

<p>Expediente: 37/2018 Objeto: Proyecto de Ley Foral de Lugares de Memoria Histórica. Dictamen: 38/2018, de 26 noviembre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de noviembre de 2018,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 30 de octubre de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se solicita la emisión de dictamen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico y a la normativa básica estatal del proyecto de Ley Foral de Lugares de Memoria Histórica, instado por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, mediante Acuerdo adoptado el día 29 de octubre de 2018, y previa solicitud de la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra.

A la petición de dictamen se acompaña el texto de la solicitud de dictamen de la A.P.F. del Partido Popular de Navarra, los acuerdos adoptados por la Junta de Portavoces y por la Mesa del Parlamento de Navarra, y todos los antecedentes obrantes en la Cámara, incluido el texto del proyecto de Ley Foral de Lugares de Memoria Histórica.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y alcance del dictamen

En la solicitud de dictamen a este Consejo se invoca, como ha quedado señalado, el artículo 14 de la LFCN, cuyo número 1 señala que el Consejo de Navarra “deberá ser consultado preceptivamente”, entre otros [apartado b)], sobre los “Anteproyectos de leyes forales que hayan de dictarse en desarrollo de legislación básica estatal”, y cuyo número 2 previene que “El Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa... por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales”.

Así las cosas, sin necesidad de entrar a considerar la posible preceptividad del dictamen al amparo del referido apartado 1.b) del precepto, concurren en la solicitud planteada los requisitos establecidos en el número 2 del mismo, al haberse instado por la Junta de Portavoces y Mesa de la Cámara y haber sido solicitado por la Presidenta del Parlamento de Navarra, por lo que el presente dictamen, aun cuando la consulta tuviera carácter facultativo, se emite con carácter preceptivo.

En cuanto al alcance del dictamen, si bien el artículo 1.3 de la LFCN prevé que se pueda recabar incluso un juicio de oportunidad o conveniencia, en la petición cursada se pide examinar únicamente la “adecuación al ordenamiento jurídico y a la normativa básica estatal”. Por tanto, la petición se contrae exclusivamente al ámbito jurídico sin que tenga cabida en este dictamen el juicio de oportunidad y conveniencia sobre la materia planteada.

Aun cuando la consulta se formula de esa manera abierta, lo que la petición de la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra indica es que “Ante la regulación de diversas cuestiones como sanciones, expropiaciones, y temas que quizá puedan contravenir la normativa básica estatal, se presenta la siguiente solicitud de Informe al Consejo de Navarra para que analice la adecuación de la Ley Foral de

Lugares de Memoria Histórica al ordenamiento jurídico y a la normativa básica estatal.”

Ello nos obliga a considerar de manera especial la “normativa básica estatal”, las “sanciones” y las “expropiaciones” a que se refieren los solicitantes de la consulta.

Debe recordarse, como hemos señalado en anteriores ocasiones (por todas, Dictamen 38/2014, de 10 de diciembre), que “de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), las leyes forales únicamente están sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional; sin perjuicio, tras la incorporación de España a la Unión Europea, de la obligada consideración, cuando proceda, del Derecho comunitario europeo en razón de su aplicabilidad y primacía”.

Desde esas premisas debe abordarse la consulta planteada, sin perder la perspectiva de la naturaleza de este Consejo como órgano técnico independiente de asesoramiento jurídico; erigiéndose en elementos de contraste de la norma objeto de dictamen, dado su rango, los que vienen predeterminados por el bloque de constitucionalidad.

II.2ª. El texto del proyecto de Ley Foral de Lugares de Memoria Histórica

El proyecto de Ley Foral de Lugares de Memoria Histórica (en adelante, el Proyecto), similar en buena parte de su contenido a la Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, a la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, y a la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, se estructura en una exposición de motivos, veinticinco artículos, distribuidos en cinco títulos, dos disposiciones adicionales, y dos disposiciones finales.

Considera la exposición de motivos que “la memoria se ha convertido

en una herramienta imprescindible a la hora de avanzar en la construcción de una convivencia real, justa y pacífica”, que constituye “una cuestión de futuro estrecha e indisolublemente ligada, en sociedades democráticas, a la promoción de una cultura de paz y Derechos Humanos”, y que se transmite a través de “documentos conservados en los archivos”, del “testimonio oral de protagonistas y testigos”, de “las imágenes y las grabaciones sonoras” y, también, “a través de los lugares en los que se produjeron aquellos tristes y trágicos acontecimientos que condicionaron e impidieron el desarrollo de nuestra sociedad en paz y libertad”, siendo el objetivo de la presente Ley Foral “proteger estos lugares de memoria, regular su señalización y conservación, y promover su conocimiento”.

El título I del Proyecto, “Disposiciones generales”, contiene cinco artículos, referidos al “Objeto” (artículo 1), a los “Lugares de la memoria histórica de Navarra” (artículo 2), a los “Principios generales” (artículo 3), al “Alcance cronológico del término memoria histórica” (artículo 4), y a las “Competencias” (artículo 5).

El título II, “Registro de Lugares de la Memoria Histórica de Navarra”, incluye los artículos 6 a 9 que están referidos, respectivamente, a la “Creación, naturaleza y contenido” del Registro (artículo 6), al “Procedimiento de declaración e inscripción” (artículo 7), a la “modificación y cancelación de la inscripción” (artículo 8) y a los “Efectos de la inscripción y anotación preventiva” (artículo 9).

El título III, “Protección y conservación de los lugares de memoria histórica” comprende los artículos 10 a 14, que regulan el “Régimen general de protección” (artículo 10), las “Obligaciones” (artículo 11), el “Incumplimiento de deberes” (artículo 12), el “Régimen de protección y conservación” (artículo 13) y la “Protección en relación con instrumentos de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente” (artículo 14).

El título IV, “Divulgación y difusión de los lugares de la memoria histórica de Navarra y de sus valores” incorpora los artículos 15 a 17, referidos a la “Señalización de los lugares de la memoria histórica de Navarra” (artículo 15), al “Mapa de lugares de la memoria histórica de

Navarra” (artículo 16) y a las “Actividades de divulgación” (artículo 17).

El título V, “Régimen sancionador”, está comprendido por los artículos 18 a 25, que se refieren al “Régimen jurídico” (artículo 18), a los “Responsables” de las infracciones (artículo 19), a las “Infracciones” (artículo 20), a la “Graduación de las sanciones” (artículo 21), a la “Exención de responsabilidad” (artículo 22), a las “Sanciones” (artículo 23), al “Procedimiento” (artículo 24) y a la “Competencia sancionadora” (artículo 25).

La disposición adicional primera 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 del 1936, en sus artículos 5.1 y 9.2; y, la disposición adicional segunda (“Disponibilidad presupuestaria”), supedita las obras o actuaciones a llevar a cabo a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio.

La disposición final primera prevé el desarrollo reglamentario del Proyecto; y, la disposición final segunda determina la entrada en vigor de la Ley Foral.

II.3ª. Competencia y marco jurídico

Si repasamos lo dispuesto por los artículos 148 y 149 de la Constitución Española (en adelante, CE) no encontraremos ninguna competencia específica sobre lo que conocemos como memoria histórica. Ni 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 (en adelante, Ley 52/2007), ni 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 (en adelante, Ley Foral 33/2013) contienen referencia alguna a la competencia del Estado o de la Comunidad Foral de Navarra sobre la materia.

Ocurre que los artículos 148 y 149 de la CE o los artículos 44 y

siguientes de la LORAFNA no agotan todas las posibles competencias que pueden ser ejercidas por el Estado o por las Comunidades Autónomas, pudiendo estas actuar sin el expreso amparo de ningún título competencial siempre que no afecten a ningún título competencial del Estado, toda vez que la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la CE no constituye un título de atribución de competencias para el Estado. Lo dice claramente la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio cuando precisa que “para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada, no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, como correctamente se afirmaba en la STC 147/1991... pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad”.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, si acudimos a la LORAFNA, y si bien como decíamos, no existe una atribución competencial específica sobre la memoria histórica, podemos encontrar en el artículo 44.8 y 9 que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de “Cultura, en coordinación con el Estado”, o en materia de “Patrimonio histórico”, añadiendo el artículo 57.b) que “en la marco de la legislación básica del Estado, corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución”, entre otras, de la materia de “Expropiación forzosa, en el ámbito de sus propias competencias”. Con ello, no parece que exista problema en que Navarra regule la materia, lo que, por otra parte, ya se realizó con la aprobación de la Ley Foral 33/2013.

Desde el punto de vista del Estado, sería el artículo 149.2 de la CE, relativo a la cultura, el que justificaría la intervención realizada a través de la Ley 52/2007, pero sin que a esta ley se le deba asignar el carácter de legislación básica que ni ella misma propugna, sino que como su exposición de motivos precisa, “sienta las bases para que los poderes públicos lleven a cabo políticas públicas dirigidas al conocimiento de nuestra historia y al fomento de la memoria democrática”. Por tal razón, su artículo 1.2 señala que mediante “la presente Ley, como política pública, se pretende el fomento de los valores y principios democráticos, facilitando el conocimiento de los

hechos y circunstancias acaecidos durante la Guerra civil y la Dictadura”.

En definitiva, no se alcanza a ver, tampoco, falta de coordinación alguna entre la legislación estatal y el hecho de que por parte de la Comunidad Foral de Navarra se pretenda la regulación de los lugares de memoria histórica. Más al contrario, una regulación sobre los Lugares de la Memoria Histórica de Navarra resulta perfectamente coherente con las determinaciones que se contienen, sobre la localización de las víctimas, la elaboración de los correspondientes mapas, la preservación de los lugares o la ocupación siquiera temporal de los terrenos, en los artículos 1.2, 12.2 y 14 de la Ley 52/2007.

II.4ª. Normativa básica estatal sobre procedimiento administrativo y potestad sancionadora. Afecciones a la propiedad privada

Al margen de las consideraciones realizadas en el apartado anterior, resulta procedente en este momento realizar una breve referencia a la normativa básica estatal con incidencia en el Proyecto sometido a consulta.

Tras las determinaciones de carácter general que se contienen en el título I del Proyecto, lo que a continuación se establece es un Registro de Lugares de la Memoria Histórica de Navarra, un procedimiento para su declaración e inscripción, un régimen de protección y conservación de los mismos, con previsiones incluso expropiatorias en caso de incumplimiento, su divulgación, y un régimen sancionador, debiendo examinarse su ajuste a la normativa básica sobre procedimiento administrativo contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), a los principios de la potestad sancionadora de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) y al artículo 33 de la CE.

Es el artículo 6 del Proyecto el que regula la creación, naturaleza y contenido del Registro de Lugares de la Memoria Histórica de Navarra, registro de carácter administrativo que, conforme a la doctrina constitucional en materia de “Registros, catálogos o censos”, resulta posible “en el seno de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la

materia” (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 12). Por su parte el artículo 7 dispone el procedimiento para la declaración e inscripción de un lugar de la memoria histórica de Navarra, señalándose que se iniciará de oficio, por resolución del órgano competente o a petición motivada de cualquier persona física o jurídica, previéndose en este último caso un plazo de tres meses para la adopción de la resolución de inicio, entendiéndose en otro caso desestimada la petición, lo que resulta ajustado a lo dispuesto por el artículo 25 de la LPACAP.

También resulta ajustada a las determinaciones contenidas en los artículos 82 y 83 de la LPACAP, reguladores de la participación de los interesados, lo dispuesto en el Proyecto sobre los preceptivos trámites de información pública y audiencia.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 9.2 del Proyecto, la inscripción de un terreno o inmueble como lugar de la memoria histórica de Navarra, lleva implícita la declaración de utilidad pública o interés social a los efectos, en su caso, de expropiación forzosa y ejercicio de la servidumbre de paso.

Por otro lado, conforme a lo señalado por el artículo 11 del Proyecto, las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de los terrenos o inmuebles inscritos tienen la obligación de permitir la visita pública al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados, estableciéndose en el artículo 10 un deber general de conservación y protección del bien, de manera tal que en caso de incumplimiento se puede dar lugar a la expropiación forzosa y a la imposición de multas coercitivas (artículo 12).

Puede resultar de interés a los efectos de determinar la constitucionalidad de la norma la consideración de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, conforme a la cual, y frente a la pretendida inconstitucionalidad de una norma autonómica aprobada por el Parlamento de Andalucía por regular “la función social de la propiedad y, en consecuencia, el derecho mismo de propiedad”:

“...el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la

función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada”.

De tal manera que,

“...si la Comunidad Autónoma andaluza es titular de una competencia específica para legislar en materia de «reforma y desarrollo del sector agrario», como efectivamente así es según dispone el art. 18.1.4.^a de su Estatuto de Autonomía, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la tierra y su función social, dentro del territorio de Andalucía. De todo lo cual se desprende que la Ley de Reforma Agraria impugnada no ha invadido las competencias exclusivas que al Estado reserva el artículo 149.1.8.^a de la Constitución.”

En esa misma sentencia, constata el Tribunal Constitucional cómo “la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil”, puesto que “la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo en general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recaer”.

Esas conclusiones son igualmente trasladables al concepto de propiedad que acoge el Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Civil Foral

de Navarra en sus leyes 346 y siguientes.

Como establece esa misma Sentencia, en su fundamento jurídico segundo, la referencia constitucional a la función social del derecho de propiedad “pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como puro ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo”.

En definitiva -sigue la Sentencia- “la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito”.

Desde la perspectiva expuesta no se advierte que el legislador foral en ejercicio de sus competencias en materia de memoria histórica haya incurrido en una desnaturalización del contenido esencial del derecho de propiedad que lo haga irreconocible, pues más bien su propósito es fomentar la función social a través de la divulgación y difusión de los lugares registrados como tales y sin que, en último término, la previsión de actuaciones expropiatorias puedan tampoco identificarse con una eventual desnaturalización del derecho de propiedad puesto que, como también ha señalado el Tribunal Constitucional, la contemplación de actuaciones expropiatorias de las facultades de uso y disfrute no supone una infracción del contenido esencial de la propiedad privada (STC 37/1987, FJ 4). Parecidas determinaciones sobre visitas se contienen, con relación a los bienes de interés cultural en el artículo 13.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, así como en el artículo 28 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra.

Esa misma Sentencia 37/1987 declara que “no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropriandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar a los fines de interés público a que aquélla deba servir.”

De esta manera, nada impide que la Comunidad Foral de Navarra pueda establecer en el ámbito de sus competencias los casos o supuestos en los que procede aplicar la expropiación forzosa.

En otro orden de cosas, hemos de significar con relación a lo dispuesto por los artículos 12 y 13 del Proyecto, incluidos en el título III, de “protección y conservación de los lugares de memoria histórica”, en primer lugar, que el necesario respeto al principio de audiencia a los interesados establecido por el artículo 82 de la LPACAP, exige interpretar lo dispuesto por el citado artículo 12 con el preceptivo respeto a ese principio de audiencia previa, salvo que se trate de intervenciones que por su naturaleza y circunstancias no la permitan con ese carácter previo.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a lo dispuesto por el apartado 3 del mismo artículo 12 del Proyecto, llama la atención el hecho de que se prevea la imposición de multas coercitivas “conforme a lo dispuesto por esta Ley Foral”, siendo así que en el texto de la misma ninguna otra referencia se contiene a ese medio de ejecución forzosa previsto por los artículos 100 y 103 de la LPACAP, dándose la circunstancia añadida de que este último precepto requiere que tales multas se impongan “en la forma y cuantía” que autoricen las leyes.

En tercer lugar, y por lo que respecta a las previsiones contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 13 del Proyecto, parece que se trata, por una parte, de exigir a las entidades locales la comunicación previa de las solicitudes de licencias afectantes a un lugar de la memoria; y, por otra, de requerir de los promotores de las mismas, además, la preceptiva autorización del Departamento competente en materia de memoria histórica.

Queda por examinar el régimen sancionador contenido en el Proyecto, cuyos principios vienen recogidos, además de en el artículo 25.1 de la CE, en los artículos 25 a 31 de la LRJSP.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 25 de la LRJSP se requiere que la potestad sancionadora se reconozca por una norma con rango de Ley, lo que obviamente se consigue, a nivel formal, con la previsión que se contiene a este respecto en el Proyecto.

Por otro lado, las infracciones tipificadas por el artículo 20 del Proyecto deben resultar ajustadas a las determinaciones que sobre el principio de

tipicidad se establecen en el artículo 27 de la LRJSP, que exige asimismo la clasificación de las infracciones en leves, graves y muy graves.

El principio de proporcionalidad del artículo 29 de la LRJSP requiere, por su parte, que se recojan las circunstancias que agravan o atenúan la responsabilidad de los infractores, lo que se incorpora al artículo 21 del Proyecto, trasladándose respecto a las sanciones al artículo 23 en el que se establecen las que corresponden los distintos tipos de infracciones.

Ello no obstante, consideramos que como quiera que el Tribunal Constitucional tiene establecido (STC 97/2009, de 27 de abril, FJ3) que recae sobre el legislador el deber de configurar las sanciones “con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así las consecuencias de sus acciones”, debiendo contener la ley “la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica”, correspondiéndole al reglamento, en su caso, “el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley”, una mayor seguridad jurídica exige realizar un mayor esfuerzo en la tipificación de las infracciones. En este sentido, cabe apreciar que entre las infracciones muy graves, graves y leves previstas, respectivamente, en los artículos 20.2.a), 20.3.d) y 20.4.c), los límites no resultan suficientemente reconocibles.

También para conseguir una mayor seguridad jurídica, sería deseable, con relación a la infracción muy grave prevista en el artículo 20.2.b), que la “certeza de la existencia de restos humanos de víctimas desaparecidas” pudiera obtenerse a través del Registro de Lugares de la Memoria Histórica de Navarra, previsto en los artículos 6 y siguientes del Proyecto.

Con relación, finalmente, a lo dispuesto por el artículo 22 del Proyecto, sobre la exención de responsabilidad de las personas responsables de una infracción, hemos de señalar que el último inciso del precepto señala que “En los supuestos de infracciones graves y muy graves podrá ser eximida en función de las otras circunstancias concurrentes”. Sin embargo, no se establece de qué “otras circunstancias concurrentes” se trata. La misma seguridad jurídica de la que venimos hablando exigiría una mayor

concreción.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra, en relación con la consulta formulada, dictamina que el proyecto de Ley Foral Lugares de Memoria Histórica de Navarra, en los términos señalados en el cuerpo de este Dictamen, se adecua al ordenamiento jurídico y a la legislación básica estatal.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento