



Consejo Consultivo de Aragón

**DICTAMEN N.º 84 / 2024**

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET,  
Presidente  
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA  
Sr. D. Jesús LACRUZ MANTECÓN  
Sra. D.ª Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI  
Sr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN  
Sra. D.ª Gloria MELENDO SEGURA  
Sra. D.ª Cristina MORENO CASADO  
Sr. D. Ignacio SALVO TAMBO  
Sra. D.ª Cristina SANROMÁN GIL

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 16 de mayo de 2024, emitió el siguiente dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Gobierno de Aragón sobre la constitucionalidad de la Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón.

**De los ANTECEDENTES resulta:**

**Primero.-** Con fecha de registro de entrada de 08/05/2024, la Consejera de Presidencia, Interior y Cultura solicita dictamen sobre la constitucionalidad de la Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón (Ley 1/2024, en adelante), aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón (publicada en el Boletín Oficial de Aragón en fecha 29 de febrero de 2024).

La razón del dictamen es que, con fecha 7 de mayo de 2024, se ha recibido por el Gobierno de Aragón oficio del Director General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, en el que se formula una invitación al Gobierno de Aragón para el inicio de negociaciones, al amparo del artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) en relación con la Ley

1/2024. Dicho oficio se acompaña de una nota en la que se plantean una serie de dudas sobre la constitucionalidad del texto legal.

En la solicitud se hace constar la urgencia del dictamen a los efectos de su plazo de emisión de 15 días previsto en el artículo 23.2 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (LCCA, en lo sucesivo).

Conforme a la normativa reguladora del Consejo Consultivo de Aragón, el dictamen que se solicita deberá fundamentarse en Derecho.

**Segundo.-** La Ley 1/2024 expresa en su Preámbulo los motivos de la ley de la siguiente forma:

«La Constitución española señala en su artículo 10 que la dignidad de la persona es uno de los fundamentos del orden político y de la paz social. A su vez, el artículo 20 de la Constitución proclama la libertad de pensamiento, conciencia, expresión y cátedra.

Respecto a estas libertades y derechos fundamentales que la Constitución reconoce, se establece que se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 1 afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Por su parte, el artículo 7 declara que todos los seres humanos tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley, y derecho a igual protección contra toda discriminación.

A su vez, el Estatuto de Autonomía de Aragón proclama en su artículo 11, apartado tercero, que los poderes públicos aragoneses promoverán las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva el ejercicio de estos derechos.

La Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, impone un relato oficial. Cualquier pretensión de crear una historia oficial vulnera las mencionadas libertades públicas, puesto que al legislador no le corresponde construir un relato histórico de ninguna época determinada. La memoria es algo subjetivo y personal y no debe ser objeto de desarrollo legislativo. Cualquier hecho histórico debe ser materia de estudio, investigación e interpretación, y las Administraciones deben garantizar a los ciudadanos los medios y el libre acceso a las fuentes para que, con plena libertad, se analice el pasado histórico sin recibir consigna, censura o condicionamiento alguno.

En la referida ley se recoge, entre otras, la idealización extrema de la Segunda República, pretendiendo enlazar este período convulso de nuestra historia con el modelo de democracia actual; la condena de crímenes y atrocidades cometidas por un bando durante la guerra civil, pero la relativización de los cometidos por el otro, y la limitación de la definición de «víctimas» a los que sufrieron muerte y represión, por una parte, pero no por la otra. El texto olvida y excluye de su ámbito de aplicación otros periodos, como el período de la Segunda República (1931-1936), cuando es notorio que en aquel y en otros periodos, la violencia política ejercida merecería su inclusión, a modo de lección histórica. De este modo, el texto puede llegar a sembrar la división y la confrontación entre los aragoneses sobre una tragedia fratricida mediante la imposición de un relato ideológico de parte.

El texto conlleva, en definitiva, una visión partidista de la historia, con la reescritura de los hechos históricos incómodos o contradictorios para esa visión de parte.

Por todo ello es por lo que se hace necesaria la derogación de dicha ley, lo que no impedirá que las Administraciones Públicas faciliten a ciudadanos y asociaciones la búsqueda, exhumación, documentación y honra a las víctimas de la guerra o de la represión, cualquiera que fuera el bando en el que militaran, su ideología o demás circunstancias personales.»

Y se compone un artículo único, que dispone lo siguiente:

«Artículo único. *Derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón.*

1. Se deroga la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, y sus disposiciones concordantes, y se suprime la estructura orgánica específica de memoria democrática en la Administración basada en dicha ley, así como la Comisión Técnica de Memoria Democrática de Aragón,

órganos previstos en los artículos 36 y 37 de dicha ley, con derogación consecuente del Decreto 95/2022, de 15 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento por el que se regula la organización, composición y funcionamiento de la Comisión Técnica de Memoria Democrática de Aragón.

2. Consecuentemente, quedan suprimidos:

a) El Censo de memoria democrática de Aragón, las Rutas de memoria democrática de Aragón, el Inventario de lugares y rutas democráticas de Aragón, y el Centro de Investigación de la memoria democrática de Aragón, a los que hace referencia la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, y disposiciones concordantes. El departamento competente en materia de patrimonio cultural suprimirá los elementos de identificación, interpretación, señalización y difusión previstos en la citada ley; y determinará la remisión de la información obrante en el Censo y el Inventario a otros registros si la información tuviera interés para dichos registros una vez ofrecida. El departamento competente en materia de investigación del Gobierno de Aragón determinará la remisión de la información obrante en el Centro de Investigación de la memoria democrática si tuviera interés para el ámbito investigador, una vez ofrecida a los centros de investigación. La base de datos genética prevista en el artículo 16.1 de la ley se remitirá, con el consentimiento de los interesados, al Banco estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

b) El Registro de entidades de memoria democrática de Aragón.

c) Las actuaciones en el ámbito educativo previstas en la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón. Aquellas actuaciones en marcha en el momento de entrada en vigor de esta ley serán canceladas o sustituidas por actuaciones sobre la historia de Aragón y la relevancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la Constitución española para los aragoneses. El departamento competente en materia de educación y universidades revisará las actuaciones a fin de ajustarlas a lo establecido en este apartado.

d) El portal web institucional del Gobierno de Aragón sobre memoria democrática.

3. Las iniciativas de colaboración y cooperación administrativa en aplicación del capítulo II del título III de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, quedan sin efecto, sin perjuicio del mantenimiento de iniciativas de colaboración y cooperación administrativa ajenas a dicha ley. En todo caso, el departamento competente en materia de memoria democrática en el momento inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la presente ley analizará las repercusiones que la terminación de cada colaboración o cooperación administrativa supone, a los efectos de adoptar las decisiones oportunas que supongan el menor quebranto para la Administración, pudiendo prorrogar, si así lo estimara y por un tiempo mínimo, la vigencia de la misma conforme a las disposiciones legales aplicables.

4. Las subvenciones y ayudas económicas concedidas conforme a lo dispuesto en la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, quedarán sujetas a la justificación correspondiente conforme a lo establecido en las correspondientes convocatorias y bases reguladoras.»

La ley contiene siete disposiciones finales: la primera, de modificación de la Ley de Archivos de Aragón, relativa a las funciones del Archivo General de Aragón, que suprime la función específica relativa a las actuaciones archivísticas que se deriven de la entrada en vigor de la Ley de Memoria Democrática; la segunda, de modificación de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés, por la que se suprimen de la clasificación de Conjuntos de Interés Cultural los lugares de la memoria democrática de Aragón (entre otros espacios, podrán incluir ateneos, escuelas, centros sociales y culturales vinculados con la sociabilidad y la cultura republicanas, así como en relación con la guerra y la dictadura franquista...); la tercera, de modificación de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, por la que se deroga la remisión de la información sobre violencia y represión durante la guerra civil y la dictadura franquista a lo dispuesto en la legislación específica sobre memoria democrática de Aragón; la cuarta, de modificación de la Ley 5/2022, de 6 de octubre, Reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, por la que se deroga el artículo 5 sobre la retención del importe de las liquidaciones trimestrales de la participación en el Fondo Aragonés de Financiación Municipal que les corresponda, hasta que se proceda al cumplimiento de sus obligaciones en materia de memoria democrática; la quinta, sobre la derogación de cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en esta ley; la sexta, por la que se habilita al Gobierno de Aragón para dictar cuantas

disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de esta ley; y la séptima, relativa a la entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el BOA.

**Tercero.-** En relación con la solicitud de dictamen, se remite la nota del Director General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática en la que se plantea la posible inconstitucionalidad de la Ley 1/2024, en los siguientes términos:

- Considera que la Ley 1/2024 «presenta una identidad de razón y unidad de sentido determinadas por su finalidad, la derogación de cuantas previsiones legales y reglamentarias de competencia autonómica se refieran a la memoria democrática en el territorio aragonés (la Ley 14/2018 “y sus disposiciones concordantes”)».
- «En relación con la unidad de sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado (por todas, SSTC 259/2015, FJ 3 y 111/2019, FJ 2.B), que la unidad de sentido, caracterizada por la existencia de un objetivo unívoco de la norma, concurre cuando cabe apreciar un doble ámbito común, subjetivo y objetivo, a todo el conjunto de ésta».
- «De los principios del Derecho Internacional Público en materia de memoria, cabe inferir la existencia de lo que puede denominarse un “estatuto jurídico público” de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. En definitiva, un conjunto de derechos de las víctimas, y de correlativas obligaciones de los Estados para su efectividad».
- Dichos principios, según la nota remitida al Gobierno de Aragón, se deducen de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo preámbulo se promueve la enseñanza y la educación en los derechos humanos; la Carta de Naciones Unidas, que hace un llamamiento a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles; la tercera Convención de Ginebra (1949) sobre los derechos de las personas fallecidas en prisión de guerra, a la que se añadió en 1977 un Protocolo adicional que establece como principio general el derecho de las familias a conocer el destino de sus parientes; y el documento de «Principios y directrices básicos sobre el derecho a un recurso y reparación para las víctimas de violaciones manifiestas del derecho internacional de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional público», adoptado por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2005.
- La dignidad humana, principio en el que se fundamenta esta regulación internacional del estatuto jurídico de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, es principio superior que rige en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Se hace referencia en la nota a la petición de información al Gobierno español del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; del Relator del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (OL ESP 4/2024), en relación con las llamadas leyes de «Concordia» aprobadas o presentadas para la aprobación parlamentaria en las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León, y

Valencia, que podrían afectar a la obligación del Estado Español, incluyendo sus poderes y entidades nacionales y/o locales, en materia de derechos humanos, en particular la obligación de garantizar la preservación de la memoria histórica de graves violaciones de derechos humanos.

- Dentro del sistema de derechos fundamentales que recoge la Constitución, debe hacerse especial referencia al artículo 10.1 de la misma, que establece que «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».
- La Ley estatal 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (LMD, en adelante), según se señala reiteradamente en su preámbulo, y se afirma en su artículo 1.3, entre otros, tiene por finalidad declarada restaurar la dignidad de las víctimas del golpe de Estado de 18 de julio de 1936, y de la guerra civil y la dictadura que le siguieron. De estas apreciaciones se deriva inmediatamente la necesidad de interpretar los principios, derechos y obligaciones que la LMD preceptúa de conformidad con lo que establece, por mandato de lo dispuesto en el artículo 10.2 CE. Pero, además, la propia LMD expresamente recoge este mandato interpretativo en el artículo 2.2 y 3 de la propia Ley.
- La LMD encuentra su fundamento en los principios del Derecho Internacional Público, en relación con los derechos de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos, que determinan la consideración del Deber de Memoria que consagra como una premisa básica de protección de los derechos humanos. De este modo, el artículo 2.1 LMD establece expresamente que: «Esta ley se fundamenta en los principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, así como en los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres»; principios que, según se ha expuesto, son coincidentes con los que recoge el Derecho internacional.
- En la nota se hace referencia al concepto de víctima en la LMD (artículo 3) y el concepto de víctima en la Ley aragonesa de memoria democrática derogada (artículo 6.1.a); el derecho a la verdad, derecho de acceso y consulta de documentos, y derecho a la investigación en la LMD (artículos 15, 27 y 29) y los equivalentes en la Ley aragonesa derogada (artículos 4 a) y b) y 24 y 19); el derecho a la localización de personas desaparecidas o de sus restos mortales y la restitución de los mismos en la LMD (Sección 1ª del Capítulo I del Título II) y en la ley aragonesa derogada, en el artículo 4 b) y las disposiciones del Capítulo I del Título II, en términos muy similares a los establecidos en la LMD.
- Sobre el derecho a la reparación en la LMD, las diferentes medidas que integra la reparación de todos los daños morales y materiales a que tienen derecho las víctimas de acuerdo con las normas internacionales, que pueden incluir además modalidades específicas de reparación como restitución, readaptación, satisfacción moral y económica y garantías de no repetición, se recogen en la LMD en diversos preceptos, tales como el reconocimiento general que realiza el artículo 4, la declaración de ilegalidad e ilegitimidad de los órganos que impusieron tales resoluciones (artículo 5), el derecho a la declaración de reconocimiento y reparación personal (artículo 6), los días de recuerdo y homenaje a las víctimas (artículos 7 y 8). El desarrollo de tales medidas en la LMD se articula principalmente en preceptos como los artículos 30 a 33, sobre reparación integral, la retirada de símbolos

contrarios a la memoria democrática, que regula la sección 1ª del capítulo IV del título II, las medidas sobre conocimiento y divulgación y las relativas a lugares de memoria democrática de las secciones 3ª y 4ª del capítulo IV del título II. En particular, además de la satisfacción a las víctimas, pueden adscribirse estas últimas sobre conocimiento y divulgación (entre ellas las medidas educativas del art. 44), los lugares de la memoria democrática, junto al deber general de memoria establecido en el artículo 34 de la norma y el régimen sancionador que regula su título IV, a las garantías de no repetición.

- Sobre el derecho a la reparación en la ley aragonesa derogada en términos semejantes, se encuentra sin dificultades principalmente en los artículos 8, 9 y 10, de carácter general, y que contemplan que las medidas concretas de reparación se establecerán a través de un Plan de acción de memoria democrática de Aragón y, de forma más concreta, en la regulación de símbolos y actos contrarios a la memoria democrática (capítulo VII del título II), las disposiciones sobre lugares y rutas de memoria democrática (capítulo III del título II) y las relativas a la difusión de la memoria democrática (capítulo VI del título II). Igual que en el caso de la estatal, entre estas medidas de satisfacción a las víctimas y sus familiares, cabe identificar algunas enmarcables dentro de las garantías de no repetición, tales como las disposiciones en materia educativa del art. 23, y las relativas a lugares y rutas de la memoria democrática y las medidas de difusión, junto al régimen sancionador establecido en el título VI de la Ley aragonesa derogada.
- Tras lo anteriormente expuesto, en la nota remitida al Gobierno de Aragón se plantea si la derogación de la Ley 14/2018 efectuada por la Ley 1/2024 pudiera conllevar, en definitiva, una derogación integral y en bloque del estatuto jurídico de las víctimas que, en el marco de las competencias específicamente autonómicas y con respecto a éstas, reconocía la Ley 14/2018, en plena conformidad con la legislación estatal y con la normativa internacional en la materia.
- Se rechaza que la ley derogada sea un «relato oficial» o «una visión partidista de la historia», dado que tanto la ley estatal como la ley aragonesa derogada de memoria democrática, como en el Derecho Internacional, el derecho de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos se lleva a cabo sin distinción en función de adscripción ideológica o «de bando».
- Se considera que el estatuto jurídico público de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos que se deriva de los principios del Derecho Internacional Público y de la normativa estatal «precisa para su efectividad necesariamente de la normativa de desarrollo aragonesa y de la actuación de las Administraciones aragonesas competentes en la materia» y no el más restrictivo configurado por la Ley que se impugna, en razón, según se destaca en la parte expositiva de la Ley derogadora, de que la memoria es algo subjetivo y personal.
- El silencio o vacío normativo que se origina en el ordenamiento como consecuencia de la derogación íntegra de una ley autonómica de memoria democrática, reconocedora de derechos subjetivos directamente conectados con la dignidad de la persona recogida en el art. 10.1 CE y con el derecho a la integridad moral garantizada en el art. 15 CE, constituye una materia que ha de ser objeto de control constitucional.
- La Ley cuestionada, considerada desde la referida unidad de sentido, no solo procede a la derogación del estatuto jurídico de las víctimas en territorio aragonés

y la cancelación de sus efectos materiales y administrativos, sino que además introduce en el ordenamiento la justificación de que así procede no porque esta actuación se desarrolle por el Estado, sino porque la memoria es subjetiva, de modo que no se deroga la Ley aragonesa por cuestiones técnicas o competenciales, sino, tal como se deduce de la parte expositiva de la Ley derogadora, por considerar que la memoria no debe ser objeto de una política pública como la configurada en la Ley que se deroga, si bien ello «no impedirá que las Administraciones Públicas faciliten a ciudadanos y asociaciones la búsqueda, exhumación, documentación y honra a las víctimas de la guerra o de la represión, cualquiera que fuera el bando en el que militaran, su ideología o demás circunstancias personales».

- La vulneración del orden constitucional de distribución competencial, en particular, reglas 1ª y 30ª del artículo 149.1 CE. En nuestro Derecho está claramente establecido el deber de memoria en el artículo 34 LMD, que se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, atribuida por el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española. Este deber afecta a todas las Administraciones Públicas, como resulta del artículo 14 de la Ley que establece, singularmente, los principios de colaboración y de subsidiariedad en relación con esta materia de memoria democrática, también dictado al amparo del artículo 149.1.1ª CE. Pues bien, la Ley 1/2024 parece pretender la derogación del deber de memoria establecido en el artículo 34 de la LMD en el territorio autonómico o, al menos, limitarlo a la mera colaboración con sujetos privados en las exhumaciones, lo que ignora las exigencias de la Ley estatal y de los Acuerdos internacionales de aplicación, y podría resultar en la vulneración de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, así como del artículo 10 de la misma. Esta derogación imposibilita y menoscaba el cumplimiento de los deberes de colaboración y aplicación de las previsiones de la Ley estatal de memoria democrática.
- El artículo 52 LMD prevé que corresponde a la Administración autonómica señalar los lugares de memoria democrática que se sitúen en bienes de su titularidad. Sin embargo, la Ley 1/2024 establece en su artículo 2.a) que «El Departamento competente en materia de patrimonio cultural suprimirá los elementos de identificación, interpretación, señalización y difusión» previstos en la Ley 14/2018, cuyo artículo 23 desarrollaba y establecía un específico régimen de señalización de lugares de memoria democrática en Aragón. Es decir, no solo es que se derogue una precisión normativa, sino que en este caso se ordena además la demolición de lo realizado.
- Asimismo, es destacable la previsión del artículo 2.3 de la Ley 1/2024, que dispone que «Las iniciativas de colaboración y cooperación administrativa en aplicación del capítulo II del título III de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, quedan sin efecto, sin perjuicio del mantenimiento de iniciativas de colaboración y cooperación administrativa ajenas a dicha Ley. En todo caso, el departamento competente en materia de memoria democrática en el momento inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la presente ley analizará las repercusiones que la terminación de cada colaboración o cooperación administrativa supone, a los efectos de adoptar las decisiones oportunas que supongan el menor quebranto para la Administración, pudiendo prorrogar, si así lo estimara y por un tiempo mínimo, la vigencia de la misma conforme a las disposiciones legales aplicables». La Ley no contempla que exista un departamento competente en materia de memoria democrática después de su vigencia.

- La LMD establece una serie de obligaciones básicas, que posteriormente deben ser objeto de desarrollo y concreción por el legislador sectorial en su respectivo ámbito competencial, y de ejecución consiguiente por las Administraciones estatal, autonómica o local, según proceda, sin que el Estado pueda suplir la inactividad de la comunidad autónoma en el desarrollo normativo ni las actuaciones ejecutivas correspondientes, siguiendo con el ejemplo, en relación con archivos o bienes de titularidad autonómica, ni su difusión en medios de comunicación de titularidad autonómica.
- Las actuaciones en el ámbito educativo se prevén en el artículo 28.1, 5 y 6 de la Ley 14/2018 y, en la LMD, en el artículo 44. El contraste entre ambos preceptos permite apreciar cómo la Ley autonómica derogada preveía una regulación conforme a las obligaciones establecidas por la LMD en relación con las actuaciones sobre memoria democrática en el ámbito educativo y de formación del profesorado. Así, la previsión del apartado 1 del artículo 44 LMD de que el sistema educativo incluirá entre sus fines el conocimiento de la historia y de la memoria democrática españolas y la lucha por los valores y libertades democráticas, desarrollando en los libros de texto y materiales curriculares la represión que se produjo durante la guerra y la dictadura, es desarrollada en el artículo 28.1 de la Ley 14/2018, que dispone expresamente la revisión de los currículos educativos con el fin de que estos garanticen el acceso efectivo del alumnado a una información veraz y actualizada, basada en las prácticas científicas propias de la disciplina histórica, sobre los acontecimientos del pasado vinculados a la memoria democrática de Aragón. La formulación de estas disposiciones en el marco de la Ley aragonesa, permiten apreciar que se trata de una regulación dictada (i) en el marco de las competencias educativas exclusivas de la Comunidad Autónoma, (ii) perfectamente conforme con lo dispuesto en la Ley estatal y (iii) carente de toda parcialidad o sesgo ideológico (como demuestran las referencias a proporcionar «información veraz» al alumnado «basada en las prácticas científicas propias de la disciplina histórica»). Y, en la misma línea, el apartado 6 del artículo 28 de la Ley derogada establece una cláusula de garantía de que en los centros educativos no se elaboren, difundan o utilicen materiales didácticos que sean irrespetuosos con la memoria democrática de Aragón o que justifiquen, banalicen, nieguen o ignoren el sufrimiento padecido por las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista, que asegura el adecuado cumplimiento de los fines establecidos por el legislador básico en el artículo 44.1 LMD, así como por el propio legislador autonómico en el apartado 1 del artículo 28 derogado. Asimismo, la previsión del artículo 44.2 de la LMD en relación con las medidas a adoptar por las Administraciones educativas para que en los planes de formación inicial y permanente del profesorado se incluyan formaciones, actualización científica, didáctica y pedagógica en relación con el tratamiento escolar de la memoria democrática, impulsando asimismo en la comunidad educativa el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, encuentran su desarrollo conforme por el legislador aragonés en el artículo 28.2 de la Ley 14/2018. Ambas medidas de la Ley derogada son, además de perfectamente ajustadas a lo dispuesto en la legislación estatal, enmarcables en las competencias educativas de la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la jurisprudencia constitucional (por todas, cabe citar las SSTC 6/1982, FJ 4; 111/2012, FJ 5; 131/1996, FJ 3; 47/2005, FJ 11 y 51/2019, FJ 4).
- En materia educativa, el apartado 2.c) del artículo único de la Ley 1/2024 establece lo siguiente: «Las actuaciones en el ámbito educativo previstas en la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón. Aquellas actuaciones en marcha en el momento de entrada en vigor de esta ley serán canceladas o



sustituidas por actuaciones sobre la historia de Aragón y la relevancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la Constitución española para los aragoneses. El Departamento competente en materia de educación y universidades revisará las actuaciones a fin de ajustarlas a lo establecido en este apartado». La derogación de las previsiones relacionadas con la actualización curricular, de los materiales educativos y libros de texto y de las actuaciones de formación del profesorado en relación con la memoria democrática, actuaciones indiscutiblemente de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, conducen nuevamente a considerar que, a través de esta derogación que opera la Ley 1/2024, se imposibilitaría la aplicación práctica de las previsiones de la Ley estatal en relación con el ámbito educativo establecidas al amparo del artículo 149.1.30ª CE.

- También se alega la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, al entender que la Ley aragonesa carece de toda explicación racional y sus efectos podrían resultar contrarios al Derecho Internacional Humanitario y a la normativa estatal, y la infracción de distintos preceptos constitucionales, y en particular a la dignidad de las víctimas protegida por el artículo 10 de la Constitución en conexión con el Derecho a la Verdad.
- Y es que, en efecto, como se ha expuesto, cabe entender que la derogación de la Ley 14/2018 podría implicar un restricción arbitraria de derechos y del bloque de la constitucionalidad, pudiéndose entender vulnerados –al menos– los arts. 10, 15, 53, 96 y 149.1.1ª de la Constitución, los derechos educativos y las competencias estatales en la materia (ex arts. 27 y 149.1.30ª CE), y, en definitiva, los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad reconocidos en el art. 9.3 de la Constitución, así como los principios de Derecho Internacional Público aplicados por Naciones Unidas y el Consejo de Europa.
- Finalmente, la nota considera que la Ley 1/2024 no es adecuada a la protección de los derechos de las víctimas en el territorio de Aragón, ni es necesaria, ni proporcional en una relación directa y razonable entre la medida empleada y la finalidad pretendida, ya que se debería haber identificado los preceptos concretos que mostraran esa «visión partidista de la historia» y haber motivado su derogación.

**Cuarto.-** También se incorpora al expediente, la petición de información al Gobierno español de 30 de abril de 2024 del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; del Relator del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (OL ESP 4/2024), en relación con las llamadas leyes de «concordia» aprobadas o presentadas para la aprobación parlamentaria en las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León, y Valencia, que podrían afectar a la obligación del Estado Español, incluyendo sus poderes y entidades nacionales y/o locales, en materia de derechos humanos, en particular la obligación de garantizar la preservación de la memoria histórica de graves violaciones de derechos humanos.

En la petición de los Relatores se hace referencia, de forma errónea a un proyecto de ley de la Comunidad Autónoma de Aragón y a una supuesta ley de concordia aragonesa, si bien, luego se refiere correctamente a la Ley 1/2024, y se manifiesta lo siguiente:

«El 15 de febrero de 2024, las Cortes de la Comunidad Autónoma de Aragón adoptaron la ley No. 1/2024 de memoria democrática, por la cual se deroga la ley en vigor en la materia (ley 14/2018), y sus disposiciones concordantes, y se suprime la estructura orgánica específica de memoria democrática en la Administración basada en dicha ley, así como la Comisión Técnica de Memoria Democrática de Aragón.

A diferencia de la ley No. 20/2022, la ley No. 14/2018 y las iniciativas legislativas de otras comunidades autónomas, la ley No. 1/2024 no hace referencia a las graves violaciones de derechos humanos cometidas por el régimen franquista (1939-1975), sino que se refiere a las “atrocidades cometidas por un bando durante la guerra civil”, mientras que sí menciona la violencia política ejercida durante la llamada “Segunda República” que le antecedió (1931-1939).

La ley No. 1/2024 suprime un gran número de entidades y actividades de memoria histórica previstas en la legislación anterior, tales como: el Censo de memoria democrática de Aragón, las Rutas de memoria democrática de Aragón, el Inventario de lugares y rutas democráticas de Aragón, el Centro de Investigación de la memoria democrática de Aragón, el Registro de entidades de memoria democrática de Aragón, las actuaciones en el ámbito educativo, y los elementos de “identificación, interpretación, señalización y difusión”. La ley No. 1/2024 también suprime el portal web institucional del Gobierno de Aragón sobre memoria democrática, el cual incluye un mapa de fosas comunes de Aragón e información sobre los lugares de memoria democrática de esta autonomía, entre otros datos. Asimismo, establece que la base de datos genética prevista en el artículo 16.1 de la ley No. 14/2018 se remitirá, con el consentimiento de los interesados, al Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura. Por su parte, la nueva ley deja sin efecto las iniciativas de colaboración y cooperación administrativa establecidas en aplicación de la ley No. 14/2018.

La ley No. 14/2018 exige de obstáculos a las actividades relativas a la búsqueda de personas, al indicar que no “impedirá que las administraciones públicas faciliten a ciudadanos y a asociaciones la búsqueda, exhumación, documentación y honra a las víctimas de la guerra o de la represión cualquiera que fuera el bando en el que militaran, su ideología o demás circunstancias personales”.

La ley 1/2024 sujeta las subvenciones de proyectos públicos de memoria histórica a condicionamientos, haciendo su sostenimiento incierto. En particular, la ley establece que las subvenciones y ayudas económicas concedidas conforme a lo dispuesto en la ley No. 14/2018 quedarán “sujetas a la justificación correspondiente conforme a lo establecido en las correspondientes convocatorias y bases reguladoras”.

Por su parte, la nueva ley modifica la ley No. 3/1999, del 10 de marzo 1999, de Patrimonio Cultural Aragonés, eliminando en particular la letra g) del apartado 2 (B) del artículo 12 (sobre bienes de interés cultural) de la ley, el cual establecía los lugares de la memoria democrática de Aragón, en tanto “espacio, construcción o elemento inmueble cuyo significado histórico sea relevante para la explicación del pasado de Aragón en términos de participación, defensa y lucha a favor de la democracia frente a la intolerancia y la dictadura en el marco histórico de la Segunda República española, la guerra civil y la dictadura franquista”.

La ley No. 1/2024 aprobada por las Cortes de la Comunidad Autónoma de Aragón suprime numerosas entidades y actividades de memoria histórica previstas o creadas en función de la ley No. 14/2018, tales como registros, inventarios, señalizaciones, rutas, mapas de fosas, sitios de información pública y actividades educativas, informativas y de cooperación técnica en materia de memoria histórica. Tomamos nota de que las actividades relativas a la búsqueda de personas desaparecidas están exentas de supresión u obstáculo. Por su parte, la ley sujeta las subvenciones de proyectos públicos de memoria histórica a condicionamientos que pueden poner en riesgo su sostenibilidad. Asimismo, la nueva ley invisibiliza las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura franquista, al no hacer referencia explícita ni condenar el régimen, su carácter dictatorial, o su responsabilidad por los crímenes cometidos en este periodo.»

En la petición de información al Gobierno español, se llevan a cabo una serie de alegaciones sobre las llamadas leyes de «concordia», en el sentido que podrían transgredir la obligación del Estado español, incluyendo sus tres poderes y sus entidades nacionales y locales, de garantizar la preservación de la memoria histórica de graves violaciones de derechos humanos toda vez que ordenan la supresión de múltiples entidades, proyectos, sitios webs y actividades de memoria histórica sobre las graves violaciones de derechos humanos, previstas o creadas en cumplimiento de la legislación estatal y autonómica vigente

en la materia, pueden acarrear límites al acceso a la verdad sobre el destino o paradero de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, obstaculizan o suprimen la subvención de proyectos de memoria histórica ofrecidas actualmente a entidades de sociedad civil, pueden invisibilizar las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen dictatorial franquista, y/u omiten nombrar o condenar dicho régimen.

Se citan en las alegaciones de los Relatores los siguientes instrumentos internacionales que podrían estar vulnerándose:

- El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por España el 27 de abril de 1977, el cual establece la obligación de garantizar que todas las personas dispongan de recursos para la reivindicación de sus derechos, lo que conlleva la obligación de investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos, tipificadas como crímenes en la legislación nacional o internacional, en particular el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y otras infracciones graves de los derechos humanos, entre ellas la desaparición forzada.
- La Resolución 33/19 del Consejo de Derechos Humanos sobre derechos humanos y justicia transicional, la cual reconoce que los procesos de preservación de la memoria histórica y la conservación de archivos y otras pruebas veraces sobre las violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, sirven para que nunca se olviden esos crímenes y contribuyen a impedir que se repitan o que se produzcan violaciones y transgresiones similares. Asimismo, observa con preocupación que los intentos de negar o justificar tales crímenes pueden socavar la lucha contra la impunidad, la reconciliación y los esfuerzos para impedir que se cometan.
- La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, ratificada por España el 24 de septiembre de 2009, cuyos artículos 1, 12 y 24 establecen que nadie será sometido a una desaparición forzada, y que cada Estado Parte velará por que toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, y que se entenderá por «víctima» tanto a la persona desaparecida como a toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada, respectivamente.

Concluye la comunicación de los Relatores solicitando la cooperación del Estado español en los siguientes términos:

«1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas arriba.

2. Agradeceríamos recibir información de parte de los poderes y entidades públicos pertinentes sobre cómo la ley de “concordia” de la Comunidad Autónoma de Aragón, y los proyectos de ley de “concordia” de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de la Comunidad Autónoma de Valencia, mencionados en esta comunicación, son compatibles con las obligaciones del Estado español, incluidos sus tres poderes y sus entidades nacionales y/o locales, en materia de derechos humanos y de preservación de la memoria histórica de las graves violaciones de derechos humanos, así como del derecho a la verdad.

3. Sírvase a proporcionar información acerca de cómo las iniciativas mencionadas anteriormente son compatibles con el derecho a la libertad de asociación.»

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I

#### Carácter del dictamen

- 1 Se requiere nuestra intervención con carácter facultativo, al amparo del art. 16.2 de la LCCA, que se refiere a «cualquier otro asunto no incluido en el apartado anterior cuando, por su especial trascendencia o repercusión, el órgano consultante lo estime conveniente», versando la consulta sobre la eventual inconstitucionalidad de la Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón.
- 2 La emisión del dictamen corresponde al Pleno por tratarse de un asunto relacionado con el Tribunal Constitucional, de conformidad con el art. 19.a) de nuestra Ley reguladora.
- 3 Conforme a la solicitud del dictamen, el Consejo Consultivo de Aragón ha de fundar su dictamen exclusivamente en Derecho, de acuerdo con el art. 14.2 de la LCCA.

### II

#### Legitimación del Estado

- 4 La primera cuestión que se plantea es la relativa a la legitimación de Estado para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2024.
- 5 En el art. 162.1.a) de la Constitución y el 32 de la LOTC se reconoce al Presidente del Gobierno del Estado la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes de las Comunidades Autónomas, y solicitar la suspensión de su aplicación en el caso que el Gobierno se ampare en lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución.
- 6 El recurso de inconstitucionalidad se formulará en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, y, en el caso objeto de dictamen, el plazo finaliza el 29 de mayo de 2024, teniendo en cuenta que la Ley 1/2024 se publicó en el BOA el día 29 de febrero de 2024.
- 7 El plazo se extiende a nueve meses cuando en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado se acuerde el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias y se comunique al Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley.

### III

#### **La Ley estatal de Memoria Democrática regula un estatuto jurídico de las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista que obliga a la Administración autonómica**

- 8 La LMD tiene por objeto «el reconocimiento de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de pensamiento u opinión, de conciencia o creencia

religiosa, de orientación e identidad sexual, durante el período comprendido entre el golpe de Estado de 18 de julio de 1936, la Guerra de España y la Dictadura franquista hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, así como promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal, familiar y colectiva, adoptar medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre la ciudadanía y promover lazos de unión en torno a los valores, principios y derechos constitucionales» (artículo 1.2 LMD).

- 9 Según su artículo 2, la LMD se fundamenta en los principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, así como en los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres. Y, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución Española, los poderes públicos interpretarán esta ley de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos en la materia ratificados por España, sin perjuicio de su aplicación directa cuando correspondiera.
- 10 La LMD se diseña para que sea la Administración del Estado la impulsora de la memoria democrática en todo el territorio nacional y, en este sentido, el artículo 10.1 establece que: «La Administración General del Estado adoptará las medidas y actuaciones necesarias para el conocimiento y conmemoración de los hechos representativos de la memoria democrática y el reconocimiento de las personas que lucharon por la libertad y la democracia, especialmente de todas las víctimas».
- 11 Se crea una oficina de víctimas dependiente del departamento ministerial competente y, como mecanismo de cooperación con el resto de Administraciones, se crea el Consejo Territorial de Memoria Democrática, presidido por la persona titular del Ministerio e integrado por los Consejeros de las CCAA, de las ciudades de Ceuta y Melilla y la participación de representantes designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (artículos 10.2 y 13 LMD).
- 12 Sobre la colaboración entre Administraciones Públicas se dispone que «las actuaciones que lleven a cabo las Administraciones públicas en materia de memoria democrática, en sus respectivos ámbitos competenciales, se regirán por el principio de colaboración y subsidiariedad, y en todo caso respetarán el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias» (artículo 14.1 LMD). Si bien luego la ley no establece un reparto de competencias entre las distintas Administraciones sobre la memoria democrática.
- 13 Y, en particular con las comunidades autónomas, se establece que: «En el marco de colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, se establecerán las medidas necesarias para asegurar el intercambio de información y la actuación conjunta en la gestión relativa a la elaboración y actualización de los mapas de fosas y el registro de víctimas» (artículo 14.2 LMD). En este sentido, sí se establece entre el Estado y las comunidades autónomas un deber de intercambio de información y actuación conjunta en relación con los mapas de fosas y registro de víctimas.
- 14 La LMD reconoce y define el derecho a la verdad de las víctimas (artículo 15 LMD).
- 15 Establece que corresponderá a la Administración General del Estado la búsqueda de personas desaparecidas durante la guerra y la dictadura, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones públicas relacionadas con dicha actividad. Se crea un portal web y un mapa de personas desaparecidas. Para la autorización de las actividades de localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas se establece una regulación en la LMD en defecto de normativa autonómica sectorial aplicable (artículos 16, 17 y 18 LMD).

- 16 Se crea el Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura como una base de datos de ADN de carácter estatal, adscrito al Ministerio de Justicia, que tendrá por función la recepción y almacenamiento de los perfiles de ADN de víctimas de la guerra y la dictadura y sus familiares, así como de las personas afectadas por la sustracción de recién nacidos, a fin de poder comparar dichos perfiles de ADN con vistas a la identificación genética de las víctimas (artículo 23 LMD).
- 17 Se crea el Centro Documental de la Memoria Histórica, de titularidad y gestión estatal, dependiente del Ministerio competente en materia de cultura, y con sede en la ciudad de Salamanca y se regula la adquisición, protección y difusión de los documentos de archivo y de otros documentos con información sobre el golpe de Estado, la guerra y la dictadura (artículos 25 y ss LMD).
- 18 Se crea un Fiscal de Sala para la investigación de los hechos que constituyan violaciones de Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la guerra y la dictadura (artículo 28 LMD).
- 19 El Estado garantizará el derecho a la investigación de las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión de la guerra y la dictadura, así como el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la entrada en vigor de la Constitución Española.
- 20 Sobre la reparación a las víctimas, se proclama en la ley que las víctimas tienen derecho al reconocimiento y la reparación integral por parte del Estado, no se menciona a las Comunidades Autónomas. Y en la ley hay un mandato a la Administración General del Estado para que desarrolle un conjunto de medidas de restitución, rehabilitación y satisfacción, orientadas al restablecimiento de los derechos de las víctimas en sus dimensiones individual y colectiva (artículos 30 y ss LMD).
- 21 En relación con el deber de memoria democrática, se consideran elementos contrarios a la memoria democrática las edificaciones, construcciones, escudos, insignias, placas y cualesquiera otros elementos u objetos adosados a edificios públicos o situados en la vía pública, en los que se realicen menciones conmemorativas en exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar y de la dictadura, de sus dirigentes, participantes en el sistema represivo o de las organizaciones que sustentaron la dictadura, y las unidades civiles o militares de colaboración entre el régimen franquista y las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial. Y se establece que las administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias y territorio, adoptarán las medidas oportunas para la retirada de dichos elementos. La Administración General del Estado, de nuevo, confeccionará en colaboración con el resto de las administraciones públicas un catálogo de símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática, al que se incorporarán en todo caso los datos suministrados por las comunidades autónomas, y contendrá la relación de elementos que deban ser retirados o eliminados (artículos 34 y ss LMD).
- 22 Sobre el conocimiento y divulgación de la memoria democrática, se establecen medidas en materia educativa y de formación del profesorado, en concreto, se dispone que el sistema educativo español incluirá entre sus fines el conocimiento de la historia y de la memoria democrática española y la lucha por los valores y libertades democráticas, desarrollando en los libros de texto y materiales curriculares la represión que se produjo durante la guerra y la dictadura. A tal efecto, se procederá a la actualización de los contenidos curriculares para Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y Bachillerato. Las administraciones educativas adoptarán las medidas necesarias para que en los planes de

formación inicial y permanente del profesorado se incluyan formaciones, actualización científica, didáctica y pedagógica en relación con el tratamiento escolar de la memoria democrática, impulsando asimismo en la comunidad educativa el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición (artículo 44 LMD).

- 23 En relación con la investigación, de nuevo, la Administración General del Estado, en colaboración con las universidades, los organismos públicos de investigación y las corporaciones de derecho público con competencias en la materia, incluidas las Reales Academias de ámbito nacional, fomentará en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación en materia de memoria democrática, resaltando el componente europeo y global de la memoria democrática en España (artículo 45 LMD).
- 24 En la ley se definen los lugares de memoria democrática, su protección y el procedimiento para la declaración de lugar de memoria democrática, que culminará mediante resolución del procedimiento de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática. Y se crea el Inventario Estatal de Lugares de Memoria Democrática (artículos 49 y ss).
- 25 Se lleva a cabo un reconocimiento a las asociaciones memorialistas y se crea el Consejo de la Memoria Democrática adscrito al Ministerio competente en materia de memoria democrática, como órgano colegiado consultivo y de participación de las entidades memorialistas españolas. Se dispone por la ley que se creará un Centro de la Memoria Democrática y un Registro Estatal de Entidades de Memoria Democrática, en el que podrán inscribirse las entidades memorialistas que tengan sede en el territorio español y las entidades memorialistas vinculadas al exilio y la resistencia fuera de España existentes en otros países (artículo 56 y ss LMD).
- 26 En el último título de la ley estatal se establece un régimen sancionador, en el que los órganos competentes para dictar las resoluciones sancionadoras únicamente son los órganos de la Administración del Estado.
- 27 Finalmente, la LMD establece numerosas disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria (se deroga, entre otros instrumentos normativos, 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) y nueve finales, destacando la disposición final cuarta que declara que se dicta la ley, en virtud de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.1ª, condiciones básicas en el ejercicio de los derechos (con carácter general), 5ª, Administración de Justicia, 6ª, legislación procesal, 8ª, legislación civil, 15ª, investigación científica y técnica, 18ª, procedimiento común, 26ª, archivos de titularidad estatal y 30ª, normativa básica educación.
- 28 Como puede observarse, la regulación estatal sobre Memoria Democrática está diseñada para que la competencia en materia de memoria democrática sea ejercida por la Administración del Estado, prácticamente en exclusiva; la participación de las comunidades autónomas se limita a la mera colaboración administrativa, sin que ningún mandato de la ley sea objeto de desarrollo legislativo por las comunidades autónomas.
- 29 La ley estatal desarrolla una regulación plena de la memoria democrática que satisface plenamente los compromisos internacionales del Estado español con los instrumentos y convenios internacionales de los que es parte, especialmente en materia de protección de las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos cometidas por el régimen franquista (1939-1975).

- 30 En este sentido se puede afirmar que, a nivel de todo el Estado y de conformidad con los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que España forma parte, está garantizada por la legislación estatal la preservación de la memoria histórica de las graves violaciones de derechos humanos llevados a cabo durante la dictadura franquista. La ley estatal establece una regulación plena y no es necesario un desarrollo legislativo adicional por las comunidades autónomas. Un desarrollo legislativo por las comunidades autónomas que, como hemos destacado, no lo contempla la LMD.
- 31 La voluntad del legislador estatal nunca fue que cada Comunidad Autónoma tuviera su propia ley autonómica de memoria democrática; sus particulares conceptos de víctima; sus peculiares derechos a la verdad, al reconocimiento o a la reparación integral; sus correspondientes oficinas de la víctima, registros de las víctimas, portales web sobre la memoria democrática, categorías de lugares de memoria democrática y mapas de personas desaparecidas; sus específicos bancos de ADN y centros o registros documentales; sus particulares currículos educativos básicos; así como sus específicos Consejos de Memoria Democrática con participación de las entidades asociativas, catálogos de símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática o regímenes sancionadores.
- 32 A la vista del régimen jurídico estatal del estatuto de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos contenido en la LMD, se puede concluir que, frente a lo manifestado por el Ministerio en la nota remitida, no es precisa para su efectividad necesariamente la normativa de desarrollo de la legislación autonómica, a la cual ni se hace mención en la ley estatal. Además, no todas las comunidades autónomas tienen una ley de memoria democrática.
- 33 Lo que sí es necesario, es el deber de colaboración de las comunidades autónomas en la aplicación de la LMD, desde la cercanía y el conocimiento, transmitiendo información y colaborando en la investigación, en los términos que establece la ley estatal y cumpliendo los mandatos de la ley dirigidos a la Administración autonómica. Y ello, sin perjuicio de que la Administración autonómica pueda desarrollar una política propia de memoria democrática sin necesidad de un desarrollo legislativo, dentro del marco de la ley estatal.

#### IV

#### **La derogación de la ley de memoria democrática de Aragón no impide la aplicación de la ley estatal de memoria democrática en Aragón**

- 34 Ley 1/2024 tiene una finalidad concreta y es la supresión en la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón de una regulación propia sobre la memoria democrática, mediante su derogación.
- 35 La ley de memoria democrática de Aragón se dicta cuando está vigente la anterior regulación estatal contenida en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura franquista. Ello da lugar a que la ley de memoria democrática de Aragón de 2018 entre en un intenso solapamiento con la LMD, dado que la ley aragonesa se anticipa a la estatal en temas de derechos de las víctimas, rutas de memoria democrática, mapas de fosas, lugares de memoria democrática, depósitos de ADN, régimen sancionador..., pudiendo interpretarse en algunos casos la existencia de un desplazamiento de la normativa autonómica por la nueva legislación estatal.



- 36 La ley 1/2024 lleva a cabo la derogación de la ley 14/2018 en el apartado primero de su artículo único; y en los apartados segundo y tercero se dictan una serie de disposiciones en relación con los efectos de esta derogación. Estas segundas previsiones son las que fundamentalmente pone en duda el Ministerio, por considerar que con ellas se están derogando previsiones básicas de la LMD.
- 37 En este sentido, como consecuencia de la derogación de la ley, se suprimen el Censo de memoria democrática de Aragón, las Rutas de memoria democrática de Aragón, el Inventario de lugares y rutas democráticas de Aragón, y el Centro de Investigación de la memoria democrática de Aragón o el Registro de entidades de memoria democrática. Estas supresiones no afectan a los registros y catálogos estatales equivalentes, con los cuales la Administración autonómica deberá coordinar el destino de los fondos de los registros o catálogos suprimidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Como, por ejemplo, los fondos del Censo de memoria democrática aragonés con el Registro de Víctimas estatal, o la Base de datos genética autonómica al Banco estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura.
- 38 La limitación de estas previsiones al ámbito de estos elementos previsto en la Ley 14/2018, sin afectar en modo alguno a las instituciones similares previstas en la LMD, resulta claro atendiendo al propio tenor de los términos de la ley, pues se circunscribe a los elementos «a los que hace referencia la Ley 14/2018 de memoria democrática de Aragón, y disposiciones concordantes». Esta última expresión no puede sino entenderse referida a las disposiciones legales y reglamentarias dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 39 También por el Departamento competente en materia de patrimonio cultural se suprimirán los elementos de identificación, interpretación, señalización y difusión previstos en la ley derogada, pero ello no afectará al deber de protección e identificación de los lugares de memoria democrática declarados por el Estado según la LMD que sean de titularidad autonómica (artículo 52 LMD).
- 40 En lo que respecta a la supresión del Registro de entidades de memoria democrática (no de las entidades como se afirma por los Relatores), las entidades inscritas, dadas de baja en registro autonómico por supresión, podrán inscribirse en el Registro Estatal equivalente de Entidades de Memoria Democrática con el fin de mantener su reconocimiento.
- 41 En relación con «las actuaciones en el ámbito educativo previstas en la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón. Aquellas actuaciones en marcha en el momento de entrada en vigor de esta ley serán canceladas o sustituidas por actuaciones sobre la historia de Aragón y la relevancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la Constitución española para los aragoneses. El Departamento competente en materia de educación y universidades revisará las actuaciones a fin de ajustarlas a lo establecido en este apartado». Esta previsión, relativa a actuaciones en el ámbito educativo, debe entenderse referida exclusivamente a las actuaciones de competencia autonómica, pero no podrá afectar al cumplimiento de lo dispuesto en la ley estatal sobre la actualización de los contenidos curriculares al conocimiento de la historia y de la memoria democrática españolas y la lucha por los valores y libertades democráticas, desarrollando en los libros de texto y materiales curriculares la represión que se produjo durante la guerra y la dictadura, así como las demás previsiones de la LMD en materia educativa.
- 42 La derogación de la ley también conlleva la cancelación de las iniciativas de colaboración y cooperación administrativa en materia de memoria democrática derivadas directamente de la ley derogada, lo que excluye las derivadas de la ley estatal a cuyo cumplimiento está sujeta la Comunidad Autónoma de Aragón. En cuanto a las subvenciones y ayudas económicas

concedidas conforme a lo dispuesto en la ley derogada se respetan y quedarán sujetas a la justificación correspondiente conforme a lo establecido en las correspondientes convocatorias y bases reguladoras.

- 43 En las disposiciones finales, con el fin de volver al régimen anterior a la ley derogada se modifican diversas leyes de competencia autonómica como la Ley de Archivos de Aragón, la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés, la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, devolviéndolas a su redacción anterior a la promulgación de Ley de memoria democrática de Aragón, sin que ello afecte a la legislación estatal de memoria democrática.
- 44 Finalmente, hay que destacar que la Ley 1/2024, en su preámbulo, establece que la derogación de la ley de memoria democrática de Aragón «no impedirá que las Administraciones Públicas faciliten a ciudadanos y asociaciones la búsqueda, exhumación, documentación y honra a las víctimas de la guerra o de la represión, cualquiera que fuera el bando en el que militaran, su ideología o demás circunstancias personales». Ello implica la posibilidad y el deber, en su caso, de colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma con las víctimas y las asociaciones de memoria democrática sin necesidad de una legislación propia autonómica en materia de memoria democrática.
- 45 De lo expuesto, se puede concluir que la derogación de la Ley de memoria democrática de Aragón, no afecta, ni impide la aplicación de la ley estatal de memoria democrática en Aragón que garantiza, a nivel nacional, los derechos humanos de las víctimas de represión franquista como expresión de su derecho a la dignidad como personas, de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución y la interpretación del mismo de acuerdo con los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

## V

### **La potestad legislativa de derogación de las Cortes de Aragón**

- 46 La potestad legislativa reconocida a las Cortes de Aragón en el artículo 42.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón conlleva la facultad, dentro de su ámbito competencial, de aprobar leyes por las que regule una materia nueva, o bien modifique o derogue una materia ya regulada. La imposibilidad de llevar a cabo cualquiera de las tres opciones legislativas conllevaría la petrificación del ordenamiento jurídico, cuestión sobre la que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias (STC 19/2012, STC 237/2012 y STC 12/2013, entre otras). La potestad de derogación de las normas es inherente al carácter dinámico del ordenamiento jurídico, siendo doctrina constante del Tribunal Constitucional que la realización del principio de seguridad jurídica, en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación de ese mismo ordenamiento.
- 47 De acuerdo con el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, y según el artículo 2 del Código Civil, las leyes se derogan por otras posteriores, teniendo el alcance que expresamente se disponga y extendiéndose a lo que, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Y esta es la fundamentación jurídica de la derogación de la ley de memoria democrática de Aragón, en el marco de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme a su Estatuto de Autonomía.
- 48 La Ley 1/2024 se limita a derogar una ley anterior y ha sido dictada en el ejercicio de las competencias constitucionales y estatutarias que corresponden la Comunidad Autónoma de Aragón. Se trata del ejercicio de un poder de autoorganización legislativo.

- 49 Y no puede olvidarse, de acuerdo con la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6, que «La reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia». Sería contrario al principio democrático, en el que se sustenta nuestro sistema parlamentario, que una ley aprobada por un parlamento elegido por los ciudadanos no pudiera ser luego derogada por un nuevo parlamento también elegido por los ciudadanos.
- 50 La ley autonómica de derogación, con una diferente política legislativa, se fundamenta, al igual que la derogada, en el derecho a la dignidad de todas las personas, conforme al artículo 10 de la Constitución, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la necesidad de garantizar de forma efectiva dichos derechos conforme al artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía.
- 51 Como se indica en el preámbulo, la derogación de la ley de memoria democrática de Aragón no impedirá que «las Administraciones Públicas faciliten a ciudadanos y asociaciones la búsqueda, exhumación, documentación y honra a las víctimas de la guerra o de la represión, cualquiera que fuera el bando en el que militaran, su ideología o demás circunstancias personales». Y tampoco impedirá la aplicación de ley de Memoria Democrática del Estado.
- 52 El ejercicio de la potestad legislativa por las Cortes de Aragón dentro del marco del Estatuto de Autonomía de Aragón, y de acuerdo con el procedimiento legislativo, puede responder a distintas políticas legislativas igualmente conformes con el orden constitucional.
- 53 Las leyes no solo tienen como fin el sustituir con una nueva regulación la que deroga, sino que, obviamente, puede tener un fin plenamente derogatorio de lo que hasta en entonces se había regulado, por no considerar necesaria su existencia, tal y como hasta entonces estaba regulado, y ello sucede en el presente caso.
- 54 Los derechos de las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista, tras la derogación, carecerán de una regulación propia autonómica, pero no por ello desaparece el deber de protección y colaboración que la Administración autonómica debe seguir ejerciendo hacia las víctimas, de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución, los principios del derecho internacional y el estatuto jurídico público de las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista regulado en la Ley estatal de memoria democrática.

Por todo lo expuesto,

Este Consejo Consultivo considera que La Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, se ajusta a un amplio margen de opciones de política legislativa, dentro del marco constitucional, y prueba de ello es que no todas las comunidades autónomas tienen una ley de memoria democrática. La defensa y garantía de los derechos de las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista no exige una legislación autonómica propia, pero sí un deber de colaboración y protección de la Administración autonómica, conforme al artículo 10 de la Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el cumplimiento de la Ley estatal 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.