



Se ha trasladado a este Letrado, para su informe, de una denominada propuesta de Convenio Marco entre el Parlamento de Navarra y la Universidad Pública de Navarra para el desarrollo, durante el periodo 2016-2019, del programa de trabajo, estudio e investigación denominado “Fondo documental de la memoria histórica de Navarra”. En relación con el particular se informa lo siguiente:

LANTECEDENTES

1.º El Pleno del Parlamento de Navarra, en sesión de 12 de febrero de 2009, aprobó la Resolución por la que se promueve la creación de un Fondo documental sobre la Memoria histórica mediante un convenio entre la Universidad Pública de Navarra y el Parlamento de Navarra. La citada resolución, aprobada por veintisiete votos a favor, ninguno en contra y veinte abstenciones, reza literalmente así:

“El Parlamento de Navarra acuerda la elaboración y firma de un convenio con la Universidad Pública de Navarra para llevar a cabo la creación de un fondo documental sobre la Memoria Histórica y promover la sensibilización ciudadana sobre los hechos acaecidos en Navarra durante la guerra civil y el franquismo.”

A efectos de nuestra posterior argumentación es preciso esclarecer el contexto en que se produjo la aprobación de dicha Resolución. Así, la moción inicial proponía lo siguiente:

*“1. El Parlamento de Navarra **insta al Gobierno de Navarra a la creación del Instituto Navarro de la Memoria Histórica** con la misión de crear un fondo documental y promover la sensibilización ciudadana para lograr una plena reconciliación y evitar que hechos como los acaecidos en Navarra durante la guerra civil y el franquismo se vuelvan a repetir.*

2. Previamente, en el plazo de seis meses, traerá al Parlamento un Plan de implementación y definición del mismo que deberá ser aprobado por este Parlamento.”

En el contexto de la renuencia de ciertos Grupos Parlamentarios, con la oposición abierta del Grupo Parlamentario mayoritario, a la expresada

moción, se articuló una enmienda transaccional que gozó de respaldo suficiente y se fraguó con la Resolución que ha sido ya transcrita.

2.º Fruto de la mencionada Resolución fue la aprobación de un Convenio de colaboración entre el Parlamento de Navarra y la Universidad Pública de Navarra para el desarrollo de un programa de trabajo, estudio e investigación denominado “Fondo documental de la memoria histórica de Navarra” para los años 2011 y 2012, que fue objeto de prórrogas anuales para los ejercicios de 2013, 2014 y 2015. Así pues, el nuevo Convenio Marco propuesto, como su propia denominación indica, se ciñe a desarrollar en los años 2016 a 2019 el “Fondo documental de la memoria histórica de Navarra “, esto es, en esencia, tiene idéntico objeto que el Convenio que le precede, con la finalidad –al parecer– de culminar los trabajos enderezados a la implantación de dicho fondo documental.

En el decir del propio equipo director se trata de dar continuidad a los trabajos iniciados en 2011, dada “... *la importante tarea pendiente de realizar*” que se describe así:

*“... a la numerosísima documentación digitalizada que resta por ser analizada y evaluada, casi toda ella referida al marco cronológico estrictamente vinculado con los años de la guerra civil, **hay que añadir la que atañe a una buena parte de los fondos sobre este periodo que todavía quedan por ser consultados en sus archivos respectivos, así como la prevista actuación sobre los que se ocupan de la documentación del largo periodo franquista. Este periodo va a ser objeto preferente de nuestra investigación durante los próximos años, como puede verse en la actual propuesta de trabajo.**”*

En relación a todo ello, dicho equipo presenta un proyecto de trabajo en el que se señalan las actividades a desarrollar, la metodología de investigación, el plan general de trabajo, la infraestructura, el cronograma de trabajo y el presupuesto.

3.º En relación con el nuevo proyecto y consiguiente propuesta de Convenio Marco, concurren hoy circunstancias inexistentes en el contexto temporal en el que tuvo lugar la formalización del Convenio precedente y la aprobación de la Resolución parlamentaria de que trae causa. Son de reseñar, en efecto, los siguientes pormenores:

a) A finales de 2013 fue promulgada 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 lo que es de nuestro interés, el artículo 13 de dicha Ley Foral prevé la creación por el Gobierno de Navarra del **Centro Documental de la Memoria Histórica de Navarra**, cuyos rasgos esenciales se trazan así en dicho precepto:

“1. El Gobierno de Navarra, a través del Departamento competente, creará el Centro Documental de la Memoria Histórica de Navarra.

2. Para la creación de dicho centro el Gobierno de Navarra promoverá la colaboración con instituciones públicas y privadas que sean titulares de archivos administrativos, religiosos, militares o particulares relacionados con esta materia.

3. En todo caso el Gobierno de Navarra promoverá y facilitará la accesibilidad a dichos archivos públicos o privados de las personas interesadas.

4. El Centro Documental de la Memoria Histórica de Navarra elaborará un censo de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la Dictadura franquista con los datos aportados por las familias de las víctimas, las instituciones públicas, los organismos privados o los estudios académicos efectuados.

5. En dicho censo se reseñará toda la información posible respecto a las circunstancias del fallecimiento o desaparición de cada una de las víctimas.”

b) En el Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra (legislatura 2015-2019), suscrito por las formaciones políticas que dieron su apoyo al nuevo ejecutivo foral, en su apartado b), se contempla un denominado Bloque programático de Pluralidad, Paz, Convivencia y Víctimas, con directa incidencia en la materia sobre la que versa la propuesta de Convenio Marco que nos ocupa. Así, **se prevé la creación de un Instituto de la Memoria, en el que ha de integrarse el Centro Documental de la Memoria Histórica.**

c) El Decreto Foral 129/2015, de 28 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, contiene también determinadas previsiones organizativas atinentes a la temática de que se trata. Singularmente, a través de las unidades orgánicas correspondientes, se ha de promocionar la investigación histórica y publicaciones sobre la violencia y sus repercusiones, así como **desarrollar programas para la organización y catalogación de archivos históricos y recuperación de la documentación oral, gráfica y audiovisual**, junto a otras actuaciones

vinculadas con la transmisión generacional de la memoria histórica (artículos 22 y 55).

d) En el Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2016, dentro del programa 820 "Paz, convivencia y derechos humanos", gestionado por el Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, se contemplan diversas partidas de gasto relativas a la gestión integral de la memoria. La descripción de los objetivos, acciones e indicadores del programa es especialmente sucinta, de tal forma que no es sencillo discernir el tipo de gasto exacto que se pretende financiar. No obstante, se incluye en dicho programa el proyecto de gasto 820002 "Actuaciones en materia de víctimas", que comprende diversas partidas presupuestarias explícitamente referidas a la aplicación de la Ley de Memoria Histórica.

Por lo que concierne estrictamente a nuestro objeto de análisis, cabe reseñar la partida **"Trabajos de puesta en marcha del Instituto Navarro de la Memoria", dotada de 50.000€**. No observamos ningún indicio evidente que ponga de relieve la consignación de partida presupuestaria alguna afectada a la elaboración de un centro o fondo documental de la memoria histórica. Sin embargo, hemos de precisar que, conforme a las previsiones del Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra, el centro documental ha de integrarse en el Instituto Navarro de la Memoria.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Corresponde, en primer lugar, a la luz de los antecedentes que han sido expuestos, delimitar y esclarecer el diferente contexto institucional en que tuvo lugar la aprobación del inicial convenio de colaboración con la UPNA, respecto al que nos encontramos en estos momentos, en que se propone la formalización de un nuevo Convenio Marco con dicha entidad universitaria. Ha quedado acreditado que la voluntad inicial del Grupo Parlamentario mocionante era la de crear un Instituto Navarro de la Memoria Histórica a fin de elaborar el "Fondo Documental" relativo a la guerra civil y la etapa franquista, encuadrado en el ámbito orgánico del ejecutivo (Gobierno de Navarra). Dicha iniciativa contaba con la abierta oposición gubernamental y del Grupo Parlamentario que apoyaba al ejecutivo, sin gozar de respaldo suficiente de los restantes Grupos Parlamentarios. Es de resaltar, asimismo, la inexistencia a la sazón de una

normativa propia sobre la memoria histórica, sin perjuicio de la vigencia de la ley estatal (Ley 52/2007, de 26 de diciembre).

En tales circunstancias se propició una fórmula transaccional que dio lugar a la Resolución de 12 de febrero de 2009, que ha sido transcrita, y que se fraguó en el Convenio de 30 de noviembre de 2011. En esencia, como sabemos, el Parlamento asumía la responsabilidad en la creación del fondo documental sobre la memoria histórica, cuya elaboración correría a cargo de la UPNA, lo cual se formalizaría en un convenio de colaboración entre ambas instituciones. Procede enfatizar; en consecuencia, que la asunción de tal cometido parlamentario –autoasignado por la propia institución mediante un acto no legislativo– tuvo lugar en ausencia de previsión legal alguna sobre atribución funcional al ejecutivo de competencias en la creación y difusión de un fondo documental sobre la memoria histórica.

Hoy la situación es radicalmente distinta. Sabemos que la citada Ley Foral 33/2013 atribuye las competencias sobre esta materia de forma inequívoca al ejecutivo foral. A saber, su artículo 13 ordena al Gobierno de Navarra la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica, a imagen mimética de la entidad de la misma denominación constituida en el ámbito estatal por el artículo 20 de la Ley 52/2007 (usualmente citada como Ley de la Memoria Histórica). Entre las funciones del Centro Documental de Memoria Histórica de Navarra son de resaltar aquellas que tienen por objeto la constitución de un fondo documental de las víctimas de la represión y su difusión y acceso públicos, esto es, un ámbito funcional concomitante, cuando no idéntico, al que se materializa a través de los convenios con la UPNA que nos ocupan.

Incluso las previsiones del Proyecto de Presupuestos para 2016, según hemos constatado, contemplan partida de gasto para la creación del Instituto Navarro de la Memoria, del que dependerá el Centro Documental, además de otras diversas partidas conexas con la aplicación de lo que (en dicho Proyecto) se denomina como "Ley de la Memoria Histórica".

Así pues, resulta indubitado que hoy –precisamente cuando se presenta la propuesta de convenio que analizamos– **la legislación foral atribuye nítidamente al Gobierno de Navarra y a la Administración de la Comunidad Foral competencias y funciones sobre la elaboración**

del fondo documental de la memoria histórica que engloban, comprenden y son asimilables al cometido específico que al respecto se materializa en aquel convenio con la UPNA.

2. En diversos informes estos Servicios Jurídicos han dilucidado acerca de la diferenciación entre las funciones parlamentarias –legislativa y de control e impulso de la acción gubernamental– y las funciones ejecutivas que corresponde ejercer al Gobierno, en el marco de un régimen parlamentario de gobierno, como el vigente en la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución y en los artículos 10, 11, 23 y concordantes de la LORAFNA. Hemos preconizado siempre el estricto respeto al ámbito funcional propio de ambas instituciones forales de Navarra, Parlamento y Gobierno, y hemos sostenido que las funciones parlamentarias y las gubernamentales o ejecutivas no son intercambiables.

Somos conscientes, igualmente, de que es muy difícil la realización de una disección exacta de las funciones institucionales públicas, por lo que cabrán supuestos determinados en materias concretas en que la asignación funcional de determinadas actuaciones esté sujeta a controversia. En su día sostuvimos la viabilidad jurídica del inicial convenio con la UPNA para la elaboración del reiterado fondo documental, en el conocido contexto de autoasignación funcional del propio Pleno parlamentario, en ausencia de legislación foral atributiva de competencias en la materia y ante la inactividad de la Administración de la Comunidad Foral al respecto.

Hoy, sin embargo, tal como hemos precisado, el marco jurídico-institucional es muy distinto, toda vez que la legislación foral atribuye inequívocamente al ejecutivo (Gobierno y Administración del Comunidad Foral de Navarra) las funciones correspondientes a la recuperación, preservación y fomento de la memoria histórica democrática y, específicamente, las relativas al acopio documental de las situaciones de represión acaecidas, incluso estableciendo al respecto la unidad institucional competente. No reiteraremos las previsiones normativas y de índole presupuestaria que avalan dicha conclusión. Tampoco reincidiremos en la inequívoca dirección plasmada en el citado Acuerdo Programático sobre la incardinación de la competencia en la materia en un determinado Instituto.

Así pues, en atención a todo ello, entendemos que el objeto que pretende acometerse en un nuevo Convenio Marco con la UPNA **debería abordarse por el ramo gubernamental con preferencia sobre el Parlamento de Navarra**, por implicar actuaciones materialmente ejecutivas, perfectamente encuadrables entre las que la legislación foral le asigna en el ámbito de la memoria histórica.

Por otra parte, es de apelar a los principios institucionales, reconocidos en la legislación estatal y foral, relativos a la eficiencia en la actuación pública, así como en la asignación y ejecución del gasto público. La exigencia de la debida coordinación y la eliminación de duplicidades son corolarios de todo ello que parece necesario observar. A este respecto, desconocemos si concurren en estos momentos circunstancias especiales obstativas al ejercicio por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del conjunto de las funciones que en materia de memoria histórica le atribuye la legislación vigente.

En cualquier caso, creemos apresurada la aprobación del reiterado Convenio Marco, sin antes dilucidar la forma en que ha de conciliarse y coordinarse el denominado “*Fondo documental de la Memoria Histórica*”, implantado por este Parlamento con colaboración con la UPNA, y el “*Centro Documental de la Memoria Histórica*” que corresponde crearse en el ámbito de la Administración foral, y que –cabalmente y en principio– tienen un objeto indiferenciado

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 14 de enero de 2016

Los Servicios Jurídicos de la Cámara