

En Logroño, a 6 de abril de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros Sres. D. José M^a Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, habiendo excusado su asistencia el Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco y actuando como Secretario en funciones el Consejero de menor edad, D. Enrique de La Iglesia Palacios (art. 9.2 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo), y siendo ponente, D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

16/22

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la *Proposición de Ley para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite para dictamen la precitada Proposición de Ley (PPL), acompañada de los siguientes documentos:

-Texto inicial de la PPL, 10L/PPLD-0013-, para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja, presentada por el Grupo Parlamentario *Mixto*, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja (BOPLR) núm. 86, de 20 de septiembre de 2021, Serie A.

-Acuerdo, de 22 de septiembre de 2021, del Gobierno de La Rioja, en el que adopta un criterio favorable respecto a la toma en consideración de la PPL (BOPLR núm. 91, de 6 de octubre de 2021, Serie A).

-Acuerdo, de 7 de octubre de 2021, del Pleno del Parlamento de La Rioja, en cuya virtud se toma en consideración la PPL (BOPLR núm. 92, de 13 de octubre de 2021, Serie A).

-Acuerdo, de 20 de octubre de 2021, de la Mesa del Parlamento, por el que se remite la PPL a la Comisión de Participación, Cooperación y Derechos Humanos; se abre un plazo de cinco días para la solicitud por los grupos parlamentarios de la comparecencia de expertos en la materia; y, en función de lo anterior, se determina el plazo de presentación de enmiendas (BOPLR núm. 94, de 25 de octubre de 2021, Serie A).

-Sustanciación de la comparecencia de 10 expertos en las sesiones de la Comisión celebradas los días 13, 19, 21 y 24 de enero 2021 (BOPLR núm. 127, de 26 de enero de 2022, Serie A).

-Enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios (BOPLR núm. 136, de 23 de febrero de 2022, Serie A).

-Dictamen, de 25 de febrero de 2022, de la Comisión de Participación, Cooperación y Derechos Humanos, y designación de la Sra. Diputada que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno (BOPLR núm. 139, de 3 de marzo de 2022, Serie A).

-Enmiendas para su defensa en Pleno (BOPLR núm. 140, de 4 de marzo de 2022, Serie A).

-Corrección de un error en el texto del Dictamen de la PPL publicado, relativo al art. 3.1 b) (BOPLR núm. 141, de 7 de marzo de 2022, Serie A).

-Escritos, de 7 y 8 de marzo de 2022, de los Grupos Parlamentarios *Ciudadanos* y *Popular* solicitando informe jurídico del Consejo Consultivo sobre la PPL.

-Escritos, de 8 de marzo de 2022, de los Grupos Parlamentarios *Socialista* y *Mixto* solicitando tramitación de la PPL por el procedimiento de urgencia.

-Acuerdo, de 11 de marzo de 2022, de la Mesa del Parlamento de La Rioja de tramitación de la iniciativa por el procedimiento de urgencia (BOPLR núm. 145, de 15 de marzo de 2022, Serie A).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 14 de marzo de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el día 16 de marzo de 2022, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja, a tenor de lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC), comunica al Consejo su resolución de recabar dictamen de éste sobre la *Proposición de Ley para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja*, a la vista de los escritos de 7 y 8 de marzo de 2022 de los Grupos Parlamentarios *Ciudadanos* y *Popular*, y el *Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 11 de marzo de 2022*.

Como continuación de lo anterior, por escrito firmado el 17 de marzo de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el día 18 de marzo de 2022, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja, comunica a este Consejo que la citada proposición se está tramitando por el procedimiento de urgencia, a los efectos de que éste emita dictamen en el plazo de 15 días hábiles, según lo dispuesto en el art. 15 de la LCC.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida el 17 de marzo de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Como continuación de lo anterior, por escrito firmado el 25 de marzo de 2022 y registrado de salida el mismo día, el Presidente del Consejo Consultivo acusó recibo de la consulta urgente, reiterando la declaración provisional de que la misma estaba bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

1. El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo de lo preceptuado en el art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara.*

A su vez, el art. 102.1 RPLR, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo en relación con los Proyectos de Ley; informe que, *en ningún caso, tendrá carácter vinculante.* Esta previsión resulta igualmente aplicable a las Proposiciones de Ley, que, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPLR).

2. En cuanto al ámbito del Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen.*

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11, D.36/13 y D.45/16), debemos examinar la adecuación de la PPL al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas, o de estricta técnica normativa.

Más en particular -y como ya sostuvo este Consejo en su dictamen D.1/96 en interpretación del entonces vigente art. 98.1.a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico y de Gobierno de la Administración Pública de La Rioja- *“el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre Propositiones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía (actualmente, en su redacción de 1999, EAR’99), lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse “bloque de la constitucionalidad”- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas”.*

3. La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es una PPL promovida por un Grupo parlamentario —el *Mixto*— del Parlamento de La Rioja [arts. 19.i) y 20 EAR’99, y arts. 91.a) y 107.2 RPLR]. Por esa razón, y como es lógico, a diferencia de lo que acontece con los Proyectos de Ley [cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno de La Rioja *ex* arts. 20 EAR’99, y 91.b) y 92 RPLR], no ha tenido lugar, en este caso, la tramitación del procedimiento previo previsto por el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; por lo que este Consejo no puede formular ninguna consideración al respecto.

Esto dicho, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la PPL corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

4. Por último, este Consejo quiere señalar, sin ánimo, en absoluto, de interferir en los tiempos parlamentarios, que la premura con la que se ha solicitado nuestro parecer se cohonesto mal con la cualificada y sosegada atención que merece un texto legal. Tanto más

cuando, como es sabido, la solicitud de dictamen sobre esta PPL no resultaba preceptiva y el dictamen emitido carece de carácter vinculante.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto de la PPL

1. Planteamiento general.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuya proposición se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: i) exposición del contenido de la PPL; ii) competencia de la CAR para dictar una Ley *para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja*; y iii) observaciones particulares de carácter competencial.

2. Exposición del contenido de la Proposición legislativa.

Con objeto de comprender, en una visión panorámica, las materias que son objeto de regulación en la PPL [estructurada en una Exposición de Motivos, Título Preliminar, cinco Títulos, cuatro Disposiciones Adicionales (DA), una Disposición Derogatoria (DD) y cinco Disposiciones Finales (DF)] y, por tanto, analizadas en este dictamen, particularmente a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, conviene comenzar exponiendo sintéticamente el contenido del texto final remitido, que es del Dictamen de la Comisión de Participación, Cooperación y Derechos humanos, de 25 de febrero de 2022.

A) Antecedentes y marco normativo.

Diversas instancias o foros, nacionales y supranacionales, en el marco de la protección de los derechos humanos y, en particular, tras la II Guerra Mundial, han venido insistiendo en la necesidad de promover e impulsar políticas públicas de memoria democrática que den a conocer los hechos acaecidos, reconozcan, resarzan y honren a las víctimas, y contribuyan a fortalecer una cultura democrática, a su vez, antídoto frente a la reiteración de episodios de violación general de dichos derechos humanos.

Recientemente así, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de septiembre de 2019, sobre la importancia de la memoria histórica europea para el futuro de Europa, *“Pide una cultura común de memoria histórica que rechace los crímenes de los regímenes fascistas y estalinistas, y de otros regímenes totalitarios y autoritarios del pasado, como medio para fomentar, en particular entre las generaciones más jóvenes, la resiliencia ante las amenazas modernas que se ciernen sobre la democracia”*.

En este marco se sitúa la vigente *Ley estatal 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura* (Ley 52/2007), impulsada — como apunta su Exposición de Motivos— por el sentir expresado ya por una proposición no de ley del año 2002 y la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, del 17 de marzo de 2006, en la que se condenaban las *“graves violaciones de los Derechos Humanos cometidas en España por el régimen franquista”*.

Ello sentado, la mayor parte de CCAA han aprobado también leyes de memoria democrática, que, al margen de asumir los mandatos de la Ley estatal dirigidos a todas las Administraciones públicas, han profundizado, ampliado y singularizado, a la vista de su particular experiencia histórica, sus disposiciones.

Es precisamente, además, la actual e intensa concurrencia de las CCAA en esta materia, junto a la experiencia acumulada en la aplicación de la actual Ley estatal, y el surgimiento de nuevos instrumentos jurídicos internacionales, lo que, a juicio del Gobierno central, fundamenta la necesidad de realizar un ajuste significativo de la referida legislación estatal y, por ende, la aprobación de un *Proyecto de Ley de Memoria Democrática*, actualmente en tramitación en las Cortes Generales, que proyecta sustituir a la referida Ley 52/2007.

B) Contenido.

En el contexto descrito, la PPL sometida a dictamen, siguiendo la estela de otras leyes autonómicas, persigue, en esencia, hacer efectivos los “derechos” a la verdad, justicia y reparación de las víctimas riojanas de la Guerra Civil y la Dictadura franquista, establecer

medidas de garantía de no repetición, así como promover y divulgar la memoria democrática.

Consta de 60 artículos, distribuidos en un Título preliminar y cinco Títulos:

1/ El Título Preliminar (“*Disposiciones generales*”) acoge 6 artículos que establecen el objeto, ámbito y fundamento de la norma, las medidas de acción positiva por adoptar y una relación de definiciones a sus efectos.

2/ El Título I se dedica a las “*Víctimas, personas desaparecidas y tratamiento de restos humanos*”: establece el “*derecho de localización de las personas desaparecidas*” y su identificación; prevé la elaboración de un “*Censo de víctimas y de Personas desaparecidas*”; regula el procedimiento de localización, exhumación, identificación de éstas; y ordena crear un “*Comité técnico para la Recuperación e Identificación de Personas Desaparecidas de la Guerra Civil y la Dictadura Franquista*” y un “*Banco público de ADN*”.

3/ El Título II aborda la “*Reparación, justicia y reconocimiento a las víctimas del franquismo y personas defensoras de la democracia*”. Su Capítulo I (“*Reparación y reconocimiento*”), prevé, entre otros, el resarcimiento económico a los familiares; la elaboración de planes específicos de reparación y reconocimiento; la promoción de la investigación y difusión del conocimiento en materia de memoria democrática; la consideración de víctima en la concesión de condecoraciones y reconocimientos; o su prioridad protocolaria. Y su Capítulo II (“*Lugares de la memoria democrática de La Rioja*”), define dichos lugares, su procedimiento de declaración y régimen, a la vez que declara el «*Memorial “La Barranca*»», como lugar de referencia de la memoria democrática de La Rioja.

4/ El Título IV establece “*Medidas para la recuperación de la memoria democrática en la Rioja*”. Se establecen aquí acciones en materia educativa, de investigación, publicidad, medios de comunicación, accesibilidad a los archivos relacionados y retirada o eliminación de símbolos.

5/ El Título IV crea el “*Consejo Asesor de la Memoria Democrática*”, como órgano colegiado de participación de carácter consultivo.

6/ Y, finalmente, el Título V dispone el “*Régimen sancionador*”.

La PPL se cierra con cuatro DDAA (que, entre otras cosas, ordenan la retirada o eliminación de los elementos previstos en el art. 49 y la concesión de la condición política de riojanos a miembros de la resistencia franquista en La Rioja en un plazo máximo de 12 meses), una DD de carácter tácito, y cinco DDFD (creación del “*Centro de Interpretación*”).

de la Memoria de la Rioja”, protocolo para la protección de los lugares de la memoria democrática, habilitación reglamentaria y entrada en vigor).

3. Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.

A) Determinación de los títulos competenciales habilitantes.

Conviene comenzar por reiterar que sólo en el ámbito de las competencias que ostenta la CAR es donde puede articularse la aspiración del art. 1.3 de nuestro EAR de “*hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los riojanos, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España*”, que, a tenor de la Exposición de Motivos, fundamenta la Ley propuesta.

No obstante, de inmediato, cabe advertir también que estamos en presencia de una materia que no se halla prevista expresamente en el art. 149.1 de la CE (tampoco en el art. 148 de la CE), ni en el EAR. De hecho, resulta especialmente significativo que la vigente Ley 52/2007 no señale explícitamente su fundamento competencial y que, sin perjuicio de los mandatos a las Administraciones públicas que contiene, no puede considerarse como una ley básica.

Quizá, por todo ello, la Exposición de Motivos de la PPL elude también precisar — cuestión ésta que, a nuestro juicio, deberá subsanarse— el fundamento competencial de la norma, al margen de repetir que sus disposiciones se ciñen al ámbito competencial de la CAR, mención ésta que se repite luego en el articulado.

Pues bien, no es labor de este Consejo plantear o reproducir a este respecto los debates doctrinales que la distribución competencial de esta materia ha generado, sino determinar sólo, si en una interpretación razonable, la PPL puede encontrar acomodo y habilitación dentro de las competencias estatutarias de las CAR.

En una primera aproximación, la situación descrita nos llevaría a la aplicación de la cláusula residual del art. 149.3 de la CE y, por ende, a la competencia estatal para la regulación de la materia de “*memoria democrática*”. Sin embargo, es constatable también que el TC ha venido, en general, aplicando la citada cláusula de forma ciertamente restrictiva, a la par que interpretaba extensivamente el alcance de las materias del art. 149.1 y de los propios EEAA, a fin de evitar una expansión, por la vía de la residualidad, de las competencias estatales (cfr. SSTC 123/1984; 132/1989, o 208/1999). En suma, el silencio estatutario “*no puede interpretarse de manera automática como equivalente a la falta de competencia en la materia*” (STC 132/1989, FJ 21).

Así las cosas, aun a falta de un título competencial general expreso, este Consejo entiende que la CAR ostenta competencias suficientes para legitimar la aprobación de una

ley de memoria democrática, siempre y cuando la regulación efectuada no traspase el ámbito de las mismas e invada competencias estatales.

A estos efectos, no parece discutible que la memoria democrática forma parte de la cultura política y democrática, de forma que la intervención de la CAR vendría avalada por su competencia en materia de “*cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de La Rioja*”, (art. 8.Uno.23 EAR). De otra parte, además, el conocido carácter concurrente, Estado-CCAA, que tiene esta singular competencia justifica la intervención de ambas instancias territoriales. Y, a dicho título, deben sumarse también otras competencias sectoriales estatutarias de la CAR que fundamentan la cobertura competencial de alguna de sus disposiciones: así, la competencia exclusiva sobre “*publicidad*” (art. 8.Uno.13); “*Patrimonio artístico, arqueológico, histórico, cultural, monumental, arquitectónico y científico de interés para La Rioja*”, que incluye el patrimonio inmaterial; “*investigación científica y técnica*” (art. 8.Uno.24); “*urbanismo*” (art. 8.Uno.16), “*Desarrollo comunitario. [...] y demás grupos sociales necesitados de especial protección*” (art. 8.Uno.31), o las que ostenta para el desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito educativo (art. 10); y en el de los medios de comunicación (art. 9.6).

Por lo demás, el hecho de la existencia ya de otras leyes autonómicas en idéntica situación competencial, que no han generado conflictividad con el Estado, al margen de que, obviamente, no pueda considerarse como canon de corrección jurídica competencial, resulta al menos indiciario de la viabilidad competencial de la PPL.

Y esto es así, tanto más si se tiene en cuenta que la complejidad de articular y fijar en muchas materias un marco estable y operativo de distribución competencial (caracterizada por la interdisciplinariedad de las materias, la concurrencia y el entrecruzamiento de diversos títulos competenciales, y la suma de actuaciones normativas de los distintos poderes públicos) hace que la viabilidad práctica de la distribución competencial, como del propio Estado Autonómico, pase necesariamente por la efectiva asunción colectiva de un principio básico de colaboración, por difuso y complejo que resulte su concreta determinación y por más que no quepa, lógicamente, alterar a su albur la distribución competencial derivada del bloque de constitucionalidad. En palabras de la mejor doctrina, la colaboración institucional se plantearía como una alternativa a la indeterminación competencial. Y, en este sentido, en la materia que nos ocupa, parece ya consolidada la idea de que constituye un ámbito en el que están llamadas a intervenir colaborativamente todas las Administraciones públicas territoriales.

B) Eventual incidencia del Proyecto estatal de Ley de Memoria Democrática en tramitación.

El panorama competencial descrito quedaría sesgado, no obstante, si ignorásemos el ya aludido Proyecto de Ley de Memoria Democrática que actualmente se tramita en las Cortes Generales.

Por supuesto, no corresponde a este Consejo realizar ninguna recomendación de oportunidad o estrategia normativa a este respecto y, va de suyo, que dicho Proyecto no es obstáculo jurídico para el legítimo ejercicio de las competencias que corresponden a la CAR, pero sí que entiende pertinente advertir de que la aprobación de esta nueva Ley— aunque por supuesto incierta— con seguridad tendrá repercusión en la legislación autonómica vigente y en la ley que ahora se pretende aprobar en La Rioja.

En este sentido, debemos hacer mención al hecho de que el nuevo Proyecto estatal sí que establece expresamente su fundamento competencial (Disposición final cuarta), que se residencia, en general, en la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, atribuida por el art. 149.1.1ª de la CE. A ello se suma, en relación con algunas de sus disposiciones, su competencia en materia de legislación procesal (art. 149.1.6ª); legislación laboral (art. 149.1.7ª); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15ª); procedimiento administrativo común y legislación sobre expropiación forzosa, (art. 149.1.18ª); archivos de titularidad estatal (art. 149.1.28ª); Administración de Justicia (art. 149.1.15ª); legislación civil (art. 149.1.8ª); y normativa básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución española.

Por tanto, al margen de que pueda resultar discutible o incluso excesivo el uso estatal de su competencia para fijar, en este caso, “*condiciones básicas*”, debemos recordar que, como ha repetido el TC, éstas no pueden reconducirse a un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico. Las condiciones básicas implican “*el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad [...] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias*” (STC 61/1997, FJ 7).

En la estricta medida pues que requiera la consecución de esa igualdad sustancial, el Estado se halla, en definitiva, habilitado para intervenir, y, por ende, condicionar, desplazar

o coartar el ejercicio de competencias autonómicas en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

Con todo, en ausencia de éstas —como ocurre en este momento—, el ejercicio de las competencias autonómicas no puede ser confrontado en abstracto con este título competencial estatal, pero debemos reiterar que si se aprueba la Ley estatal proyectada sus disposiciones desplazarán las autonómicas en todo lo que se opongan.

Al respecto, hemos de recoger la reiterada doctrina del TC sobre posibles juicios de inconstitucionalidad abstracta ante el cambio en la normativa; pues el bloque o parámetro de constitucionalidad pasa a ser el “*ius superveniens*” (“el control de las normas que incurrir en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia”, por todas, STC 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 3).

4. Observaciones particulares de carácter competencial.

Sin perjuicio de que, con carácter general, la CAR ostenta competencias suficientes para la aprobación de una ley como la que se pretende, conviene realizar algunas consideraciones o precisiones de carácter más concreto en relación con algunas de sus disposiciones.

No obstante, dado que, en algunos casos, dichas disposiciones suscitan también a este Consejo observaciones de otra índole, hemos optado por integrar todas en el análisis del contenido de la PPL, al que dedicamos el último Fundamento Jurídico.

Tercero

Rango de la norma proyectada

El rango normativo de la norma proyectada —que, de aprobarse, constituirá Ley formal— es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

La mayor parte de la Ley dirige su atención a la actuación del Gobierno. Son constantes los mandatos dirigidos al Gobierno para que dirija su política en el sentido previsto en la norma. Unas veces, se dirige al Gobierno de La Rioja, otras a la Administración riojana, otras a la Consejería competente en la materia, con el mandato de que “velará, procederá, mantendrá, promoverá...”. A título meramente ejemplificativo pueden verse los artículos: 8-a), 9.1, 11.1, 13.2, 16, 18.1, 19, 21, 39, 43, 46, etc...

Se salva de esta consideración algún aspecto, como la regulación de los lugares de memoria democrática, por ejemplo. En el capítulo II del Título II, arts. 28 a 37 se regulan estos lugares con su definición, protección, procedimientos y actuaciones que se deben desarrollar en ellos.

Por tanto, procede hacer una consideración general, en el sentido de que la Ley contiene mandatos o encargos al Gobierno de La Rioja, para que vele, promueva, mantenga, o realice determinadas actuaciones relacionadas con la memoria democrática. Esas previsiones legales, en muchos casos podrían coincidir con proposiciones no de ley y mociones (art. 149 y ss del Reglamento de la cámara), con el añadido de su carácter general y permanente si se incluyen en un texto legal.

Además, algunas de las previsiones legales, contienen mandatos o encargos al Gobierno de La Rioja, que podría realizar igualmente el propio Parlamento de La Rioja, por ejemplo, las solicitudes al “Estado español” contenidas en la D.A. 1ª.

En esta circunstancia, parece fundamental reseñar que consta el criterio del Gobierno de La Rioja (B.O.P.R. Serie A, núm. 91) aprobado en sesión de 22 de septiembre de 2021 en el que manifiesta *“el criterio favorable respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto.”*

La propia exposición de motivos reconoce esta característica cuando dice que la Ley estatal establece un “conjunto de mandatos para las Administraciones públicas” (IV): *“La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. conocida como “ley de memoria histórica”, establece un conjunto de mandatos para las Administraciones públicas que deben ponerse en marcha en nuestra comunidad con un adecuado marco normativo”*.

Cuarto

Análisis del Anteproyecto

1. Observación general de carácter formal.

Este Consejo Consultivo, aun consciente de que su labor no es realizar un examen de estricta técnica o estilo normativo, entiende que ello no le impide realizar observaciones en ese ámbito, cuando considere que la redacción de la norma tiene trascendencia negativa de cara a la segura interpretación y aplicación de la norma.

Debe además tenerse en cuenta que el texto remitido no ha sido informado por ningún otro órgano, o servicio de la cámara, cuando lo habitual es que el Consejo Consultivo sea el último órgano en dictaminar los textos normativos que le llegan, después de la depuración técnica provocada por informes de otros órganos.

Pues bien, en este sentido, algunos de los preceptos del texto examinado no resultan fácilmente inteligibles, bien porque emplean términos que no son reconducibles con nitidez a los campos semánticos y a los conceptos jurídicos generalmente utilizados en la redacción de las disposiciones normativas, bien porque contienen declaraciones o afirmaciones que carecen de contenido normativo, resultando así más propias de otro tipo de instrumentos (mociones, proposiciones no de ley...), o bien porque siendo declaraciones programáticas o de intenciones, es difícil determinar las obligaciones o acciones concretas que deben asumir las Administraciones públicas [*“especificidad de los delitos en ciernes...”* (art.7); *“profundamente inmoral”* o *“consideración particular”* (art. 8, c y d); *“medidas eficaces”* (art. 18.1 a); *“suspensión cautelar, cuando proceda”* (art. 32.2); *“centros de profesorado”* (art. 39); *“medidas necesarias”* (art. 46.4); etc.].

Desde esa misma óptica, se sugiere, para una mayor claridad y uniformidad de la norma, numerar los párrafos en los artículos que no se ha hecho [arts. 6,b), 7, 18, 22, DA 1ª, o DA 3ª) dado que esta omisión dificulta su cita y aplicación, a la vez que se aparta de las habituales directrices de técnica normativa (cfr. por ejemplo, Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, BOE de 29/07/05).

En suma, este Consejo se atreve a recomendar una relectura del texto a fin de que, en la medida de lo posible, se alcance una redacción más sencilla y precisa de sus disposiciones que facilite su aplicación y, por ende, su posterior evaluación.

2. Referencia a los títulos competenciales.

La Proposición de Ley no ha previsto una DF en relación con la habilitación competencial que ampara la aprobación de esta Ley. Tampoco la Exposición de Motivos

explicita este extremo, al margen de que subsuma su contenido en el cumplimiento del mandato establecido en el art. 1.3 de nuestro Estatuto.

Al respecto, nos permitimos recordar que este Consejo viene reiterando la conveniencia de que, al menos en su parte expositiva, las normas proyectadas identifiquen expresamente el título o títulos competenciales que amparan su aprobación.

3. Sobre la Exposición de Motivos.

El sentido de la Exposición de Motivos de una norma es determinar las razones que justifican su adopción, sus antecedentes y objetivos, las competencias o habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y realizar una breve relación de su contenido. Es recomendable, además, el uso de proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Por ello, este Consejo se atreve a sugerir una relectura del texto a fin de simplificar su redacción, introducir una exposición sistemática del contenido de la Ley y, como hemos dicho más arriba, explicitar su habilitación competencial.

4. Sobre los “derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición”: art. 1 y conexos.

El art. 1 de la Ley determina su objeto en los siguientes términos: “1. *El objeto de esta ley es: a) Garantizar y hacer efectivos los **derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición** de todas las personas, riojanas o no, instituciones públicas, organizaciones y entidades de todo tipo que fueron perseguidas y represaliadas por el régimen franquista en relación con las graves violaciones de los derechos humanos cometidos durante la Guerra Civil y la Dictadura franquista en La Rioja*”.

Sin embargo, el hecho es que, en general, la Ley no precisa el objeto y contenido de dichos derechos que, como tales y a diferencia de los principios, son directamente exigibles ante los tribunales. Ello, a la par de que los términos que denominan estos derechos son particularmente anfibológicos, tienen una gran carga retórica y son de difícil concreción jurídica. Por otra parte, en el caso de “*las garantías de no repetición*”, la redacción propuesta resulta confusa en orden a la determinación de su naturaleza jurídica.

Desde esta óptica, cabe además observar que el articulado de la Ley se refiere también a la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición como principios o valores (arts. 3, 4, o 40), u omite su consideración de derecho al establecer políticas o acciones públicas concretas que satisfacen la consecución de dichos fines (cfr. Título II).

Más en particular, el derecho a la verdad encuentra concreción en el art. 1.1. como un “*derecho de la sociedad [esto es, colectivo] a conocer la verdad de los hechos acaecidos*”; mientras que, en el art. 4 que, se formula como “*a) El derecho a conocer, a la luz del*

principio de verdad, la historia de la lucha del pueblo riojano por sus derechos y libertades, así como el deber de facilitar a las víctimas riojanas y a sus familiares la búsqueda y el esclarecimiento de los hechos de violencia o persecución que padecieron como consecuencia de su lucha por los derechos y libertades”; o, finalmente, el art. 6 lo considera “derecho individual y colectivo a conocer la verdad de lo acontecido”.

La Ley debería, por tanto, precisar que entiende por este derecho —en puridad principio—, debiéndose subrayarse también que la consecución de la “verdad”, en términos jurídicos, no puede comprender más que el derecho a la verificación de los hechos o a su conocimiento.

En suma, a juicio de este Consejo debería realizarse una relectura de la PPL, a fin de precisar y unificar los extremos anteriores o, en su caso, precisar el objeto y contenido de cada uno de los derechos que reconoce.

5. Sobre el ámbito temporal de la Ley: art. 2.2 y conexos.

El art. 2.2 ciñe la aplicación de la Ley al periodo comprendido entre el golpe de Estado del 18 de julio de 1936 y la entrada en vigor de la CE de 1978 (“*El ámbito temporal al que se refiere la recuperación de la memoria democrática que es objeto de la presente ley comprende desde el golpe de Estado del 18 de julio de 1936, la Guerra Civil y la Dictadura franquista y la Transición hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978*”).

Sin embargo, a lo largo del resto de su articulado, la Ley se refiere a esos períodos de forma variada y en términos que inducen a interpretar que, en el caso de algunas medidas o acciones particulares, dicho período se singulariza o se restringe. Así, i) como regla general, se alude a la “*Guerra Civil y la Dictadura franquista*” (arts. 1, 4, 7, 9, 15, 16, 18, 28, 53, o 58), lo que parece dejar fuera a la Transición; ii) en otras ocasiones se alude a la “*Guerra Civil, Dictadura y Transición*” o a la “*Dictadura o la Transición*” (arts. 39, 46 y DA primera); y, iii) a veces, la Ley se refiere al “*golpe militar y la Dictadura Franquista*” (arts. 6 y 8), o, sencillamente, a las “*víctimas del franquismo*” (arts. 24, 25, 26, 27, 43...).

Se sugiere unificar las referencias o, en su defecto, aclarar si el ámbito temporal de aplicación fijado en el art. 2.2. rige en todas las disposiciones o tiene sólo un sentido general, sin perjuicio de otras acotaciones particulares. No obstante, en este último caso, debería fijarse, con precisión, el “*dies a quo*” y el “*dies ad quem*” de cada período al que se vincula una disposición.

Por último, en el mismo sentido, las rúbricas de algunos títulos o capítulos de la PPL pueden dar lugar también a interpretaciones diversas a la hora de acotar dicho ámbito temporal. Y es que, por una parte, sólo algunas de dichas rúbricas se refieren expresamente a éste y, por otra, sus términos resultan imprecisos de cara a determinar el período exacto al

que afectan: “*Localización, exhumación e identificación de víctimas de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias del régimen franquista*” (Título I, Capítulos III); “*Comité Técnico para la Recuperación e Identificación de Personas Desaparecidas de la Guerra Civil y la Dictadura Franquista*” (Título I, Capítulos III); “*Reparación, justicia y reconocimiento a las víctimas del franquismo y personas defensoras de la Democracia*” (Título II); o “*Derechos de las víctimas en el tratamiento de las informaciones correspondientes a las víctimas del franquismo*” (Título III, Capítulo II).

6. Sobre el art. 2.1.

Este artículo concreta el ámbito de la Ley que nos ocupa “*en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, y añade “*con respeto a la legislación estatal con competencia en la materia y a las diferentes normas autonómicas, en su caso*”.

Se sugiere la supresión de este último inciso dado que puede dar lugar a confusión: i) es el Estado el que tiene las competencias y no la legislación; ii) las diferentes normas autonómicas sólo pueden referirse a las riojanas y, por ende, el contenido de esta nueva Ley puede derogarlas o modificarlas; y iii), el “*en su caso*”, referido a los dos aspectos anteriores resulta un tanto críptico.

No se acierta además a determinar su finalidad, salvo la de consignar expresamente y con carácter general que la Ley —como no puede ser de otra forma— se atiene al ámbito de las competencias de las CAR, algo que ya se establece en el art. 3.2.

7. Sobre el art. 3.2.

La redacción de este precepto (“2. *En sus actuaciones, y en el marco de sus competencias, la Comunidad Autónoma de La Rioja ejecutará las acciones comprendidas en esta ley ajustándose a la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la legislación estatal vigente conforme a la doctrina sobre crímenes contra la humanidad y en defensa de los derechos humanos*”), puede dar lugar a interpretaciones no conformes a Derecho.

Y es que la sujeción de esta Ley —que va de suyo— a la CE, al EAR y a la legislación estatal no puede ser condicionada a ninguna “*doctrina*”; otra cosa es la aplicación del canon de interpretación del art. 10.2 de la CE.

Debe subrayarse, además, que la PPL no identifica —al margen de que puede intuirse que es la de Naciones Unidas— el origen o autoría de la doctrina a que se refiere (“*doctrina sobre crímenes contra la humanidad y en defensa de los derechos humanos*”).

8. Sobre el art. 6, b): “víctimas”.

—La PPL ha trasladado, casi literalmente, la definición de víctimas que establece el art. 3 del Proyecto estatal de Ley de Memoria democrática, en tramitación.

No obstante, y al margen de que parece aconsejable mantener, a estos efectos, una identidad con la norma estatal que evite tener que distinguir diversos grupos de víctimas y consecuencias jurídicas, y quizá tensionar las exigencias del principio de igualdad, debe considerarse que dicha disposición estatal puede todavía modificarse y que dicha delimitación no coincide, sin embargo, con la de la vigente Ley 52/2007.

Por otro lado, en el párrafo quinto, al trasladar el citado proyecto estatal se ha reproducido también su art. 3.4 (“*La consideración de víctima de conformidad con los apartados anteriores implicará la aplicación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, en cuanto sea procedente*”), si bien, lo establecido ahí es de clara competencia estatal y debería ser suprimido.

9. Sobre el art. 6, d).

Los términos de este precepto (“*Trabajo esclavo: De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 4, nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas, y, según el artículo 5, nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*”), en realidad, no cumplen la anunciada definición de “*trabajo esclavo*”. Se sugiere, en consecuencia, una nueva redacción que, quizá, puede asumir el término *trabajo forzado* de más fácil concreción jurídica (cfr. el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 28 de junio de 1930).

10. Sobre el art. 6, g) y, en conexión con éste, arts. 11.1, 15.3 y 19.

Se define aquí el término “**Bebés robados**”, como “*Recién nacidos sustraídos sin consentimiento a sus progenitores y progenitoras y dados en adopción a otras familias. El concepto engloba el previo y público reconocimiento a aquellas madres, padres y aquellos bebés, hoy personas adultas, víctimas de apropiación forzada y a quienes les fue sustituida su verdadera identidad*”.

Pues bien, por un lado, a efectos de dicha definición, el inciso final resulta muy confuso y, por otra, su consideración y delimitación se contiene ya en el art. 6, b), 9º con otra denominación (“*niñas y niños sustraídos*”). Se sugiere, por ello su supresión.

En consonancia con ello y, en función de la decisión que finalmente adopte el Parlamento, debería, modificarse la alusión a bebés robados de los arts. 11.1, 15.3 y 19

11. Sobre el art. 6, h) y artículos conexos.

Se definen ahí las “entidades memorialistas”, pero esta referencia en algunos preceptos (art. 8, 9, 11, 13, 16, 20 o 22) se cambia por “*asociaciones memorialistas*”, lo que pueda suscitar confusión.

12. Sobre el art. 7.

—El art. 7, párrafo primero, reconoce el “*derecho a la localización de las personas desaparecidas*” (“*Se reconoce el derecho de la ciudadanía a localizar a las personas desaparecidas en La Rioja durante la Guerra Civil y la Dictadura franquista, y a hacer efectivos los derechos de sus familiares y la sociedad en general a obtener información sobre su destino*”).

Formular la localización de desaparecidos como “*derecho*” no parece jurídicamente adecuado, puesto que su consecución puede ser, en muchos casos, inviable y no es posible recabar una tutela jurisdiccional directa. Por lo demás, el sujeto del derecho (“la ciudadanía”) resulta del todo impreciso.

—El párrafo segundo de este artículo resulta difícilmente inteligible (“*El Gobierno de La Rioja garantizará que las exhumaciones y la identificación de víctimas se realicen teniendo en cuenta los tipos de delitos, el necesario conocimiento de la verdad y el lugar de localización de los cuerpos, siguiendo el procedimiento establecido judicialmente en las normas estatales con competencia en la materia, acorde con el derecho internacional de derechos humanos y, dada la especificidad de los delitos en ciernes, viéndose guiado por las normas europeas aplicables*”) y se sugiere su reformulación.

En concreto: i) no se entiende el efecto concreto de tener en cuenta en la realización de exhumaciones e identificaciones los tipos de delitos o el necesario conocimiento de la verdad; ii) el procedimiento —al que luego se refieren los arts. 11 y ss.— lo es sin perjuicio de las competencias estatales para fijar dicho procedimiento y, en su caso, de las actuaciones ordenadas por las autoridades judiciales, aspectos que el precepto parece unificar; iii) la redacción del último inciso no parece ajustarse al sistema de fuentes: sin perjuicio del criterio interpretativo específico del art. 10.2 de la CE, un tratado internacional válidamente celebrado y publicado es fuente directa del derecho interno español, al igual que el derecho de la Unión Europea; y iv) resulta muy difícil determinar el sentido concreto que persigue la alusión a la “*especificidad de delitos en ciernes*”.

—Por último, para una mayor claridad, lo dispuesto en este precepto debería coordinarse o refundirse con la previsto a continuación en el art. 8, a), cuyo contenido coincide en parte.

13. Sobre el art. 8, a).

—Se dedica este precepto a la “*Localización e identificación de las víctimas*”. Al respecto, nada cabe objetar en relación a la declaración expresa de sujeción a la normativa estatal e internacional y respeto de las competencias de otras Administraciones públicas y de las autoridades judiciales, pero no se entiende la consecuencia o conexión que la redacción del precepto establece: “*por tanto, a través de la consejería con competencias en materia de memoria democrática, en colaboración con las asociaciones memorialistas y el Consejo Asesor de la Memoria Democrática*”.

Quizá la intención de la PPL es disponer que, sin perjuicio de las competencias de otras instancias, corresponde a la CAR, a través de la citada Consejería, la adopción de las actuaciones necesarias para la citada localización e identificación, pero se sugiere una redacción más clara.

—Se habla de víctimas de la represión, pero dada su ubicación sistemática, el precepto debería referirse a las “*personas desaparecidas*” que fueron víctimas.

—En consonancia con el contenido del precepto debería referirse a la materia de localización, que se omite del tenor de este apartado (“*en materia de exhumaciones e identificación*”).

—Por último, debe observarse que la rúbrica de este artículo y su contenido son muy similares a los del artículo 11, lo que dificulta su interpretación.

14. Sobre el art. 8, b), c) y d).

—Lo dispuesto en los apartados b) y c) estaría invadiendo las competencias del Estado en materia de derecho procesal y de administración de justicia (arts. 149.1 5ª y 6ª de la CE) y, a juicio de este Consejo, deberían suprimirse o reformularse. Por lo demás, el obligado respeto a las competencias de las autoridades judiciales se halla ya mencionado en el art. anterior.

—En el artículo 8,b) falta el sujeto de la oración.

—El apartado d) es sumamente confuso y se sugiere su supresión o la reformulación de la intención o sentido del precepto. Resulta así muy difícil determinar las consecuencias concretas para “*la identificación*” y —pese a que no es objeto de este precepto y parece desubicada— “*la reparación*”, de tener “*una consideración particular*” de los colectivos que relaciona a continuación. Dichos colectivos, además, parecen constituir una lista de víctimas paralela a la establecida en el art. 8, a), lo que puede generar dudas y conflictividad en la fase aplicativa de la norma.

Por otra parte, la referencia a los familiares (1º) sin indicar el grado de parentesco es muy ambigua; y la referencia a los casos de muerte (2º) plantea que la consideración prevista no sea para ninguna actuación concreta, sino como una especie de reconocimiento.

15. Sobre el Capítulo II, del Título I.

Este capítulo se rubrica como “*Censo de víctimas y de personas desaparecidas*” y la misma nomenclatura usan los dos preceptos que lo integran (arts. 9 y 10). Sin embargo, debemos hacer notar que las personas desaparecidas son también víctimas, a tenor del art. 6,b), lo que puede generar cierta confusión.

16. Sobre los arts. 9. 2, 5, 6 y 7.

—El apartado 2 debería reformularse o, quizá, suprimirse: i) habla de “*reconstrucción de las listas de víctimas*”. De ser así, debería concretar a qué listas —parece que ya elaboradas— se refiere; ii) la referencia expresa a la reconstrucción del censo “*de forma legalmente válida*”, dada, justamente, su obviedad, puede resultar confusa; iii) se habla ahora del censo de víctimas y “*represaliados*”, es decir, de otro subgrupo de víctimas, pero distinto al de desaparecidos; y iv) por último, no es fácil precisar la intención del inciso “*otorgando el oportuno reconocimiento jurídico*”.

—En el apartado 5, la salvaguarda de la protección de datos personales debería incluir también la oposición de las propias víctimas y no sólo de sus familiares.

—El apartado 6 determina que la elaboración del censo se realice en función del delito padecido y se incluye una relación ejemplificativa de delitos. Pues bien, al margen de que dicha relación, dado ese carácter no exhaustivo, tiene escaso valor normativo, se incluyen algunos términos que no se identifican de forma clara o directa con el *nomen* de los delitos previstos en el vigente Código Penal.

—En cuanto al apartado 7, nos remitimos a lo dicho en el apartado 6.

17. Sobre el art. 11.1, 2 y 3.

—En el art. 11.1 se dispone que la Administración riojana procederá a “*la localización de los restos de víctimas, personas desaparecidas y fosas comunes, sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones públicas relacionadas con dicha actividad. Una vez identificados los lugares, se dará traslado a la autoridad judicial de las pruebas de los delitos que se hubieran podido cometer, así como de los derechos tanto de las víctimas como de sus familiares, asegurando la conservación de los objetos que se puedan encontrar. Las víctimas del robo de bebés tendrán los mismos derechos aquí establecidos*”.

La disposición suscita las siguientes observaciones: i) se omite la labor de identificación, siendo la rúbrica del art. 11: “*Localización de fosas e identificación de restos*”; i) su ámbito subjetivo de aplicación resulta algo confuso ya que, por lógica, se refiere a los restos de las personas desaparecidas que fueron víctimas, se encuentren o no en fosas comunes, y no los de las víctimas en general; ii) no se acierta a entender el sentido de la expresión: “*así como de los derechos tanto de las víctimas como de sus familiares*”, pudiendo haber un error en su redacción u ubicación; y iii) debería aclararse que se trata de localizar los restos de las víctimas del robo de bebés [o, como hemos justificado *ad supra*, “*las niñas y niños sustraídos y adoptados...*”. Art. 6.b), 9º].

—El art. 11. 2 determina quienes son los responsables de realizar “*dichos estudios*”, si bien el art. 11.1 no se refiere a ningún estudio, sino a la realización de trabajos o acciones de localización de restos.

—En conexión con la ausencia de competencias autonómicas, debería atemperarse (añadiendo, por ejemplo, expresiones como “*eventualmente*” o “*en su caso*” la redacción del último inciso del art. 11.3 (“*La Administración riojana se personará y dará traslado de las informaciones pertinentes a la Fiscalía para que la personación en el procedimiento se inicie*”).

18. Sobre el art. 13. 1, 2 y 4.

—El art.13 se titula “*Protocolo sobre localización e identificación de restos humanos*”, si bien luego el art. 13.1 se refiere sólo a la exhumación y el art. 13.2 se restringe a la “*localización de las fosas comunes*”. Debiera aclararse la particularización resultante.

—La vinculación (art. 13.1) del procedimiento de exhumación al “*tipo de delitos que pudieran haberse cometido*” resulta críptica de cara a su concreción.

—En relación con el procedimiento (art. 13.2): i) la redacción —desconocemos si intencionadamente— unifica el inicio de oficio y el inicio a instancia de determinadas entidades y personas; ii) sería conveniente, a fin de cubrir todas las posibilidades, añadir “*cualquier otra persona o entidad que acredite un interés legítimo*”; y iii) la previsión de colaterales hasta el tercer grado resulta contradictoria con la consideración de víctima hasta el cuarto grado, prevista en el art. 6,b), párrafo tercero.

—La redacción del art. 13.4 (“*Todas las actuaciones dirigidas a localizar e identificar restos de personas desaparecidas víctimas de la represión deberán ser ordenadas por la autoridad judicial. Una vez agotada la vía judicial, todas las actuaciones deberán ser autorizadas por la consejería en materia de memoria democrática con los protocolos previstos en esta ley y con las garantías y procedimientos que se establezcan reglamentariamente*”), debe, necesariamente, reformularse.

Las actuaciones previstas no se hallan siempre supeditadas a la autorización judicial, ni la CAR tiene competencias para establecer tal disposición. En buena lógica, lo que parece querer decirse es que estas acciones, salvo que hubiesen sido ordenadas por la autoridad judicial, deben contar con una autorización administrativa.

19. Sobre las exhumaciones: arts. 7, 8, 11, 12 y 13.4.

—En principio, las exhumaciones pueden ser de carácter judicial o administrativo. Judicialmente, en el seno de procedimientos penales se puede ordenar la exhumación para la investigación de hechos presuntamente delictivos. Salvo error u omisión, no hay un procedimiento autónomo para tal fin. El caso de la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos obedece a la orden contenida en el artículo 16.3 de la Ley 52/2007 (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1279/2019, de 30 de septiembre, Sala Tercera). En ese caso, se trata de un procedimiento judicial para el cumplimiento de una previsión legal específica. Pero, como regla general, las exhumaciones judiciales son accesorias de un proceso penal (vgr. Art. 349 de la Ley de enjuiciamiento criminal).

Junto a éstas también hay exhumaciones administrativas, normalmente vinculadas a la reducción de restos en panteones o tumbas, por razones diversas, y sometidas a reglas de sanidad e higiene, normalmente previstas en ordenanzas municipales.

En cualquier caso, las exhumaciones de víctimas de la guerra civil y de la dictadura son administrativas, y existe un protocolo de actuación al respecto, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2011 y publicado como Orden PRE/2568/2011 (BOE27/11/2011).

La existencia de exhumaciones judiciales parece vinculada a procesos penales, o a la ejecución de obligaciones administrativas, en el seno de procesos contencioso-administrativos.

En el ámbito penal hay cuestiones esenciales señaladas por el Tribunal Supremo como impositivas para el desarrollo de investigaciones penales en torno a los hechos violentos cometidos durante el período temporal concernido, y que son determinantes de la extinción de la responsabilidad penal: prescripción, muerte del reo y amnistía.

Al respecto, la STS 27 de febrero de 2012 en su Fundamento de Derecho Segundo dice:

“En nuestro sistema de enjuiciamiento penal es preciso tener en consideración las causas de extinción de la responsabilidad penal. En determinados casos, el legislador ha dispuesto que, pese a la posible existencia de un hecho que reviste caracteres de delito, la responsabilidad penal no puede ser declarada. Son los previstos en el artículo 130 del Código Penal, esto es y en lo que ahora interesa, la muerte del reo y la prescripción del delito; también la amnistía, según estaba previsto en el art.

112.3 del Código penal de 1973. Se trata de supuestos en los que el Estado, a través de la ley, dispone limitaciones a la actuación jurisdiccional por extinción de la responsabilidad penal”.

Así se expresa el voto discrepante de los vocales electivos de la Asociación de fiscales al anteproyecto Estatal de Ley de memoria democrática (Consejo Fiscal 29 de abril de 2021). En este voto discrepante se plantean las dudas y antinomias que se derivan del anteproyecto estatal cuando prevé la comunicación al Fiscal, o a la autoridad judicial de los hallazgos de víctimas o fosas comunes que se puedan realizar.

Ni siquiera en la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, suscrita por España e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico el 23/12/2010 (BOE de 18/2/2011) prevé la obligatoriedad de que intervenga la autoridad judicial en todos los casos de exhumaciones.

De *lege ferenda*, hay un proyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que pretende incluir la llamada “justicia restaurativa”, que tal vez, termine de dar sentido a las anteriores previsiones. Pero, a día de hoy, parecen mandatos carentes de un contenido normativo identificado.

—En este sentido, la previsión del artículo 7 no se entiende bien. El gobierno no puede aportar mayores garantías a las exhumaciones judiciales que las que derivarían, en su caso, de la propia dirección del proceso por parte de la autoridad judicial. Además, si pretendiera inmiscuirse en las labores judiciales se podría producir un conflicto jurisdiccional (Ley orgánica 2/1987), y atentar contra la independencia judicial.

—Estas consideraciones sirven igualmente para el artículo 8.

—En los artículos 11 y 12 se vuelve a tratar de las exhumaciones, y de la intervención judicial en las mismas. En el artículo 12 se prevé la personación de la Administración riojana en “*el procedimiento que se inicie*”, en clara referencia a procesos penales, cuando no parece posible que haya tal procedimiento. Otro tanto ocurre con el artículo 13.4.

—Si el texto remitido quiere abandonar la “*privatización*” de las exhumaciones, el camino no es dando intervención a la autoridad judicial al margen de las previsiones de la legislación del Estado.

20. Sobre la rúbrica del Capítulo V del Título I y el art. 15.

—A tenor del contenido del capítulo debería añadirse en su rúbrica el “banco de ADN”.

—Sería conveniente que la Ley predeterminase más la composición del Comité Técnico que ordena crear en el apartado 1 del art. 15, sin perjuicio de la remisión al reglamento que efectúa en el apartado 4.

—Debería también precisarse el “*organismo oficial competente*” al que estará adscrito el Banco de ADN

21. Sobre el art. 16.

Es aconsejable realizar una remisión genérica al derecho estatal aplicable, a fin de evitar que, en un futuro, quede desfasada la remisión prevista en la PPL a la Ley 52/2007.

22. Sobre el art. 18.

—El tenor meramente explicativo y no normativo del primer párrafo del art. 18 aconseja su supresión o, en su caso, traslado a la Exposición de Motivos.

—En el párrafo segundo, por coherencia: i) se deberían añadir las medidas de “reconocimiento”, ya que sólo se prevé el impulso de “*medidas de reparación*”; ii) se omite en su ámbito subjetivo una referencia general a las víctimas, aludiendo el precepto únicamente “*a los defensores de la democracia y de las organizaciones...*”; y iii) su último inciso (“*Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, (según se indica en los principios 19 a 23, de 21 de marzo de 2006)*”), carece de fuerza normativa: se trata más bien de una declaración de intenciones o explicativa ajena al ámbito propio de las normas jurídicas.

—Lo dispuesto en el apartado 1, letras d) y f) en relación con la “*decisión judicial*” y las “*sanciones judiciales*”, excede las competencias de la CAR y estaría invadiendo las competencias del estado en materia de administración de justicia y legislación procesal (Arts. 149.1.5ª y 6ª de la CE). En este artículo se vuelve a dar entrada a la autoridad judicial, con los mismos problemas de intelección expuestos respecto de las exhumaciones.

—En el apartado 1,e) se prevé “*una disculpa pública*” sin que se señale ningún obligado a realizarla.

23. Sobre el art. 19.

—El artículo se dedica a determinar las “*Personas destinatarias de reparación y reconocimiento*”.

En su redacción, este Consejo observa lo siguiente: i) se cambian los términos empleados por el artículo, Capítulo y Título (“*reparación y reconocimiento*”) por “*planes de resarcimiento y reconocimiento específicos...*”; ii) la determinación de estos destinatarios especiales resulta especialmente compleja dado que, en algunos casos, las diversas categorías no pueden ser trasladados directamente a la relación de víctimas establecida en el art 6,b); y iii) las remisiones efectuadas, en las letras d) y e), al art. 6 son erróneas y deben corregirse.

24. Sobre el art. 23.

Este precepto (“*La Administración de La Rioja impulsará la aplicación del derecho internacional referente a los crímenes contra la humanidad, las desapariciones forzadas, la tortura y las violaciones de los derechos humanos*”) resulta confuso y debería suprimirse. Los tratados internacionales suscritos y publicados forman parte del derecho español y deben ser aplicados cualquiera que sea su materia.

25. Sobre el capítulo II del Título II.

El capítulo II del Título II trata de los lugares de la memoria democrática en La Rioja, con especial atención al Memorial “La Barranca” (art. 31). Por Decreto 76/2021 de 15 de diciembre (BOR 21/12/2021, y BOE 18/01/2022) se declaró Bien de Interés Cultural (BIC) con la categoría de sitio histórico, El Cementerio Civil -Memorial La Barranca- y su entorno de protección, en Lardero. Ahora se añade, directamente por Ley, su consideración como “*lugar de referencia de la memoria democrática*”. Parece una previsión redundante habida cuenta de la motivación de la propia declaración del BIC.

Por otra parte, la previsión obligatoria de mantener una financiación anual a favor de la asociación se asimila mucho a una transferencia nominativa que, por principio, no se puede reconocer a favor de personas de derecho privado.

Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, art. 52), y la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma (Ley 11/2013, art. 55), en concordancia con la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, art. 2.2) impiden confundir transferencia con subvención, y exigen atender al carácter público o privado del beneficiario. Una cosa es reconocer el interés en colaborar con la referida Asociación para la preservación de la memoria histórica, y otra muy distinta asegurarle una financiación mínima por ley.

La actualización del montante de la subvención directa por convenio anual, en referencia al IPC es una cuestión que no parece propia de un texto legal, y que quedará indefectiblemente sometida a las leyes de presupuestos anuales.

26. Sobre el art. 38.

El artículo 38 prevé la inclusión de la memoria democrática en el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato. Esta previsión es conforme a las previsiones del artículo 6.5 y 6-bis de la Ley orgánica de educación (LOE 2/2006) y del artículo 3-c) del Real Decreto 1105/2014 por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.

Se advierte la omisión, quizá por error, del currículo de la Formación Profesional.

27. Sobre el art. 40.

El artículo 40 tiene un único apartado dividido en letras, por lo que no precisa numerarse como art. 40.1.

28. Sobre el Capítulo II del Título III.

—En el artículo 42 convendría contraer los términos de la prohibición general establecida al ámbito competencial de la CAR dado que la competencia en materia de publicidad es compartida con el Estado.

—En relación con los artículos 43, 44, y 45 se sugiere, a fin de evitar equívocos (cfr. STC 187/1999, FJ 5), una alusión expresa a que las acciones previstas (“*velará... para asegurar un tratamiento de las víctimas del franquismo conforme con los principios y valores democráticos...*”, “*...ayudará a que la difusión de informaciones... tenga en cuenta el respeto a los derechos humanos, la libertad y dignidad de las misma [víctimas] y de sus familias*”, y “*... promoverá acuerdos de autorregulación dotados de mecanismos de control preventivo...*”) se enmarcan dentro del respeto a los derechos fundamentales de expresión e información.

29. Sobre el art. 46.

El art. 46, referido a la “*Accesibilidad de los archivos*”, debería reformularse o simplificarse atendiendo a dos consideraciones: i) determinados archivos son de titularidad estatal y exceden de la competencia autonómica; y ii) se incluyen declaraciones que tienen escaso valor normativo y se alejan del estricto ámbito competencial de la CAR, pudiendo tener sentido en otras ubicaciones extranormativas (“*Se afirma...*”; o “*Se ha de reconocer...*”).

30. Sobre el art. 49.

En el artículo 49 se regula la retirada o eliminación de símbolos. No se alcanza a entender a qué se refiere el artículo 49.1 cuando hace referencia al “*callejero*”. Tal vez, se refiera al nombre de las calles y a los carteles y placas identificativos del mismo. A lo largo de todo el artículo se hace referencia a dicha retirada o eliminación, sin que quede claro cuando procede una cosa u otra. Sin embargo, en el artículo 51 se regula la custodia de los elementos retirados, que, evidentemente, no será posible si han sido eliminados. Tal vez, debería completarse la regulación si realmente se quiere custodiar alguno de dichos elementos.

31. Sobre el art. 52.

—En relación con la composición del Consejo Asesor de la Memoria Democrática prevista debe observarse que: i) la mención de “*partidos políticos con representación parlamentaria*” no resulta comprensiva de todas las hipótesis posibles, siendo más correcto hablar de “*grupos políticos con representación parlamentaria*”; y ii) no se acierta a entender el sentido de la inclusión de “*Gobierno de La Rioja*”, por un lado, y “*consejerías competentes*”, por el otro.

—Conviene también advertir que la PPL no deroga expresamente el Decreto 19/2021, de 3 de marzo, por el que se modifica el Decreto 15/2017, de 12 de mayo, por el que se crea el Consejo Asesor de la Memoria Democrática, ni prevé que prolongue su actividad, en tanto se constituye el nuevo Consejo Asesor

32. Sobre el art. 56.

No es preciso insistir en la necesidad —regularmente reiterada por nuestro TC— de tipificar de forma precisa los ilícitos administrativos y sus correspondientes sanciones de conformidad con el art. 25.1 de la CE. Desde esa perspectiva queremos realizar las siguientes observaciones:

—La tipificación de infracción muy grave de las conductas previstas en el art. 56.1. a), d) y e) adolece de un grado de vaguedad e indeterminación no compatible con los principios del derecho sancionador: “*donde haya certeza*”; destrucción de restos y fosas, que no habiendo sido incluidos en los mapas [...] “*puerian constituir un hallazgo, hasta ese momento desconocido...*” ; y el “*incumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los lugares de memoria democrática*”, cuando dichos deberes no se hallan precisados en sus condiciones o circunstancias.

—En el artículo 56.1-a) se tipifica como infracción muy grave una actuación muy similar a la que aparece tipificada como grave en el artículo 56.2-e).

—Resulta también muy cuestionable la tipificación genérica residual como infracción leve del art. 56.3 d): “*El incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidos en esta ley no tipificados en ninguno de los apartados anteriores de este artículo*”, dada su evidente indefinición y apertura.

—Por último, la remisión al art. 1 de la Ley efectuada por el art. 56.2 c) resulta errónea. Cabe deducir así que la remisión que concreta la infracción prevista sería al art. 13.

33. Sobre el arts. 58. 1, 3 y 4.

El art. 58.1 de la PPL prevé la posibilidad de imponer sanciones no pecuniarias, que, según el art. 58.4, “*serán accesorias a las pecuniarias y consistirán en la pérdida del derecho a obtener subvenciones, bonificaciones o ayudas públicas por un periodo máximo de dos, tres o cinco años en caso de infracciones leves, graves o muy graves, respectivamente*”.

Pues bien: i) no se ha determinado cuando procede su imposición; y ii) debemos subrayar que, dada su entidad, puede en la práctica convertirse en sanción principal y es dudoso, además, que guarde la necesaria proporcionalidad con la infracción cometida, teniendo en cuenta que se está excluyendo cualquier ayuda pública, sea cual fuere su naturaleza.

34. Sobre el art. 59.

El artículo 59.1 se refiere a la *acción pública* para denunciar infracciones administrativas. El concepto de acción pública no es propio del derecho administrativo sancionador. Además, el propio artículo 59.3 prevé que se pueda interponer denuncia por parte de los ciudadanos, sin pedir que se acredite ningún interés en el asunto.

35. Sobre la DA 1ª.

—Debe tenerse en cuenta, al margen de que se trate de una mera obligación de instar o solicitar al Gobierno estatal, que los art. 3, apartados 1 y 3, de la Ley 52/2007, declara ya la ilegitimidad, en este ámbito, de los tribunales, jurados o similares y de las condenas o sanciones.

—En un plano formal, la solicitud prevista, en su último párrafo, debería, en su caso, estar dirigida al Gobierno central o estatal y no genéricamente al “*Estado español*”.

36. Sobre la DA 3ª.

Debe redactarse de nuevo, a fin de dejar claro que el reconocimiento honorífico de la condición política de riojano no conlleva el reconocimiento de derechos políticos.

37. Sobre la DF 2º.

Prevé la creación reglamentaria de un Centro de Interpretación de la Memoria de La Rioja al que no alude en ninguna otra disposición la PPL y, por ende, no tiene legalmente asignada ninguna función u objetivo concreto.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto de la Proposición de Ley sometida a nuestro dictamen, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento Jurídico Cuarto en relación con algunas de sus disposiciones (véanse apartados 8, 14, 18 y 22).

Segunda

La Proposición de Ley es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento jurídico Cuarto y, en particular, la de los apartados 32 y 33.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz