

## Informe

Referencia	78 / 2022 ( CI88422022 - PTCQD782022 )
Solicitante	Subsecretaria.
Asunto	Proyecto de <i>Decreto del Consell “por el cual se desarrolla la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana”</i>

Examinada la documentación y la solicitud de informe recibidas 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 *“Proyecto de Decreto del Consell por el cual se desarrolla la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana”*.

El proyecto está integrado formalmente por un índice, un preámbulo (parte expositiva) con diez párrafos, y la parte dispositiva que consta de trece Capítulos que integran un total de cincuenta y siete Artículos y a continuación dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales; todo ello a lo largo de treinta y dos folios en el borrador que se nos ha hecho llegar.

En relación con el contenido material, objeto y ámbito, en su preámbulo (párrafos tercero a séptimo) se expone que

*“La Disposición Final Primera de ...” la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana “... determina que el Consell, como también las consellerías competentes por razón de la materia, tienen que aprobar las disposiciones necesarias para desarrollar y aplicar lo establecido en esta ley, y en los artículos 5.2 y 3; 6.2; 7.3; 12.3 y 30.3, se prevé de manera específica la regulación por vía reglamentaria de materias como el censo de víctimas, los mapas de localización, las actividades dirigidas a la localización, la exhumación, y si procede, la identificación de restos de víctimas desaparecidas durante la guerra y la dictadura; las condiciones y los procedimientos para garantizar que las personas y las entidades afectadas puedan recuperar los restos para identificarlas y trasladarlas, el desarrollo del Banco de datos de ADN, y, finalmente, el funcionamiento del registro de entidades memorialistas de la Comunitat Valenciana así como su procedimiento de inscripción.*

*A la vez, se entiende necesario que en otros ámbitos de la ley, se dicten las reglas que completen la regulación legal y que son necesarias para su aplicación como garantía de los derechos a la verdad, la memoria, la justicia y la no repetición, como es el caso de los preceptos relativos a la dignificación de fosas, puesta en conocimiento de los órganos judiciales por la existencia de indicios de delitos, el derecho de acceso a los documentos sobre memoria democrática, los lugares e itinerarios de la memoria democrática, la investigación, enseñanza y divulgación de la memoria democrática así como el procedimiento para la retirada de los elementos contrarios a la memoria democrática.*

*Además, el texto regula la colaboración del Instituto Valenciano de la Memoria Democrática, los Derechos Humanos y las Libertades Públicas y de la consellería competente en materia de memoria democrática, con las entidades locales al amparo del arte 57 de la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, para que el ejercicio de sus competencias redunde en la ejecución de lo dispuesto en esta ley y en la consecución de sus objetivos y finalidades.*

*Desde una perspectiva formal, el Reglamento se estructura en 57 artículos, distribuidos en 13 capítulos. El capítulo I contiene las disposiciones generales en*



*las cuales se determina el objeto y el ámbito de aplicación, haciendo una mención expresa al reconocimiento de la memoria democrática de las mujeres. El capítulo II regula el Censo de víctimas de la guerra, la dictadura franquista y la transición de la Comunitat Valenciana, con una referencia especial al censo de recién nacidos y menores sustraídos y el capítulo III prevé las disposiciones generales sobre actuaciones de investigación, localización, exhumación e identificación de las víctimas de la guerra, la dictadura y la transición. El capítulo IV se refiere a la elaboración y actualización del Mapa de Fosas de la Comunitat Valenciana y el capítulo V recoge las normas de los diferentes procedimientos dirigidos a la investigación, localización, exhumación, e identificación y contempla la creación de un Registro de víctimas desaparecidas así como la elaboración de un Plan Valenciano de Exhumaciones. El capítulo VI trata de la identificación y el Banco de datos de ADN y el capítulo VII, de la dignificación de las fosas comunes mediante su señalización como Lugares e Itinerarios de la Memoria Democrática de la Comunitat Valenciana, remitiendo en cualquier caso al protocolo de dignificación al que se refiere el artículo 37 de la Ley.*

*El capítulo VIII regula la puesta en conocimiento a las fuerzas y cuerpos de seguridad, la Fiscalía y los órganos judiciales de la existencia de indicios de la comisión de delitos y atención a las víctimas con la creación y regulación de las oficinas de víctimas; el capítulo IX desarrolla los artículos de la ley sobre el movimiento memorialista; el capítulo X aborda la documentación relativa a la memoria democrática Valenciana con la regulación del derecho de acceso a los documentos y archivos y la creación de un Fondo Documental de Memoria Democrática Valenciana; el capítulo XI regula los Lugares e Itinerarios de la memoria democrática valenciana y el contenido de su Catálogo así como la creación de la red de espacios de la memoria democrática valenciana. El capítulo XII desarrolla los preceptos de la ley sobre investigación, enseñanza y divulgación, promoviendo secciones museísticas y en archivos y bibliotecas de la memoria democrática valenciana así como el programa de escuelas con memoria. Finalmente, el capítulo XIII, regula los elementos contrarios a la memoria democrática, define el alcance del Catálogo de vestigios de la guerra y el franquismo y prevé el procedimiento para la retirada voluntaria de los elementos contrarios a la memoria democrática por parte de los Ayuntamientos y en el caso de no retirada, la iniciación de un procedimiento de oficio por la Generalitat así como el destino y custodia de los vestigios retirados.”*

También se refiere al contenido material, objeto y ámbito, su Capítulo I, artículos 1 y 2, en los siguientes términos:

*“CAPÍTULO I.- Disposiciones generales.*

*Artículo 1. Objeto.*



*Este decreto tiene por objeto el desarrollo normativo de la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, en adelante Ley 14/2017, de 10 de noviembre, sobre la creación y la regulación de un censo de víctimas de la guerra, la dictadura franquista y la transición, y otras medidas que garanticen los derechos de las víctimas a la verdad, memoria y la justicia de las víctimas así como para satisfacer el derecho de la sociedad a conocer la verdad de los hechos acontecidos durante la guerra y la dictadura franquista, estableciendo las reglas necesarias para su aplicación.*

*Artículo 2. Ámbito de aplicación.*

*Las administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, aplicarán en el territorio de la Comunitat Valenciana las disposiciones contenidas en este reglamento.*

*A tal efecto, la Generalitat actuará de manera coordinada con los ayuntamientos y las diputaciones Provinciales, así como con la Administración General del Estado y las administraciones de otras comunidades autónomas, de acuerdo con los principios de cooperación, colaboración y coordinación.”*

**SEGUNDO.- Naturaleza.** A la vista del objeto y contenido citado, nos encontramos ante un proyecto de **disposición reglamentaria**.

**TERCERO.- Carácter del presente informe.** Como consecuencia del objeto, contenido y naturaleza mencionados, este informe es **preceptivo** de acuerdo con el art. 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

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 del proyecto.** Se tiene que estar a lo previsto con carácter general en los arts. 128 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) ; en el art. 43 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.

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 -en su caso-, para que emitan informe; que se han de cumplimentar los trámites de participación y audiencia a los ciudadanos, sus organizaciones y asociaciones -en la medida que estime el órgano gestor-; y que habrá de recabarse el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (art. 43.1, apartados *b*, *c*, *f*, de la Ley 5/1983).

Respecto a la regulación procedimental referida para la tramitación, debe destacarse que aquí no nos encontramos en el supuesto del apartado 2 del art. 43 de la Ley 5/1983 del Consell (no se trata de un reglamento meramente organizativo), de manera que no resultará aplicable la excepción de trámites allí prevista.

Por otro lado, en cuanto al apartado 1-f) del mismo art. 43 de la Ley 5/1983 del Consell, referente al dictamen del Consell Jurídic Consultiu, teniendo en cuenta el art. 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de dicha institución, es preceptivo tal dictamen por cuanto este Decreto entra dentro de la categoría de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

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 disposiciones reglamentarias.

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.

**SEXTO.-** 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, deberá 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).*

Al respecto, en el texto remitido para informe se han incluido menciones expresas y específicas a esos principios.



**SÉPTIMO.- Observaciones sobre el contenido del proyecto.** Por lo demás, no se considera que hayan de realizarse observaciones adicionales sobre el texto remitido.

Es cuanto se debe informar.

El Abogado de la Generalitat

J  
M  
C

