

INFORME SOBRE LAS OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE FOMENTO DE LA CULTURA DE LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS REALIZADAS POR LA ABOGACÍA DE LA GENERALITAT.

En fecha 13 de septiembre de 2022 se emitió, por parte de la Abogacía de la Generalitat, informe jurídico sobre el anteproyecto de ley de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos, en el cual se realizan una serie de observaciones, de carácter general y específico, que seguidamente se pasan a considerar.

1. Observaciones generales al anteproyecto de ley

1.1. Inadecuación del contenido al rango de la norma:

En el informe jurídico se realiza la siguiente observación de carácter general: *“ 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”*

Es cierto que el articulado de la Ley establece ámbitos de intervención y líneas generales de actuación, aunque también se recogen en el texto una serie de principios, valores y objetivos de carácter programático, que vienen a definir una perspectiva amplia y compleja del concepto de paz, concretando los medios para su alcance. En consecuencia, cabe subrayar que la propuesta normativa no puede interpretarse meramente como un plan de acción de gobierno; de hecho, el texto normativo propuesto, en su artículo 6, expresa la necesidad de desarrollar un “Plan de Acción para el Fomento de la Cultura de la paz”, que se define como el *“instrumento principal de planificación para el impulso de las actuaciones reflejadas en esta Ley”*. En este sentido, la acción de gobierno, propiamente dicha, deberá concretarse, a través de sus diferentes políticas sectoriales (educativas, sociales, de participación, de juventud, de cooperación, etc) en este futuro Plan de Acción, cuyos *“principios, objetivos y prioridades informarán las actuaciones que impulsen o lleven a cabo las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana”*. Así, puede afirmarse que, si bien el anteproyecto establece ámbitos y líneas generales de acción, la concreción de las medidas y actuaciones específicas para el fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos en las políticas sectoriales de la Generalitat, su articulación en el plano administrativo, así como los mandatos normativos que se deriven de dichas políticas, deberán ser expresados en el futuro Plan de Acción al que se refiere el propio anteproyecto.

En cuanto al rango formal que debe adoptar la norma propuesta, es necesario remitirse a la legislación consolidada ya existente en la materia que se quiere regular, el fomento de la cultura de la paz, tanto a nivel estatal como autonómico. A nivel estatal hay que citar la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, la cual, amparada en el Programa de Acción sobre una Cultura de la Paz, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999, establece una serie de medidas destinadas al ámbito educativo y de la investigación, con el objeto de establecer la cultura de paz y no-violencia en nuestra sociedad. En el ámbito autonómico, destaca la Ley 21/2003, de la Generalitat, de 4 de julio, de fomento de la paz, que en su capítulo II recoge las actuaciones para el fomento de la paz, concreta las actividades que la Administración de la Generalidad y los entes locales, en función de las respectivas competencias, deben promover para fomentar la paz en los distintos ámbitos especificados en la Ley, y en su Capítulo define la naturaleza del Consejo Catalán de Fomento de la Paz como órgano consultivo y de participación de Cataluña para el fomento de la paz, establece sus funciones, determina los representantes que han de integrarlo y remite la concreción de los demás aspectos relativos a su composición, organización y funcionamiento a la regulación reglamentaria posterior. En definitiva, ambos textos normativos, con rango de Ley, concretan, al igual que el anteproyecto objeto de valoración en el



informe jurídico, las líneas de actuación de gobierno para el fomento de la paz y, en el caso del texto de la Generalitat de Cataluña, además, la definición del órgano de coordinación, consulta y participación en la materia regulada, derivando al desarrollo reglamentario posterior los detalles de su funcionamiento y organización, así como la concreción de las medidas específicas para el fomento de la paz.

1.2. Inexistencia de una razón de interés general para dictar la norma e inadecuación instrumental del contenido del anteproyecto para substanciar su necesidad.

En el informe jurídico se argumenta el siguiente razonamiento: *“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”.*

Con fecha 9 de marzo de 2022, a iniciativa de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, se emitió informe sobre la necesidad y oportunidad de la ley de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos, firmado por la Directora General de Cooperación Internacional al Desarrollo, en el cual se hacía constar que el Anteproyecto de Ley justificaba su necesidad y oportunidad en la *“conveniencia de concretar e impulsar el compromiso del conjunto de la sociedad valenciana, a todos los niveles (institucional, social, político y económico) con el fomento de una cultura de la paz y los derechos humanos, tanto en nuestro entorno inmediato como en alineación con los organismos multilaterales”.* Igualmente, se consideraba fundamental concretar, a través de una norma con rango de Ley, *“los principios y valores que han de regir la consolidación de una cultura de la paz, sobre la base del impulso y fomento de los derechos humanos”* y, en este esfuerzo, devenía fundamental *“contar con el conjunto de agentes (institucionales, de la sociedad civil, del sector productivo, del ámbito académico....) para poner en común los instrumentos y acciones que, desde ámbitos diversos, se están llevando a cabo en materia de fomento de una cultura de paz, y profundizar en su articulación, estableciendo instrumentos de coordinación, intercambio de información, evaluación y aprendizaje colectivo”.*

El primero de los argumentos de necesidad y oportunidad de este anteproyecto que se ha indicado (impulsar el compromiso del conjunto de la sociedad valenciana, a todos los niveles (institucional, social, político y económico) con el fomento de una cultura de la paz y los derechos humanos, refleja claramente una razón de interés público que se ha visto recientemente reforzada a la luz de la injusta guerra en Ucrania, y de sus consecuencias para el conjunto de las sociedades de nuestro entorno. Las consecuencias de esta guerra en nuestra sociedad, y de otros muchos conflictos armados que todavía persisten activos en el mundo, refuerzan inequívocamente el interés de una sociedad por afianzar las bases de la cultura de la paz, a la par que su compromiso irrenunciable con la defensa y protección de los derechos humanos como premisa esencial de la construcción de la seguridad y la paz, en la Comunitat Valenciana y en los países que exigen moralmente nuestro compromiso con la paz.

Por otra parte, este anteproyecto de Ley ha contado con la participación de numerosos agentes institucionales y de la sociedad civil organizada, cuya actividad se dirige al fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos, a través de la cual expresan un compromiso colectivo con el fin de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Igualmente ha habido implicación de las 5 universidades públicas valencianas, a través de sus centros e institutos de investigación en materia de paz y derechos humanos. Además, el texto ha sido consultado con las consellerías y departamentos de la Generalitat afectados por la norma, aspecto fundamental si atendemos a la transversalidad de su contenido en políticas públicas diversas, recogiendo aportaciones de gran interés que han sido incorporadas al redactado y que conllevan una clara mejora en el alcance de las medidas propuestas. A través de su participación e implicación en las diferentes fases de redacción del anteproyecto se ha expresado reiteradamente la pertinencia y necesidad de establecer un marco legislativo que impulse el fomento de la paz, establezca los principios y valores que informan las políticas públicas en la materia, concrete los espacios de coordinación,



reconozca el valioso papel desplegado por la diversidad de agentes sociales e institucionales y articule las líneas de actuación necesarias para avanzar hacia sociedades más claramente comprometidas con la paz; así es como, en definitiva, se identifica claramente una demanda social e institucional preexistente, cuyas aspiraciones, que responden a un interés colectivo, tratan de articularse en el anteproyecto de ley de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos objeto del informe, como respuesta al interés del conjunto de la sociedad valenciana.

A la hora de substanciar la necesidad de la Ley propuesta y, de ponderar su contribución al interés general, debe ponerse de manifiesto que el *interés general* es un concepto jurídico, y que en este sentido sus líneas principales derivan del ordeamiento legal y de la dogmática jurídica. Por ello, debe traerse a colación, por un lado, la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que establece en su artículo 8: *“Los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individuales y colectivos, en particular, en la dEclaración Universal de los derechos Humanos; en los Pactos Internacionales de Derechos Cívicos y Políticos i de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en la Convención Europea del Hombre y Libertades Fundamentales, y en la carta Social Europea”*, y por otro lado, el artículo 62.3 del mismo texto legal: *“Los poderes públicos valencianos velarán por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza. Para lograr este objetivo, establecerá programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas y privadas para garantizar la efectividad y eficacia de estas políticas en la Comunitat Valenciana y en el exterior”*.

A estos fundamentos normativos, no pueden pasar desapercibidas las numerosas y reiteradas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como los llamamientos de otros organismos multilaterales, todos los cuales interpelan a los gobiernos estatales y subestatales, a redoblar los esfuerzos para impulsar políticas públicas de fomento de la paz y los derechos humanos. Finalmente, soslayar que el anteproyecto en trámite tiene también como finalidad sustentar las bases para la articulación de estas políticas públicas a todos los niveles de la acción de la administración, todo ello con el necesario concurso de los agentes sociales en su definición y promoción.

2. Observaciones sobre el contenido (concreto) del proyecto.

2.1. Necesidad de reformular el artículo 11

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.”

En el informe jurídico se realiza la siguiente observación sobre el artículo 11: *“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 (que) también en este caso esa redacción y ese contenido deberían reformularse, o trasladarse a la Exposición de Motivos, o simplemente eliminarse”*.

Atendiendo a las observaciones realizadas desde la Abogacía, y con la finalidad de mantener la coherencia del redactado con otros artículos del capítulo II (anteriormente Título II, “Ámbitos de actuación para el



fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos”), se propone el siguiente redactado, dirigido a la definición más concreta del ámbito de intervención del artículo 11:

Artículo 11. Ámbito de la comunicación para la paz.

La comunicación para la paz incluye el conjunto de prácticas informativas y comunicacionales llevadas a cabo por los medios de comunicación, incluyendo las tecnologías de la información y la comunicación y la inteligencia artificial, para la promoción de la cultura de la paz y de los derechos humanos, bajo la comprensión de su papel fundamental, no solo de carácter informativo, sino también sensibilizador y educativo, así como de su relevancia en la conformación de la opinión pública.

Por otra parte, se da traslado al preámbulo de una parte del contenido eliminado de la redacción original del mencionado artículo, en los siguientes términos: *se incorpora un nuevo párrafo (párrafo 10) en el preámbulo, que queda redactado como sigue:*

“A tal fin, deviene fundamental la contribución, informativa, sensibilizadora y educativa, desarrollada por 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. Especial relevancia tienen las tecnologías de la información y la comunicación y la inteligencia artificial en 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 así al desarrollo de sociedades más justas, equitativas, solidarias y pacíficas.”

2.2. Otras observaciones

Por lo demás, el resto de observaciones realizadas en el informe jurídico, relativas al articulado, la sentido del redactado de determinados artículos, la denominación correcta de los apartados o secciones en que se articula el texto propuesto, la corrección de determinadas referencias normativas o la reiteración de contenido, se informa que todas estas observaciones son incorporadas al texto en los términos sugeridos en el informe jurídico.

Se adjunta a este informe el texto modificado del anteproyecto de ley de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos.

La directora general de Cooperación Internacional al Desarrollo

Firmat per Clara De Asís Tirado Museros el
27/09/2022 14:15:33

