidad relacionada con el perjuicio sufrido y que haya pagado el delincuente, la seguridad social, o una entidad de seguros o que tenga otro origen, o bien repetir contra la víctima o sus beneficiarios para exigirles su reembolso.
  9. El Estado o autoridad competente dispondrá de una acción de subrogación en los derechos de las víctimas o de sus beneficiarios contra el obligado civilmente por el hecho delictivo, hasta el máximo de la cantidad pagada.
  10. Los Estados deberán dar la máxima publicidad a la existencia de su programa de compensación.
- <sup>5</sup> En atención a este doble origen, Xulio Ferreiro Baamonde, *La víctima en el proceso penal* (Madrid: Ed. La Ley, 2005), 517, alude a la Ley 35/1995 con el calificativo de modelo mixto.
- <sup>6</sup> Sobre las posibles limitaciones de signo económico, vid. Gerardo Landrove Díaz, *La moderna victimología* (Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 1998), 106-107.
- <sup>7</sup> Vid., sobre ello, Francisco Benito Alonso, “Hacia un sistema de indemnización estatal a las víctimas del delito en España”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, Nº 3 (1988): 894-895; Olga Tubau, Emili Ramos y P. Gaspar, “El proceso penal español desde la perspectiva de la víctima”, en *La víctima: entre la justicia y la delincuencia. Aspectos psicológicos, sociales y jurídicos de la victimización*, coord. por Miguel Ángel Soria Verde (Barcelona: Ed. PPU, 1993), 40, para quienes el principal motivo para la no implementación de estos programas fue siempre la escasa preocupación que la situación de las víctimas despertaba entre los poderes públicos, los partidos políticos y la sociedad en general. Para avalar su argumentación, Benito Alonso sintetiza en siete puntos las razones por las que las limitaciones de signo económico constituyen meros pretextos. Razones similares son las expuestas por Tubau Martínez, Ramos y Gaspar.

El primer Código Penal español que contempló la figura de la compensación pública fue el CP de 1848, cuyo art. 123 disponía que “una ley especial determinará los casos y forma en que el Estado ha de indemnizar al agraviado de un delito o falta cuando los autores y demás responsables carecieren de medios para hacer la indemnización”. Este precepto careció, sin embargo, de virtualidad práctica, puesto que esa ley de desarrollo nunca llegó a promulgarse,<sup>8</sup> y no será hasta la promulgación del CP de 1928 cuando vuelva a aludirse a la necesidad de compensar a las víctimas. En concreto, en su art. 183, se establece la creación de un fondo, administrado por el presidente del Tribunal Supremo, compuesto en tres cuartas partes por recursos provenientes de sanciones pecuniarias y cuyo destino sería el resarcimiento de las víctimas de errores judiciales y de aquellas que no fueran reparadas por el infractor.

La necesidad de articular un sistema indemnizatorio en el que un fondo de garantía anticipase las cantidades en cuestión, dejando a salvo el derecho del Estado a repetir contra los responsables civiles, se abrirá paso en la década de los 80 a través de la enmienda núm. 1283 –formulada por el Grupo Comunista– al Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal de 1980, según la que el gobierno remitiría a las Cortes un proyecto de ley de creación de un fondo de garantía para las víctimas del delito<sup>9</sup>.

Ante esta realidad, la Fiscalía General del Estado demandó, en su memoria de 1989, la necesidad de implementar medidas reparadoras de cara a una mayor y más eficaz protección de las víctimas. En esta misma línea, el Defensor del Pueblo, en su informe de 1990, reclamó la previsión, en nuestra legislación, de fórmulas indemnizatorias o reparadoras sustitutivas por parte del Estado para aquellos supuestos en que las víctimas de delitos violentos no hubieran podido obtener reparación alguna, bien por ser desconocido el autor, bien por la situación de insolvencia de este judicialmente declarada.<sup>10</sup> Abogaba, también, por la ratificación, por parte de España, del Convenio Europeo, de 24 de noviembre de 1983, sobre indemnización a las víctimas de infracciones violentas.

El Grupo Parlamentario Popular en Congreso de los Diputados presentó, en el año 1991, una proposición de Ley Orgánica sobre los derechos que asisten a las víctimas de delitos

<sup>8</sup> Con respecto a esta pretensión contenida en el art. 123 CP/1848 es de obligada cita lo manifestado al respecto por Joaquín Francisco Pacheco, *El Código Penal comentado y concordado* (Madrid: Ed. Edisofer, 2000), 480, que ejemplifica el escepticismo existente entre los comentaristas de la época ante la posibilidad de la implementación de un programa de compensación estatal: “He aquí un bello principio, una máxima llena de justicia. El ciudadano que cumple religiosamente sus cargas y que contribuye con cuanto ha menester el Estado para su subsistencia, parece que tiene derecho a reclamar del propio Estado algo más que la frecuentemente estéril protección, que le dispensa por lo común. Lo que el artículo indica sería el desiderátum de la justicia criminal en sus relaciones individuales. Pero, ¿cuándo pasará de ser una máxima, cuándo se convertirá en hecho ese desiderátum?”.

<sup>9</sup> Sobre las características de ese Fondo de Garantía, vid. Francisco Bueno Arús, “La protección a la víctima en el Proyecto de Código Penal de 1980”, *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. IV (1981).

<sup>10</sup> Vid. Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada en 1990. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1990informe.pdf>, p. 151.

violentos, en que se contemplaba un sistema de compensación pública, inspirado en razones de equidad y solidaridad social, que englobaba a todas las víctimas.<sup>11</sup> Su tramitación fue rechazada por el 54,25% de los votos.

Posteriormente, en el año 1994, este mismo grupo parlamentario presentó una proposición de Ley Orgánica de indemnización y ayudas a las víctimas de los delitos violentos, cuya tramitación parlamentaria caducó en esta ocasión.

No será hasta el año 1995 cuando, finalmente, se proceda a la tramitación y aprobación definitiva de la Ley 35/1995, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 13 de diciembre de 1995. Esta ley consta de dieciséis artículos —distribuidos en dos capítulos dedicados respectivamente a la reparación pública y a la asistencia a las víctimas de delitos—, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales. En cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final primera ha sido objeto de desarrollo reglamentario a través del Reglamento de Ayudas a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, aprobado por el RD 738/1997, de 23 de mayo.<sup>12</sup>

## II. LA LEY 35/1995, DE 11 DE DICIEMBRE, DE AYUDAS Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS VIOLENTOS Y CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL: ANÁLISIS JURÍDICO

### II.1. Naturaleza jurídica de las ayudas públicas compensatorias

Las posturas que tradicionalmente se han sustentado con respecto al fundamento de la compensación estatal han sido dos: la que la concibe como una responsabilidad patrimonial del Estado derivada del incorrecto funcionamiento de sus servicios, de un lado, y la que la considera como una manifestación de los principios de solidaridad social y de equidad, de otro.<sup>13</sup> En el primer caso se predicaría una naturaleza indemnizatoria de esta compensación estatal, en tanto que, de conformidad con la segunda de las posturas, estaríamos ante una ayuda pública concedida por el Estado de manera graciosa.

<sup>11</sup> Esta puede consultarse en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B\\_085-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B_085-01.PDF).

<sup>12</sup> Este ha sido modificado por el RD 429/2003, de 11 de abril así como por el RD 199/2006, de 17 de febrero. No abordaremos el estudio del precitado reglamento, simplemente haremos mención de aquellos aspectos que consideremos necesario destacar de entre aquellos en los que la ley remite al mismo, bien para que los regule —tales como el procedimiento y órgano competentes para la calificación de las lesiones o daños a la salud; la fijación de los coeficientes correctores para determinar el importe de la ayuda a percibir en los supuestos de lesiones invalidantes y de fallecimiento; la cuantía máxima de las ayudas por gastos funerarios y por tratamiento terapéutico en los delitos contra la libertad sexual así como la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual—, bien para que precise determinados conceptos —residencia habitual, dependencia económica, desamparo o situación de precariedad—.

<sup>13</sup> Al respecto vid., entre otros, Xulio Ferreiro Baamonde, *La víctima en...*, 522; Margarita Roig Torres, *La reparación del daño causado por el delito: aspectos civiles y penales* (Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2000), 338, nota 117.

El legislador español ha optado por la segunda de las construcciones, señalando en la exposición de motivos de la ley que “no cabe admitir que la prestación económica que el Estado asume sea una indemnización, ya que este no puede asumir sustitutoriamente las indemnizaciones debidas por el culpable del delito [...]”.<sup>14</sup>

A tenor de la propia ley, nos hallamos, pues, ante una obligación prestacional asistencial que el Estado se impone a sí mismo, en aras de socializar el riesgo derivado de la delincuencia violenta y sexual como muestra de solidaridad con las víctimas. Más explícitamente la Circular FGE 2/1998 cataloga a estas ayudas como un *tertium genus* o figura sui generis de obligación resarcitoria de naturaleza especial que el Estado se impone a sí mismo, mediante la Ley 35/1995, y que no puede identificarse ni con la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas<sup>15</sup> ni con las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social.<sup>16</sup> Hablamos, en suma, de un derecho de previsión legislativa,<sup>17</sup> cuyo fundamento se encuentra en los principios de equidad y solidaridad social.<sup>18</sup>

Dejar sentado el carácter asistencial de estas ayudas no impide, sin embargo, la presencia de determinados principios de la justicia indemnizatoria.<sup>19</sup> Así, el importe de la ayuda, por

<sup>14</sup> Ello también ha sido confirmado por la jurisprudencia, siendo la primera de ellas la STS 1579/1997, de 19 de diciembre, en cuyo FJ 6º establece que “[...] el concepto legal de ayudas públicas, contemplado en esta Ley debe distinguirse de figuras afines y, señaladamente, de la indemnización. No cabe admitir que la prestación económica que el Estado asume sea una indemnización, ya que este no puede asumir sustitutoriamente las indemnizaciones debidas por el culpable del delito ni, desde otra perspectiva, es razonable incluir el daño moral provocado por el delito. La Ley, por el contrario, se construye sobre el concepto de ayudas públicas —plenamente recogido en nuestro ordenamiento— referido directamente al principio de solidaridad en que se inspira”. Como pone de relieve Margarita Roig Torres, *La reparación...*, 338-339, ello determina que las disposiciones de la Ley 35/1995 no sean aplicables, ni afecten, a la responsabilidad civil del delito, así como que la concesión de estas ayudas se circunscriba exclusivamente a los delitos violentos y dolosos. Autores como Jaime Solé Riera, *La tutela de la víctima en el proceso penal* (Barcelona: Ed. José María Bosch Editor, 1997), 212-215, se postulan a favor de considerar la compensación estatal como un deber del estado, teniendo esta por tanto naturaleza indemnizatoria, aunque es consciente de que no es este el criterio seguido por el legislador. En este mismo sentido se postula Xulio Ferreiro Baamonde. *La víctima en...*, 524-525, para quien desde un plano teórico sería perfectamente factible la exigencia al Estado del resarcimiento de los daños causados por su falta de diligencia en la protección de sus ciudadanos, en la medida en que al asumir la protección del orden público ostenta una situación de garante respecto de este.

<sup>15</sup> De acuerdo con el art. 106.2 CE, “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

<sup>16</sup> Conforme al art. 41 CE, “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad [...]”.

<sup>17</sup> Vid. Jaime Solé Riera, *La tutela de la víctima...*, 225-226.

<sup>18</sup> En este sentido, explicita Ignacio José Subijana Zunzunegui, *El principio de protección...*, 197, que “constituyen una emanación específica de la justicia social con las víctimas, cuyo encaje constitucional se encuentra primordialmente en los arts. 1.3 y 9.2 CE”.

<sup>19</sup> Vid. María Pilar Martín Ríos, “La reparación a las víctimas del delito por parte del Estado: análisis del caso español”, *Revista de Criminología, Victimología e Sicurezza*, Nº 3, vol. II (2008): 101-102; Ignacio José Subijana Zunzunegui, “Las víctimas...” , 125; Ana Isabel Pérez Cepeda, “Las víctimas ante el derecho penal. Especial referencia a las vías formales e informales de reparación y mediación”, en *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: “in memoriam”*, dir. por Luis Arroyo Zapatero e Ignacio Berdugo Gómez de la Torre (Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2001), 462; Myriam Herrera Moreno, *La hora de la víctima. Compendio de victimología* (Madrid: Ed. Edersa, 1996), 301-302.

ejemplo, nunca puede superar la indemnización fijada en la sentencia,<sup>20</sup> en tanto que la contribución causal de la víctima a la comisión del delito o el agravamiento de sus perjuicios puede conllevar una reducción o, incluso, una denegación de ayuda pública.<sup>21</sup> A la misma filosofía responden los criterios correctores contemplados en la ley<sup>22</sup> que, aunque buscan ajustar el importe de la cuantía a la concreta situación de necesidad de la víctima, permiten que todas reciban la correspondiente ayuda, con independencia de su mayor o menor precariedad. El reconocimiento de una acción de subrogación a favor del Estado constituye, asimismo, una última manifestación de la vertiente indemnizatoria de las ayudas.<sup>23</sup>

Bien es cierto que, pese a su reconocido carácter asistencial, solo en los supuestos contemplados en los arts. 3.2 —“si el fallecido a consecuencia del delito estuviera incurso en alguna de las causas de denegación o limitación de las ayudas contempladas en el apartado anterior, podrán acceder a las mismas los beneficiarios a título de víctimas indirectas, si quedaran en situación de desamparo económico”— y 10 —“podrán concederse ayudas provisionales con anterioridad a que recaiga resolución judicial firme que ponga fin al proceso penal, siempre que quede acreditada la precaria situación económica en que hubiese quedado la víctima o sus beneficiarios”— se opera con criterios de exclusiva “necesidad victimal” al condicionar la posibilidad de la obtención de la ayuda a la concurrencia en el beneficiario de una situación de precariedad económica.<sup>24</sup>

## II.2. Ámbito de aplicación

Este sistema de compensación estatal se abre exclusivamente a las víctimas directas e indirectas de los delitos dolosos y violentos,<sup>25</sup> así como de delitos contra la libertad sexual,

<sup>20</sup> Vid. art. 6.1 de la Ley 35/1995.

<sup>21</sup> Vid. art. 3.1.b de la Ley 35/1995.

<sup>22</sup> Vid. arts. 6.2 de la Ley 35/1995 y 13 y 14 del RD 738/1997.

<sup>23</sup> Vid. art. 13 de la Ley 35/1995.

<sup>24</sup> En este sentido, vid. Myriam Herrera Moreno, *La hora de...*, 302

<sup>25</sup> Vid. art. 1.1 de la Ley 35/1995. Esta limitación de las ayudas a las víctimas de delitos dolosos y violentos obedece —como se reconoce en el apartado tercero de la Exposición de Motivos de la Ley 35/1995— a razones puramente presupuestarias. Otros autores como Marina Sanz-Díez de Ulzurrun Lluch, “La víctima ante el derecho. La regulación de la posición jurídica de la víctima en el derecho internacional, en el derecho europeo y en el derecho positivo español”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LVII (2004): 277, nota 89, apuntan que esta limitación se justifica también por la menor incidencia que el seguro privado tiene en este ámbito, de lo que deriva una mayor desprotección de esta clase de víctimas. En este mismo sentido se expresa Myriam Herrera Moreno, *La hora de...*, 304, que añade a los dos motivos anteriores el de la existencia de una especial sensibilización social ante determinadas victimizaciones violentas. Pese a ser esta una limitación común en el derecho comparado, presenta excepciones como en Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Irlanda y Suecia en que se cubren tanto los daños dolosos como imprudentes. Vid. María Pilar Martín Ríos. “La reparación a las víctimas del delito...”, 95, nota 26; Marina Sanz-Díez de Ulzurrun Lluch. “La víctima ante el derecho...”, 277. Igualmente señala Margarita Roig Torres, *La reparación del daño...*, 340, que en el art. 1 de la Declaración sobre Justicia y Asistencia para las Víctimas, de la Sociedad Internacional de Victimología, se prevé la compensación con carácter general respecto de todas las víctimas que como resultado de la insolvencia del victimario se puedan ver reparados sus daños, así como la existencia de fondos compensatorios que se extienden a otros tipos de delitos.

aun cuando no tengan carácter violento,<sup>26</sup> cometidos en territorio español (principio de territorialidad).<sup>27</sup> Se excluyen, por lo tanto, del ámbito de la reparación pública, los delitos cometidos sin violencia<sup>28</sup> —con la excepción señalada— y los delitos imprudentes. En la propia Exposición de Motivos de la Ley se apunta, no obstante, la intención de la progresiva ampliación de su campo de aplicación, si bien, tras más de 20 años desde su promulgación, ello todavía no se ha hecho efectivo.<sup>29</sup>

Los daños resarcibles serán las lesiones corporales graves<sup>30</sup>, los daños graves en la salud física o mental<sup>31</sup> así como el fallecimiento.<sup>32</sup>

### II.3. Ámbito subjetivo

En cuanto a los beneficiarios de estas prestaciones legales, la ley distingue —como ya adelantamos— entre víctimas directas y víctimas indirectas.

<sup>26</sup> Vid. art. 1.2 de la Ley 35/1995. Ello supone no solo una ampliación de los mínimos regulados en el Convenio Europeo sobre la Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos, de 1983, sino también una previsión novedosa en el ámbito legislativo europeo, en el que la compensación estatal suele limitarse a los delitos dolosos violentos con las excepciones antes señaladas. Es este uno de los aspectos de esta regulación en los que, como señala Margarita Roig Torres, *La reparación del daño...*, 340, se observa la influencia de los programas de compensación estadounidenses. No obstante, en el art. 8.1 de la Recomendación N° R (2006) 8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la asistencia a las víctimas de delitos ya se contempla la compensación estatal por delitos contra la libertad sexual.

<sup>27</sup> Vid. art. 1.1 de la Ley 35/1995. El principio de territorialidad aparece consagrado en el art. 3 del Convenio Europeo de 24 de noviembre de 1893, sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos; en el art. 8.2 de la Recomendación N° R (2006) 8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la asistencia a las víctimas de delitos y en el art. 2 de la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos.

<sup>28</sup> Preciso es señalar que el concepto de violencia que aquí se está utilizando tiene carácter criminológico y no penal, englobando además de la existencia de fuerza o intimidación, elementos como el desvalor de la acción, la gravedad del resultado, las circunstancias de indefensión criminal, etc. De esta opinión, Myriam Herrera Moreno. *La hora de...*, 306-307.

<sup>29</sup> La jurisprudencia tampoco ha realizado, por otro lado, una interpretación generosa de la Ley 35/1995. Una selección de sentencias que evidencian esta afirmación puede verse en Ángel Fontanet García, “Las víctimas y la administración de justicia con especial referencia al sistema de justicia penal”, en *Estudios de victimología. Actas del I Congreso Español de Victimología*, coordinado por Josep María Tamarit Sumalla (Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2005), 78.

<sup>30</sup> De acuerdo con el art. 4.1 de la Ley 35/1995, “son lesiones graves aquellas que menoscaben la integridad corporal o la salud física o mental y que incapaciten con carácter temporal o permanente a la persona que las hubiera sufrido”.

<sup>31</sup> Apunta el art. 4.2 de la Ley 35/1995 que “las lesiones corporales o los daños a la salud física o mental habrán de tener entidad suficiente como para que, conforme a la legislación de la Seguridad Social, tuviera lugar una declaración de invalidez permanente en cualquiera de sus grados o una situación de incapacidad temporal superior a seis meses”.

<sup>32</sup> Nota Margarita Roig Torres, *La reparación del daño...*, 339, que entre los daños a indemnizar no se incluyen los daños materiales, extremo que sí es contemplado con respecto a las víctimas del terrorismo —vid. art. 23 Ley 29/2011—, siendo nuevamente razones de signo presupuestario las que parecen justificar esta limitación. También quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera, los daños y perjuicios contemplados por la Ley 52/1984, de 26 de diciembre, de protección de medios de transporte por carretera que se hallen en territorio español realizando viajes de carácter internacional, cuya indemnización se resolverá mediante la aplicación de su legislación especial.

En concepto de víctimas directas, podrán acceder a las ayudas las personas que sufran, en los términos anteriormente reseñados, lesiones o daños como consecuencia directa del delito. En caso de fallecimiento de la víctima directa, serán beneficiarios, a título de víctima indirecta, siempre que dependiesen económicamente de esta, las siguientes personas: el cónyuge del fallecido, no separado legalmente,<sup>33</sup> o persona conviviente que mantenga con él una análoga relación de afectividad<sup>34</sup> —con independencia de su orientación sexual—, siempre que no hubiera sido condenado por la comisión, de forma dolosa, de algunos de los delitos comprendidos en el Título I (“Del homicidio y sus formas”) del Libro II del CP;<sup>35</sup> los hijos, tanto del fallecido como de su cónyuge o conviviente, y, en defecto de todos los anteriores, los padres del difunto, en el orden y en la proporción legalmente establecidos.<sup>36</sup>

A efectos de determinar qué se entiende por dependencia económica, el art. 5 del RD 738/1997, diferencia, por un lado, entre el cónyuge de la víctima fallecida o conviviente y los hijos tanto de la víctima como de su cónyuge o conviviente; y por otro lado, los padres del fallecido. Con respecto a los primeros se entenderá que dependían económicamente de la víctima fallecida cuando acrediten que convivían con la víctima a sus expensas sin percibir, en la fecha del fallecimiento, en cómputo anual, rentas o ingresos de cualquier naturaleza superiores al 150% del salario mínimo interprofesional. Por su parte, se entiende que los padres de la víctima dependían económicamente de ella cuando vivieran con aquella a sus expensas y, en la fecha del fallecimiento, no percibieran conjuntamente, con independencia del régimen económico matrimonial, en cómputo anual, rentas o ingresos de cualquier naturaleza superiores al 225% del salario mínimo interprofesional. Este porcentaje se reducirá al 150% si solo uno de los progenitores conviviera con la víctima.

<sup>33</sup> Al igual que Xulio Ferreiro Baamonde, *La víctima en...*, 528, entendemos que, aunque en el artículo se excluye como víctima indirecta al cónyuge separado legalmente, estas sí tendrían tal condición si la separación legal se declara en un momento posterior a la comisión del delito, a tenor de lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 35/1995.

<sup>34</sup> Para que el conviviente pueda ostentar la condición de víctima indirecta se exige un periodo de convivencia mínima de dos años anteriores a la fecha del fallecimiento. Ello con excepción de que hayan tenido descendencia en común, en cuyo caso no se exige ningún concreto periodo previo de convivencia.

<sup>35</sup> Salvedad introducida en el art. 1.2 del Real Decreto 738/1997, por el apartado 3 de la D.A. 1ª de la LO 1/2004. Era necesario su contemplación expresa porque aunque el homicida nunca participa de este tipo de ayudas en virtud de lo dispuesto en el art. 3.1 de la Ley 35/1995, su parte no acrecentaba a la de los demás beneficiarios de tal manera que la ayuda que recibían los hijos era la mitad del total. Incluso si no existía descendencia, suponía la exclusión por parte de los padres del fallecido de percibir la indemnización.

<sup>36</sup> Pone de relieve Margarita Roig Torres, *La reparación del daño...*, 341, la exclusión del ámbito de los posibles beneficiarios de esta compensación estatal de los abuelos, hermanos y nietos de las víctimas, quienes, por el contrario, sí están contemplados en la regulación de la indemnización por actos terroristas (art. 7 del RD 288/2003) así como en los sistemas compensatorios de otros países. A este respecto tal vez hubiese sido más satisfactoria la cláusula contenida en el texto propuesto por el Grupo del Partido Popular que calificaba como víctimas indirectas a “quienes dependiesen económicamente” de la víctima directa. Como pone de relieve Xulio Ferreiro Baamonde, *La víctima en...*, 529, el criterio seguido en la ley para la delimitación del catálogo de víctimas indirectas es sui géneris, no optando por ninguno de los criterios ya existentes.

De concurrir varios beneficiarios a título de víctimas indirectas, la cantidad a percibir se distribuirá en dos mitades, correspondiendo una parte al cónyuge o al conviviente, y la otra a los hijos del fallecido o de su cónyuge o conviviente. En el caso de concurrencia entre el cónyuge del fallecido no separado legalmente con el conviviente, la condición de beneficiario la ostentará el primero, en detrimento del segundo.<sup>37</sup> De no concurrir con el cónyuge o conviviente, la distribución de la cantidad a que ascienda la ayuda se dividirá por partes iguales entre todos los hijos.<sup>38</sup> De ser los padres del fallecido los beneficiarios, la cantidad a que ascienda la ayuda se repartirá entre ellos por partes iguales.

Requisito común a ambos tipos de víctimas (directas e indirectas) para que puedan ser beneficiarias de esta compensación estatal es que, en el momento de perpetrarse el delito, sean ciudadanos españoles o comunitarios. Las ayudas también se podrán conceder, no obstante, a quienes no siéndolo, residan habitualmente,<sup>39</sup> de forma legal, en España o, en su defecto, sean nacionales de un Estado en el que se reconozcan ayudas análogas a los españoles.<sup>40</sup> En el caso de las víctimas indirectas, este requisito debe concurrir en ellas, siendo irrelevante, a tales efectos, la nacionalidad o residencia habitual del fallecido.

En el caso de que la víctima fallecida sea un menor, sus progenitores tendrán, igualmente, la consideración de víctimas indirectas, aun cuando no concorra el citado requisito de la dependencia económica.<sup>41</sup> Su consideración como tales es, no obstante, en estos casos, meramente testimonial, al limitarse la cuantía de la ayuda que pueden percibir a la mera cobertura de los gastos funerarios.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Vid. art. 4.1 del RD 738/1997.

<sup>38</sup> Vid. art. 4.2 del RD 738/1997.

<sup>39</sup> El concepto de residencia habitual viene definido en el art. 2 del RD 738/1997 que establece que “a efectos de lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley 35/1995, se entenderá que residen habitualmente en España los extranjeros que permanezcan en su territorio en la situación de residencia legal que se regula en el art. 13 de la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España”.

<sup>40</sup> Denuncian, entre otras, Carolina Villacampa Estiarte, *El delito de trata de seres humanos: una incriminación dictada desde el derecho internacional* (Navarra: Ed. Cizur Menor, 2011), 501; Raquel Serra Cristóbal y Paz Lloria García, *La trata sexual de mujeres. De la represión del delito a la tutela de la víctima* (Madrid: Ministerio de Justicia, 2007) 141; Ana Isabel Pérez Cepeda, *Globalización, tráfico internacional ilícito de personas y derecho penal: ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de integración social de extranjeros* (Granada: Ed. Comares, 2004), 238, que esta exigencia excluye, de su ámbito de aplicación, entre otras, a la gran mayoría de las víctimas de trata de seres humanos, cuya protección constituye una de las prioridades actuales de la UE. Ello es contrario a la previsión contemplada en el art. 17 de la Directiva 2011/29/UE, en que se dispone que “los Estados miembros garantizarán que las víctimas de la trata de seres humanos tengan acceso a los regímenes existentes de indemnización a las víctimas de delitos violentos cometidos intencionadamente”. Por ello, durante la tramitación en el Senado del proyecto de ley del Estatuto de la Víctima se formularon dos enmiendas —núms. 44 y 80 de los Grupos Parlamentarios Entesa pel Progrés de Catalunya y PSOE, respectivamente— a efectos de añadir al citado texto normativo una nueva Disposición Final en que se procediese a modificar el art. 2.1 de la Ley 35/1995 con una redacción del siguiente tenor: “Podrán acceder a estas ayudas quienes, en el momento de perpetrarse el delito, se encuentren en territorio nacional en el momento de comisión del hecho delictivo, con independencia de su nacionalidad o residencia legal”.

<sup>41</sup> Vid. art. 2.5 de la Ley 35/1995.

<sup>42</sup> En opinión de Myriam Herrera Moreno, *La hora de...*, 308, más que ante una ayuda reparadora, estaríamos ante una “deferencia estatal”. Tendrán la consideración de gastos funerarios resarcibles los relativos a los servicios de velatorio,

#### II.4. Motivos de denegación o reducción de la compensación

Esta ayuda pública se podrá denegar o, en su caso, reducirse, por razones de equidad y de orden público,<sup>43</sup> cuando en la víctima directa se acredite, mediante sentencia firme,<sup>44</sup> la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:<sup>45</sup> a) que el comportamiento del beneficiario hubiera contribuido, directa o indirectamente,<sup>46</sup> a la comisión del delito o al agravamiento de sus perjuicios;<sup>47</sup> y b) la existencia de algún tipo de relación entre el beneficiario y el autor del delito, o su pertenencia a una organización dedicada a la comisión de acciones delictivas violentas.<sup>48</sup>

No obstante, aunque estas circunstancias concudiesen en la persona fallecida, las víctimas indirectas podrán acceder a estas ayudas cuando queden en situación de desamparo económico.<sup>49</sup> Ello salvo que en alguna de ellas de apreciase también la concurrencia de estas circunstancias, en cuyo caso perderá su derecho a la ayuda, no acrecentándose su parte a la del resto de los beneficiarios.<sup>50</sup>

transporte, incineración o enterramiento. Mediante esta ayuda se sufragarán los gastos efectivamente satisfechos, que deberán justificarse documentalmente, con el límite máximo de cinco mensualidades del salario mínimo interprofesional vigente en la fecha del fallecimiento. Vid. art. 16.1 del RD 738/1997.

<sup>43</sup> Originariamente, como señala Myriam Herrera Moreno, *La hora de...*, 308-309, se entendió que la razón de ser de estas cláusulas denegatorias o limitativas era víctima-preventiva, aunque en la actualidad las mismas son concebidas como mecanismos utilizados por el Estado para reducir el número de posibles beneficiarios de las mismas, y con ello, el gasto destinado a esta partida.

<sup>44</sup> A diferencia de lo que ocurre en otros países, en España la declaración de la concurrencia de alguna de estas circunstancias que conllevarían la minoración o denegación de la ayuda corresponde al órgano judicial y no a un órgano administrativo, con las mayores garantías que ello reporta.

<sup>45</sup> Vid. art. 3.1 de la Ley 35/1995. Un análisis de los aspectos positivos y negativos de estas previsiones puede verse en Margarita Roig Torres, *La reparación del daño...*, 342-343.

<sup>46</sup> Critica Antonio Beristain Ipiña, *Victimología. Nueve palabras clave* (Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2000), 483, la falta de concreción que supone la referencia a la “contribución directa o indirecta” —que permite una amplia discrecionalidad del órgano judicial para minorar el importe de la reparación o indemnización— así como el hecho de que sean de este tenor —únicamente alusiones a su posible contribución a la génesis del hecho delictivo— las pocas alusiones que se hacen a la víctima.

<sup>47</sup> Con ello, una misma circunstancia —la contribución de la víctima con su conducta a la producción del daño o perjuicio sufrido— es apreciada, como acertadamente pone de relieve Myriam Herrera Moreno. *La hora de...*, 311, dos veces: una en sede jurisdiccional, para la moderación del importe de la indemnización (art. 114 CP), y otra por la Administración, a la hora de estipular la cuantía de la ayuda pública. Al respecto, Ignacio José Subijana Zunzunegui, *El principio de protección...*, 198, aboga por su no apreciación por la Administración, dado el perjuicio que de ello se deriva para las víctimas.

<sup>48</sup> Ignacio José Subijana Zunzunegui, “Las víctimas...”, 127, nota 126, alinea estas situaciones con la coadyuvancia de la víctima a la comisión del delito.

<sup>49</sup> Vid. art. 3.2 de la Ley 35/1995. De conformidad con el art. 7.4 del RD 738/1997, “se considerará que un beneficiario a título de víctima indirecta se encuentra en situación de desamparo económico cuando viniera conviviendo con el fallecido y a sus expensas en el momento del fallecimiento. No impedirá considerar que el beneficiario vive a expensas del fallecido el hecho de que aquel percibiese rentas o ingresos de cualquier naturaleza, siempre que los mismos, en cómputo anual, no fuesen superiores al 50 % del salario mínimo interprofesional, también en cómputo anual, vigente en el referido momento”.

<sup>50</sup> Vid. art. 7.1 del RD 738/1997.

## II.5. Cuantía de la ayuda compensatoria

El procedimiento para la cuantificación de las ayudas conlleva la realización de dos operaciones. Mediante la primera se delimita la cuantía máxima de la ayuda, que variará en función del grado de incapacidad derivado de las lesiones o de si se trata de un fallecimiento. Así, en los supuestos de incapacidad temporal, la cantidad a percibir será la equivalente al duplo del salario mínimo interprofesional diario vigente, durante el tiempo en que el afectado se encuentre en tal situación después de transcurridos los seis primeros meses.<sup>51</sup> De producirse lesiones invalidantes, la cantidad a percibir como máximo se determinará tomando en consideración el salario mínimo interprofesional mensual vigente en la fecha en que se consoliden las lesiones o daños a la salud y dependerá del grado de incapacitación de acuerdo con la siguiente escala:<sup>52</sup> i) incapacidad permanente parcial (cuarenta mensualidades); ii) incapacidad permanente total (sesenta mensualidades); iii) incapacidad permanente absoluta (noventa mensualidades); iv) gran invalidez (ciento treinta mensualidades). Finalmente, en los casos de muerte, la ayuda máxima a percibir será de ciento veinte mensualidades del salario mínimo interprofesional vigente en la fecha en que se produzca el fallecimiento.<sup>53</sup>

Fijada dicha cuantía, serán de aplicación una serie de coeficientes correctores, en atención a la situación económica de la víctima, al número de personas que dependen económicamente de ella y al grado de afectación o menoscabo sufrido.<sup>54</sup> El importe final no podrá superar, en ningún caso, la indemnización fijada en la sentencia.

En los supuestos de delitos contra la libertad sexual que causaren a la víctima daños en su salud mental, el importe de la ayuda servirá para hacer frente a los gastos del tratamiento terapéutico, libremente elegido por ella, en la cuantía máxima que reglamentariamente se determine.<sup>55</sup>

## II.6. Régimen de incompatibilidades

Las ayudas a que estamos aludiendo tienen carácter subsidiario. En este sentido, resultan incompatibles con la percepción de la responsabilidad civil *ex delicto* establecida por sentencia

<sup>51</sup> Vid. art. 6.1.a de la Ley 35/1995.

<sup>52</sup> Vid. art. 6.1.b de la Ley 35/1995.

<sup>53</sup> Vid. art. 6.1.c de la Ley 35/1995.

<sup>54</sup> Vid. art. 6.2 de la Ley 35/1995. La aplicación de los coeficientes correctores viene regulada en el art. 13 del RD 738/1997 para los supuestos de lesiones invalidantes, y en el art. 14, para el caso de fallecimiento.

<sup>55</sup> Vid. art. 6.4 de la Ley 35/1995. Por su parte, el art. 17.1 del RD 738/1997 establece como límite máximo de esta ayuda el importe de cinco mensualidades del salario mínimo interprofesional vigente en la fecha de emisión del informe del tratamiento terapéutico. A juicio de Myriam Herrera Moreno, *La hora de...*, 312, la cobertura ofrecida por esta norma es excesivamente restrictiva en comparación con lo previsto en otros sistemas compensatorios.

judicial,<sup>56</sup> con las cuantías percibidas por la suscripción de un seguro privado,<sup>57</sup> con el subsidio por incapacidad temporal de la Seguridad Social y con las indemnizaciones a las víctimas de terrorismo.<sup>58</sup>

En los supuestos de lesiones o daños determinantes de la incapacidad permanente o muerte de la víctima, la percepción de las ayudas será compatible, no obstante, con la de cualquier pensión pública que el beneficiario tuviera derecho a percibir.

## II.7. Procedimiento de concesión

Los procedimientos para el reconocimiento de las ayudas se iniciarán siempre a solicitud de la persona interesada,<sup>59</sup> impulsándose posteriormente de oficio en todos sus trámites.<sup>60</sup> La competencia para la tramitación y resolución de las solicitudes corresponde a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, rigiéndose el procedimiento por las disposiciones generales contenidas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y las específicas previstas en la Ley 35/1995 y en el reglamento que la desarrolla.

La solicitud, además de las cuestiones a los que se refiere el art. 70.1 de la Ley 30/1992,<sup>61</sup> deberá contener los siguientes datos: a) acreditación documental del fallecimiento, en su caso, y de la condición de beneficiario a título de víctima indirecta; b) descripción de las circunstancias en que se hubiera cometido el hecho que presente caracteres de delito doloso violento, con indicación de la fecha y el lugar de su comisión; c) acreditación de que los hechos fueron denunciados ante la autoridad pública; d) declaración sobre las indemnizaciones y

<sup>56</sup> El apartado segundo del párrafo 1 del art. 5 establece una excepción a este régimen disponiendo que “procederá el eventual abono de toda o parte de la ayuda regulada en la presente Ley y normas de desarrollo cuando el culpable del delito haya sido declarado en situación de insolvencia parcial, sin que en ningún caso pueda percibirse por ambos conceptos importe mayor del fijado en la resolución judicial”.

<sup>57</sup> También contempla una excepción para este supuesto el apartado segundo del párrafo 2 del art. 5, estableciéndose que “procederá el eventual abono de la ayuda regulada en la presente Ley y normas de desarrollo, al beneficiario de un seguro privado cuando el importe de la indemnización a percibir fuera inferior a la fijada en la sentencia sin que la diferencia a pagar pueda superar el baremo fijado”.

<sup>58</sup> Vid. Disposición Adicional Segunda de la Ley 35/1995.

<sup>59</sup> María Pilar Martín Ríos, “La reparación a las víctimas del delito...”, 98-99, aboga por que sean el Estado o las CC.AA que tengan transferidas las competencias en la materia quienes ofrezcan directamente a la víctima esta ayuda pública.

<sup>60</sup> Como se establece en su Exposición de Motivos, “la gestión de este nuevo sistema de ayudas se confía al Ministerio de Economía y Hacienda, con objeto de no crear una nueva estructura administrativa”. Como escribe Jaume Solé Riera. *La tutela de la víctima...*, 228, si estas ayudas públicas son sufragadas con fondos públicos, lo lógico es que sea un órgano del poder ejecutivo el responsable de su otorgamiento.

<sup>61</sup> De acuerdo con dicho precepto, “las solicitudes que se formulen deberán contener: a) nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones; b) hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud; c) lugar y fecha; d) firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio; e) órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige”.

ayudas percibidas por el interesado o de los medios de que dispone para obtener cualquier tipo de indemnización o ayuda por dichos hechos; y e) copia de la resolución judicial firme que ponga fin al proceso penal.

El Ministerio de Economía y Hacienda podrá solicitar a las autoridades policiales, al Ministerio Fiscal, a los órganos judiciales, a personas físicas o jurídicas, así como a entidades o Administraciones públicas, la información que necesite para resolver sobre las solicitudes de ayuda.<sup>62</sup> En atención a ello, cuando en el procedimiento conste la existencia de una sentencia firme en la que se fije una indemnización por daños y perjuicios causados por el delito, el órgano instructor solicitará del juzgado o tribunal que corresponda, el informe necesario para conocer si dicha indemnización se ha hecho efectiva en todo o en parte o, en su caso, si la persona o personas civilmente responsables han sido declaradas insolventes. El procedimiento se suspenderá hasta que no se tenga constancia fehaciente de estos extremos.

Finalizada la fase de instrucción, tendrá lugar un trámite de audiencia al solicitante, a efectos de que se presenten, en un plazo máximo de 15 días, las alegaciones y documentos que estime oportunos. Transcurrido ese plazo, se procederá a elaborar una propuesta de resolución que, junto con el expediente, es remitido al Servicio Jurídico del Estado para la emisión del preceptivo informe.<sup>63</sup> Si el procedimiento no se resuelve en los plazos señalados por la ley (6 meses para incapacidad permanente, agravación de lesiones y fallecimiento; 4 meses para incapacidad temporal y 2 meses para gastos de tratamiento terapéutico o gastos funerarios),<sup>64</sup> se entiende desestimada la solicitud por silencio administrativo negativo (no vinculante para la Administración, que aún puede resolver favorablemente).<sup>65</sup>

El procedimiento finalizará mediante una resolución que se comunicará al órgano judicial que hubiese dictado la resolución judicial firme que puso fin al proceso penal,<sup>66</sup> en la que se contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos:<sup>67</sup> a) inadmisión de la solicitud por ausencia de fundamentos en la petición; b) reconocimiento de la ayuda y determinación de su contenido (tipo de ayuda, beneficiarios, cuantías que les corresponden, incompatibilidades, etc.); c) denegación de su concesión cuando ello fuese contrario a la equidad o el orden público por haber contribuido, el beneficiario, con su comportamiento, a la comisión del delito o agravamiento de los perjuicios, por sus relaciones con el autor/a del delito, o por su pertenencia a una organización dedicada a acciones delictivas violentas.

<sup>62</sup> Vid. art. 9.3 de la Ley 35/1995.

<sup>63</sup> Vid. art. 9.5 de la Ley 35/1995.

<sup>64</sup> Vid. art. 31.1 del RD 738/1997.

<sup>65</sup> Vid. art. 32 del RD 738/1997.

<sup>66</sup> Vid. art. 34.1 del RD 738/1997.

<sup>67</sup> Vid. art. 33.1.g del del RD 738/1997.

## II.8. Ayudas provisionales

La concesión de las ayudas contempladas en esta ley requiere, entre otros requisitos, el que haya recaído sentencia firme en el proceso penal. No obstante, se regula la posibilidad de que, en aquellos supuestos en que se acredite una precaria situación económica de la víctima o sus beneficiarios<sup>68</sup> y aquella hubiera denunciado los hechos delictivos ante las autoridades competentes o estuviere en curso un proceso penal con respecto a los mismos, se le pueda otorgar una ayuda provisional.<sup>69</sup>

La solicitud formulada a tal efecto deberá contener, además de los extremos previstos en el art. 70.1 de la Ley 30/1992<sup>70</sup>, los siguientes datos:<sup>71</sup> a) la calificación de las lesiones o daños a la salud; b) la acreditación documental del fallecimiento en su caso y de la condición de beneficiario a título de víctima indirecta; c) el informe del MF en que se indique la existencia de indicios razonables para suponer que el fallecimiento, las lesiones o los daños se han producido por un hecho con caracteres de delito violento y doloso.

Su importe no podrá exceder del 80% del importe máximo de ayuda establecido por la ley para los supuestos de muerte, lesiones corporales graves o daños graves en la salud.<sup>72</sup> La concreta cuantía se establecerá mediante la aplicación de los coeficientes correctores a los que se refiere el art. 6.2.

La ayuda provisional podrá ser satisfecha de una sola vez o mediante abonos periódicos, que se suspenderán de producirse alguno de los supuestos previstos por el art. 14 de esta Ley.<sup>73</sup>

## II.9. Plazo de prescripción de la acción

La acción para solicitar estas ayudas prescribe en el plazo de un año contado desde que tuvo lugar el hecho delictivo.<sup>74</sup> Este plazo se suspende una vez iniciado el proceso penal por

<sup>68</sup> En el art. 8 del RD 738/1997 se establece que “se considerará precaria la situación económica de la víctima o de sus beneficiarios si, en la fecha en que se solicite la ayuda, aquella o estos no percibieran, en cómputo anual, rentas o ingresos de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional, también en cómputo anual, vigente en el mencionado momento”.

<sup>69</sup> Consideran imprescindible esta previsión para la eficacia de este sistema de composición estatal, dada la lentitud del sistema judicial penal, entre otros, Xulio Ferreiro Baamonde, *La víctima en...*, 540; Jaume Solé Riera, *La tutela de la víctima...*, 229-230. Sobre el tiempo medio de resolución de los asuntos penales en España y en Galicia, vid. Fernando Vázquez-Portomeñe Seijas, “La actividad judicial penal en Galicia en el cuatrienio 2004-2007. Estudio de las tasas de litigiosidad, acumulación de asuntos y pendencia en los juzgados y tribunales en funcionamiento de la Comunidad Autónoma”, *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XVIII (2008): 518-520.

<sup>70</sup> Vid. nota 61.

<sup>71</sup> Vid. art. 10.3 de la Ley 35/1995.

<sup>72</sup> Vid. art. 10.4 de la Ley 35/1995.

<sup>73</sup> Vid. art. 10.5 de la Ley 35/1995.

<sup>74</sup> A este respecto, Fely González Vidosa, ¿Qué es la ayuda..., 80, solicita la ampliación de este plazo a tres años, que es el contemplado con carácter general en las leyes sobre compensación estatal del resto de países miembros.

este hecho, reanudándose su cómputo una vez recaída resolución judicial firme que ponga fin —provisional o definitivamente— al proceso penal.<sup>75</sup> Se engloban aquí no solo la sentencia o auto de sobreseimiento en sus distintas modalidades, sino que incluye también el auto de insolvencia total o parcial del condenado por el delito. Es precisamente con la notificación —bien directamente a la víctima,<sup>76</sup> bien por medio del procurador que la represente<sup>77</sup>— del auto de insolvencia cuando esta constata la imposibilidad de que el condenado vaya a hacer frente a la responsabilidad civil *ex delicto* y la determina, por consiguiente, a la solicitud de la ayuda prevista en esta ley.<sup>78</sup>

Cuando como consecuencia directa de las lesiones o daños ocasionados por el hecho delictivo se produzca el fallecimiento de la víctima, se abrirá un nuevo plazo de un año, a contar desde ese momento, para la solicitud, bien de la ayuda o de la diferencia que, en su caso, correspondiese con respecto a lo ya satisfecho en concepto de lesiones y daños. Este mismo plazo se abrirá cuando la evolución de las lesiones desemboque en una situación de mayor gravedad que la prevista inicialmente, si por ello le correspondiese a la víctima una mayor cuantía indemnizatoria; en este caso, el plazo se contará a partir de la fecha establecida en la resolución por la que se reconoció la ayuda inicial para instar la revisión del grado de incapacidad o minusvalía. El reconocimiento de una ayuda por agravación de lesiones o daños solo podrá efectuarse una vez.

## II.10. Acción de subrogación y acción de repetición

El Estado dispone de una acción de subrogación en los derechos que tienen las víctimas o sus beneficiarios contra el obligado civilmente, por el total del importe de la ayuda provisional o definitiva satisfecha a los mismos. A tal efecto, el Estado podrá mostrarse parte en el proceso penal o civil que se siga, sin perjuicio de la acción civil que ejercite el Ministerio Fiscal, o reclamar su importe a través del procedimiento de apremio previsto en el Reglamento General de Repetición.<sup>79</sup>

Asimismo, el Estado dispone de una acción de repetición contra la víctima o sus beneficiarios para exigirles el reembolso total o parcial de la ayuda concedida cuando se de alguno de los

<sup>75</sup> Vid. art. 7.1 de la Ley 35/1995.

<sup>76</sup> De interés a este respecto es la STS núm. 695/2012, de 4 de julio, en cuyo FJ 4º se hace constar que “[...] pese a que el art. 7 establece un plazo de prescripción de un año desde la notificación de la sentencia, este extremo ha de interpretarse en relación con el art. 15 de la Ley 35/1995, antes citado, y que específicamente establece que deban ser informadas las víctimas de la existencia de las ayudas que la ley 35/95 regula, y esta obligación pesa sobre todos cuantos intervienen en el proceso, por ello, y no constanding que la víctima hubiera sido informada, no puede considerarse prescrito el plazo para reclamar la ayuda [...]”.

<sup>77</sup> Vid. STSJ de Madrid núm. 147/2013, de 28 de enero.

<sup>78</sup> Vid. STS núm. 1346/2015, de 13 de abril de 2015; núm. de recurso 3489/2013, de 12 de enero de 2015.

<sup>79</sup> Vid. art. 13 de la Ley 35/1995.

siguientes supuestos:<sup>80</sup> a) cuando por sentencia firme se declare la inexistencia del delito; b) cuando con posterioridad a su abono, la víctima o sus beneficiarios obtuvieran, en los tres años siguientes, por cualquier concepto, la reparación total o parcial del perjuicio sufrido; c) cuando la ayuda se hubiera obtenido en base a la aportación de datos falsos o deliberadamente incompletos; d) cuando la indemnización reconocida en la sentencia sea inferior a la ayuda provisional; e) cuando con posterioridad a su abono hubiera de efectuarse un nuevo reparto de la ayuda, por la concurrencia de nuevos beneficiarios; f) cuando de los hechos probados en el proceso se deduzca la concurrencia de una causa de denegación o limitación de las ayudas.

### III. GRADO DE APLICACIÓN DE LA LEY 35/1995

Los principales motivos que impiden el pleno desarrollo y efectividad de estos programas asistenciales son, de acuerdo con la opinión mayoritaria, su escasa dotación económica, su falta de divulgación —que hace que muchas víctimas desconozcan su existencia— y su excesiva burocratización.<sup>81</sup> De todo ello se colige que, en contra de lo que podría pensarse, muchas víctimas tienen una imagen negativa de los programas de reparación pública.<sup>82</sup>

Por lo que respecta, en concreto, a su grado de aplicación, según los últimos datos de que disponemos —relativos a octubre del año 2015—, el número total de solicitudes formuladas ascendió a 10 832, de las cuales solo se concedieron el 29,77%. Estas ayudas se concedieron, principalmente, con relación a las lesiones invalidantes derivadas del delito sufrido y al fallecimiento de la víctima. El montante total de las ayudas otorgadas alcanzó los 55 286 783,23 € (Tabla I). En contraste, a título ejemplificativo, en Reino Unido, el importe total de las ayudas concedidas entre 1964 y 2007 ascendió a 3 billones de libras, siendo el total de aplicaciones recibidas 910.000.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Vid. art. 14 de la Ley 35/1995.

<sup>81</sup> Vid. María José Rodríguez Puerta, “Sistemas de asistencia, protección y reparación de las víctimas”, en *Manual de victimología*, coord. por Enrique Baca Baldomero, Enrique Echeburúa Odriozola y Josep María Tamarit Sumalla (Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2006), 413; Gerardo Landrove Díaz, “Las víctimas...”, 182; Antonio García-Pablos de Molina, “El redescubrimiento de la víctima: victimización secundaria y programas de reparación del daño. La denominada victimización terciaria (el penado como víctima del sistema legal)”, *Cuadernos de Derecho Judicial* (1993): 303.

<sup>82</sup> Frieder Dünkel, “La víctima en el derecho penal, ¿en vías de una justicia criminal orientada hacia el autor a una orientada hacia la víctima?”, *Papers d'estudis i formació*, N° 8 (1992): 85, hace referencia a los resultados de diversas investigaciones llevadas a cabo en Inglaterra, los Países Bajos y Alemania, con relación a los programas de compensación estatal. Según indica Dünkel, dichas investigaciones mostraron como en Inglaterra solo un 39% de las víctimas sabían de la existencia de normas de indemnización estatal de las víctimas, y solo la mitad de las encuestadas declararon su satisfacción con el procedimiento de indemnización y los pagos recibidos, prefiriendo ser reparadas por el infractor que a recibir una compensación estatal. Similares datos se registraron en los Países Bajos, en donde solo el 20% de las víctimas que podían solicitar estas ayudas lo hizo, alegando como motivo la falta de conocimiento del programa estatal de indemnización. En ocasiones lo que está detrás de la implementación de esos programas son más bien razones político-criminales que buscan bien una determinada rentabilidad política o mejorar la actitud de la víctima, así como de la sociedad con respecto al sistema penal en aras a fomentar su cooperación con el sistema legal, dando lugar a la configuración de programas “victimagógicos”.

<sup>83</sup> Vid. David Miers, “Looking beyond Great Britain: the development of criminal injuries”, en *The Handbook of Victims and Victimology*, Sandra Walklate (Culompton: Ed. William Publishing, 2007), 337.

TABLA I. AYUDAS A VÍCTIMAS DE DELITOS VIOLENTOS Y CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL

Tipo de ayuda	Solicitudes	Resoluciones positivas	Porcentaje de resoluciones positivas	Cuantía
Sin determinar	17	0	0%	0 €
Incapacidad	2 960	256	8,65%	1 012 304,23 €
Invalidez	1 678	543	32,36%	12 661 281,55 €
Gastos terapéuticos	1 405	223	15,87%	340 023,99 €
<b>Total víctimas directas</b>	<b>6 060</b>	<b>1 022</b>	<b>16,86%</b>	<b>14 013 609,77 €</b>
Fallecimiento	4 326	2 132	49,28%	41 234 832,06 €
Gastos funerarios	439	27	6,15%	38 341 40 €
Otros	7	0	0%	0€
<b>Total víctimas indirectas</b>	<b>4 772</b>	<b>2 159</b>	<b>45,24%</b>	<b>41 273 173,46 €</b>
<b>Total</b>	<b>10 832</b>	<b>3 181</b>	<b>29,77%</b>	<b>55 286 783,23 €</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

## REFERENCIAS

- Benito Alonso, F. “Hacia un sistema de indemnización estatal a las víctimas del delito en España”. *La ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, Nº 3 (1988): 885-904.
- Beristain Ipiña, A. *Victimología. Nueve palabras clave*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2000.
- Bueno Arús, F. “La protección a la víctima en el Proyecto de Código Penal de 1980”. *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. IV (1981): 203-226.
- Dünkel, F. “La víctima en el derecho penal, ¿en vías de una justicia criminal orientada hacia el autor a una orientada hacia la víctima?”. *Papers d’estudis i formació*, Nº 8 (1992).
- Ferreiro Baamonde, X. *La víctima en el proceso penal*. Madrid: Ed. La Ley, 2005.
- Fontanet García, Á. “Las víctimas y la administración de justicia con especial referencia al sistema de justicia penal”. En *Estudios de victimología. Actas del I Congreso Español de Victimología*, coordinado por Josep María Tamarit Sumalla, 71-84. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2005.

- García-Pablos de Molina, Antonio. “El redescubrimiento de la víctima: victimización secundaria y programas de reparación del daño. La denominada victimización terciaria (el penado como víctima del sistema legal)”. *Cuadernos de Derecho Judicial* (1993): 287-320.
  - González Vidosa, Fely. ¿Qué es la ayuda a la víctima? Barcelona: Ed. Atelier, 2001.
  - Herrera Moreno, Myriam. *La hora de la víctima. Compendio de victimología*. Madrid: Ed. Edersa, 1996.
  - Landrove Díaz, Gerardo. *La moderna victimología*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 1998.
  - Martín Ríos, María Pilar. “La reparación a las víctimas del delito por parte del Estado: análisis del caso español”. *Revista di Criminología, Vittimologia e Sicurezza*, Nº 3, vol. II (2008): 88-109.
  - Miers, David. “Looking beyond Great Britain: the development of criminal injuries”. En *The Handbook of Victims and Victimology*, Sandra Walklate, 337-362. Columpton: Ed. William Publishing, 2007. <http://dx.doi.org/10.4324/9780203118207.ch13>
  - Ordeñana Gezuraga, Ixusko. *El estatuto jurídico d”lege ferenda” a partir de la normativa europea en la materia*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2014.
  - Pacheco, Joaquín Francisco. *El Código Penal comentado y concordado*. Madrid: Ed. Edisofer, 2000.
  - Pérez Cepeda, Ana Isabel. *Globalización, tráfico internacional ilícito de personas y derecho penal: ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de integración social de extranjeros*. Granada: Ed. Comares, 2004.
- “Las víctimas ante el derecho penal. Especial referencia a las vías formales e informales de reparación y mediación”. En *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: “in memoriam”*, dirigido por Luis Arroyo Zapatero e Ignacio Berdugo Gómez de la Torre, 443-478. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2001.
- Rodríguez Puerta, María José. “Sistemas de asistencia, protección y reparación de las víctimas”. En *Manual de victimología*, coordinado por Enrique Baca Baldomero, Enrique Echeburúa Odriozola y Josep María Tamarit Sumalla, 407-438. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2006.
  - Roig Torres, Margarita. *La reparación del daño causado por el delito: aspectos civiles y penales*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2000.

- Sanz-Díez de Ulzurrun Lluch, Marina. “La víctima ante el derecho. La regulación de la posición jurídica de la víctima en el derecho internacional, en el derecho europeo y en el derecho positivo español”. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LVII (2004): 219-310.
- Serra Cristóbal, Raquel y Lloria García, Paz. *La trata sexual de mujeres. De la represión del delito a la tutela de la víctima*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2007.  
Serrano Masip, Mercedes. “Los derechos de información”. En *El estatuto de las víctimas de delitos. Comentarios a la Ley 4/2015*, coordinado por Josep María Tamarit Sumalla, 72. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2015, pp. 69-100.
- Solé Riera, Jaume. *La tutela de la víctima en el proceso penal*. Barcelona: Ed. José María Bosch Editor, 1997.
- Subijana Zunzunegui, Ignacio José. *El principio de protección de las víctimas en el orden jurídico pena. Del olvido al reconocimiento*. Granada: Ed. Comares, 2006.
- Tamarit Sumalla, Josep María. “Paradojas y patologías en la construcción social, política y jurídica de la victimidad”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, N° 1 (2013): 1-31.
- Tubau, Olga; Ramos, Emili y P. Gaspar. “El proceso penal español desde la perspectiva de la víctima”. En *La víctima: entre la justicia y la delincuencia. Aspectos psicológicos, sociales y jurídicos de la victimización*, coordinado por Miguel Ángel Soria Verde. Barcelona: Ed. PPU, 1993.
- Vázquez-Portomeñe Seijas, Fernando. “La actividad judicial penal en Galicia en el cuatrienio 2004-2007. Estudio de las tasas de litigiosidad, acumulación de asuntos y pendencia en los juzgados y tribunales en funcionamiento de la Comunidad Autónoma”. *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XVIII (2008): 487-542.
- Villacampa Estiarte, Carolina. *El delito de trata de seres humanos: una incriminación dictada desde el derecho internacional*. Navarra: Ed. Cizur Menor, 2011.

Recibido: 28/06/16  
Aceptado: 11/11/16