

## INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA DE EUSKADI.

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente Informe tiene por objeto analizar la legalidad del anteproyecto de referencia, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

El examen del procedimiento seguido en la elaboración del Anteproyecto se efectúa a la luz de los criterios y requisitos indicados en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre. Desde esa perspectiva debe indicarse que constan en el expediente, tal y como exigen los preceptos de la Ley, los documentos requeridos como soporte de la iniciativa, que son los siguientes:

- Decreto 36/2019, de 26 de noviembre, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley.
- Informe de evaluación previa del impacto en función del género, de 10 de febrero de 2020, del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos.
- Decreto 4/2020, de 13 de febrero, del Lehendakari, por el que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi, que incluye como anexo el Anteproyecto citado.

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 que "en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que en su caso se establezcan". En ese sentido, el Decreto 36/2019, de 26 de noviembre, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi, en su apartado décimo dispone que el órgano competente para la tramitación del procedimiento será el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora.

### 2. OBJETO

El Anteproyecto de Ley que se promueve tiene por objeto la regulación de las políticas públicas para la Memoria Histórica y Democrática de Euskadi, con el fin de promover la reparación moral y la recuperación de la memoria personal y familiar de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, o de creencia religiosa, durante la guerra civil y la dictadura, y el fomento de los valores y principios democráticos, facilitando el conocimiento de los hechos y circunstancias acaecidos en

el periodo que abarca, la guerra civil, la dictadura franquista y la transición a la democracia hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Euskadi.

### 3. ANTECEDENTES

El Pleno del Parlamento Vasco aprobó, el 15 de febrero de 2018, la Enmienda de Transacción a la Proposición no de Ley 10/2018, sobre los instrumentos de las políticas públicas de memoria histórica en su proyección al futuro. En ella, el Parlamento Vasco solicitó al Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, la elaboración de un informe que, sobre la base de lo realizado hasta la fecha, identificase las necesidades que las políticas públicas de memoria histórica pueden presentar y que cuenten con el más amplio consenso posible en el seno de su Consejo de Dirección, así como con la participación de los grupos memorialistas y organizaciones políticas y sindicales históricas de la sociedad civil vasca. El Parlamento Vasco, partiendo de dicho informe acometería, en su caso, una ley vasca de memoria histórica integral, que recogiese el trabajo de los movimientos memorialistas e instituciones académicas, garantizando la participación de dichos agentes en su proceso regulador.

En ese sentido, el 29 de octubre de 2018, Gogora remitió al Parlamento Vasco el "Informe sobre políticas públicas de Memoria Histórica en Euskadi" elaborado por personas expertas en memoria histórica del CSIC, para su conocimiento y a los efectos oportunos. Dicho informe determinó que sería aconsejable dotarse de un nuevo marco normativo integral que desarrollase jurídicamente la gestión de las políticas de Memoria Histórica y completase la Ley de creación de Gogora.

A este respecto, cabe recordar que la Comisión Jurídica Asesora, en relación con las proposiciones no de ley, viene señalando que los acuerdos parlamentarios no vinculan en un sentido jurídicamente estricto al Gobierno al que se dirigen, pero sí determinan una vinculación política, derivada de su posición prevalente como recipiendario de la soberanía, pudiendo constituir por sí mismos –sobre todo en ausencia de impedimento legal- en una poderosa razón para la asunción de la iniciativa por el ejecutivo y su activación en forma de norma ( DJCA 17/2000 y DJCA 102/2002).

### 4.- RANGO DE LA INICIATIVA

La presente ley establece el régimen jurídico de las iniciativas, actuaciones y órganos que son responsabilidad de la política de memoria democrática de Euskadi. Efectivamente, 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, dispone que las Administraciones Públicas realicen un conjunto de acciones, cualitativamente importantes, que en nuestra Comunidad Autónoma se integran en la política de memoria democrática de Euskadi. La Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi continúa y desarrolla esa misma línea de actuación de conformidad con sus propias competencias.

Asimismo, en el Anteproyecto que se tramita se prevé la afección a derechos y libertades de los ciudadanos en cuanto a los derechos de Reconocimiento Público, derecho a la Justicia, la Verdad y la Reparación. En este sentido, se entiende que esta materia está sometida a reserva de Ley.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que la tramitación de esta nueva iniciativa con un rango normativo superior ofrecerá mayor seguridad jurídica y posibilitará el debate y consenso a otro nivel institucional, por lo que el rango normativo propuesto para llevar a cabo esta iniciativa se considera adecuado.

## 5.- MARCO LEGAL DE REFERENCIA

Constituyen el marco legal de referencia del Anteproyecto que se informa, las siguientes disposiciones normativas:

- **La Constitución Española.**
- **Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.**
- **La Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, instituciones en la que se deposita la promoción articulada e integral de las políticas públicas vascas de memoria.**
- **4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, y el Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo, que, refiriéndose a otro tipo de víctimas, establecen un régimen de reconocimiento y reparación, y que reconoce en su artículo 8 como derecho de las víctimas y de la sociedad el derecho a la memoria.**
- **El Decreto 107/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que constituye el antecedente jurídico inmediato a través del cual se pusieron en marcha medidas y actuaciones destinadas al reconocimiento y reparación de dichas víctimas.**
- **El Decreto 426/2013, de 16 de octubre, de modificación del Decreto de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyos artículos 1, 2, 4, 5 y 7 fueron declarados nulos de pleno derecho por la Sentencia 267/2015 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.**
- **El Decreto 280/2002, de 19 de noviembre, sobre compensación de quienes sufrieron privación de libertad por supuestos de la Ley de Amnistía y el Decreto 22/2006, de 14 de febrero, por el que se establecen disposiciones para compensar económicamente a las personas privadas de libertad, incluida la padecida en Batallones Disciplinarios de Soldados Trabajadores, con las mismas condiciones y requisitos regulados en el Decreto 280/2002, de 19 de noviembre, sobre compensación a quienes padecieron privación de libertad por supuestos objetos de la Ley de**

**Amnistía, salvo las modificaciones de procedimiento previstas en la presente norma.**

- En cuanto a la justificación del órgano competente para promover esta iniciativa, habrá de atenderse al contenido del **Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismo, y el Decreto 70/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza.**

## **6.- COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

La iniciativa parte del principio rector previsto en el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía (EAPV), entroncado, a su vez, con el previsto en el artículo 9.2 de la Constitución (CE), conforme al cual los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, están obligados a velar y garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

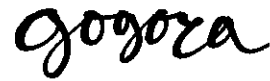
Asimismo, la iniciativa, en tanto que se conecta con el impulso y promoción de los derechos fundamentales, tiene un contenido pluridisciplinar, transversal, que desborda el marco de las competencias sectoriales cuyo reparto dibujan la CE y el EAPV. Se trata, además, de dar cauce a demandas sociales, que reclaman una política pública activa de memoria.

Partiendo de este principio, el anteproyecto se asienta además, tal y como se recoge en la exposición de motivos, principalmente, como ejercicio de la competencia exclusiva que, en la materia “desarrollo comunitario”, atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco el artículo 10.39 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), en la medida que el anteproyecto “intensifica y despliega complementariamente en su ámbito los estándares internacionales y las bases normativas estatales proyectando las mismas sobre su propia comunidad de referencia en aras de una cultura democrática de mayor calidad y de una elevación de estándares de cumplimiento de derechos humanos”.

## **7.- COMPETENCIA DEL ÓRGANO PROPONENTE**

Mediante el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, concretamente en el artículo 4.1 letras k) y l), atribuye a Lehendakaritza la competencia en las áreas de actuación de “promoción de los derechos humanos y de la convivencia” y de “dirección y coordinación de las políticas de víctimas y de memoria”.

Mediante la Ley 4/2014, de 27 de noviembre, se creó el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, como un organismo autónomo de carácter administrativo integrado en la Administración institucional de la Comunidad Autónoma



del País Vasco, que está dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, para la realización en régimen de descentralización de la actuación administrativa correspondiente al desarrollo de la política pública consistente en la garantía, impulso y desarrollo de los derechos humanos, promoción de la memoria y en el progreso y desarrollo de la convivencia democrática.

Asimismo, el artículo 1.3 de la precitada Ley establece que el Instituto se adscribe al Departamento de la Administración General que tenga atribuida la responsabilidad y funciones relativas al impulso de la política pública de memoria y convivencia, en la forma que determine el Decreto que establezca su estructura orgánica.

Atendiendo al actual Decreto 70/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, el área de memoria, convivencia y derechos humanos corresponde al Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos adscrito a Lehendakaritza a través de la Secretaria General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, en los términos establecidos por la Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del mismo. A este organismo corresponde la actuación administrativa referida al desarrollo de la política pública consistente en la garantía, impulso y desarrollo de los derechos humanos, promoción de la memoria y en el progreso y desarrollo de la convivencia democrática.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, establece que el Instituto tiene por finalidad la participación en el diseño, promoción, desarrollo y ejecución de la política pública relativa a los valores éticos y los principios democráticos que resulten sustanciales a la memoria de la lucha por la libertad, la garantía de los derechos humanos y la convivencia democrática de la sociedad vasca. Asimismo, el instituto será un agente activo en la permanente conmemoración de los valores políticos y sociales que garanticen el conocimiento, comprensión y conciencia de la ciudadanía respecto al proceso sostenido a lo largo de décadas en defensa de la libertad y del desarrollo de la democracia en nuestro país. Para dar cumplimiento a dicha finalidad, corresponderá al instituto el desarrollo, entre otras, de las funciones de conmemoración, conservación del patrimonio de la memoria democrática de Euskadi; la investigación, que permitirá la construcción de la memoria y la convivencia; su difusión y comunicación; la formación, que asentará los principios básicos de convivencia y memoria sobre la base del reconocimiento y el respeto por los derechos fundamentales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general se iniciará por orden del Consejero o Consejera titular del Departamento competente por razón de la materia sobre la que versen.

Atendiendo a lo establecido en el Decreto 70/2017, de 11 de abril, el conjunto de funciones que por su propia naturaleza están vinculadas a la condición de miembro del Gobierno o a la condición de Consejero como máxima jefatura de un Departamento y no han sido atribuidas a ningún otro miembro, deben ser ejercidas por el propio Lehendakari.

Por todo lo expuesto y teniendo en cuenta que la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno establece, en sus artículos 60.2 y 61 que las disposiciones del Lehendakari adoptarán la forma de Decreto, el inicio del procedimiento de elaboración del presente Anteproyecto de Ley y su aprobación previa se acuerdan por Decreto del Lehendakari.



## 8.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

En la tramitación del Anteproyecto de Ley deberá seguirse el procedimiento establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, al tratarse de una disposición reglamentaria que adopta la forma de Ley y por lo tanto está incluida en el ámbito de aplicación de lo establecido en el artículo 2 de la referida Ley.

En este sentido, como se ha citado en la parte introductoria de este informe jurídico, el Anteproyecto de Ley se acompaña del Decreto 36/2019, de 26 de noviembre, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 8/2003, y del Decreto 4/2020, de 13 de febrero, del Lehendakari por el que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1 de la Ley 8/2003.

Consta en el expediente el informe de evaluación previa del impacto en función del género, emitido por el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, de 12 de febrero de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, en relación con la Directriz primera de las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por Consejo de Gobierno el 21 de agosto de 2012.

Tratando de dar cumplimiento a la exigencia recogida en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, debe constar en la memoria económica una referencia sobre la ausencia de impacto de la presente medida en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

Además, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el apartado primero a) del Acuerdo de Consejo de Gobierno, adoptado en su sesión celebrada el 9 de febrero de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general con rango de Decreto y otras medidas encaminadas a su ordenación, se habrán de publicar en el espacio colaborativo LEGESAREA el Decreto del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, el texto del Anteproyecto de Ley propuesto, así como el Decreto del Lehendakari por el que se procede a la aprobación previa del mismo.

La emisión de este informe jurídico, que forma parte de los trámites de instrucción previos, viene exigida por el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, y tiene por objeto el análisis del fundamento objetivo del anteproyecto de Ley propuesto, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa vigentes.

Para la continuación del procedimiento, y previa su remisión al Consejo de Gobierno, para su aprobación final, se seguirán los trámites indicados en el Decreto de inicio del expediente:

- ✓ Habrá de aportarse al expediente una memoria económica que analice las cargas repercusiones económicas de la iniciativa, de conformidad con lo

establecido en el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- ✓ El Anteproyecto de Ley se someterá al trámite de audiencia e información pública, conforme a lo preceptuado en el artículo 8 de la Ley 8/2003.
- ✓ De conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, se dará traslado del Anteproyecto para su participación y consulta a los Departamentos del Gobierno.
- ✓ Se considera necesario el trámite de participación y consulta a la Asociación de Municipios Vascos EUDEL, ya que la regulación del Anteproyecto de Ley afecta a las competencias de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- ✓ Se solicitarán los informes preceptivos y dictámenes de los órganos consultivos en el momento y en la forma que determinen las disposiciones que regulan dicho trámite, con arreglo al vigente procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, incluidos los relativos a:
  - a) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Cultura sobre la incidencia de las disposiciones de carácter general en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, exigido por el artículo 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
  - b) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, conforme al artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
  - c) Informe de impacto en la empresa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco.
  - d) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; al tratarse de un proyecto normativo que afecta específicamente a las competencias propias de los municipios.
  - e) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 168/2017, de 13 de junio, de estructura del Departamento de Hacienda y Economía, en relación con el artículo 25 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
  - e) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, según dispone el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, que la regula.

- ✓ Finalmente, se incorporará al expediente toda la documentación correspondiente, los estudios y consultas evacuados, y una Memoria sucinta de todo el procedimiento, con el contenido que señala el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, y a los efectos de la aprobación final por el Consejo de Gobierno del Anteproyecto de Ley, en los términos que señala el artículo 12 de la referida Ley.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se dará publicidad en el espacio Legegunea del Anteproyecto de Ley y de cuantos informes y documentación de relevancia jurídica se considere de interés.

## 9.- EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

La **exposición de motivos**, de conformidad con las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, va precedida del título «Exposición de Motivos». En ella se indican los motivos que han dado origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya la iniciativa, los principios y su incidencia en la normativa en vigor, con indicación de los aspectos más novedosos.

La **parte dispositiva** se debe estructurar en capítulos en textos de más de veinte o veinticinco artículos. En ese sentido se estructura en doce Capítulos y un conjunto de disposiciones que cierran el texto, del modo siguiente:

### CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto y finalidad.

Artículo 2.- Principios generales.

Artículo 3.- Personas Destinatarias.

### CAPÍTULO II: DEL DERECHO A LA VERDAD

Artículo 4.- Investigación para el esclarecimiento de la verdad.

Artículo 5.- Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en Euskadi durante la guerra civil y el franquismo entre 1936-1978.

### CAPÍTULO III: DEL DERECHO A LA JUSTICIA

Artículo 6.- Colaboración con la Administración de Justicia.

Artículo 7.- Puesta en conocimiento por indicios de la comisión de delitos.

Artículo 8.- Disposición de acciones procesales.

Artículo 9.- Impulso y seguimiento de las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales.

### CAPÍTULO IV: DEL DERECHO DE RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN



Artículo 10.- Reconocimiento general.

Artículo 11.- Medidas y actos institucionales de recuerdo y reconocimiento de las víctimas de la guerra civil y la dictadura.

Artículo 12.- Medidas de reparación.

#### CAPÍTULO V: DIVULGACIÓN Y EDUCACIÓN

Artículo 13.- Divulgación de la Memoria Histórica.

Artículo 14.- Aportaciones educativas de la Memoria Histórica.

#### CAPÍTULO VI: MEDIDAS PARA LA BÚSQUEDA DE DESAPARECIDOS Y SU IDENTIFICACIÓN.

Artículo 15.- Recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo.

Artículo 16.- Mapa de localización de restos.

Artículo 17.- Localización, exhumación e identificación de las víctimas.

Artículo 18.- Hallazgo casual de restos humanos.

Artículo 19.- Pruebas genéticas y Banco de ADN.

Artículo 20.- Colaboración con otros gobiernos y con entidades fuera del territorio vasco.

Artículo 21.- Valle de Cuélgamelos.

Artículo 22.- Columbario de la Dignidad.

#### CAPÍTULO VII: LUGARES, ESPACIOS E ITINERARIOS DE LA MEMORIA DE EUSKADI.

Artículo 23.- Lugares, Espacios e Itinerarios de la Memoria Histórica de Euskadi.

#### CAPÍTULO VIII: ELEMENTOS CONTRARIOS A LA MEMORIA HISTÓRICA.

Artículo 24.- Elementos contrarios a la Memoria Histórica de Euskadi.

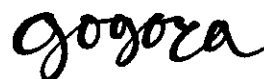
Artículo 25.- Retirada de elementos contrarios a la Memoria Histórica.

Artículo 26.- Retirada de distinciones, nombramientos, títulos y honores institucionales.

Artículo 27.- Ayudas y subvenciones.

#### CAPÍTULO IX: DOCUMENTOS DE LA MEMORIA HISTÓRICA DE EUSKADI.

Artículo 28.- Documentos de la Memoria Histórica de Euskadi y su protección.



Artículo 29.- Preservación y adquisición de documentos de la Memoria Histórica de Euskadi.

Artículo 30.- Recuperación de fondos documentales.

Artículo 31.- Derecho de acceso a los documentos.

Artículo 32.- Centro Documental de la Memoria Histórica de Euskadi.

#### CAPÍTULO X: RECONOCIMIENTO, FOMENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES MEMORIALISTAS.

Artículo 33.- Reconocimiento del movimiento memorialista.

Artículo 34.- Fomento de la actividad de las entidades memorialistas.

Artículo 35.- Registro de Entidades de Memoria Histórica de Euskadi.

Artículo 36.- Participación de las Entidades de Memoria Histórica de Euskadi.

#### CAPÍTULO XI: ACTUACIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Artículo 37.- Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora.

Artículo 38.- Plan de Actuación cuatrienal.

Artículo 39.- Colaboración con las entidades locales.

#### CAPÍTULO XII: RÉGIMEN SANCIONADOR.

Artículo 40.- Régimen jurídico.

Artículo 41.- Infracciones.

Artículo 42.- Agravación de la calificación.

Artículo 43.- Sanciones.

Artículo 44.- Procedimiento.

Artículo 45.- Competencia sancionadora.

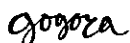
DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. Medidas de reparación de carácter económico.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. Lugares, Espacios e Itinerarios de Memoria Histórica.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Procedimientos en tramitación.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA. Recuperación de fondos documentales.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación normativa.



DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Desarrollo reglamentario.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Entrada en vigor.

Las Disposiciones Generales que introducen el texto recogen el objeto y finalidad del Anteproyecto (artículo 1), los principios generales en los que se fundamenta (artículo 2) y determina su alcance en cuanto a las personas destinatarias a los que va dirigido (artículo 3).

En cuanto al objeto, éste se recoge como *“la regulación de las políticas públicas para la Memoria Histórica y democrática de Euskadi con el fin de promover la reparación moral y la recuperación de la memoria personal y familiar de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, o de creencia religiosa, durante la guerra civil y la dictadura, y el fomento de los valores y principios democráticos, facilitando el conocimiento de los hechos y circunstancias acaecidos en el periodo que abarca, la guerra civil, la dictadura franquista y la transición a la democracia hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Euskadi”*.

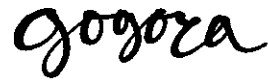
Esto es, el anteproyecto se inclina por un alcance genérico y global que dando cobertura a las distintas manifestaciones en que se materializan las políticas públicas de Memoria Histórica, tal y como se plantea en su exposición de motivos. Además, se marca el marco temporal de aplicación hasta el hito significativo de la aprobación del Estatuto de Autonomía, siendo ésta la referencia idónea para una política de memoria que busque el conocimiento de la verdad de lo acontecido y promocióne los valores democráticos y la lucha en su defensa. Todo ello sin perjuicio de que, en aquellas actuaciones vinculadas con la aplicación de la Ley estatal, este ámbito temporal se cña al establecido en aquella (como por ejemplo en lo relativo a la localización e identificación de víctimas o retirada de simbología).

La ley se fundamenta en los principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, establecidos por el Derecho Internacional, así como en los valores democráticos de concordancia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres. Su aplicación e interpretación, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución, llevará a cabo de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España.

Asimismo, el artículo 3 se relacionan los colectivos que específicamente obtendrían la consideración de víctimas a efectos de la ley en coherencia con la Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2015.

Definidos el objeto, los principios en los que se fundamenta y el alcance en cuanto a la especificación de los destinatarios, los siguientes capítulos concretan las medidas de acción positiva que resultan necesarias para hacer efectivo el derecho a la Verdad (Capítulo II), el derecho a la Justicia (Capítulo III) y el derecho al Reconocimiento y la Reparación de las víctimas (Capítulo IV).

El derecho a la Verdad se concreta en actuaciones encaminadas al derecho a conocer e investigar, a la luz del principio de verdad, la injusticia histórica y política cometida sobre el conjunto de la sociedad y especialmente en la identificación de las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista en Euskadi, a través de investigaciones y la



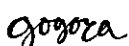
recogida de testimonios promovidas por Gogora (artículo 4). Asimismo, la ley refleja en su artículo 5 un proyecto prioritario de en cuanto a la investigación que logre una aproximación fiel y rigurosa a la verdad, en materia de vulneraciones de derechos humanos. Dicha iniciativa se impulsó mediante el Convenio entre la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos Gogora, la Universidad del País Vasco UPV/EHU y la Sociedad de Ciencias Aranzadi, “con especial atención a ejecuciones, desapariciones forzadas, detención, trabajos forzados y exilio”, y, ahora, la ley le otorga una base legal y le da carácter normativo a esa obligación de llevar a cabo dicho informe.

Se hace efectiva el derecho a la Justicia, dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, limitándose a la colaboración con la Administración de Justicia para promover la reparación de las vulneraciones sufridas por las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista (artículo 6), concretamente poniendo en conocimiento a la Ertzaintza, la fiscalía y los órganos judiciales de los hallazgos de indicios de comisión de delitos (artículo 7), proponiendo la iniciación de procesos frente a órganos jurisdiccionales (artículo 8), y, prestando colaboración con el Ararteko, así como con otras instituciones internacional (artículo 9).

En cuanto al derecho al reconocimiento y la reparación de víctimas, desde la perspectiva del derecho a la memoria personal y colectiva, las actuaciones de reconocimiento giran en torno al concepto genérico de víctima y las actuaciones de reparación son poliédricas, de contenido moral (artículo 10, certificación de reconocimiento; artículo 11, medidas y actos institucionales, incluido la determinación de una Día anual de recuerdo), y también, en su caso, económico (artículo 12). En este sentido, cabe recordar que ya desde los primeros años de la Transición, tanto por parte del Estado como por parte de las Comunidades Autónomas se reconocieron en el ámbito de la reparación de derecho de contenido económico a las personas en función de la persecución o violencia padecidos durante la guerra civil y la dictadura: pensiones y prestaciones derivadas de la Guerra Civil, de indemnizaciones por tiempo en prisión o por la pérdida de la vida –y por sufrir lesiones incapacitantes- en defensa de las libertades y los derechos democráticos. Concretamente, la Comunidad Autónoma de Euskadi ha aprobado ya en la materia dos normas: el Decreto 107/2012, de 2 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos entre los años 1960-1978, así como la disposición adicional primera de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política entre 1978 y 1999. En todo caso, se incluye mediante la disposición adicional primera, la posibilidad de extender o ampliar en materia de reparaciones de contenido económico las medidas propias ya existentes en el País Vasco. La disposición adicional primera establece la designación de una comisión técnica, a propuesta del Instituto de la Memoria, Gogora, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley.

Sobre esta posibilidad, se designará una Comisión Técnica que mediante un estudio valorará la pertinencia y viabilidad de indemnizaciones complementarias y, en su caso, para proceder a su propuesta e implementación.

El Capítulo V regula la actividad del Instituto Gogora en la promoción de la difusión de la Memoria Histórica y democrática de Euskadi con el objetivo de fomentar la



participación ciudadana en la construcción de la memoria y generar una reflexión crítica sobre lo ocurrido (artículo 13), así como, las aportaciones educativas en colaboración con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco (artículo 14).

El Capítulo VI corresponde al articulado relativo a la identificación y localización de las personas desaparecidas, que parte de una realidad determinada por el estado prácticamente finalizada de los trabajos de exhumaciones, una experiencia consolidada de intervención a través del Convenio suscrito con la Sociedad de Ciencias Aranzadi y el empleo del Protocolo estatal de exhumaciones como guía. Con todo, el anteproyecto pretende una regulación estructural respecto a la actividad de identificación y localización de víctimas, que recoja las determinaciones derivadas de la Ley 52/2007 (protocolo de exhumaciones, mapa de fosas, autorizaciones, etc). En ese sentido, lo que se propone es que la Ley asuma esa responsabilidad como pública y, al mismo tiempo, dé respuesta normativa consecuente en el ámbito autonómico, desarrollándola y complementándola, a los contenidos de la Ley 52/2007. Todo ello a partir del bagaje del que la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone, en coherencia con la experiencia de actuaciones que se desarrollan en el marco del Convenio suscrito con la Sociedad de Ciencias Aranzadi, de acuerdo con el Plan Vasco 2015-2020 de investigación y localización de fosas para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil, y con el Plan 2017-2020 del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos.

Para ello el artículo 15 parte de una declaración general, en lo relativo a la recuperación de personas desaparecidas y las actividades dirigidas a la localización, exhumación y, en su caso, identificación de los restos. En definitiva, se trata de plasmar una regulación suficiente en la que pueda tener encaje la práctica de funcionamiento que ya se desarrolla o que pueda desarrollarse en el futuro. No obstante, se aprovecha para dar cabida de manera expresa a la intervención de las fosas comunes de soldados, gudaris y milicianos fallecidos en el curso o como consecuencia de acciones militares durante la guerra civil. En la misma línea, se debería incluir en el apartado 3 el Protocolo de actuación en exhumaciones. De esta forma, se daría plasmación legal a lo previsto en la ley 52/2007. El protocolo incluido en el Anexo I del "Plan Vasco 2015-2020 de investigación y localización de fosas para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil", regula el procedimiento de autorización, y, en su caso, el proceso. Efectivamente, los siguientes artículos regulan el procedimiento tal y como se viene desarrollando:

El artículo 16 recoge el mapa de fosas, que de conformidad con los procedimientos previstos en el artículo 12 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, deben ser remitidos para su inclusión en el mapa integrado de todo el territorio del Estado.

El procedimiento comienza con las actividades previas dirigidas a la localización, exhumación e identificación de las víctimas mediante un proceso de investigación (artículo 17), incluyendo el procedimiento en cuanto al hallazgo casual de restos humanos (artículo 18), y la gestión de las pruebas genética y el banco de ADN (artículo 19). En todo el procedimiento de localización hasta la identificación existe la colaboración con otras entidades, tales como la Sociedad de Ciencias Aranzadi, los ayuntamientos y otras entidades locales, la Ertzaintza y la administración de justicia. Llama la atención que el artículo 20, establece en esta misma línea un ámbito de colaboración con otros gobiernos y con entidades fuera del territorio vasco, disponiendo la posibilidad de firmar convenios de colaboración con el Gobierno español, con otras comunidades autónomas y con entidades públicas y privadas para la indagación, la

localización y la identificación. En la misma línea, el artículo 21 establece el marco normativo para encauzar la colaboración con la Administración General del Estado, concretamente con Patrimonio Nacional, encargado de la gestión del Valle de Cuelgamuros. Se ha optado por una regulación que pone de manifiesto el compromiso del Gobierno Vasco, promoviendo el estudio e investigación relativos a las víctimas allí inhumadas, su disposición a la colaboración con quien es titular del recinto y, en todo caso, a prestar el apoyo necesario en las iniciativas de identificación, exhumación y devolución de los restos allí depositados. El artículo 22 responde a la necesidad de crear espacios de homenaje y recuerdo destinados a la inhumación de los restos exhumados. Hasta el momento, dicha necesidad se resolvió mediante la firma del convenio con el Ayuntamiento de Elgoibar, pero se prevén nuevos espacios según las necesidades que resulten de posibles nuevas exhumaciones.

El Capítulo VII se limita a definir los Lugares, Espacios e Itinerarios de Memoria Histórica de Euskadi. Éstos se incluirán en un Catálogo que servirá de instrumento de inscripción, publicidad y control, cuya organización y procedimiento, así como el régimen de protección y conservación se desarrollarán reglamentariamente, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley (disposición adicional segunda).

Se aborda en el capítulo VIII la regulación de los símbolos y actos contrarios a la Memoria Histórica de Euskadi, complementando y desarrollando lo previsto al respecto en 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. Se estima conveniente comenzar por definir "elementos contrarios a la Memoria Histórica de Euskadi", que abarque los términos abiertos que la ley estatal emplea, pero con mayor claridad, y establecer explícitamente que el objeto de la prohibición es la exhibición pública de dichos elementos contrarios a la memoria histórica, que no su propia existencia, lo que se desprende de la ley estatal cuando excluye su aplicación, por ejemplo, a las menciones que sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación, o cuando concurren razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la ley.

Por otra parte, los preceptos de la mencionada Ley 52/2007, de 26 de diciembre, tienen una delimitación temporal determinada por la Guerra Civil y la Dictadura, y así es en particular en su artículo 15.1, que se refiere a los escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura. Por esta razón, al tratarse de actuaciones vinculadas con este precepto de la normativa estatal, el ámbito temporal se ajusta al mismo y no al periodo establecido en el artículo 1 de este anteproyecto, esto es, el periodo histórico que abarca la Guerra Civil, la Dictadura franquista y la transición a la democracia hasta la entrada en vigor del primer Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Partiendo del deber general impuesto por el artículo 15.1 de la Ley estatal, se establece que todas las administraciones públicas del País Vasco, en el ejercicio de sus competencias, adoptarán las medidas necesarias para proceder a la retirada o eliminación de los elementos contrarios a la Memoria Histórica de Euskadi, concretándose a continuación la obligación de retirarlos del titular del inmueble en el que se encuentren dichos elementos, cuando sean de titularidad pública.

En este sentido, siguiendo el criterio establecido en la Orden CUL/3190/2008, de 6 de noviembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 31 de octubre

de 2008, por el que se dictan instrucciones para la retirada de símbolos franquistas en los bienes de la Administración General del Estado y sus organismos públicos dependientes, cabe precisar que la noción de exhibición pública en el caso de edificios públicos es exclusivamente formal, se desprende de la mera titularidad pública del edificio, con independencia de la proyección de los elementos en espacios de uso público.

Por el contrario, en el caso de edificios de carácter privado la noción de exhibición pública requiere que estén "situados en la vía pública" o que tengan "proyección a un espacio visible de acceso o uso públicos". Además, el artículo 25.2, establece que para los supuestos en que, constatado que un determinado elemento se considere contrario a la memoria histórica, y que no haya sido retirado por el responsable a hacerlo voluntariamente –esto es, el titular del inmueble de carácter privado en que esté colocado- sea el ayuntamiento de dicha localidad quien deba adoptar las medidas necesarias para que las propietarias de los mismos las retiren o eliminen, así como el Gobierno Vasco, a través de Gogora estará facultado para ejercer acciones subsidiarias para su retirada. Asimismo, en caso de incumplimiento de la resolución que dicte la retirada, en el plazo dado por la misma, se clasifica como infracción grave por el capítulo relativo al Régimen Sancionador.

El artículo 15.3 de la ley estatal, dispone que el Gobierno colaborará con las CC.AA. y las Entidades Locales en la elaboración de un catálogo de vestigios relativos a la Guerra Civil y la Dictadura. En nuestro caso la ley apuesta por una regulación sencilla, puesto que se trata de que el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos mantenga actualizada una relación de elementos contrarios a la memoria histórica, a los meros efectos de tener conocimiento del grado exacto de cumplimiento de las obligaciones de retirada que correspondan a los titulares y poder, en su caso, adoptar las medidas oportunas dentro de su ámbito competencial, incluyendo un plazo para dar cuenta de la relación con el nomenclátor de las vías y espacios públicos de cada municipio para su adaptación.

El artículo 26 parte de que los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales están facultados según el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1956, para acordar la creación de medallas, emblemas, condecoraciones y otros distintivos honoríficos, a fin de premiar especiales merecimientos, beneficios o servicios extraordinarios (art. 303), así como para acordar el nombramiento de hijos predilectos y adoptivos, y de miembros honorarios de la Corporación, atendidos los méritos, cualidades y circunstancias singulares que en los galardonados concurren (art. 304). Dichas dignidades, se pueden entregar o suprimir en función de los valores sociales que el contexto socio-político demande, y precisamente se trata de revisar e invalidar dichos reconocimientos, en base a los valores preeminentes en el actual contexto, como son el derecho internacional humanitario, el ordenamiento constitucional y, en el ámbito de la Memoria Histórica, este mismo anteproyecto, que se fundamenta en los principios de verdad, justicia y reparación, y en los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos o la cultura de la paz.

Asimismo, el artículo 15 de la ley estatal dispone que, entre las medidas que las Administraciones deben tomar para la retirada de elementos contrarios a la memoria histórica, podrá incluirse la retirada de subvenciones o ayudas públicas. El apartado 4 del mismo artículo viene a reiterar que se podrán retirar subvenciones o ayudas a los propietarios privados que no retiren dichos elementos. Esta previsión se recoge en este

anteproyecto, en el artículo 27, para todas aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que sean sancionadas por resolución administrativa firme por atentar, alentar o tolerar prácticas en contra de la Memoria Histórica y Democrática del País Vasco, conforme a lo establecido en el capítulo relativo al régimen sancionador de esta ley.

Por último, parece oportuno incluir en el articulado un apartado relativo a las medidas de fomento a la retirada todos estos elementos. En este punto, consta que ya ha existido una política de fomento para la retirada de simbología franquista a través de convocatorias de subvenciones.

Con carácter previo al tratamiento del capítulo relativo a los documentos de la Memoria Histórica (Capítulo IX), hay que recordar que en esta materia nos hallamos ante una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, el artículo 149.1.28 de la Constitución española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expolición, así como en materia de museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 10.19 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco determina como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el "Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico", dentro de la cual cabe entender que se incluye la competencia para definir el patrimonio documental, en cuanto parte integrante de su patrimonio histórico, y para determinar los documentos radicados en su territorio que constituyen ese patrimonio. Recientemente se aprobó la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco, que derogó la regulación anterior: la Ley 7/1990, de 3 de julio, salvo el capítulo VI del título III, relativo precisamente, al patrimonio documental, y el capítulo I del título IV, sobre los servicios de archivos. Esa salvedad obedece a que dicha parte pretende ser regulada mediante ley específica y que actualmente está en tramitación el Anteproyecto de Ley de Gestión documental integral y Archivos de Euskadi, que tiene por objeto la gestión, el tratamiento y la organización de los documentos y de los archivos públicos y privados de Euskadi, así como las condiciones de acceso a los documentos.

Por su parte, en el ámbito estricto de la memoria histórica, la Ley 52/2007 establece medidas en coherencia con su objeto declarado de asegurar la preservación de los documentos relacionados con el período de la Guerra Civil y la Dictadura y depositados en archivos públicos. Así, obviando las medidas de carácter propiamente organizativo, con la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo de la Guerra Civil en el artículo 20, se establecen un conjunto de medidas concretas:

- Un programa de convenios para la adquisición de documentos referidos a la Guerra Civil o a la represión política subsiguiente que obren en archivos públicos o privados, nacionales o extranjeros.
- Declaración de pertenencia al Patrimonio Documental y Bibliográfico de los documentos obrantes en archivos privados y públicos relativos a la Guerra Civil y la Dictadura.
- Preservación y catalogación de estos documentos, en particular en los casos de mayor deterioro o riesgo de degradación.
- Garantía del derecho de acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos.



Por último, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, ha de reseñarse la Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, que dispone como una de las finalidades del mismo el velar por la preservación, desarrollo y difusión del patrimonio colectivo que supone la memoria de la defensa de los principios y valores en que se sustenta la convivencia democrática y que encuentra en el testimonio de las víctimas parte insustituible de ese patrimonio. En ese sentido le corresponderá entre otras funciones el desarrollo de:

- Conservación: desarrollando la labor de preservar el patrimonio de la memoria democrática de Euskadi en todos sus soportes materiales, mediante la creación y mantenimiento de fondos de información, entre otras medidas.
- Investigación: mediante la creación de las infraestructuras de documentación necesarias para la recogida de información y datos verídicos, mediante trabajos de investigación y estudio, en colaboración con las instituciones, entidades especializadas y foros de reflexión.
- Participación y difusión: considerando el patrimonio memorial como un derecho que la Administración debe garantizar en su acceso al conjunto de la ciudadanía.
- Integración: mediante la suscripción de los protocolos y convenios de cooperación y colaboración necesarias a fin de crear una red de infraestructuras de la memoria y convivencia en la que se integren los centros de cualquier naturaleza que coincidan con los objetivos del instituto.

Por tanto, partiendo de la competencia exclusiva del Estado sobre los documentos y archivos de titularidad estatal, teniendo en cuenta el proceso de revisión en que se encuentra la normativa propia en materia de patrimonio documental y archivos del País Vasco, así como las funciones propias del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, se abordan las cuestiones más relevantes en este capítulo, indicándose en todo caso que en este capítulo habrá que tener lógicamente una especial atención a las aportaciones que se formulen desde el departamento competente en materia de patrimonio documental, así como de los distintos Archivos pertenecientes a las diferentes administraciones vascas.

El Patrimonio Documental de Euskadi es una de las materializaciones de la memoria colectiva, formada sobre la sedimentación de documentación relevante de procedencia y titularidad diversa a lo largo de los siglos (artículo 1 del Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, por el que se aprueban el Reglamento de los Servicios de Archivo y las normas reguladoras del Patrimonio Documental del País Vasco, que desarrolla la mencionada Ley 7/1990, de 3 de julio), recordando que el artículo 55 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, dispone que el patrimonio documental de Euskadi está compuesto por la documentación de interés producida o recibida por cualquier Administración, entidad o individuo que a lo largo de la historia haya desarrollado sus atribuciones, funciones o actividades en Euskadi, independientemente de la titularidad y ubicación actual o futura de la misma.

Por ello, como objeto singular en esta materia de la política de recuperación de Memoria Histórica de Euskadi, procede comenzar por definir qué se entiende, a los efectos de esta ley, por documento de la Memoria Histórica de Euskadi, concretando para este ámbito como tal (artículo 28):

- Toda información producida por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, como testimonio de sus actos o de terceros.
- Recogida en un soporte, con independencia de la forma de expresión o contexto tecnológico en que se haya generado.
- Relativa al objeto de este anteproyecto, esto es, a la salvaguarda, conocimiento y difusión de la historia de la lucha del pueblo vasco por sus derechos y libertades en el período que abarca la Memoria Histórica de Euskadi.

Por lo demás, es necesario reseñar expresamente que conforme al referido artículo 21.2 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, los documentos obrantes en archivos privados y públicos relativos a la Guerra Civil y la Dictadura franquista son constitutivos del patrimonio documental y bibliográfico, así como establecer la posibilidad de extender a los mismos el régimen protector propio del Patrimonio Documental vasco a los documentos de la Memoria Histórica de Euskadi que no sean constitutivos del patrimonio documental vasco, mediante su reconocimiento como parte integrante del mismo, a través de los procedimientos establecidos en la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco.

Partiendo de lo anterior, se propone que el anteproyecto en el artículo 29 establezca un mandato a los poderes públicos para la adopción de las medidas necesarias para la protección, integridad, descripción, identificación y difusión de los documentos de la Memoria Histórica de Euskadi, en particular en los casos de mayor deterioro o riesgo de degradación, protegiéndolos especialmente frente a la sustracción, destrucción u ocultación. Y asimismo que se disponga por parte de la Administración del País Vasco un programa anual para la adquisición, copia o suscripción de convenios sobre dichos documentos, que obren en archivos públicos o privados, nacionales o extranjeros, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias.

Complementariamente a lo anterior se ha considerado oportuno incluir una serie de medidas específicas en relación con la recuperación de documentos (artículo 30), comenzando por el impulso de la investigación sobre la desaparición de fondos documentales públicos en Euskadi durante el periodo que abarca esta ley. Se trataría de un trabajo prospectivo sobre los organismos y unidades productores de documentos de memoria histórica con objeto de constatar cuáles existen realmente, identificarlos y localizar dónde se encuentran y quien los custodia.

No obstante, en este punto se prescinde de crear ningún comité ad hoc, ni vincular sus resultados al control expreso del Parlamento, como se hace por ejemplo en la ley andaluza, al entender que dicha tarea encaja en las funciones propias de Gogora y, por ello, deben desarrollarse en los márgenes amplios de su autonomía y potestad autoorganizatoria.

Adicionalmente, se incluye un mandato para que, en colaboración con las administraciones públicas, se impulsen medidas para la recuperación del patrimonio documental en materia de memoria histórica incautado durante la Guerra Civil y la Dictadura franquista y su incorporación al Archivo Histórico de Euskadi. Ello incluiría promover acuerdos con el Gobierno central que excluyese un conflicto de competencias, en base a la competencia exclusiva del Estado en archivos de titularidad estatal.

El derecho de acceso al documento (artículo 31) y las garantías jurídicas y materiales para la investigación, es un derecho de configuración legal recogido en el artículo 105.b)

de la Constitución Española, que dispone que la Ley regulará *“el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”*. El derecho de acceso constituye una manifestación del principio de transparencia administrativa y, junto a otros, pero sin llegar a articularse como derecho fundamental, conecta con uno de los llamados “derechos de última generación”, el derecho a una buena administración contenido en el artículo 41 de la Carta de Derechos de la Unión Europea.

La ordenación general del acceso a la información pública, incluidos los documentos de titularidad pública conservados o no en Archivos, ha quedado en gran medida regulado como derecho del ciudadano en general, en el artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, fundamentalmente, en los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo artículo 12 dispone específicamente que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*.

Sin embargo, el acceso a la información pública no es absoluto, sino que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece límites a su acceso en el artículo 14. Por su parte, el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, regula específicamente la protección de la información que contengan datos personales, estableciendo para los mismos una gradación en su accesibilidad según su naturaleza y previendo el mecanismo de la ponderación del interés público en la divulgación de la información como instrumento a aplicar en caso de conflicto. Esta ponderación, deberá tener en cuenta tanto los plazos dados por el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico de español y, en el caso que nos ocupa de documentos de la Memoria Histórica de Euskadi, lo recogido en el artículo 22 de la Ley 52/2007 y lo previsto en este anteproyecto, lo que abre la vía para interpretar que pueda estar justificada la motivación del acceso por razones de interés general y con fines históricos, científicos o estadísticos.

En todo caso, el artículo 16 de la misma Ley establece la posibilidad de conceder el acceso parcial a la información solicitada, en aquellos supuestos en los que los límites establecidos en el artículo 14 no afecten a la totalidad de la información.

Además, existen múltiples regímenes específicos de acceso a determinados documentos, entre los cuales, sin ánimo exhaustivo, podemos citar aquellos sobre materias clasificadas (Ley 9/1968, sobre Secretos Oficiales), los que contengan datos sanitarios personales de los pacientes (Ley 14/1986, General de Sanidad), los archivos regulados por la legislación de régimen electoral (Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General); los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública (Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública), el Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes, y los Registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley, o los regulados en la Ley 16/1985, de 20 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco cabe reseñar que actualmente la Ley de Transparencia y Participación ciudadana de Euskadi se tramita en el Parlamento, como proposición de Ley.

Todo lo anterior configura un contexto normativo en relación con el acceso a los documentos de gran complejidad jurídica y técnica, en el que rige con carácter general el derecho a acceder a la información pública, pero que está sujeto legalmente a límites, que a su vez deben ser aplicados de forma justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección. En definitiva, debiendo tenerse siempre en cuenta el equilibrio entre el derecho reconocido a su consulta y copia con el deber de protección de otros bienes y derechos fundamentales, muy especialmente con el de la protección a la intimidad, en la línea que marca la recomendación nº R(2000) 13 del Consejo de Europa en materia de comunicación de los archivos, que reconoce la aspiración de los historiadores y de la sociedad civil a estudiar y conocer mejor la historia en general y la del siglo XX en particular, y simultáneamente recoge las obligaciones contradictorias de transparencia y de secreto, de la protección de la vida privada y del acceso al conocimiento histórico.

Por todo ello, se opta en el artículo 31, por una regulación abierta que garantiza el derecho de acceso a los documentos de la Memoria Histórica de Euskadi, con remisión en cuanto a su ejercicio y condiciones a la normativa básica de aplicación y, con referencia concreta, a la ley vasca actualmente vigente en materia de patrimonio documental.

Por último, teniendo en cuenta las funciones atribuidas a Gogora en su ley de creación, la propuesta que se realiza en el artículo 32 es la de constituir en su seno un Centro Documental de la Memoria Histórica de Euskadi, con la finalidad de recopilar, recuperar, estudiar, difundir y facilitar el acceso a la información contenida en los documentos de la memoria histórica de Euskadi, mediante el registro de todas las instituciones y los organismos productores de los documentos susceptibles de ser conocidos e investigados en ese ámbito, identificando los documentos y el lugar y archivo en el que se conservan a efectos de control y difusión, y recopilando los documentos reseñados para la conservación de la información que contienen y facilitar al máximo su difusión a través de su página web.

El capítulo IX realiza un reconocimiento al movimiento asociativo por su labor en la recuperación de la Memoria Histórica y Democrática de Euskadi y en la defensa de las víctimas y establece medidas para fomentar su participación, ya no solo a través de programas de ayudas como hasta el momento se han promovido desde las instituciones públicas, sino que a través de la creación de un registro de entidades de memoria histórica también pretende una mayor implicación asociativa y mayor participación ciudadana en programas de memoria. Por consiguiente, las entidades inscritas en el Registro General de Asociaciones de Euskadi, así como en el Registro de Fundaciones del País Vasco, que tengan entre sus fines estatutarios la recuperación de la Memoria Histórica de Euskadi o la defensa de los derechos de las víctimas serán inscribibles en el registro que dependa del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos (artículos 33, 34 y 35). El artículo 36 crea una Comisión Asesora de Entidades de Memoria Histórica del País Vasco, un órgano colegiado consultivo y de participación de las entidades que sean miembros del Registro anteriormente mencionado, dándoles un espacio e institucionalización para que puedan formar parte efectivamente en el desarrollo de las políticas públicas de memoria histórica.

En cuanto a las normas de funcionamiento de la Comisión, se opta por establecer unas reglas genéricas y permitir que sea la propia Comisión quien, en base a lo establecido en el artículo 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el capítulo X se desarrollan los artículos referidos a la actuación y organización administrativa encomendando a Gogora el desarrollo e impulso de las medidas establecidas en esta ley, según lo dispuesto en la Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora. Ahora bien, el apartado 3 del artículo 37 se limita a replicar lo que ya dice el artículo 9.2 de la Ley de creación de Gogora. Por lo tanto, además de no aportar nada por innecesario, está además desaconsejado por las normas de técnica legislativa (lex repetita).

Por último, el capítulo XI relativo al régimen sancionador es la herramienta de la administración para exigir el cumplimiento de la ley. La potestad sancionadora está sometida estrictamente a reserva legal, por tanto, el anteproyecto tipifica las conductas que se consideran infracción y anudadas a ellas las sanciones proporcionadas, en cumplimiento con las garantías constitucionales dispuestas en el ámbito del derecho sancionador (artículo 25.1 de la Constitución Española) y acorde a la normativa en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo sancionador.

Por otro lado, llama la atención que en el capítulo al que nos referimos se emplea para determinar la competencia sancionadora al “departamento competente en materia de memoria histórica”, mientras que en el resto del articulado se ha utilizado indistintamente “Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos” o “Gogora”. Se propone una primera referencia completa en el artículo 5.1 “Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, en adelante Gogora” y a partir de ahí la abreviada de Gogora (salvo en el artículo en que se hace referencia a la ley de creación), siendo éste el organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, para la realización en régimen descentralización de la actuación administrativa correspondiente al desarrollo de la política pública consistente en la garantía, impulso y desarrollo de los derechos humanos, promoción de la memoria y en el progreso y desarrollo de la convivencia democrática, en los términos correspondientes a la finalidad que se encomienda en la Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos.

La Disposición adicional primera, abre la vía de posibles mejoras futuras en las medidas reparadoras de carácter económico. Asimismo, se propone la constitución de una Comisión Técnica designada mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, que analice la cuestión y proponga lo procedente en el término de un año, desde la entrada en vigor de esta ley.

La Disposición adicional segunda relativa a los lugares, espacios e itinerarios de la Memoria Histórica definidas en el capítulo VI, remite a desarrollo reglamentario no solo el instrumento de publicidad y control de dichos espacios mediante la creación de un catálogo, sino que además regularía las obligaciones de los titulares respecto de dichos lugares inscritos en éste. El desarrollo reglamentario del Catálogo no comporta mayor problema. Sin embargo, todo lo que origina obligaciones a los titulares debe ir en la ley, al menos en sus líneas básicas, sin perjuicio de un posterior desarrollo reglamentario.

La Disposición Transitoria Primera dispone sobre los procedimientos que hayan sido incoados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, mientras que la Disposición Transitoria Segunda aborda el compromiso del Gobierno Vasco por impulsar actuaciones encaminadas a que pueda ser transferido el patrimonio documental perteneciente al Estado en relación a la Memoria Histórica de Euskadi.

*gogora*

La Disposición Derogatoria Única se refiere a la derogación de preceptos que se opongan al contenido de esta ley.

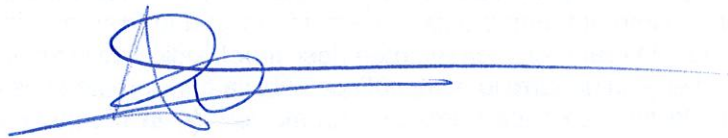
La Disposiciones Final Primera determina el desarrollo reglamentario de la ley y, por último, la Disposición Final Segunda regula su entrada en vigor.

## 10.- TÉCNICA NORMATIVA

En la elaboración del Anteproyecto de Ley se ha tenido en cuenta lo dispuesto en las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, así como en las Instrucciones del Lehendakari de 18 de marzo de 1994 para erradicar el lenguaje sexista en las disposiciones normativas y documentos administrativos, así como en la información y divulgación de la acción institucional de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Este es el informe que emito y que someto, expresamente, a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Bilbao, el 5 de mayo de 2020.



Ainhoa Zugasti Bilbao

Asesora Jurídica del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos

*gogora*

María Díaz de Haro, 3 – 3. solairua /48013 Bilbao /Tel. +34 944 032 840 / [gogora.idazkaritza@euskadi.eus](mailto:gogora.idazkaritza@euskadi.eus)  
[www.gogora.euskadi.eus](http://www.gogora.euskadi.eus)



Erakunde autonomiaduna  
Organismo Autónomo del

**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**