

Informe

Referencia	94 / 2022 (C/110457/2022 - PTCQD/94/2022)
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	<i>“ Anteproyecto de Ley de la Generalitat de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos ”</i>

Examinada la solicitud de informe y la documentación recibida en relación con el asunto de referencia, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

PRIMERO.- Contenido, objeto y ámbito del proyecto. El texto que se nos ha remitido para informe ha sido elaborado por la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, dentro de las atribuciones que corresponden a este departamento de acuerdo con sus normas de creación, organización y funcionamiento; y lleva como título *“Anteproyecto de Ley de la Generalitat de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos”*.

El anteproyecto está estructurado formalmente de la siguiente manera: en primer lugar un Índice, después una parte expositiva (Exposición de Motivos) con tres apartados, tras ella una parte dispositiva dividida en tres Títulos (sin subdivisión de los mismos ni en Capítulos ni en Secciones), integrándose aquí un total de dieciséis Artículos, y a continuación una Disposición Adicional Única, una Disposición Transitoria Única, una Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales; todo ello a lo largo de dieciséis folios en el borrador que se nos ha hecho llegar.

En relación con su contenido material, se alude a ello en el tercero de los apartados de la *Exposición de Motivos* (apartado que va numerado como “II”, aunque debería ser “III” como luego se dirá), donde se indica que:

“En el Título I se recogen los ámbitos de actuación, definiciones, objeto y finalidades, en los que se incluyen la promoción de la educación para la paz y los derechos humanos, el establecimiento de un marco común para la actuación coordinada de la Administraciones públicas, instituciones y organizaciones de la sociedad civil, el fomento de la cultura de la paz y el cumplimiento de los compromisos establecidos en la Agenda 2030, y los principios rectores para contribuir a su cumplimiento.

En el Título II se recoge los ámbitos de actuación y medidas para la promoción de una cultura de la paz y los derechos humanos, en el mismo se hace referencia a la elaboración de una Estrategia de Educación para la Ciudadanía Global que se elaborará de forma participadas con la diversidad de agentes institucionales, sociales, educativos y económicos de la sociedad valenciana y se recogen las diversas medidas que impulsará la Generalitat en materia de fomento de la paz y los derechos humanos. Se destaca la relevancia de la investigación y la comunicación para la paz, así como el papel fundamental de la cooperación internacional al desarrollo como instrumento efectivo para abordar los factores económicos, socioculturales y políticos que están en la base de diferentes tipos de conflicto. Así mismo, se recogen acciones para impulsar la cultura de la paz y la defensa de los derechos humanos. En el mismo se destaca la creación de un premio como una distinción honorífica a una trayectoria profesional de carácter internacional así como a buenas prácticas.

En el Título III se recoge la Comisión de Seguimiento de la propia ley articulada como un espacio de participación y coordinación para la construcción de una cultura de paz, que presentará anualmente una memoria de la que dará cuenta al Consell.”

En cuanto al objeto y ámbito, se define en sus art. 1 y 2:

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

- 1. El ámbito de aplicación de la presente Ley es la Comunitat Valenciana.*
- 2. Se entenderán incluidas en el ámbito de aplicación las iniciativas para el fortalecimiento de la paz y el fomento de los derechos humanos que la Generalitat pueda desplegar en otros ámbitos territoriales, en el marco de sus competencias, a través de las políticas y programas de cooperación internacional al desarrollo y de acción humanitaria.*

Artículo 2. Objeto y finalidades.

Es objeto de la presente Ley el fomento de una cultura de la paz y los derechos humanos, a través de:

- a) La promoción de la educación para la paz y los derechos humanos.*
- b) El establecimiento de un marco común para la acción coordinada de las administraciones públicas y de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de avanzar conjuntamente hacia una cultura de paz.*
- c) El fomento de una cultura de paz en nuestras sociedades a través de las actuaciones impulsadas por la Generalitat en el ámbito de la cooperación al desarrollo.*
- d) La contribución al cumplimiento de los compromisos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.*
- e) La contribución al cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.*

Respecto a las bases competenciales, en la Exposición de Motivos del anteproyecto se alude a diversos preceptos de nuestro Estatuto de Autonomía y a normas de Derecho Internacional.

SEGUNDO.- Naturaleza. Como ya ha quedado expuesto, nos encontramos ante un anteproyecto de una norma a dictar con forma y rango de **Ley**.

TERCERO.- Carácter del presente informe. A la vista del objeto, contenido y naturaleza mencionados, este informe tiene carácter **preceptivo** por enmarcarse en el art. 5 .2-a de la *Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat* (redacción dada por Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat), y en el art. 42 .3-párrafo segundo de la *Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell* (redacción dada por el art. 89 de la citada Ley 10/2012).

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6 de la misma Ley 10/2005, *“los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat no son vinculantes, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados”*.

CUARTO.- Tramitación. Al tratarse de un **anteproyecto de Ley**, se tiene que estar a lo previsto con carácter general en el Título VI (arts. 127 a 133) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en aquello que constituye normativa básica aplicable a la Administración de la Generalitat según el art. 2 de la misma Ley por haberse dictado al amparo del art. 149.1, apartados 13ª y 18ª de la Constitución, de acuerdo con lo determinado por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24/05/2018) ; y así mismo a lo que se recoge en el art. 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (siempre teniendo en cuenta lo señalado en la Disposición Final Primera de este mismo Decreto).

En este sentido, de acuerdo con los criterios comunes de la Dirección General de la Abogacía de la Generalitat, conviene recordar especialmente que una copia del expediente se debe remitir a la Presidencia y Conselleries en cuyo ámbito pudiera incidir,

para que emitan informe; y que se han de cumplimentar los trámites de participación y audiencia a los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que estime el órgano gestor.

Entre la documentación que se nos ha hecho llegar figura mención de que se han llevado a cabo trámites de información y de participación pública, y copia de informes y alegaciones formulados por diferentes órganos administrativos; así como informe de la Dirección General impulsora del proyecto respecto a la consideración de las alegaciones recibidas como consecuencia de todo lo anterior.

Por otro lado, es preceptivo el dictamen del Consell Jurídic Consultiu en virtud del art. 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de dicha institución.

Por lo demás, en cuanto a la audiencia y participación ciudadana hemos de remitirnos a lo expresado en el informe de la Directora General de la Abogacía de la Generalitat de 10 de diciembre de 2018 -informe jurídico que fue remitido a las Subsecretarías de todas las Conselleries- *“sobre diversas cuestiones relacionadas con la «participación de los ciudadanos» en los procedimientos para la elaboración de anteproyectos de ley y reglamentos instados por la Administración de la Generalitat, que surgen tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”*.

QUINTO.- Otros trámites. Adicionalmente a lo anterior, y como antes ya se ha adelantado, se deberán cumplimentar todos los trámites e incluir los correspondientes documentos que resulten preceptivos en cada caso, de conformidad con las normas sectoriales en vigor aplicables para la tramitación de proyectos de normas.

Así, cabe citar: art. 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, informe de impacto por razón de género; art. 6 apartado 3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, informe de impacto normativo en la

infancia, en la adolescencia y en la familia; art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, informe de adecuación a disponibilidades y escenarios presupuestarios; art. 2, apartados 2 y 3, del Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional, informe de adecuación a la racionalización del sector público; art. 8.1-b de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana, informe del Conseller competente en materia de función pública; art. 42, apartado 1 n), de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, informe en materia de *“transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”* (precepto que quedará sustituido por el equivalente art. 48, apartado 12, de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, a partir de su entrada en vigor de conformidad con su Disposición Final Tercera, que señala que el Consejo Valenciano de Transparencia deberá *“informar preceptivamente sobre los proyectos normativos de la Generalitat en materia de transparencia”*); art. 94 del Decreto 220/2014 de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, en su redacción dada por Decreto 218/2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación del mismo, informe de coordinación informática; art. 4 del Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, informe de la Dirección General competente en materia de coordinación y control de ayudas públicas; arts. 21 y 22 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, informe de huella de los grupos de interés en los procesos de elaboración de anteproyectos de Leyes y de proyectos de Decretos del Consell.

En relación con la concreta solicitud de informe recibida en esta unidad, se ha acompañado documentación relativa a algunos de los trámites mencionados que se han cumplimentado respecto al proyecto normativo que nos ocupa.

SEXO.- También hay que recordar los principios recogidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (principios cuya justificación, según determina expresamente su apartado 1, debe constar de manera específica en el texto de la norma a dictar):

*“Artículo 129. **Principios de buena regulación.***

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a

otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías de Gobierno" del párrafo tercero del número 4 del artículo 129 declarados inconstitucionales y nulos por Sentencia TC (Pleno) 55/2018 de 24 de mayo («B.O.E.» 22 junio).

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa 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.

Artículo 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero) declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de la Sentencia TC (Pleno) 55/2018 de 24 de mayo (B.O.E. 22 junio).

En el texto remitido para informe se han incluido menciones expresas a estos principios.

SÉPTIMO.- Observaciones generales sobre el proyecto. A la vista de su objeto y de su contenido, parece que de lo que trata, más que de fijar mandatos normativos, es de establecer objetivos de la acción de gobierno.

Por ello se estima que no es adecuado dictar una norma con rango formal de Ley, sino que ese contenido sería más propio de un Acuerdo del Consell (arts. 13, 16, 21 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell) y / o de un Decreto del Consell (arts. 24 y 25 de la misma Ley del Consell), por ser éstos los instrumentos dirigidos a marcar los objetivos y las premisas de la acción de éste y de su Administración; de manera que, partiendo de esas premisas, los objetivos perseguidos se pudiesen articular a través de posteriores Decretos del Consell, Órdenes de Conselleries, convocatorias y otorgamientos de subvenciones, premios, becas, etc.

En el mismo sentido puede decirse que si bien al final de la Exposición de Motivos del texto sometido a informe aparecen referencias a los principios -entre ellos a los de necesidad y eficacia- señalados en el art. 129 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (para dar cumplimiento *formal* a su apartado 1), lo cierto es que por las razones apuntadas podría cuestionarse la existencia *sustancial* de la necesidad y de la eficacia del proyecto, puesto que cabría dudar que exista “*una razón de interés general*” que requiera dictar una norma con rango de Ley con este contenido, por cuanto que, a la vista de “*los fines perseguidos*”, ese no parece “*ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución*” como antes se ha apuntado.

OCTAVO.- Observaciones sobre el contenido (concreto) del proyecto. Por lo demás, independientemente y aparte de las observaciones generales anteriores, analizado el texto a informar desde el punto de vista jurídico, se realizan las siguientes observaciones referentes a sugerencias de mejoras o rectificaciones en los sucesivos lugares que se indica:

- Índice. De conformidad con los arts. 2, 8, 9 y 10 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, tendría que incluirse en el índice, al principio, la alusión a la “Exposición de Motivos”.

- Exposición de Motivos, apartado I, párrafo primero. Es incorrecta la alusión al art. 63 apartado 2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Lo correcto sería referirse al art. 62 apartado 3, en su redacción vigente dada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

- Exposición de Motivos, apartado I, párrafo segundo. Convendría que se mencionase que los aspectos a los que aquí el borrador sometido a informe hace referencia vienen recogidos en el art. 8 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su redacción vigente dada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

- Exposición de Motivos. En el texto que se nos ha remitido, dentro de la Exposición de Motivos existen dos apartados numerados como “II”. Por tanto, esto deberá corregirse de manera que el último de ellos aparezca como “III” (art. 12 Decreto 24/2009 del Consell).

- Parte dispositiva (articulado). Se hace una división del articulado en *Títulos*; pero a la vista de los arts. 19 a 24 Decreto 24/2009 del Consell se estima que sería más adecuada una división en *Capítulos*.

- Artículo 4, apartado 1. Establece lo siguiente:

“Artículo 4. Ámbito de la educación para la paz y los derechos humanos.

1. La educación para la paz y los derechos humanos se articula, entre otros medios, a través de la educación para la ciudadanía global, el fomento de los derechos humanos, la contribución a una cultura del desarrollo sostenible y la educación medioambiental, la igualdad de género, la valoración de la diversidad cultural, la igualdad de trato, la no discriminación y la prevención de los delitos de odio, así como la transformación pacífica de conflictos.”

Al respecto se estima que, para tener al menos un cierto contenido de mandato normativo (que debe ser la finalidad de toda norma jurídica), en lugar de decir “*se articula*” debería decirse *se articulará*. Es decir, se tendría que cambiar el tiempo verbal; de manera que, en lugar de indicar una constatación de una situación de hecho, se contenga un mandato normativo (en alguna medida, al menos).

- Artículo 4, apartado 2. Su texto es:

“La educación para la paz y los derechos humanos alcanzará a todos los niveles de la enseñanza, incluidas la educación infantil, primaria, secundaria, la formación profesional y superior, ya sea en el ámbito escolar o extraescolar, tanto en el sector público como en el privado.”

Sobre ello, no debe olvidarse que en esta materia existe normativa específica en materia de educación que determina muy concretamente los contenidos de ésta, por lo que en ese texto se debería introducir algún inciso matizando que eso que indica será siempre de conformidad con lo que establezca la correspondiente normativa aplicable en materia de educación.

- Artículo 4, apartado 3. Establece que:

“La educación y el aprendizaje en materia de paz y derechos humanos también incluye las prácticas de educación no formal que se desarrollan por la diversidad de agentes institucionales y de la sociedad civil, incluyendo la educación popular, las actividades de ocio educativo, la formación continua y las actividades de sensibilización e información dirigidas a la ciudadanía para una mejor comprensión de los derechos humanos”

En el mismo sentido señalado antes, también aquí en lugar de decir “*incluye*” debería decirse *incluirá*, para así tener al menos un cierto contenido de mandato normativo.

- Artículo 4, apartado 4. Recoge lo siguiente:

“Son igualmente relevantes para el fomento de una cultura de la paz y los derechos humanos los aprendizajes adquiridos en contextos de educación informal, como la familia o el grupo de iguales, fundamentales para el afianzamiento de los valores sobre los que se sostiene la cultura de la paz y la no violencia.”

En el mismo sentido ya apuntado antes sobre otros artículos del proyecto, no se incluye aquí ningún mandato normativo, sino una simple constatación de una situación de hecho, por lo que su redacción y su contenido deberían reformularse, o trasladarse a la Exposición de Motivos, o simplemente eliminarse.

- Artículo 11. Tiene la siguiente redacción:

“Artículo 11. Ámbito de la comunicación para la paz.

1. Se reconoce explícitamente la contribución fundamental, informativa, sensibilizadora y educativa, de los medios de difusión y comunicación para

promover una cultura de paz, así como el papel fundamental de los profesionales de la comunicación en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la paz.

2. Se reconoce el papel fundamental que juegan las tecnologías de la información y la comunicación y la inteligencia artificial en la contribución y el fortalecimiento de la cultura de la paz y los derechos humanos, facilitando la participación activa de la ciudadanía en la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos y la erradicación de las desigualdades, y contribuyendo al desarrollo de sociedades más justas, equitativas, solidarias y pacíficas.”

Nuevamente, al igual que se ha dicho anteriormente sobre otros artículos del proyecto, no se incluye aquí ningún mandato normativo, sino una simple constatación de una situación de hecho, por lo también en este caso esa redacción y ese contenido deberían reformularse, o trasladarse a la Exposición de Motivos, o simplemente eliminarse.

- Artículo 12, apartado a). En el texto que se nos ha hecho llegar, este apartado tiene dos párrafos con idéntico contenido; de manera que habrá de subsanarse dicha errata.

Es cuanto se debe informar.

El Abogado de la Generalitat

