

Consejo
Económico y
Social de
Extremadura



CES



DICTAMEN 6/2017

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA
DE EXTREMADURA



DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA DE EXTREMADURA.

I- ANTECEDENTES.

El pasado 15 de septiembre, de 2017, se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Presidencia, a los efectos previstos en artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, de Creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, que éste emita Dictamen sobre:

“Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura”

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 20 de Noviembre de 2017 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley se fundamenta, por un lado, en el mandato constitucional que reconoce el derecho a la libertad ideológica y de culto, a la vez que se reconoce y protege el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones y por otro lado en los principios recogidos en el artículo 7. 1 y 2 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Por otra parte, la propia Exposición de Motivos justifica su aprobación en la necesidad de llevar a su máximo desarrollo en la Comunidad Autónoma Extremeña las disposiciones recogidas en la Ley 52/2007. de 26 de diciembre, por la cual se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, llamada de Memoria Histórica.

El Anteproyecto de Ley consta de un Índice formado por:

Una Exposición de Motivos. Dividida, a su vez, en cinco apartados.

Siete Títulos:

El Título Preliminar, formado por cuatro artículos, donde quedan fijados los objetivos y principios básicos de la norma como son las definiciones esenciales y los derechos a garantizar con sus políticas, así como, medidas de acción positivas para la Junta de Extremadura.

El Título I dividido, a su vez, en dos capítulos que recogen los artículos 5 al 18, ambos inclusive, hace una clasificación detallada sobre las víctimas. Mandata la elaboración de un censo e incluye un reglamento al que ajustar todas las intervenciones y los procedimientos a seguir en las localizaciones, exhumaciones e identificación, depósito temporal, traslado, identificaciones, así como la elaboración de un mapa de fosas e informes destinados a la información y exposición pública de los trabajos realizados.

El Título II compuesto por tres capítulos que recogen los artículos 19 al 38, ambos inclusive, viene a exponer las distintas medidas que habrán de aplicarse por el gobierno de la Comunidad Autónoma y demás organismos de las administraciones, en todo lo relacionado con el reconocimiento, reparación y dignidad de las víctimas.

Asimismo, define qué debe entenderse, tanto por lugar de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura como por itinerario o Sendero de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura, para lo cual establece una serie de medidas que deberán adoptar, tanto el gobierno autonómico como el resto de las autoridades, en todo lo concerniente a la catalogación, inscripción de inventarios, conservación, difusión e interpretación de los lugares e itinerarios.

El Título III está compuesto por los artículos 39 al 41, ambos inclusive y viene a recoger todo lo que concierne al tratamiento, preservación y adquisición de los documentos de la Memoria Histórica y Democrática de Extremadura.

El Título IV, compuesto por los artículos 42 al 45, ambos inclusive, reconoce el papel de los movimientos asociativos y fundacional en los procesos de

recuperación de la Memoria Histórica y Democrática de Extremadura y mandata a la Junta de Extremadura elaborar un registro de las mismas y crear un Consejo donde estén representadas todas ellas, fomentando sus actividades en beneficio de la verdad, justicia y reparación de las víctimas del franquismo.

El Título V contiene tres capítulos que recogen los artículos 46 al 51, ambos inclusive.

Este Título viene a regular todo lo concerniente al diseño, planificación y ejecución de todas aquellas políticas encaminadas a la recuperación de la Memoria Histórica y Democrática de Extremadura, mediante el llamado Plan Extremeño de la Memoria Histórica y Democrática de Extremadura y sus formas de actuación.

El Título VI compuesto por los artículos 52 al 59, ambos inclusive recoge todo aquello relacionado con el régimen sancionador, con el objeto de penalizar todas las acciones contrarias al cumplimiento de la Ley.

Finalmente, el Anteproyecto de ley contiene Once Disposiciones:

Siete Adicionales.

Una Transitoria.

Una Derogatoria.

Y Dos Finales.

III.- VALORACIONES

A) De carácter general.

Con carácter previo a este Dictamen, valoramos sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley y de la documentación aportada conforme dispone el artículo 69, puesto en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Documentación Anexa:

Aun en momentos diferenciados en el tiempo, se ha remitido finalmente la siguiente documentación de acompañamiento al Anteproyecto de Ley, sobre el que se dictamina:

- 1.- Informe del Director General de Bibliotecas, Museos y Patrimonio Cultural, en relación con las alegaciones formuladas por la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica y de Extremadura (ARHMEX).
- 2.- Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura.
- 3.- Informe de la Abogacía General.
- 4.- Informe de la Inspección General de Servicios sobre la no procedencia de emisión del informe de simplificación de procedimientos.
- 5.- Informe relativo a las tablas de vigencia de las disposiciones sobre la materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas.
- 6.- Informe de impacto sobre el empleo.
- 7.- Informe de Impacto de Género.
- 8.- Memoria económica relativa al Anteproyecto de ley de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura.
- 9.- Informe de necesidad y oportunidad de elaborar el Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura.
- 10.- Informe de la Secretaría General sobre el Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura.

De entre la documentación recibida destacamos lo siguiente:

Informe de impacto sobre el empleo.

De nuevo este Consejo Económico y Social, pone la atención en citado informe para destacar la brevedad en su análisis de proyección e importancia que sobre la creación de empleo pueda suponer el presente Anteproyecto de Ley y que tras su valoración de la Ley, poniendo el acento en las numerosas

actuaciones y actividades a desarrollar por el Instituto de la Memoria Histórica y Democrática de Extremadura y de la aplicación de citado Anteproyecto, termine considerando la creación de cuatro nuevos empleos.

Informe de Impacto de Género.

El Instituto de la Mujer considera en términos generales que, la inclusión específica de víctima a las mujeres que fueron objeto de ultraje y humillación ejemplarizante por motivos políticos, de raza o de género otorgándoles a las mismas la posibilidad de reconocimiento y dignificación, las visibiliza, ya que lo que no se nombra no existe o difícilmente se reconoce.

Su consideración como víctima, continúa el citado informe, puede entenderse como el reconocimiento de un rol social de persona afectada en derechos fundamentales, lo que conlleva a construirlas como sujeto de derechos.

Es una forma de resistencia activa con el fin de evitar la impunidad y la desmemoria.

Así, cuando el citado Informe hace una valoración positiva del Anteproyecto, propone mejoras y recomendaciones, entre otras, la incorporación de estrategias que incorporen las voces y los derechos de las mujeres víctimas del conflicto y excombatientes en los procesos de la verdad, la recuperación de la memoria histórica, la reparación integral y garantías de no repetición y una revisión del lenguaje para evitar una redacción sexista de la norma.

Memoria económica relativa al Anteproyecto de ley de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura.

En citado informe se indica que el Anteproyecto no tiene, en principio, impacto sobre los ingresos, dado que el importe de las sanciones, aún de cuantía importante, no supondrán una fuente de ingresos que permita financiar las actuaciones previstas.

En cuanto al capítulo de gastos, el informe distingue entre los del Capítulo I y los del Capítulo II, IV e inversión. En el primero hace una previsión sobre la existencia de una estructura mínima de cuatro personas, con sus correspondientes sueldos, considerando que otras actuaciones relacionadas

con el patrimonio cultural, sanitario y de ámbito educativo, podrían llevarse a cabo con personal actualmente existente en las Consejerías y Direcciones Generales competentes en la materia.

En cuanto a los gastos de los Capítulos II, IV e inversión, los trabajos que se abordaran en cumplimiento de la Ley, en parte no generaran gastos al ser realizados directamente por el Instituto, no siendo posible cuantificar de momento otros relacionados con Protocolos, Mapas....

Como conclusión se dice que el Anteproyecto prevé en su artículo 46 que todas las actuaciones se plasmen en un Plan Extremeño de Memoria Histórica y Democrática, que determinará, con carácter cuatrienal, los ejes estratégicos y recursos financieros para su ejecución.

A.1) Consideraciones generales del texto.

Como consideraciones previas el Consejo Económico y Social valora positivamente, en términos generales el Anteproyecto de Ley que toca dictaminar y comparte con sus redactores que la Memoria histórica es cada vez menos histórica en el sentido de que estamos perdiendo a las personas que conservan la "memoria" y deberían haber sido, sujetos de la reparación económica y de su dignidad.

Mención especial merece, a juicio de este Consejo, la voluntad de la Ley de proyectarse "a futuro" sin olvidar el pasado a partir del principio de la "garantía de no repetición". A este respecto conviene considerar la evidencia de que las generaciones que conservan el recuerdo de su propia vivencia durante el golpe de estado y el prolongado período de represión que le siguió se extinguen, y que, probablemente por la necesidad de prudencia en que tuvo que desarrollarse la Transición a la democracia, la memoria de la tragedia que padecieron varias generaciones de españoles durante casi décadas ha quedado relegada en los programas de estudios a un lugar que no refleja la realidad del desastre que las diferentes versiones del fascismo causaron en nuestro país, y en el conjunto del continente europeo durante la primera mitad del S. XX.

El enfoque con que, fundamentalmente en su artículo 50, la Ley cuyo

anteproyecto se somete al dictamen de este Consejo aborda el concepto de "Memoria", definiendo su propia función pedagógica y de fomento de la formación de la juventud extremeña en valores capaces de oponerse a los atisbos de resurgimiento de movimientos amparados por ideologías afines a las que impulsaron el golpe de estado y la Dictadura, merece calificarse de necesario y encomiable, por cuanto contribuye (a la vez que impulsa su primer objetivo, la recuperación del honor y la dignidad de quienes fueron víctimas), a facilitar la transmisión a lo largo del tiempo del ejemplo palpable de los resultados de la quiebra de los valores morales de consenso, fundamentales para la comprensión de nuestro sistema de garantías jurídicas, y protegidos especialmente por nuestra Constitución, que los defiende en la definición básica de nuestro sistema político, como son los de libertad, democracia y respeto al estado de derecho, contribuyendo así a su defensa.

En cuanto al ámbito competencial, es la propia Exposición de Motivos la que nos indica que la Ley persigue llevar a su máximo desarrollo, dentro de la Comunidad Autónoma de Extremadura, las disposiciones recogida en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, pero además, atendiendo a que diversos sectores (expertos y familiares y asociaciones de familiares de víctimas) siguen considerando esta última ley insuficiente al haber dejado de atender muchas de sus reivindicaciones, quizás por exceso de buena fe, no ha conseguido garantizar el cumplimiento de sus propios objetivos, como acredita la profunda insatisfacción del movimiento asociativo por el "anquilosamiento" de causas; las dificultades y dramática falta de medios para el levantamiento de fosas y la identificación de los cadáveres; o la perseverancia de determinadas instituciones y particulares en mantener los símbolos de exaltación de la Dictadura.

No existe por tanto un título competencial expresamente previsto en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución o en el Estatuto de Autonomía de Extremadura que ampare la disposición del presente Anteproyecto de Ley. Sin embargo, el contenido del Anteproyecto incide en materias que tienen que ver con títulos competenciales que sí figuran recogidos en el Estatuto de Autonomía y que tienen relación con la regulación de lo que se denomina memoria histórica y democrática legitimando, desde este punto de vista, el

Anteproyecto de Ley.

De acuerdo con esto, las competencias propias que dan cobertura al Anteproyecto de Ley lo encontramos en el artículo 7.1 y 2 del Estatuto de Autonomía:

Artículo 7. "Principios rectores de los poderes públicos extremeños"

Los poderes públicos regionales:

1.- Ejercerán sus atribuciones con las finalidades primordiales de promover las condiciones de orden social, político, cultural o económico para la libertad y la igualdad de los extremeños, entre sí y con el resto de los españoles, sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura, en un contexto de libertad, justicia y solidaridad.

2.- Fomentar los valores de los extremeños y el afianzamiento de su identidad a través de la investigación, desarrollo y difusión de los rasgos sociales, históricos, lingüísticos y culturales de Extremadura en toda su variedad y extensión...

B.- De carácter específico.

B.1) EXPOSICION DE MOTIVOS

Nos encontramos con una extensa y prolija Exposición de Motivos con una apariencia más cercana a un ensayo histórico que a un texto legislativo y con un cierto desorden expositivo como más adelante tendremos ocasión de examinar. Asimismo se usa del masculino como único género, hablando, continuamente, de "los extremeños", por lo que recomendamos que se haga una revisión del lenguaje más inclusivo en todo el texto, no solo en la Exposición de Motivos.

Centrándonos en la estructura, propiamente de la Exposición de Motivos, está dividida en cinco amplios apartados que trataremos de simplificar:

En el apartado I ya leemos los motivos que justifican su aprobación, que como hemos dicho, parte de la necesidad de llevar al máximo el desarrollo, dentro de

la Comunidad Autónoma de Extremadura, de las disposiciones de la ley 52/ 2007, de 26 de diciembre. Además de que numerosos expertos en cuestiones de Memorias Históricas, familiares de las víctimas y las asociaciones siguen considerando que citada Ley dejó sin atender muchas de sus reivindicaciones, sobre todo en materia de justicia y reparación de los daños causados.

Y por otra parte existe la necesidad de orientar las labores destinadas a la recuperación de la Memoria Histórica y Democrática Extremeña, siguiendo las recomendaciones de entidades jurídicas o políticas con un mayor grado de predicamento.

En el apartado II se desarrollan las bases históricas y jurídico-políticas que dan sentido a la existencia de estas normas, teniendo en la ya citada Ley 52/ 2007, de 26 de diciembre un verdadero hito jurídico en lo tocante al reconocimiento de los hombres y mujeres (entre ellos extremeños y extremeñas) que no habían logrado aún resarcimiento alguno.

En su apartado III, la Exposición de Motivos aborda las razones que justifican su aprobación, de forma breve y no exhaustiva:

- a) la necesidad de conocer en toda su amplitud los orígenes, naturaleza y manifestaciones de la represión política, ideológica, educativa y cultural que supuso para los extremeños la guerra civil y el régimen franquista...
- b) la necesidad de elaborar y hacer público un listado exhaustivo de las distintas clases de víctimas...
- c) la urgencia de localizar y exhumar, con criterios objetivos y no partidistas o interesados todas las fosas, ya sean estas individuales o colectivas...
- d) la necesidad de conocer, rehabilitar y dignificar a los hombres y mujeres de Extremadura que, sin llegar a perder la vida sufrieron prisión, tratos vejatorios, exilio, exclusiones políticas y administrativas...
- e) la necesidad, en cuanto a reparaciones, de diseñar y aplicar todas las medidas que se juzguen adecuadas para lograr el reconocimiento y la reparación económica, moral o de cualquier otra índole...

f) en lo concerniente a la no repetición de los hechos ocurridos, fomentar políticas que se estimen necesarias para preservar la memoria de la guerra civil y la dictadura franquista; colaborar al mantenimiento y la expansión de movimientos asociativos destinados a la recuperación de la Memoria Histórica...

g) la promoción de toda clase de actos políticos, educativos o culturales junto al desarrollo de investigaciones históricas o a la confección y edición de materiales didácticos. Y en última instancia todas aquellas acciones pedagógicas que sean de interés para preservar y expandir entre los extremeños los elementos conformadores, no solo de la Memoria Histórica, si no de la Democracia actual y futura.

En el apartado IV sitúa la Memoria Histórica en el territorio extremeño y finalmente el apartado V se dedica a la estructura, propiamente dicha, del Anteproyecto de Ley.

B.2) ARTICULADO

Con carácter previo en el texto se aprecia un exceso de estructura burocrática. No sólo se crea el Instituto de la Memoria, se habla de un departamento de educación de este Instituto, de un comité técnico para elaborar una propuesta de vestigios y de un Consejo de Memoria Histórica y Democrática. En la lectura del texto se duda de que no vaya a incurrirse, como en tantas actuaciones políticas, en un olvido de la "función" por preeminencia del "órgano".

En cuanto al objeto está bien enfocado en torno a la recuperación de la memoria, la regulación de las políticas, el estudio de la represión y el derecho a la exhumación de los cadáveres. Nos hubiera gustado que se hiciera más énfasis sobre el apoyo a la investigación histórica de la represión, que supondría también el "levantamiento de conciencias" y se hablara menos sobre la memoria de fosas y levantamiento de las mismas.

Asimismo, se echa en falta en los primeros capítulos una referencia más explícita a la lucha por los derechos laborales y económicos. Buena parte de la represión franquista recayó sobre los trabajadores y trabajadoras, no sólo por su actividad política, sino por su actividad laboral y sindical.

Igualmente se echa en falta mayores referencias sobre la represión que sufrieron, determinados colectivos de la población, por su orientación sexual, más acorde con la Ley 12/2015, de 8 de abril de LGBTI.

Sería pues recomendable, centrándonos ya en su articulado, que estas circunstancias deberían estar más presentes en la definición de víctimas del artículo 4 y por ejemplo recogiendo, como otro tipo de represión, la pérdida del puesto de trabajo con que fueron castigadas muchas víctimas.

En el artículo 5, en su punto j), se habla de “mujeres que fueron objeto de ultraje y humillación ejemplarizante por motivos políticos, de raza o de género”. Proponemos sustituir “raza” por “etnia”, pues desde el punto de vista de los Derechos Humanos, así como de la Sociología y la Antropología la categoría biológica “raza” no se aplica a las personas y sí se utiliza la categoría cultural “etnia”.

También y en este mismo artículo en su apartado “m” el concepto “*los familiares*” “creemos que es un término muy amplio e impreciso y además para respetar todas las sensibilidades y el “derecho al olvido para otros familiares” y tratándose de crear un censo, el texto debiera añadir algo parecido a “*aquellos familiares que lo deseen de todas aquellas....*”

Artículo 6.- Censo

A partir del artículo 6 comienza a mencionarse el Instituto de la Memoria sin que se haya explicado aún en qué consiste este organismo. No será hasta el artículo 48 cuando nos encontremos con su definición y las funciones a desarrollar. Denota pues un cierto desorden estructural.

Artículo 11.- Permisos de accesos a los terrenos de intervención.

Este Consejo recomienda que, todas las fases de indagación, localización, delimitación, exhumación....y demás actividades, se lleven a efecto con la mayor diligencia y rapidez posible, a fin de que sean lo menos gravosas con el uso agrícola, industrial o urbanístico de los terrenos donde se realicen las mismas, máxime cuando el régimen sancionador del texto establece medidas muy duras en el incumplimiento de la Ley.

Artículo 26. 7 y 9.-

7.- Observamos cierta contradicción con lo regulado en este apartado, del citado artículo, en relación con lo establecido en la Disposición Adicional Séptima: Mientras que en el apartado 7 del artículo 26 se habla de la creación de un comité técnico que elabore una relación de elementos que deben ser retirados o eliminados, de la Disposición Adicional citada pudiera deducirse que ya existe un listado sobre los mismos al establecer un plazo de 12 meses, a partir de la entrada en vigor de la ley, para proceder a la retirada o eliminación de los mismos. Plazo que, por otra parte no se establece en el artículo 26.9. para los elementos no retirados de manera voluntaria.

9.- Proponemos eliminar el término **“máximo”** en el plazo dado en el trámite de audiencia, quedando su redacción como sigue:

“En todo caso se dará trámite de audiencia a las personas interesadas por un plazo de quince días hábiles”.

Artículo 45.2 letra g.-

En primer lugar resulta evidente que se trata de un error numérico y que en realidad debería ser la letra c.

En segundo lugar, la redacción de este apartado parece limitar las actuaciones financiadas por las convocatorias de ayudas a actividades muy específicas (básicamente a las relacionadas con las fosas).

Proponemos ampliar el campo de ayudas y para ello introducimos en el texto del apartado la expresión que queda en negrita:

*“c.....En este sentido la junta de Extremadura establecerá anualmente una línea de ayudas y subvenciones en las condiciones que reglamentariamente se determinen, para sufragar gastos derivados, **entre otras**, de las actividades de las asociaciones memorísticas, destinadas a la indagación, prospección, localización de fosas...”*

Artículo 54.2. a) Son infracciones muy graves.

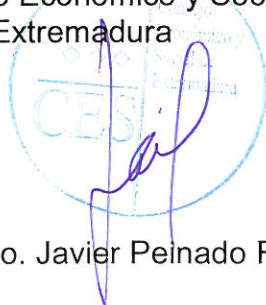
El término “certeza” en la existencia de restos humanos de personas desaparecidas víctimas de la represión, a nuestro entender, es un término jurídicamente indeterminado e impreciso, especialmente para el titular del terreno que lleve a cabo la construcción o remoción del mismo y ello porque al estar calificada como una infracción muy grave, con sanciones pecuniarias de las establecidas en el artículo 56 .2.a), hay que ser rigurosos en la definición de las acciones que son objeto de sanción y evitar indefensión en la medida que ello sea posible.

Finalmente, a este Consejo Económico y Social le sorprende la previsión de la existencia, al menos, de Cinco Reglamentos y que vienen recogidos en las Disposiciones Adicionales Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta.

Proponemos que se estudie la posibilidad de dejarlo reducido a dos: Uno para el desarrollo del Instituto de la Memoria Histórica y Democrática de Extremadura y Otro que desarrolle el resto del texto legislativo.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el 20 de noviembre de 2017, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura.**

Vº Bº
Vicepresidente Empresarial del
Consejo Económico y Social de
Extremadura



Fdo. Fco. Javier Peinado Rodríguez

Secretaria General del
Consejo Económico y Social
de Extremadura



Fdo. María José Pecero Cuéllar