

**INFORME DE 18 DE ABRIL DE 2017, DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE MEMORIA DEMOCRÁTICA DE ARAGON.**

Vista la documentación relativa al **Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática de Aragón**, se emite el presente informe en los siguientes términos:

I.- El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), conforme al cual *"...En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento"*.

En este caso y dado el alcance del anteproyecto de ley y las acciones previstas en el mismo, la emisión del informe corresponde a los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos de Presidencia, de acuerdo con lo determinado en el artículo 1g) del Decreto 307/2015, de 1 de diciembre por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón y de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, en virtud de las competencias conferidas a este Departamento en el artículo 1, letras h) y x) del Decreto 314/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

II.- Marco Jurídico habilitante.

En la parte expositiva se hace una profusa exposición del marco normativo y recomendaciones de organismos internacionales que fundamenta la decisión normativa objeto del presente informe.

Las Cortes instaron del Gobierno de Aragón en la Proposición no de ley 285/16, a aprobar una ley de localización e identificación de las personas

desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista y la identificación de las fosas comunes.

La Constitución Española establece en su artículo 10 que la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes son fundamento del orden político y la paz social, y que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Por su parte, en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que los poderes públicos tienen como misión fundamental el establecimiento de políticas diseñadas para *"promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas"*, comprendiendo en ella la garantía del ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

El establecimiento de políticas públicas de Memoria Democrática es uno de los elementos más sensiblemente ligados a la salvaguarda y promoción de valores como la libertad, la igualdad y la dignidad humana. En su artículo 30 el Estatuto de Autonomía señala que *"los poderes públicos aragoneses promoverán la cultura de la paz, mediante la incorporación de los valores de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia"*, y que *"facilitarán la protección social de las víctimas de la violencia"*.

III.- Procedimiento de elaboración

El artículo 37 LPGA regula el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley. Así se establece que *"la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación"* y que el *"procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes"*.

En este sentido, se han seguido los siguientes trámites:

- Orden de 21 de noviembre de 2016, del Consejero de Presidencia, por la que tras justificar competencialmente la iniciativa, de conformidad con lo dispuesto en el título V del Estatuto de Autonomía de Aragón, y en base a lo dispuesto en el artículo 1 g) del Decreto 307/2015, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de ley de Memoria Democrática.

En dicha Orden se recoge la necesidad de aprobación de una norma con rango de Ley, se encomienda a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia la coordinación del procedimiento de elaboración y la realización de los trámites necesarios para su aprobación como proyecto de ley, y se constituye una Comisión para la elaboración del citado anteproyecto de ley. De dicha Comisión, presidida por el Consejero de Presidencia, forman parte los siguientes miembros: el jefe de Gabinete del Departamento de Presidencia, el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, la Directora General de Justicia e Interior, un asesor de la Presidencia del Gobierno de Aragón, el Director General de Cultura y Patrimonio, el Director General de Planificación y Formación Profesional y el Secretario General Técnico del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

- Trámite de consulta previa cuya realización ha sido acordada mediante Resolución del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia de fecha 21 de marzo, conforme a lo determinado en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y conforme a las instrucciones aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 20 de diciembre de 2016, publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden CDS/20/2017, de 16 de enero.

Dicha consulta se ha realizado a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, por un plazo de 15 días naturales, y se ha consultado sobre los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; objetivos de la norma; y posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. A tal efecto consta expedido certificado del

Jefe de Servicio de Participación Ciudadana de fecha 7 de abril de 2017, que acredita la realización dicho trámite.

- Acta de la Comisión para la elaboración del anteproyecto de ley de fecha 17 de abril de 2017, que adjunta el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática, elaborado por dicha Comisión y que remite al Departamento de Presidencia para su tramitación.

- Memoria justificativa de los Secretarios Generales Técnicos del Departamento de Presidencia y de Educación, Cultura y Deporte, de 17 de abril de 2017, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.3 de la LPGA, según el cual el Anteproyecto debe ir acompañado de *“una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

Dicha memoria expone la necesidad de aprobación de la norma y contiene una referencia a los principales contenidos del Anteproyecto. En la Memoria se declara que *“el Anteproyecto de Ley no tiene una repercusión en los objetivos en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, teniendo por destinatario a todas las víctimas a que se refiere la ley en su artículo 5, sin perjuicio de la consideración como colectivo de especial consideración a las mujeres víctimas en el apartado g) del citado artículo”*.

- Memoria económica de los Secretarios Generales Técnicos del Departamento de Presidencia y de Educación, Cultura y Deporte de fecha 1 de abril de 2017, elaborada conforme a lo dispuesto en el artículo 37 de la LPGA precitado así como artículo 15.1 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016.

- Informe de los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos de Presidencia y de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con el artículo 37.3 de la LPGA, trámite que se cumple con el presente informe.

Conforme a un orden secuencial y realizada la antedicha tramitación, se exigirían los siguientes trámites:

- El Consejero de Presidencia, como titular del Departamento proponente de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.5 de la LPGA, *"elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos"*.

- En primer lugar, resulta preceptivo el informe del Departamento de Hacienda, de acuerdo con lo determinado en el artículo 15.1 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016 establece que *"todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2016, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública"*.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el objeto de la norma y el alcance de sus preceptos, es necesario que el Anteproyecto de Ley sea informado por todos los Departamentos del Gobierno de Aragón.

- Conforme a lo previsto en el artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, *"...los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, y los programas operativos en el marco de la utilización de los fondos europeos, incluirán con carácter general, un proceso de deliberación participativa. En caso de que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente"*. En el presente supuesto concurren las circunstancias previstas, de modo que será pertinente realizar un proceso de deliberación participativa.

- De acuerdo con lo determinado en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y dado que el anteproyecto de Ley afecta a derechos e intereses legítimos de las

personas deberá realizarse los trámites de audiencia e información pública, incluyendo en el mismo a aquellas asociaciones o entidades que se considere precisa su participación en el proceso de elaboración de la Ley.

En particular y dado que el anteproyecto establece obligaciones para las entidades locales así como para universidad y el Instituto de Medicina Legal de Aragón (IMLA), se estima pertinente otorgar el trámite de audiencia a dichas entidades: en caso de las Entidades que integran la Administración Local aragonesa, a través de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias; a la Universidad de Zaragoza, y al IMLA.

- Dado que en el anteproyecto figuran obligaciones para las entidades locales, de conformidad con el artículo 168 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, se deberá solicitar informe del Consejo Local de Aragón.

- Conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón es función del Consejo Económico y Social de Aragón *"informar los anteproyectos de ley que, a criterio de la Diputación General, tengan destacada transcendencia en el ámbito económico y social de Aragón, a excepción del anteproyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma"*, por tanto y dada la repercusión e impacto social del anteproyecto se valora la conveniencia de que solicite informe a dicho órgano.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, una vez adoptado el Acuerdo de toma en conocimiento, el texto legal deberá ser publicado junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

- El Anteproyecto de Ley deberá ser informado por la Dirección General de Servicios Jurídicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.7 de la LPGA en relación con el Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica. No existen otros informes o dictámenes preceptivos que deban ser emitidos. En este

sentido, debe destacarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la LPGA en relación con el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, no resulta preceptivo el informe del Consejo Consultivo de Aragón.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 37.8 de la LPGA, el titular del Departamento proponente someterá el Anteproyecto de Ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como Proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.

IV.- Estructura y contenido del Anteproyecto de ley.

El Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática de Aragón, se estructura en las siguientes partes: exposición de motivos y parte dispositiva, que consta de 46 artículos, siete disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales.

Conforme se dispone en la Memoria justificativa, en atención a lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), se considera que en la elaboración del anteproyecto de ley han sido tenidos en cuenta los principios de buena regulación definidos en la ley estatal: principios de necesidad y eficacia; principio de proporcionalidad; principio de seguridad jurídica; principio de transparencia y principio de eficiencia. Asimismo, la Memoria económica del anteproyecto se refiere a lo previsto en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, conforme al cual, "cuando la iniciativa parlamentaria afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

El Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática de Aragón se estructura en la exposición de motivos y la parte dispositiva, compuesta por 46 artículos, divididos en el Título Preliminar y cinco Títulos, y estos eventualmente en Capítulos; siete Disposiciones adicionales y cuatro Disposiciones finales.

- Título Preliminar, titulado "*Disposiciones generales*" que consta de 4 artículos en los que establece el objeto de la ley, sus principios y valores, los derechos que se reconocen en ella y las definiciones de los principales conceptos referidos en el anteproyecto de ley.

- Título I, titulado "*De las víctimas*", consta de los artículos 5 a 10 y en ellos se establecen medidas que promoverá el Gobierno de Aragón en orden a la localización, exhumación e identificación de las víctimas. Se configura el Censo de Memoria Democrática en Aragón, se establece la obligación de elaboración del Mapa Integrado de Fosas de Aragón, de un Protocolo de exhumaciones, determinándose, a través de la correspondiente planificación, las actuaciones a desarrollar, así como la determinación de las actuaciones pertinentes en relación con el depósito de ADN y prueba de identificación.

- Título II, titulado "*Reparación a las víctimas*", consta de tres capítulos

Capítulo I; titulado "*reparación y reconocimiento*", cuenta con los artículos 11 a 15, en los que se establecen las medidas en orden a la reparación y reconocimiento a las víctimas; se declara el día de recuerdo y homenaje a la democracia y se prevé el impulso a un protocolo para la dignificación de las fosas comunes y de reparación por trabajos forzados.

Capítulo II, titulado "*Bienes de la Memoria Democrática*" se estructura en los artículos 16 a 24, en los que se establecen medidas en relación con los Lugares de Memoria Democrática que se integran en el Patrimonio Cultural Aragonés como Bienes de Interés Cultural y se crea, como Sección del Catalogo General del Patrimonio Histórico de Aragón, el Inventario de Lugares de Memoria Democrática en Aragón; se establece la Ruta de Memoria Democrática de Aragón como el conjunto formado por dos o mas Lugares de Memoria Democrática en Aragón; se determinan medidas de difusión, identificación, interpretación y fomento de estos Lugares; se definen los documentos de Memoria Democrática de Aragón que constituirán el Fondo Documental de Memoria Democrática en Aragón; y, finalmente, se determina la creación del Portal de Internet sobre Memoria Democrática en Aragón.

Capítulo III, titulado “*Símbolos y actos contrarios a la Memoria Democrática*”

Dicho capítulo cuenta con los artículos 25 a 28 en los que se señalan los elementos considerados contrarios a la Memoria Democrática que formarán el Censo de Símbolos contrarios a la Memoria Democrática y que habrán de ser retirados garantizando el cese de su exhibición pública. Además se determina la imposibilidad de recibir subvenciones del Gobierno de Aragón a aquellas personas que hubieran sido sancionadas por atentar, alentar o tolerar prácticas en contra de la Memoria Democrática de Aragón.

- Título III, que bajo el título de “*Gestión Administrativa de la Memoria Democrática*” alberga dos capítulos con el siguiente contenido.

Capítulo I, “*Planificación y Seguimiento*”. Dicho capítulo en artículos 29 a 32 establece la organización administrativa para implementar las políticas públicas de Memoria Democrática y así se determina que el responsable será el Departamento competente en materia de Memoria Democrática. Igualmente se establece la constitución de una Comisión Técnica de Memoria Democrática adscrita a dicho Departamento. Y, finalmente, se señalan las actuaciones de planificación y seguimiento.

Capítulo II, titulado “*Colaboración y cooperación administrativa*”. Este capítulo cuenta con los artículos 33 a 35 y establece las medidas de colaboración entre el Gobierno de Aragón y las Entidades locales para contribuir a la ejecución de lo determinado en la ley, así como la colaboración de los medios de comunicación públicos.

- Título IV, “*Formación y Participación de la ciudadanía en la Memoria Democrática*”, cuenta con artículos 36 a 39 y contiene medidas en materia de educación, se reconoce la labor de las entidades memorialistas y se crea el Registro de Entidades de Memoria Democrática de Aragón.

- Título V se refiere al "*Régimen Sancionador*", y en los artículos 40 a 46 determina el régimen jurídico: responsables, infracciones, sanciones, procedimiento y competencia sancionadora.

La parte final, consta de siete disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales:

La parte final del Anteproyecto de Ley consta de siete Disposiciones adicionales y cuatro Disposiciones finales.

Las Disposiciones adicionales se refieren a los siguientes contenidos: disposición adicional primera, reconocimiento y restitución personal por actuación de órganos penales o administrativos; disposición adicional segunda, estudios de posibles modificaciones normativa estatal, que se incluirán en un informe motivado que se elevará a las Cortes Generales; disposición adicional tercera, desaparición de fondos documentales; disposición adicional cuarta, inscripción de defunción de desaparecidos; disposición adicional quinta, homenaje en los campos de concentración; disposición adicional sexta, las mujeres en la Memoria Democrática; disposición adicional séptima, de la Comisión Técnica, estableciendo el plazo para su constitución.

Las disposiciones finales primera y segunda contienen, respectivamente, las modificaciones de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana (artículo 35) y de la Ley 39/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés (introducción de una letra g) en el apartado 2.B del artículo 12 "Bienes de Interés Cultural"); la Disposición final tercera contiene la habilitación al Gobierno de Aragón para el desarrollo normativo y la Disposición final cuarta, la entrada en vigor, prevista a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Con carácter general, en cuanto al contenido del texto del Anteproyecto, se observa que este se ajusta a las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón, publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, y modificadas posteriormente por

Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 29 de diciembre de 2015, publicado en el Boletín Oficial de Aragón por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia.

En virtud de lo expuesto, se considera adecuada la elevación del Anteproyecto de Ley al Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.6 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Zaragoza, a 18 abril de 2017.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA

Fdo.: José Luis Pinedo Guillén

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE

Fdo.: Felipe Faci Lázaro