



Dictamen

3/2017

Anteproyecto de ley de Memoria Democrática de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 3/2017

Junio de 2017

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2017

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 12 de junio de 2017, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

En fecha 11 de mayo de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que solicita dictamen de este Consejo en relación con el "anteproyecto de ley de Memoria Democrática de Aragón", escrito al que acompaña el texto del anteproyecto y de sus memorias justificativa y económica. Además, se remite al Portal de transparencia del Gobierno de Aragón donde consta el conjunto de la documentación relacionada con el anteproyecto de ley.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por la Comisión Social, en su sesión de fecha 6 de junio de 2017, que acordó elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española sitúa a la paz y la justicia en el nivel más alto de los principios de convivencia entre los españoles, ya desde su preámbulo, que comienza así: *"La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo."*

En coherencia, su artículo primero proclama que *"España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político"*, y su título primero, "De los derechos y deberes fundamentales", comienza señalando que *"la dignidad de la persona, los derechos individuales que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social"*.

Sobre esta base ha ido construyéndose en las cuatro últimas décadas un ordenamiento jurídico garante de los derechos fundamentales y las libertades públicas contenidas en la Constitución, y han ido adoptándose diversas medidas normativas en favor de quienes sufrieron más directamente las consecuencias de la guerra civil y el régimen dictatorial que la sucedió. Entre éstas destaca 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, comúnmente conocida como "ley de la memoria histórica".

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, considera que la democracia y la justicia están en la base de su autogobierno, y, así, comienza su preámbulo señalando: *"Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su derecho a la autonomía al amparo de la Constitución Española. Sus instituciones de autogobierno fundamentan su actuación en el respeto a la ley, la libertad, la justicia y los valores democráticos"*.

Su artículo 30, "Cultura de los valores democráticos", extrae nuevas consecuencias de esos fundamentos, al señalar que *"Los poderes públicos aragoneses promoverán la cultura de la paz, mediante la incorporación de valores de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia, especialmente en el sistema educativo. Asimismo, facilitarán la protección social de las víctimas de la violencia y, en especial, la de género y la de actos terroristas"*.

El anteproyecto de ley de memoria democrática de Aragón, sometido a dictamen de este Consejo, tiene entre sus objetivos principales fomentar los valores democráticos, reconocer los derechos de quienes fueron víctimas durante el periodo de la guerra civil y la dictadura, y favorecer su rehabilitación moral y jurídica.

II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, cuarenta y seis artículos distribuidos en seis títulos, y once disposiciones en su parte final.

La exposición de motivos apela a los principios democráticos de nuestra Comunidad Autónoma, repasa el devenir histórico de Aragón entre 1936 y 1978, recuerda diversas resoluciones de organismos internacionales, trae a colación la variable actitud institucional frente al recuerdo de esa época, expone el objeto de la ley y detalla su contenido material.

El título preliminar, "Disposiciones generales" (artículos 1 a 4), incorpora el objeto de la ley, sus principios y valores, así como los derechos que pretende reconocer, y fija algunas definiciones.

El título primero, "De las víctimas" (artículos 5 a 10), señala quiénes son tales, y prevé un censo de víctimas, un mapa de fosas y diversas acciones encaminadas a su exhumación e identificación.

El título segundo, "Reparación a las víctimas" (artículos 11 a 28), se divide a su vez en tres capítulos:

- El capítulo I prevé distintas medidas para la reparación y el reconocimiento a las víctimas, como homenajes, estudios, la fijación de un día anual de recuerdo o la dignificación de fosas comunes.
- El capítulo II regula los bienes de la memoria democrática de Aragón, especialmente lugares, rutas y documentos.
- El capítulo III fija qué símbolos y actos se considerarán contrarios a la memoria democrática y establece el procedimiento para su supresión.

El título tercero, "Gestión administrativa de la memoria democrática" (artículos 29 a 35), regula en su capítulo I los órganos competentes en la materia y la planificación de sus actuaciones, y en su capítulo II prevé colaboración con otras entidades.

El título cuarto, "Formación y participación de la ciudadanía en la memoria democrática" (artículos 36 a 39), plantea la incorporación de la cuestión en los currículos escolares y las actividades extraescolares, y establece medidas en relación con las entidades memorialistas.

El título quinto, "Régimen sancionador" (artículos 40 a 46), tipifica las infracciones a la ley y prevé las sanciones, el procedimiento y la competencia para su imposición.

Las disposiciones adicionales se ocupan de cuestiones como la instancia a los poderes del estado para la modificación de determinada normativa, la creación de una comisión sobre la desaparición de fondos documentales, la inscripción registral de defunción de desaparecidos, o la constitución de la comisión técnica prevista en la ley.

Las disposiciones finales prevén la modificación de las leyes de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, y de Patrimonio cultural aragonés, la habilitación al Gobierno para el desarrollo de la ley y su entrada en vigor a los tres meses de su publicación.

III. Observaciones de carácter general

I

El anteproyecto de ley: sustrato histórico y contenido jurídico

El Consejo Económico y Social se configura, según el Estatuto de Autonomía de Aragón, como "*el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma*". Así pues, el ámbito que corresponde a este Consejo es el de la actividad económica y social de Aragón. El CESA quiere dejar bien sentada esa delimitación, en la medida en que el anteproyecto de ley sometido a su dictamen atiende a cuestiones que exceden ese ámbito económico y social, cuestiones que, por otra parte, tienen indudable relevancia política y generan, o pueden generar, profunda afección personal.

La historia de España en la parte central del siglo XX acumula grandes cantidades de injusticia, y sus consecuencias –así como su recuerdo– conllevan una enorme carga de sufrimiento.

La etapa histórica de la transición política hacia la democracia inauguró una época en que la convivencia entre los españoles buscó fundamentarse, como proclama desde entonces nuestra Constitución, en los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Es indudable que los objetivos entonces prioritarios de superar la intolerancia –y su consecuencia más inmediata y permanente: la violencia– y de construir un nuevo estado –social y democrático de derecho– en el que convivir, supusieron que la exigencia de justicia quedara relegada por la voluntad de reencuentro entre españoles.

Los treinta y cinco años de vida de nuestra Comunidad Autónoma son reflejo de la voluntad de construir una sociedad abierta, políticamente madura y socialmente integradora, una sociedad capaz de asumir con serenidad las luces y las sombras de su pasado. De ahí que su Estatuto de Autonomía, renovado hace justo una década, pusiera a la cultura de la paz en la cumbre de sus valores democráticos, entre los que la propia norma estatutaria destaca los de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia.

El Consejo Económico y Social de Aragón, que tiene como lema “el valor de la participación” y como estrategia de actuación la búsqueda permanente del consenso entre las diferentes sensibilidades que lo constituyen, está convencido de que el devenir de Aragón durante las últimas décadas es un caso de éxito colectivo, de desarrollo económico y de progreso social, que se asienta sobre el esfuerzo para encontrar las coincidencias y minimizar las divergencias.

De ahí que el Consejo quiera comenzar este dictamen respaldando la iniciativa del Gobierno de Aragón de aprobar una ley de memoria democrática de Aragón, a través de la que establecer un conjunto de medidas adecuadas para contribuir a que la sociedad aragonesa asuma con normalidad su pasado común.

En todo caso, el Consejo Económico y Social de Aragón quiere destacar, por una parte, que ese pasado mantiene todavía una indudable capacidad para despertar una gran carga emocional en personas de diferentes sensibilidades y, por otra parte, que el objetivo de cualquier ley ha de ser esencialmente el de regular situaciones jurídicas, y no el de establecer un relato histórico oficial o predeterminar una valoración moral de unos u otros acontecimientos.

Por estos motivos, el Consejo cree conveniente que en la redacción de la parte dispositiva del anteproyecto de ley se extreme el cuidado para evitar la incorporación de valoraciones, descripciones innecesarias o presunciones sobre los motivos que pudieran haber animado a determinadas personas en el pasado. Estos elementos tienen en la exposición de motivos de la ley su lugar específico.

Por otra parte, y ahondando en la idea de que el objeto fundamental de la ley debe ser el de regular situaciones jurídicas, este Consejo entiende que sería deseable que la ley contuviera una mayor concreción en la regulación de algunas situaciones, que se remiten sin más a un posterior desarrollo reglamentario. Este sería el caso, por ejemplo, del procedimiento que ha de seguirse para el acceso a los espacios y terrenos afectados por las actuaciones relacionadas con la exhumación, sobre el que el artículo 9 del anteproyecto nada dice. Sería conveniente que en este punto nuestra ley adoptara una previsión similar a la establecida en la ley estatal 52/2007 y en otras regulaciones autonómicas que prevén expresamente la consideración de estas actividades como un fin de utilidad pública e interés social a los efectos de permitir la ocupación temporal de los terrenos, de acuerdo con la legislación en materia de expropiación forzosa.

También, en esta misma línea, y con el fin de posibilitar la aplicación práctica de la ley en un horizonte temporal razonable, sería conveniente que la ley fijara plazos para la aprobación de las distintas normas reglamentarias que el proyecto prevé a lo largo de su articulado y de otras actuaciones previstas en la misma, como el protocolo de actuación contemplado en el artículo 14 para dignificar las fosas comunes.

Por último, y con la finalidad de evitar eventuales dificultades en la aplicación práctica de la norma, podría ser conveniente especificar con carácter general –lo que ya señala el anteproyecto en su artículo 4.b al tratar sobre las víctimas– que el periodo a que se refiere el texto de la ley cuando alude al de “la guerra civil y la dictadura” se extiende hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978.

II

El ámbito material de competencia

A diferencia de otros dictámenes emitidos por este Consejo, el apartado “Antecedentes” no incorpora una descripción de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma a partir de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ya que en la materia que pretende regularse confluyen un gran número de ámbitos de competencia: desde el procedimiento criminal al fomento del asociacionismo, desde la policía sanitaria mortuoria a la conservación del patrimonio cultural, desde la autoorganización administrativa al régimen expropiatorio o sancionador; ámbitos en los que coinciden responsabilidades de las administraciones central, autonómica y local, así como del poder judicial.

En este sentido, el Consejo valora el esfuerzo que realiza el anteproyecto para ofrecer una visión global de las principales cuestiones relacionadas con la materia, aunque ello determine que el anteproyecto de ley incorpore un importante número de mandatos u orientaciones, mediante fórmulas del estilo de “impulsar”, “fomentar”, “procurar”, “alentar”... Estos mandatos, en consonancia con el carácter de ley autonómica del texto normativo, van dirigidos –principalmente, aunque no en exclusiva– a la administración de la Comunidad Autónoma, pero quizá podría resultar conveniente, para evitar equívocos entre los destinatarios de la norma, concretar en cada caso las responsabilidades que corresponden a unas y otras administraciones públicas o poderes del Estado, puesto que en otro caso podrían estar generándose expectativas para las que no sería posible garantizar el cumplimiento.

Con esta finalidad, una primera referencia habría de ser necesariamente la ley de la memoria histórica (Ley 52/2007, de 26 de diciembre), a la que convendría que el anteproyecto se remitiera en todas aquellas cuestiones que ya están reguladas por la misma.

Un ejemplo específico de esta dificultad para concretar las diferentes responsabilidades que confluyen lo constituye el protocolo de exhumaciones. Conviene partir de que el protocolo de exhumaciones no es en sí una norma jurídica –en el sentido de que no crea nuevas obligaciones–, sino que actúa como una guía metodológica para facilitar el cumplimiento de los diferentes requisitos –que en cada ámbito quedan fijados por otras normas– en materias como consentimiento para la ocupación de terrenos, licencias municipales de actuación, autorizaciones autonómicas de investigación arqueológica, custodia y traslado de muestras o investigación forense.

La Ley 52/2007 prevé que será el Gobierno de la Nación el que “*elaborará un protocolo de actuación científica y multidisciplinar que asegure la colaboración institucional y una adecuada intervención en las exhumaciones*”. Sin embargo, el

artículo 8 del anteproyecto de ley indica que *"Se revisará el Protocolo de Exhumaciones específico para las fosas y enterramientos clandestinos de la Guerra Civil y de la posterior dictadura franquista. Para dicha revisión del Protocolo, se tendrá como referencia el utilizado por la Policía Judicial y la medicina forense, así como los protocolos elaborados por la Organización de las Naciones Unidas"*.

La redacción del precepto no facilita conocer cuál será el concreto protocolo que será objeto de revisión. Podría tratarse del dado a conocer por la Dirección General de Patrimonio Cultural del Gobierno de Aragón en 2009 en el ámbito del programa Amarga Memoria, el adoptado por Acuerdo del Consejo de Ministros y publicado en el BOE de 27 de septiembre de 2011 u otro. Por este mismo motivo, tampoco es sencillo conocer a qué órgano o autoridad corresponderá llevar a cabo esa revisión, puesto que el Gobierno de Aragón –al que va en principio dirigida una ley autonómica– no podría modificar una decisión del Gobierno estatal.

Por último, resulta poco habitual encontrar en el texto de una ley mandatos como los contenidos en las disposiciones adicionales primera y segunda, para que el Gobierno de Aragón inste al Gobierno de España (mandato más propio de otros instrumentos parlamentarios, como las proposiciones no de ley, resoluciones o mociones), o para que realice un informe que sirva de base para una iniciativa legislativa adoptada por las propias Cortes de Aragón con la finalidad de proponer a las Cortes Generales la modificación de normas legales de competencia exclusiva del Estado. También en este caso podría generarse confusión en cuanto a las consecuencias reales de ese mandato en un lector no experto en cuanto a la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas, o entre poderes legislativos y ejecutivos.

III

El proceso de elaboración del anteproyecto

El Consejo Económico y Social quiere poner en valor el esfuerzo llevado a cabo por el Gobierno de Aragón para dar adecuado cumplimiento a las exigencias en cuanto al procedimiento de elaboración de proyectos de ley, tanto de las derivadas de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre), como de la legislación aragonesa (Leyes 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana).

Así, se dispone a través de la página web de Transparencia del Gobierno aragonés de diversa documentación relacionada con el expediente administrativo (orden de inicio, memorias justificativa y económica, informe de la Secretaría General Técnica, toma de conocimiento por el Gobierno), se ha realizado una consulta pública previa y está desarrollándose un procedimiento de participación ciudadana (bajo la denominación –no del todo congruente– de "proceso de participación ciudadana para la elaboración del anteproyecto de ley").

En relación con este procedimiento, el Consejo quiere destacar, por una parte, que la memoria económica –a diferencia de lo que sucede en otras ocasiones– detalla

actuaciones previstas, ingresos esperables, y gastos necesarios, distribuidos por capítulos de gasto (personal, gasto corriente, transferencias y gastos de inversión).

Sin embargo, la dotación económica prevista en la memoria, que parece ajustada en cuanto a los gastos corrientes (de personal y funcionamiento), parece –por el contrario– claramente insuficiente por lo que se refiere a los gastos de transferencias (corrientes y reales) y los gastos de inversión, si las actuaciones previstas aspiran a alcanzar un nivel mínimo de desarrollo (por ejemplo, en la ejecución de exhumaciones o en la dignificación de fosas). Aun cuando la dotación económica definitiva será la fijada en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de cada año, sería conveniente que la memoria se adaptase con mayor aproximación a lo necesario para el cumplimiento de los objetivos que la propia ley se marca.

En cuanto al texto de la norma, el Consejo, cuando ha recomendado concentrar en la parte expositiva las valoraciones de carácter histórico, ha sido consciente de que las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón recomiendan controlar la extensión de la exposición de motivos. Aun cuando en algunos apartados ésta pueda resultar algo prolija –y por tanto susceptible de una redacción más escueta–, se echan de menos mayores referencias sobre algunas cuestiones, como el papel de las organizaciones sindicales durante la guerra civil, la dictadura y la transición; el esfuerzo realizado por las entidades memorialistas para la recuperación de la memoria democrática, o los antecedentes que han supuesto algunas leyes aprobadas en otras comunidades autónomas.

Con el objetivo permanente de contribuir a la simplificación del ordenamiento jurídico, el Consejo cree oportuno sugerir una reflexión acerca de la terminología utilizada para la previsión de diferentes actuaciones de la administración, denominadas como “censos”, “inventarios”, “mapas”, “registros”, “protocolos”, “depósitos”. Sería conveniente incorporar en el anteproyecto de ley las consecuencias principales derivadas de la creación, en cada caso, de uno u otro de esos instrumentos, en cuestiones como carácter público, responsabilidad administrativa sobre el mismo, tipo de información que debe recogerse, procedimiento de incorporación de la información, consecuencias jurídicas en su caso de esa incorporación, datos que deban resultar protegidos por cualquier causa o condiciones de acceso por terceros interesados a la información.

IV

Organización administrativa

Con el mismo objetivo de simplificar y clarificar el ordenamiento jurídico, el Consejo estima que podría ser conveniente perfilar mejor algunas cuestiones relacionadas con la organización administrativa en esta materia.

El anteproyecto de ley prevé un número limitado de órganos con responsabilidad: la gestión administrativa en materia de memoria democrática estará concentrada en un departamento del Gobierno de Aragón, como “órgano competente”, que creará una estructura específica para la gestión, con funciones de asistencia y seguimiento de las actividades aprobadas por la comisión técnica de memoria democrática. Previsiblemente, dado el carácter interdisciplinar de la memoria democrática, que

afecta a distintos departamentos del Gobierno, el órgano competente en esta materia podría ser el Departamento de Presidencia (que ha sido –probablemente por esta misma causa– el designado para la tramitación del procedimiento de redacción del anteproyecto de ley).

Sin embargo, el anteproyecto de ley mantiene un importante elenco de competencias en otros departamentos del Gobierno, señaladamente en el departamento competente en materia de patrimonio cultural, al que compete la acción administrativa relacionada con los denominados “bienes de la memoria democrática de Aragón”.

En este sentido, el Consejo considera oportuno proponer una reflexión acerca de en qué medida el anteproyecto de ley da respuesta suficiente a los supuestos en que pudiera existir discordancia entre los departamentos competentes en memoria democrática y en patrimonio cultural.

La comisión técnica de memoria democrática prevista en el anteproyecto no parece, en principio, el órgano idóneo para asegurar esa coordinación entre departamentos del Gobierno, tanto por su adscripción a uno de esos departamentos como por su variada composición, más adecuada para un órgano de carácter consultivo o asesor, que para un órgano de carácter decisorio. Llama la atención, en este línea, que el artículo 31 del anteproyecto asigne a esta comisión algunas funciones decisorias (coordinar actuaciones, priorizar actividades), que habitualmente no se encomiendan a órganos de carácter participativo.

V

Bienes de la memoria democrática

En relación con los bienes de la memoria democrática, el Consejo respalda la decisión del anteproyecto de ley de mantener en el ámbito del departamento responsable en materia de patrimonio cultural tanto la competencia como los procedimientos para las correspondientes declaraciones.

Sin embargo, podría resultar oportuna una reflexión sobre la consideración automática de cualquier lugar de memoria democrática como bien de interés cultural. La Ley 3/1999, de Patrimonio cultural de Aragón, señala que este patrimonio está integrado por los “bienes de interés cultural, bienes catalogados y bienes inventariados”, y establece diferentes grados de protección en función de esas tipologías. Conviene tener presente que el régimen jurídico de los bienes de interés cultural supone unas importantes limitaciones (que incluyen, durante toda la tramitación del procedimiento de declaración, la suspensión de licencias municipales de obras y actividades y el sometimiento al mismo régimen que el de los bienes de interés cultural ya declarados), y que los conjuntos de interés cultural determinan además la necesidad de tramitar instrumentos especiales de planificación urbanística.

Este máximo nivel de protección a que están sometidos los bienes de interés cultural podría, en determinados supuestos, desincentivar la declaración de algunos espacios como lugares de memoria democrática, lo que podría quizá evitarse previendo, además, algún tipo de declaración equivalente a la de los bienes catalogados del patrimonio cultural.

Por otra parte, la declaración de un inmueble como bien de interés cultural conlleva una importante serie de limitaciones para el propietario, que se señalan en los artículos 33 y siguientes de la Ley de Patrimonio cultural de Aragón (como deber de conservación, visita pública, prohibición de modificaciones, necesidad de autorización cultural, declaración a efectos de expropiación, derechos de tanteo y retracto...).

Teniendo en consideración estos importantes efectos, se sugiere que el texto del anteproyecto de ley (en su caso mediante la oportuna modificación puntual de la Ley 3/1999, de Patrimonio cultural de Aragón) prevea la obligada inscripción en el correspondiente Registro de la Propiedad de la declaración como lugar de memoria histórica –y, por consiguiente, bien de interés cultural en su consideración de conjunto de interés cultural–, inscripción que en la actualidad el artículo 21 de la Ley 3/1999 prevé que puede hacer la administración autonómica, pero con carácter facultativo. De este modo, quedaría reforzada la seguridad jurídica del propietario o de un tercero adquirente, y mejoraría la protección de estos bienes.

Por último, la coincidencia de competencias sobre los lugares de memoria democrática, que serán a la vez bienes integrantes del patrimonio cultural aragonés, podría determinar dificultades a la hora de concretar el órgano competente para la imposición de sanciones, si el previsto en el artículo 46 del anteproyecto de ley (el titular del departamento competente en materia de memoria democrática) o algunos de los previstos en el artículo 107 de la Ley de Patrimonio cultural de Aragón (el director general responsable de patrimonio cultural, el correspondiente consejero o el propio Gobierno de Aragón, en función de la gravedad de la infracción).

IV. Observaciones de carácter específico

A la exposición de motivos

Se dan por reproducidas las indicaciones contenidas en el apartado III de las Observaciones de carácter general en cuanto a la extensión de la exposición de motivos.

Podría resultar conveniente justificar en esta exposición la elección de la fecha del 3 de marzo de cada año como día de la memoria democrática de Aragón.

Al artículo 4. Definiciones

En las definiciones propuestas en los apartados *b* (víctimas) y *c* (trabajo forzoso), se sugiere incorporar referencias a instrumentos internacionales que han delimitado estos conceptos: en cuanto a las víctimas, la Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se fijan principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; y, en cuanto al trabajo forzoso, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, de 28 de junio de 1930, relativo al trabajo forzoso.

Al artículo 5. De las víctimas

En el apartado *b*, referido a las condenas dictadas por “tribunales ilegítimos”, se propone incorporar una referencia al artículo 3 de la Ley estatal 52/2007, que incluye una declaración de ilegitimidad de determinados tribunales, jurados y otros órganos penales o administrativos durante la guerra civil y la dictadura.

En los apartados *f* (niños y niñas) y *g* (mujeres) se hace referencia a que “su inclusión en el censo de memoria democrática se realizará únicamente a instancia de parte”. Por un lado, no se percibe por qué estos casos merecen un régimen de inclusión en el censo diferente al de otros colectivos igualmente contemplados en este artículo. Por otro, este tipo de previsiones quizá tendrían mejor ubicación sistemática en el artículo 6, que regula expresamente el citado censo.

Al artículo 6. Censo de Memoria Democrática

Se da por reproducida la última observación realizada en el apartado III de las de carácter general, en cuanto a la regulación del censo de memoria democrática.

En este caso, sería de interés concretar qué delimitación de víctimas tendrán acceso al censo de memoria democrática en Aragón (si por nacimiento, por vinculación previa laboral, profesional o familiar, por el desarrollo de las operaciones bélicas, o por fallecimiento), ya que, a falta de coordinación entre censos en distintas comunidades autónomas, ello podría ser determinante de ausencias o duplicidades.

Convendría prever, en especial, los elementos básicos del procedimiento –aun cuando éste deba desarrollarse en norma reglamentaria– para facilitar que los familiares hasta el tercer grado de las víctimas fallecidas o desaparecidas pudieran, en su caso, manifestar su oposición a su inclusión en el censo.

Al artículo 8. Protocolo de exhumaciones

Se dan por reproducidas las observaciones contenidas en el apartado II de las de carácter general en cuanto a la responsabilidad sobre la aprobación del denominado protocolo de exhumaciones.

Al artículo 11. Reparación

Sería conveniente comprobar en qué medida la redacción del apartado 2 puede resultar reiterativa con lo previsto en el artículo 12.2 del anteproyecto de ley.

En este ámbito, convendría prever expresamente, además de la colaboración con administraciones y entidades memorialistas, apoyo directo a las víctimas. En esta línea, se sugiere prever que el departamento competente en materia de memoria democrática facilite a las víctimas que lo soliciten apoyo para la gestión y obtención de la declaración de reparación y reconocimiento personal prevista en el artículo 4 de la Ley estatal de memoria histórica.

Al artículo 14. Fosas comunes en cementerios

La dignificación de fosas comunes debería ser prevista no sólo para las existentes en cementerios municipales, sino a todo tipo de cementerio o lugares de enterramiento de víctimas relacionadas con la guerra civil y la dictadura.

Al artículo 17. Ruta de Memoria Democrática de Aragón

De acuerdo con las observaciones ya realizadas en el apartado V de las observaciones de carácter general sobre la confluencia de los regímenes de patrimonio cultural y el previsto para los bienes de memoria democrática, se sugiere una reflexión acerca de las consecuencias jurídicas de una declaración de ruta de memoria democrática que incluya la continuidad de un itinerario (equivalente en principio a su declaración global como conjunto de interés cultural).

Al artículo 25. Elementos contrarios a la Memoria Democrática

Se sugiere revisar la redacción, al menos, de los apartados 4 a 6.

La redacción del apartado 4 (*"el Gobierno de Aragón procederá a realizar [...]"*) podría dar a entender que la aprobación de ese censo de símbolos contrarios a la memoria democrática será competencia del Consejo de Gobierno (por tanto, mediante decreto). No obstante, del contenido del anteproyecto parecería más lógico suponer que esa aprobación habría de corresponder a la propia comisión técnica de memoria democrática (que, por otra parte, es la encargada de su revisión y actualización) o, en su caso, al titular del departamento competente en memoria democrática.

El apartado 6 resultaría de más sencilla comprensión si se pusiese en relación con el artículo 15.2 de la Ley estatal 52/2007, que prevé la no retirada de símbolos cuando concurren razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la ley.

Al artículo 27. Ayudas, subvenciones y utilización de espacios públicos

La prohibición de obtener ayudas públicas del Gobierno de Aragón, regulada en este precepto, puede tener importantes repercusiones en muchos ámbitos de la actuación administrativa y podría afectar a un relevante número de personas jurídicas y entidades.

Sin entrar a valorar la regularidad jurídica de esa prohibición –que corresponderá realizar a otros órganos informantes–, se propone que para mayor seguridad jurídica el anteproyecto de ley incorpore en las disposiciones de su parte final la correspondiente modificación de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

Al título III. Gestión administrativa de la memoria democrática

Tal como se ha indicado en la observación IV de las de carácter general, no se prevén suficientes instrumentos de coordinación entre los departamentos del Gobierno de Aragón implicados en la materia. La comisión técnica, dada su composición, parece órgano más adecuado para tareas de carácter consultivo que de carácter ejecutivo.

Al artículo 32. Planificación y seguimiento

Dado el tiempo ya transcurrido desde la finalización de la etapa a que va destinada la ley de memoria democrática, la planificación de actuaciones, y su atento seguimiento, resulta esencial en este ámbito. Por ello, se propone que el plan de acción de la memoria democrática tenga una vigencia cuatrienal, y que su

seguimiento se facilite a través de un informe anual del conjunto de actuaciones desarrolladas.

Al capítulo II del título III. Colaboración y cooperación administrativa

Sería conveniente que en este capítulo se previese expresamente no sólo la colaboración con las entidades locales, sino también con la administración general del estado y con la de otras comunidades autónomas.

Esta colaboración puede resultar imprescindible, por ejemplo, para que el depósito de ADN previsto en el artículo 10 del anteproyecto de ley despliegue toda su utilidad, mediante la adecuada interconexión de los bancos de datos de cada uno de los depósitos de ADN autonómicos.

Al artículo 38. Registro de Entidades de Memoria Democrática de Aragón

Se sugiere indicar en un nuevo apartado cuál es la finalidad de este registro, así como las principales consecuencias para las entidades derivadas de la inscripción.

Al artículo 42. Infracciones

En este precepto se introducen diversas referencias a determinados reglamentos. En relación con esta previsión, interesa señalar que, por una parte, el principio de legalidad en materia sancionadora exige que la tipificación de las infracciones quede suficientemente establecida en una norma con rango de ley (por tanto, no sólo por referencia a un posterior reglamento); y, por otra parte, conviene no perder de vista que, en la medida en que el reglamento forme parte de la descripción de la infracción, sólo cabría perseguir tal infracción una vez que el reglamento esté en vigor.

Además, existen varias referencias al incumplimiento de un “reglamento de protección de lugares y rutas de memoria inscritos en el inventario”, reglamento que no se contempla, en principio, en el capítulo que regula los bienes de la memoria democrática.

Se sugiere, por último, que se recoja como infracción la realización de daños no sólo a los lugares y rutas, sino a cualquier bien de memoria democrática de Aragón, incluidos los documentos incorporados en el patrimonio documental de Aragón.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de aprobar una ley de memoria democrática de Aragón, por entender que puede favorecer que la sociedad aragonesa asuma con normalidad su pasado común y contribuir a la reparación de las víctimas de la guerra civil y la dictadura.

En todo caso, el Consejo considera que la finalidad fundamental del anteproyecto de ley ha de ser la regulación de situaciones jurídicas, concentrando las valoraciones que se estimen adecuadas en su parte expositiva.

Con estos objetivos, el Consejo cree que el anteproyecto de ley es susceptible de diversas mejoras, para las que ha realizado las correspondientes sugerencias en los apartados anteriores de este dictamen.

Zaragoza, a 12 de junio de 2017

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea