



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



DICTAMEN

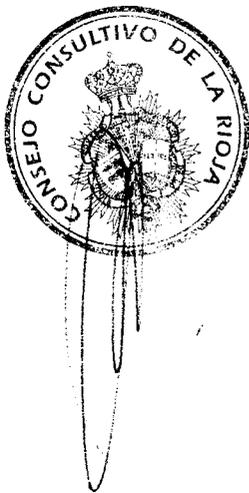
76/17

***PROPOSICIÓN DE LEY DE MEDIDAS A FAVOR
DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE LA RIOJA.***



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

En Logroño, a 11 de diciembre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente



DICTAMEN

76/17

Correspondiente a la consulta, formulada por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, sobre la *Proposición de Ley de medidas a favor de las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, el expediente parlamentario elaborado con respecto a la Proposición de Ley de medidas a favor de las víctimas del terrorismo de la CAR, acompañada de los siguientes documentos:

- Publicación de la proposición de Ley en el BOPLR, núm. 96, de 23 de febrero de 2017, Serie A.
- Publicación de la retirada del Grupo Parlamentario *Podemos La Rioja*, de su participación en la iniciativa, BOPLR, núm. 103, de 15 de marzo de 2017, Serie A.
- Publicación de la toma en consideración de la Proposición de Ley, por el Pleno del Parlamento de La Rioja, BOPLR, núm. 112, de 12 de abril de 2017, Serie A.
- Publicación de la remisión de la Proposición de Ley a la Comisión Institucional de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública, con apertura del plazo de presentación de enmiendas al articulado, BOPLR, núm. 117, de 25 de abril de 2017, Serie A.
- Publicación de enmiendas parciales, BOPLR núm. 147, de 27 de septiembre, Serie A.
- Publicación del dictamen de la Comisión, BOPLR, núm. 156, de 7 de noviembre 2017, Serie A.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

-Publicación de la designación del Diputado encargado de presentar el dictamen, BOPLR, núm. 156, de 7 de noviembre de 2017, Serie A.

-Publicación de las enmiendas con derecho a defensa en el Pleno, BOPLR, núm. 156, de 7 de noviembre de 2017, Serie A.



Antecedentes de la consulta

Primero

Por Resolución de 8 de noviembre de 2017, registrada de entrada en este Consejo el día 10, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, visto el Acuerdo, de 25 de noviembre de 2016, de la Mesa de la Cámara, de conformidad con la Junta de Portavoces en sesión de la misma fecha, solicita a este Consejo Consultivo la emisión de dictamen sobre la Proposición de Ley antes citada.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 13 de noviembre de 2017, registrado de salida el mismo día, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

**Competencia del Consejo Consultivo para la emisión
del presente dictamen y su ámbito**

El art.102.1 del vigente Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001 (RPR'01), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

dictamen al Consejo Consultivo sobre los Proyectos de Ley. Asimismo, la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC'01), en su art. 10.3, encomienda a este Consejo la función de prestar *“asistencia al Parlamento de La Rioja, cuando así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

Como hemos indicado en nuestro reciente D.2/17, esa facultad conferida por el art. 102.1 RPR'01 en relación con los Proyectos de Ley, resulta igualmente aplicable a las Proposiciones de Ley, las cuales, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPR'01).

En lo que se refiere a las características de nuestro dictamen en este tipo de consultas, el mismo art 102.1 RPR'01, en su última parte, expresamente establece que, *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

Y, asimismo, en lo relativo a su contenido, dados los implícitos pero evidentes términos en que nos ha sido solicitado, ha de estar dirigido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora (LCC'01), a *“velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Más en particular -y como ya sostuvo este Consejo en su dictamen D.1/96 en interpretación del entonces vigente art. 98.1 a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración pública de La Rioja- *“el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre Proposiciones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía (actualmente en su redacción de 1999, EAR'99), lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse «bloque de la constitucionalidad»- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas”*.

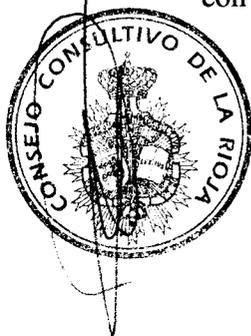
Dicho lo anterior, y como hemos manifestado en nuestro precitado y reciente dictamen D.2/17, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad *formal* de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia (arts. 29.1 y 29.2 RPR'01), a la Mesa (arts. 28.1, a) y 28.1, e) RPR'01), o a los Letrados del Parlamento (arts. 165 y 166 RPR'01).

Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre otras cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario diferentes de aquélla respecto de las que se ha solicitado la emisión de nuestro parecer.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación de la Proposición de Ley al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas. En consecuencia, nuestro dictamen se limita al examen del texto de la Proposición de Ley aprobado por el Dictamen de la Comisión parlamentaria correspondiente (publicado en el BOPLR núm. 156, de 7 de noviembre de 2017, Serie A, obrante en los folios 80 a 91 del expediente parlamentario que nos ha sido remitido), sin aludir a las enmiendas presentadas al mismo con derecho a su defensa ante el Pleno.



Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto de la Proposición de Ley

1. Planteamiento general.

Como hemos indicado en nuestro D.2/17, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ya sea de rango legal, ya lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuya Proposición se somete a nuestro examen, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del *bloque de constitucionalidad*, hemos de acudir, no sólo a la Constitución, sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

2. Exposición del contenido de la Proposición de Ley.

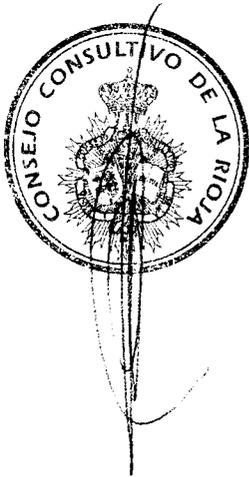
Con objeto de poder determinar si la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene o no competencia para aprobar la regulación contenida en esta Proposición de Ley, conviene reproducir el esquema del texto remitido tal y como aparece en el dictamen aprobado por la Comisión parlamentaria, que es el siguiente y al cual nos vamos a ceñir en este dictamen:

-La Exposición de Motivos da cuenta de los principios y razones que inspiran el texto cuya aprobación se pretende.

-El Título I (*Disposiciones Generales*, artículos 1 a 4) establece el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, así como sus destinatarios y el carácter de las ayudas, en todo caso, complementarias de las



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



establecidas para los mismos supuestos por la Administración General del Estado e incompatibles con las percibidas, por el mismo concepto, de otra Comunidad Autónoma.

-El Título II (*Actuaciones inminentes destinadas a víctimas tras un atentado terrorista*, artículos 5 y 6) establece las medidas de información, general y específica, de actuación en situaciones derivadas de atentados terroristas.

-El Título III (*Indemnizaciones por daños físicos o psíquicos y reparación por daños materiales*, artículos 7 a 29) consta de IV Capítulos. El Capítulo I (*Disposiciones generales*, artículos 7 a 8) determina el contenido y los titulares de las indemnizaciones, así como los límites y requisitos de las mismas. El Capítulo II (*Daños personales*, art. 9) regula las indemnizaciones por daños físicos o psíquicos. El Capítulo III (*Daños materiales*, artículos 10 a 15) regula la reparación de los daños materiales en viviendas, establecimientos mercantiles o industriales, sedes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales, así como los ocasionados en vehículos y las ayudas crediticias al respecto. El Capítulo IV (*Requisitos y procedimientos de concesión de ayudas*, artículos 27 a 29) regula los requisitos exigidos para la concesión de ayudas, las solicitudes de las mismas y su tramitación.

-El Título IV (*Prestaciones asistenciales*, artículos 16 a 25) establece las prestaciones asistenciales a que tendrán derecho las víctimas de terrorismo, previéndolas en materia sanitaria, psicológica, psicopedagógica, social, de enseñanza, de formación asistencial, empleo y vivienda.

-El Título V (*Otras medidas*, artículo 26) regula las ayudas para asociaciones, federaciones, fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro que representen los intereses de las víctimas y afectados incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

-El Título VI (*Derechos de las víctimas relativos a informaciones correspondientes a actos de terrorismo*, artículos 30 a 33) regula los criterios sobre protección de datos y principios relativos a información sobre las víctimas del terrorismo, los acuerdos de autorregulación de los medios de comunicación y las campañas de sensibilización y formación continua.

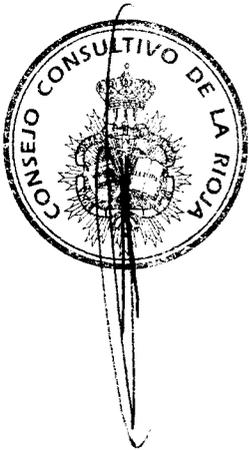
-Concluye el texto con: i) una Disposición Adicional Primera (DA 1ª), relativa a honores y distinciones; ii) una DA 2ª, sobre aspectos presupuestarios; iii) una DA 3ª, sobre beneficios fiscales; una Disposición Transitoria (DT) Única para posibilitar la aplicación retroactiva de la Ley a víctimas de atentados producidos entre el 1 de enero de 1960 y la entrada en vigor de la misma; iv) una Disposición Derogatoria (DD) Única; v) una Disposición Final Primera (DF 1ª), para permitir al Gobierno de La Rioja el desarrollo reglamentario en los seis meses siguientes a la entrada en vigor; y vi) una DF 2ª, para establecer la entrada en vigor de la Ley en el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR).

3. Análisis de la competencia autonómica.

A) La lacra del terrorismo está presente en España desde hace más de 50 años y, para combatirlo, se han arbitrado una serie de medidas específicas en los ámbitos penal, procesal, policial y penitenciario, todos los cuales son competencia exclusiva del Estado central, ex arts. 149.1.6 y 149.1.29 CE.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



Además, el Estado central ha querido establecer algún tipo de indemnización para las víctimas, siendo pionero, a este respecto, el Real Decreto Ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección ciudadana, cuyo artículo 7 ya la contemplaba. Dicho Real Decreto Ley fue derogado por la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la seguridad ciudadana, que introdujo nuevas normas al respecto.

En la actualidad, el Estado, mediante la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, ha vuelto a prestar atención a esta problemática. Dicha Ley estatal 29/2011 expresa un compromiso con todas las personas que lo han sufrido o pudieran sufrirlo en el futuro, y responde, por lo tanto, al indudable deseo del legislador de mostrar signos de reconocimiento y respeto, pero también de solidaridad, con dichas víctimas, para lo cual recoge las reglas fundamentales en la materia. Así, su Exposición de motivos revela que los principios que la justifican son los de *respeto, justicia y solidaridad*, y también el de *igualdad*.

En cuanto al carácter unitario de dicha Ley, el apartado I de su referida Exposición de motivos indica que: *“esta Ley integral, articulada bajo el principio de constituir un cuerpo legal unitario, regula, de manera unificada, las prestaciones y ayudas económicas directas y todas aquellas que permitan que la incorporación a la vida familiar, social o laboral se realicen en las mejores condiciones posibles”*.

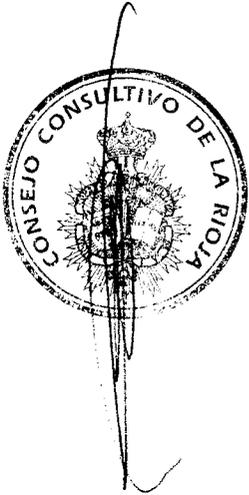
Los antecedentes legales de esta Ley estatal 29/2011 fueron: i) la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, en cuyos artículos 93 a 96 se contenía un régimen indemnizatorio para daños corporales y materiales; y ii) la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo, que preveía la asunción, con carácter extraordinario, de las indemnizaciones debidas por los autores y demás responsables de los actos terroristas. Ambas disposiciones legales tenían sus propios desarrollos reglamentarios.

B) Así las cosas, el Estado central viene a establecer, con la expresada Ley 29/2011, el límite **mínimo** de las indemnizaciones y demás prestaciones que deben percibir las víctimas de terrorismo. Ahora bien, ello no quiere decir que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, no puedan establecer **normas adicionales** que establezcan **complementos** o **mejoras** al límite mínimo establecido por el Estado central. Ya la citada Ley estatal, en su DA 5ª, establece que *todo lo establecido en la presente Ley, se entenderá sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*.

C) En consecuencia con lo anterior, el Parlamento de La Rioja acomete la tramitación de esta Proposición de Ley con el fin de plasmar, como expresa su Exposición de motivos, la solidaridad y apoyo de los riojanos con las víctimas del terrorismo, así como de regular la obligación de cooperar en la reparación de los daños que ocasionan las organizaciones terroristas.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



La Ley, una vez aprobada, pretende, en definitiva, ampliar las medidas de asistencia, creando un estatuto específico para los riojanos que hayan sido o puedan ser víctimas del terrorismo, de acuerdo con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), sin olvidar que, como hemos indicado en otros dictámenes (cfr. p.e, D.95/05 y D.47/13, entre otros) la calificación de *exclusiva* que contienen los Estatutos de autonomía respecto de las diversas materias en ellos recogidas debe relativizarse, dado que es obligada –como es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional- la interpretación conforme a la Constitución de los preceptos del *bloque de constitucionalidad* en su conjunto, pues no deben ser considerados aisladamente.

Pues bien, según esta doctrina constitucional, no resulta excepcional que el Estado pueda ostentar competencias específicas en materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, en aplicación de títulos competenciales de los llamados *horizontales* o *transversales* que pueden proyectarse sobre las distintas competencias exclusivas de dichas Comunidades Autónomas.

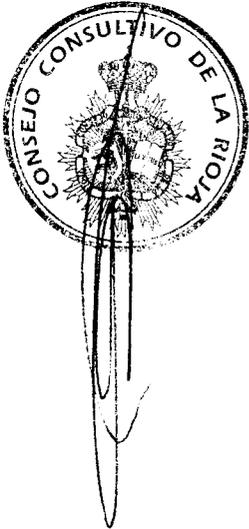
No puede olvidarse que el artículo 149.1.1ª CE reserva al Estado central la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Y eso es precisamente lo que efectúa la regulación estatal por la que se establecen las condiciones **mínimas** a las que tienen derecho los españoles que sean víctimas de un atentado terrorista.

En suma, lo que, en rigor, sucede es que la protección y reconocimiento a las víctimas del terrorismo constituye una materia que no está prevista, ni en la Constitución ni en los Estatutos de autonomía, como objeto de una competencia unitaria, porque los distintos aspectos que comprende requieren medidas cuya adopción resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos; debiendo, además, aclarar que las indemnizaciones previstas en esta materia no tienen el carácter de prestaciones por reparación de daños y perjuicios en sentido estricto, pues no derivan de una previa responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (como, en el caso de la CAR, resulta del art. 29 EAR '99), sino que conforman ayudas sociales enmarcadas más bien en el ámbito de las prestaciones propias de nuestro Estado social de Derecho, cuya realización práctica corresponde tanto al Estado central como a las Comunidades Autónomas, según se desprende, en el caso de la CAR, de los arts. 1.3 EAR '99 (principio de justicia), 7.3 EAR '99 (mejora de las condiciones de vida) y 8.1.30 EAR '99 (asistencia y servicios sociales).

D) Señalado lo anterior, la Exposición de motivos de la Proposición de Ley que nos ocupa cita, en amparo de la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, los siguientes títulos competenciales, extraídos del EAR '99:



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



“Concretamente el artículo 7.2 y 3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, por una parte, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Por otra parte, una obligación de impulsar aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo en el ámbito autonómico. Además, habrán de tenerse en cuenta las competencias que la Comunidad Autónoma ha asumido en materia de asistencia y servicios sociales (artículo 8.2.30), promoción e integración de grupos sociales necesitados de especial protección (8.1.31), sanidad e higiene (9.1.5), vivienda (8.1.16) y enseñanza (10.1)”.

A este respecto, debemos indicar que el art. 7 EAR'99, es el último del Título Preliminar y recoge principios programáticos, pero no establece expresamente competencias que correspondan a la CAR. Y, en relación con estos principios programáticos, también merece la pena destacar que la CE reconoce en sus arts. 15 y 17 los derechos a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad y a la seguridad. Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos, los cuales, *ex art. 9.2 CE*, tienen la obligación de adoptar cuantas medidas de acción positiva sean necesarias para hacerlos reales y efectivos, removiendo, en su caso, los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de su ejercicio.

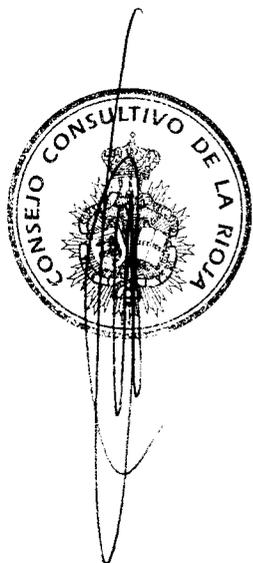
En cuanto a las competencias que, en concreto, ostenta la CAR en esta materia, el EAR'99 recoge, en sus arts. 8, 9 y 10, respectivamente, las exclusivas, las de desarrollo de la legislación básica del Estado y las de ejecución de la legislación estatal. Por lo tanto, debería completarse la mención que, en la Exposición de motivos de la Proposición de Ley que nos ocupa, se realiza al art. 7 EAR'99 como fundamento de la competencia ejercida, puesto que las auténticas competencias que permiten a la CAR acometer la legislación proyectada, son:

-Por un lado, ciertamente, las citadas en la referida Exposición de motivos, esto es, las conferidas por el EAR'99 en materia de: i) vivienda (art. 8.1.16 EAR'99); ii) asistencia y servicios sociales (art. 8.1.30 EAR'99); iii) promoción e integración de grupos sociales necesitados de especial protección (art. 8.1.31 EAR'99); iv) sanidad e higiene (art. 9.1.5 EAR'99); y v) enseñanza (art. 10.1 EAR'99).

-Por otro lado, también las siguientes competencias de la CAR, que no aparecen mencionadas en la reiterada Exposición de motivos de la Proposición de Ley que nos ocupa: i) ordenación y planificación de la actividad económica (art. 8.1.4 EAR'99); ii) fundaciones (art. 8.1.34 EAR'99); iii) ejecución de la legislación estatal en materia laboral (art. 11.1.3 EAR'99); iv) asociaciones (art. 11.1.13 EAR'99); y v) el *ius honorandi* que, aun cuando no aparece expresamente recogido en el EAR'99 como competencia específica de la CAR, es una potestad que hay que entender inherente a la personalidad jurídico-pública de la CAR, como señalábamos en nuestro dictamen D.55/00.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



Estas competencias son las ejercidas a lo largo del articulado de la Proposición de Ley que nos ha sido remitida, puesto que: i) se regulan ayudas para asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas y afectados incluidos en el ámbito de la Ley (art. 26 de la Proposición); ii) se modifica la Ley 1/2001, de 1 de marzo, reguladora de los Honores, distinciones y protocolo de la CAR, creando la *Medalla riojana a la víctima del terrorismo* (DA 1ª de la Proposición); iii) se prevé la creación de beneficios fiscales (DA 3ª de la Proposición); y iv) se regulan prestaciones en materia de empleo (art. 24 de la Proposición).

E) Por lo tanto, no cabe ninguna duda acerca de la competencia de la CAR para acometer la aprobación de la Proposición de Ley que dictaminamos. De hecho, también otras Comunidades Autónomas así lo han realizado, igualmente en el ejercicio de sus competencias estatutarias; pudiendo citar, como más significativas, las siguientes: Comunidad de Madrid (Ley 12/1996, modificada por Ley 7/1997); Comunidad Valenciana (Ley 1/2004, modificada por Ley 3/2009); Comunidad Autónoma del País Vasco (Leyes 4/2008 y 12/2016); Comunidad Foral de Navarra (Leyes forales 9/2008 y 16/2015); Comunidad Autónoma de Extremadura (Ley 6/2005); Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 10/2010); Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 7/2009); Comunidad Autónoma de Castilla y León (Ley 4/2017; y Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 4/2008).

Tercero

Análisis del contenido de la Proposición de Ley.

1. La Proposición de Ley consta de 33 artículos, distribuidos en siete Títulos, tres Disposiciones Adicionales, una Transitoria, otra Derogatoria y dos Finales. Con carácter previo, debemos realizar las siguientes **observaciones generales**:

-En primer lugar, que, como hemos advertido antes, las reflexiones que realizamos en este dictamen a propósito del articulado se refieren al texto aprobado por el dictamen de la Comisión parlamentaria correspondiente y han de entenderse, naturalmente, sin perjuicio del resultado del debate parlamentario de las distintas enmiendas formuladas con derecho a su defensa ante el Pleno.

-En segundo lugar, se observa en la publicación del referido dictamen de la Comisión parlamentaria (efectuado en el BOPLR núm. 156, de 7 de noviembre de 2017, Serie A, págs. 80 a 91 del expediente), un defecto, que debe subsanarse, en el orden de numeración del articulado, ya que, tras el artículo 15, siguen los arts. 27 al 29, luego prosiguen del 16 al 26, falta el texto del resto del artículo 26, así como los arts. 27, 28 y la



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

primera parte del 29. No obstante, las observaciones de este dictamen se refieren a la numeración tal y como aparece en la referida publicación.

-En tercer lugar, que la Proposición de Ley establece, en su **artículo 1.2**, las indemnizaciones por daños, físicos o psíquicos, y por la reparación de daños materiales, así como prestaciones asistenciales y ayudas a entidades sin ánimo de lucro de la CAR; e, igualmente, en su **artículo 4.2**, que las ayudas serán, en todo caso, **complementarias** de las establecidas, para iguales supuestos, por la Administración General del Estado; e **incompatibles** con las percibidas de otras Comunidades Autónomas por los mismos hechos.



Por tanto, al establecerse el carácter **complementario** de las ayudas con respecto a las estatales, son diversas las **remisiones** que se realizan a la Ley estatal correspondiente. Así, además de lo ya referido: i) en el **artículo 3.1.b)**, al referirse a los familiares de las víctimas de actos de terrorismo, se añade: *según lo determina la normativa estatal*; ii) en el **artículo 5.1**, al referirse a los protocolos de actuación, se añade que *se elaborarán de acuerdo con los criterios que pueda establecer la Administración General del Estado*; iii) en el **artículo 7.2**, para determinar el orden de prelación de los familiares de las víctimas para percibir la indemnización en los casos de fallecimiento, se aprecia una remisión semejante a lo que establezca la normativa estatal al respecto; y iv) en el **artículo 8**, se exige que para tener derecho a las prestaciones, se deberá obtener una *previa Resolución del Ministerio del Interior del reconocimiento del derecho de indemnización correspondiente a daños personales y materiales en los términos previstos en la normativa estatal*.

2. Efectuadas las **observaciones** generales anteriores, realizamos las siguientes **concretas** al articulado, según la numeración del mismo que aparece en los fols. 80 a 91 del expediente parlamentario que nos ha sido remitido:

-En el **artículo 2**, al establecer el ámbito de aplicación, se dispone que será de aplicación a las víctimas y demás personas mencionadas en el artículo 3, pero debe indicarse igualmente: i) que, también dentro del ámbito de aplicación, se encuentra la reparación de los daños materiales en otros bienes como viviendas, establecimientos comerciales o industriales y vehículos; y ii) que no se realiza ninguna alusión a la figura del *amenazado*, al que se refiere la Ley estatal en su artículo 5 (a cuyo tenor: *“las personas que acrediten sufrir situaciones de amenazas o coacciones directas y reiteradas, procedentes de organizaciones terroristas, serán objeto de especial atención, en el marco de sus competencias, por parte de las Administraciones públicas”*), y que, por tanto, no deja de ser también víctima del terrorismo.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

-En el **artículo 3**, al determinar los destinatarios de las ayudas previstas, se menciona, por este orden, a: i) las víctimas de actos de terrorismo, considerando como víctimas tanto a los fallecidos como a los heridos por tales actos o hechos; y ii) los familiares de las víctimas, según lo determinado en la normativa estatal.

Reconociendo que lo anterior respeta el contenido del artículo 4 de la Ley estatal, y que el orden de prelación viene recogido en el artículo 17 de la misma, lo cierto es que los fallecidos, por el mero hecho de su fallecimiento, no pueden ser destinatarios ni de la indemnización por fallecimiento, ni del resto de medidas previstas en la Ley y, por tanto, tales ayudas, en caso de fallecimiento, no forman parte del caudal relicto que conforma la herencia del difunto, sino que están conferidas, por ministerio de la ley y no por virtud de la sucesión hereditaria, a sus familiares y ello, precisamente, en el orden previsto, no en la normativa aplicable a las herencias testadas o intestadas, sino en el establecido en el artículo 17 de la Ley estatal, precepto este que determina la siguiente prelación:

-Cónyuge (si no estuvieren separados) o conviviente (de forma permanente con análoga relación de afectividad al menos dos años antes del fallecimiento), salvo que hubiesen tenido descendencia en común; y los hijos de la persona fallecida.

-En caso de inexistencia de los anteriores, serán destinatarios, por orden sucesivo y excluyente, los padres, los nietos, los hermanos y los abuelos de la persona fallecida.

-En defecto de los anteriores, los hijos de la persona conviviente y los menores en acogimiento familiar permanente de la persona fallecida, cuando dependieran de ella.

Por lo tanto, sugerimos modificar el contenido del precepto en este concreto aspecto.

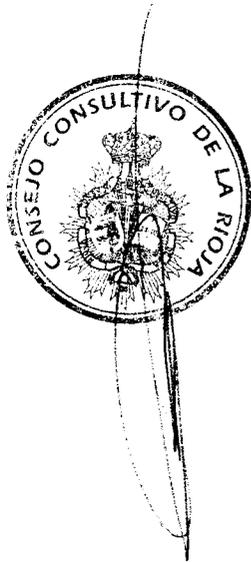
-En cuanto a los **artículos 5 y 6**, nos remitimos a lo que luego señalaremos respecto de los artículos 30 a 33.

-El **artículo 8**, establece el objetivo primordial de la Ley, que es incrementar las indemnizaciones concedidas por la Administración estatal, en un 30%, por los daños físicos o psíquicos; mientras que, para los daños materiales, el porcentaje de incremento se determinará reglamentariamente, sin exceder del 30% y sin que, en ningún caso, pueda sobrepasar el valor de los bienes dañados, debiéndose quizá aclarar (pues la norma no lo expresa), que se refiere al valor del bien en el momento de sufrirse el atentado.

-En el **artículo 11** se alude a la figura de los *ocupantes* de las viviendas, concepto este que debe ser aclarado para evitar dudas en la aplicación de la Ley proyectada.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



-En el **artículo 14**, al referirse a la reparación por los daños producidos en las sedes de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales, no se excluyen los elementos de carácter suntuario, que, sin embargo, quedan excluidos en las viviendas, por lo que parece lógico incluir igualmente dicha mención. Téngase en cuenta, igualmente, que tampoco se alude a dichos elementos en el párrafo dos de este mismo artículo, referente a lugares de culto, en los cuales, como es obvio, pueden encontrarse importantes bienes de valor artístico.

-En el **artículo 28**, a la hora de regular el procedimiento para la concesión de las ayudas, se atribuye la competencia para resolver a la Consejería competente en materia de interior; se indica que el procedimiento será iniciado desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de las oficinas de Registro, contándose, desde dicha fecha, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución expresa. Sin embargo, nada se establece acerca de cuál sea el plazo para presentar la solicitud del reconocimiento del derecho, ni tampoco para resolver y notificar la resolución que recaiga, ni cuál sea el sentido del silencio administrativo, ni si la resolución agota o no la vía administrativa. Todas estas cuestiones aparecen, sin embargo, expresamente reguladas en el artículo 28 de la Ley estatal, por lo que sugerimos tener en cuenta esta circunstancia, ya que estas cuestiones no deben dejarse a un posterior desarrollo reglamentario de la Ley.

-En el **artículo 29** (fol. 87 del expediente), se alude precisamente al desarrollo reglamentario ulterior; pero debe tenerse en cuenta que, en defecto del mismo, será aplicable la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común.

-La denominación del **Título VI** (*derechos de las víctimas relativos a informaciones correspondientes a actos de terrorismo*) es confusa, ya que no permite conocer con exactitud si se refiere a derechos de las víctimas a ser informadas en el seno de procedimientos administrativos que les afecten directamente o si se refiere a informaciones de carácter público y general sobre los actos terroristas; cuestión esta última que, por afectar al derecho fundamental a la libertad de expresión, no compete a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

-En el **artículo 30**, y por la misma razón que acabamos de señalar, debe aclararse que las actuaciones y procedimientos a que el mismo se refiere se entienden limitados a los procedimientos administrativos que afecten a las víctimas y competan a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

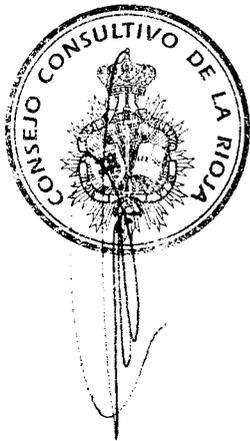
-El **artículo 31**, tal y como está redactado, puede resultar inconstitucional, ya que debe tenerse en cuenta que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencias para la regulación de la libertad de expresión, la cual, como derecho fundamental, sólo puede ser regulada por el Estado central mediante Ley Orgánica *ex. art. 81 CE*. Además, dicha libertad tiene sus propios límites establecidos en el Código penal y en el ámbito del



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, en los términos de la legislación estatal al respecto.

-Los **artículos 32 y 33** aluden a competencias que la Comunidad Autónoma de La Rioja puede ejercer en esta materia mediante Ley, *ex. art. 53.1 CE*, como son las de promover acuerdos de autorregulación, campañas de sensibilización y de formación continua, u otras medidas semejantes.



-Por todo lo anterior, quizá pudiera sugerirse una refundición del contenido de los **Títulos II (arts. 5 y 6) y VI (arts. 30, 32 y 33)** de la Proposición, adoptando una redacción que respete las competencias estatales en materia de regulación de la libertad de expresión y que se limite a la regulación de las materias que competen a la Comunidad Autónoma de La Rioja, tal y como hemos indicado.

-En la **Disposición Adicional Segunda**, se establece que, ante la imposibilidad de prever las diversas situaciones que den lugar a la aplicación de esta Ley, se podrán producir, en la elaboración o ejecución de los Presupuestos generales de la CAR, las modificaciones de crédito pertinentes para atenderlas; aunque, a la entrada en vigor de esta Ley, deberá crearse una partida extraordinaria, en sus primeros tres meses de vigencia. Es claro que, para posteriores atentados (que esperemos no vuelvan a producirse), no es posible precisar el importe de las cuantías que proceda satisfacer; sin embargo respecto de los atentados ya producidos, podrían calcularse aproximadamente los importes correspondientes, por lo que entendemos que sería prudente efectuar un detallado estudio económico, pues el impacto inicial de la regulación puede ser conocido con bastante precisión, aunque no puedan serlo los acontecimientos futuros. En cuanto a los hechos cometidos entre el 1 de enero de 1960 y la entrada en vigor de esta Ley, la repercusión económica puede ser fácilmente calculada, teniendo en cuenta, por otra parte, que dicha fecha de 1 de enero de 1960 no plantea problema alguno pues es la tenida en consideración por la Ley estatal. Por tanto, una mayor precisión en lo referente a esa partida presupuestaria sería aconsejable, con el fin de que quien tenga derecho a percibir las ayudas no las vea retrasadas con la tramitación administrativa de las modificaciones de crédito.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma tiene competencia para regular la materia objeto de la Proposición de Ley que nos ha sido remitida, cuyo contenido, según el texto aprobado por el dictamen de la Comisión parlamentaria correspondiente, es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el presente dictamen, especialmente en su Fundamento de Derecho Tercero.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.



EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO


Joaquín Espert y Pérez-Caballero