



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de fecha 12 de marzo de 2018 sobre la adecuación a la Constitución de la proposición de Ley Foral por la que se modifica la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936 (9-18/PRO-00005).

Pamplona, 15 de marzo de 2018.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

En relación con el acuerdo de 12 de marzo de 2018 de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por el que solicita, a petición de la Ilma. Sra. Doña Ana María Beltrán Villalba, la emisión de un informe jurídico sobre la adecuación a la Constitución de la proposición de Ley Foral por la que se modifica la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936 (9-18/PRO-00005), la letrada que suscribe emite el siguiente

INFORME

1º.- Con fecha 4 de diciembre de 2013 se publicó en el Boletín Oficial de Navarra la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936.

2º.- Con fecha 6 de marzo de 2018 los Grupos Parlamentarios de Geroa Bai, Podemos Ahal Dugu y EH Bildu Nafarroa y la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra presentaron en el Registro General del Parlamento de Navarra una proposición de ley foral por la que se pretende modificar la ley foral a que se ha hecho referencia en el apartado anterior mediante la introducción de un (nuevo) título (V) del "Régimen sancionador".

3º.- Con fecha 12 de marzo de 2018 la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó solicitar a los Servicios Jurídicos la emisión de un informe sobre la adecuación a la Constitución de la citada proposición de Ley Foral.

4º.- El artículo 25 de la Constitución española de 1978 establece, en lo que al objeto de este informe interesa, que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en cada momento, además de prohibir la imposición de sanciones administrativas que impliquen privación de libertad.

Este principio de legalidad penal que requiere la predeterminación normativa de las conductas sancionables y de las sanciones que se pueden imponer, resulta de aplicación al Derecho administrativo sancionador, tal como declaró el Tribunal Constitucional en su temprana Sentencia de 8 de junio de 1981.

La Constitución garantiza también el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables (artículo 9).

La predeterminación por ley de unas conductas (Pº de tipicidad) a las que se conecta una sanción administrativa, siempre que se respeten los principios de responsabilidad y proporcionalidad, se garantice el derecho a la presunción de inocencia, se tramite el oportuno expediente contradictorio en el que se diferencien las fases de instrucción y de sanción y se contemple la prescripción de las infracciones, resulta plenamente constitucional.

5º.- La proposición cuyo análisis resulta objeto de este informe pretende tipificar mediante norma con rango de ley una serie de conductas que implican la infracción de una norma legal, estableciendo ante dichos incumplimientos las correspondientes sanciones pecuniarias y también multas coercitivas (artículo 23.3). La tramitación de los expedientes y la imposición de las sanciones que, en su caso, procedan, se atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente por razón de la materia. Medidas similares a la pretendida han sido adoptadas por otras Comunidades Autónomas.

Un régimen sancionador en materia de memoria histórica contienen las leyes 2/2017, de 28 de marzo de Andalucía y 14/2017, de 10 de Noviembre de la Comunitat Valenciana, como también está previsto en una proposición de ley, presentada por el grupo parlamentario de Podemos en Castilla-La Mancha (B.O. de las Cortes de Castilla-La Mancha de 19 de septiembre de 2016). También contienen un régimen sancionador el anteproyecto de ley de memoria histórica de Extremadura y el proyecto de ley de memoria histórica de Aragón. Estas últimas iniciativas se encuentran actualmente en tramitación.

No consta que se haya discutido la constitucionalidad de las leyes citadas y en vigor que contienen un régimen sancionador en materia de memoria histórica.

6º.- La potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1995) de forma que las Comunidades Autónomas y también la Comunidad Foral de Navarra ostentan la potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias. Nadie ha discutido hasta ahora que la Comunidad Foral de Navarra ostente competencias sobre la materia a la que se refiere la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936.

La atribución, como es el caso, de la potestad sancionatoria a la Administración en una materia concreta en la que resulta competente si se realiza por norma con rango de ley en los términos a los que se ha hecho referencia resulta plenamente ajustada a la Constitución.

Por tanto, a juicio de la que suscribe, no existe tacha alguna de inconstitucionalidad en la pretensión de incluir un régimen sancionador sobre esta materia en la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936.

7º Cuestión diferente podrá ser la valoración política de la iniciativa que nos ocupa que implica la aprobación de una regulación que, ante incumplimientos legales, conlleva la imposición de sanciones pecuniarias cuando, como es el caso, la ley foral en cuestión impone obligaciones sobre memoria histórica sobre todo a Instituciones Públicas.

A este respecto, no resulta baladí recordar que todos estamos obligados a cumplir la ley ni tampoco que las Instituciones Públicas también lo están. Los artículos 9 y 103 de la Constitución imponen, respectivamente, la vinculación de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico y el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho. Por ello puede llamar la atención que para garantizar el cumplimiento de una norma legal sea necesario recurrir a la regulación por ley de los incumplimientos legales calificándolos de infracciones administrativas con la consiguiente imposición de sanciones pecuniarias cuando los principales obligados son las propias Instituciones Públicas. Este aspecto, sin embargo, va más allá del objeto de este informe.

8º.- Dicho lo anterior, los principios que regulan el procedimiento administrativo sancionador exigen que las conductas sancionables

(principio de tipicidad) se definan de la manera más concreta posible para garantizar, entre otros, el cumplimiento del principio de Seguridad Jurídica (artículo 9 de la Constitución) y el de los preceptos constitucionales a los que se ha hecho referencia. La Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936 contiene una serie de obligaciones (artículos 4.1, 6, 8, 9.2, 11, 12,...etc.) que aunque claras en su redacción original exigen que sus incumplimientos sean tipificados adecuadamente si a estos últimos se quiere vincular una sanción administrativa y la imposición de multas coercitivas.

En definitiva ante la pretensión de introducir un régimen sancionador en una ley foral que entró en vigor el 5 de diciembre de 2013 y con el fin de garantizar su adecuado cumplimiento, la que suscribe considera oportuno indicar que las obligaciones que se derivan de la ley foral para los sujetos públicos y privados y la tipificación de las infracciones que se van a sancionar en vía administrativa deben estar plenamente ajustadas así como la determinación de los responsables de los incumplimientos que se van a tipificar como infracciones. También hay que evitar en lo posible las cláusulas generales o indeterminadas además de garantizar la irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables de forma que no se puedan sancionar incumplimientos de la ley que aunque reales durante su vigencia no estén tipificados como tales antes de la entrada en vigor de la ley foral que, en su caso, regule las actuaciones que van a conllevar una sanción administrativa.

Es cuanto informa la que suscribe y que somete a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 15 de marzo de 2018

LA LETRADA



Nekane Iriarte Amigot

CONFORME:
LA LETRADA MAYOR,



Idoia Tajadura Tejada