



12 de setembre de 2018

El secretari del Govern

---

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei integral de la memòria democràtica de Catalunya.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, determina que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 25 d'abril de 2017, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de Justícia, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei integral de la memòria democràtica de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

## Annex

### Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei integral de la memòria democràtica de Catalunya

#### 1. Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa

Catalunya és un país amb una llarga tradició de reivindicacions democràtiques, entre elles la del dret a la memòria. Tot i així, no té una llei de memòria democràtica global, i d'aquí sorgeix la necessitat de disposar d'un instrument que reguli adequadament aquest àmbit. La primera Moció aprovada al Parlament és la 217/VI, del 27 de març de 2003, la qual va instar a desplegar una actuació interdepartamental centrada en la cerca de persones desaparegudes i va donar lloc a la primera versió del mapa de fosses. Així mateix, Catalunya també és de les primeres comunitats autònomes que recull en el seu Estatut d'autonomia de l'any 2006, en l'article 54, la memòria històrica com a principi rector. La Generalitat de Catalunya és el primer Govern en l'Estat que es dota d'una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, per desplegar les polítiques públiques de la memòria, amb la Llei 13/2007, del 31 d'octubre, del Memorial Democràtic, l'objecte de la qual no cobreix totes les necessitats que precisament es pretenen amb aquesta iniciativa.

Sota el manament estatutari esmentat s'han desenvolupat tres lleis a Catalunya: la ja esmentada Llei 13/2007, del 31 d'octubre, del Memorial Democràtic, la Llei 10/2009, del 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes, i la Llei 11/2017, del 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme. Més enllà d'aquestes lleis, des de l'any 2000 s'han desplegat un seguit de decrets i resolucions per regular diversos aspectes relacionats amb la memòria democràtica, com són les indemnitzacions als ex-presos polítics de la dictadura, la creació del Consorci Memorial dels Espais de la Batalla de l'Ebre (COMEBE) i el Consorci del Museu Memorial de l'Exili (MUME), o l'Ordre IRP/91/2010, de 18 de febrer, per la qual es crea la Xarxa d'Espais de Memòria Democràtica de Catalunya.

Des dels primers anys 2000, doncs, els poders públics catalans han mostrat un compromís amb les polítiques públiques de memòria democràtica. Aquesta diversitat, tant de rangs com de períodes en què s'ha legislat, dificulta una visió integrada de les polítiques de memòria i la seva gestió i limita l'impuls de noves polítiques.

Si considerem les xifres, estem parlant dels aspectes següents:

- Hi ha localitzades a Catalunya 505 fosses comunes de diverses magnituds i repartides pràcticament per tot el territori; es calcula, tot i que es fa difícil de quantificar, que hi deu haver més de 20.000 persones enterrades en aquestes fosses.

- En el Cens de persones desaparegudes que la Generalitat gestiona des de 2003 es compten ara més de 5.500 persones desaparegudes que tenen famílies al darrere que els busquen. Així, i tenint en compte que cada família consta de diverses persones que estan involucrades en la recerca, la repercussió en la societat és considerable.
- Aquests familiars, i altres persones interessades o implicades en la recuperació de la memòria democràtica, s'agrupen en associacions. Algunes d'aquestes associacions tenen una activitat social rellevant, tant en la difusió del Cens i la col·laboració en la recerca de desapareguts com en l'organització d'esdeveniments per donar a conèixer la memòria recent. A Catalunya hi ha avui aproximadament un centenar d'associacions memorialistes actives.
- La Generalitat de Catalunya ha atorgat, des de l'any 2000, més de 39.000 indemnitzacions a persones que han sofert privació de llibertat per motius polítics, gràcies a la publicació de dos decrets que ho han permès. Tot i així, aquests decrets limiten els supòsits d'indemnització i fan que moltes persones que varen estar a la presó durant la Guerra Civil, la dictadura franquista i la primera transició democràtica quedin fora d'aquest dret.

Així, els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa són:

- La limitació en el desplegament de noves polítiques que no estan recollides en el marc normatiu actual, i que impedeixen el reconeixement de drets a la ciutadania. Entre aquestes, destaquem especialment el cas dels nadons robats, que actualment no estan inclosos en cap norma legal vigent, o el de les persones que varen estar privades de llibertat per raons polítiques que no entren en els supòsits actuals.
- La necessitat de coordinar una política pública global d'accés a la informació que faciliti la tasca de recerca de persones desaparegudes. Això inclouria l'accés als arxius i altra documentació dispersa i la possibilitat de publicar relacions de noms i cognoms de persones desaparegudes amb finalitats de recerca i reparació, com a excepció a les previsions de la legislació en matèria de protecció de dades personals.
- La impossibilitat de legislar sobre la simbologia franquista en el territori, tant pel que fa a monuments i manifestacions artístiques en espais públics com a altres mostres del passat feixista com els nomenclàtors dels carrers o l'organització d'actes o la publicació de llibres o altres materials en record o enaltiment de personatges relacionats amb el règim feixista.
- La necessitat d'actualitzar i harmonitzar els estatuts dels organismes públics de memòria (Memorial Democràtic, MUME i COMEBE), tant pel que fa a l'actualització dels objectius i les funcions com pel que fa referència a l'adaptació del seu funcionament a les exigències derivades de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de

racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local ("LRSAL"), doncs amb anterioritat a aquesta norma, els Consorcis com el MUME i el COMEBE es trobaven sotmesos a la Llei de Bases de règim local (Llei 7/1985, de 2 d'abril) però amb la modificació efectuada per la LRSAL es preveu que els Consorcis o Entitats finançades de manera majoritària per l'Administració tinguin la consideració d'Entitats dependents del sector públic.

- La importància de desplegar, juntament amb el Departament d'Ensenyament i els organismes que correspongui, una política educativa que, tot fent memòria dels fets recents de la nostra història, transmeti a les generacions més joves les conseqüències dels conflictes armats, els valors de la pau i del respecte als drets humans i la importància que fets com els que es van viure a Catalunya no es tornin a repetir.
- La necessitat de garantir el compliment dels principis de la justícia transicional promoguts per les Nacions Unides (dret a la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició) en els termes que ho expressa aquest organisme internacional.
- Finalment, la importància d'assegurar una gestió coordinada de les diferents administracions públiques en matèria de memòria democràtica, entenent que és una política transversal que afecta el passat i el futur del país i que, per tant, requereix la participació, en diversos graus i nivells, de tota la societat. En el mateix sentit i atenent la seva afectació transversal, es requereix la previsió dels mecanismes de coordinació i avaluació corresponents entre els diferents departaments de la Generalitat que per una o altra qüestió es vegin afectats per la matèria.

## 2. Els objectius de la iniciativa

Atesos els problemes als quals s'ha fet referència a l'apartat anterior, els objectius de la iniciativa legislativa serien:

- Impulsar una política pública integrada de memòria història, de manera que s'actualitzin i harmonitzin les normes vigents, integrant en una sola llei la normativa reguladora dels ens públics de memòria democràtica i que, alhora es pugui disposar d'un marc normatiu clar que millori la coherència i la transparència de la política.
- Assolir la reparació efectiva de les víctimes i les seves famílies, mitjançant l'ampliació i reconeixements dels seus drets legítims.
- Garantir el compliment dels principis de la justícia transicional promoguts per les Nacions Unides (dret a la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició).
- Assegurar la gestió coordinada de les administracions públiques en matèria de memòria històrica, així com, dintre de l'Administració de la Generalitat, la dels diferents departaments que l'integren i que resulten afectats per l'àmbit d'aplicació de la norma.

### 3. Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries

#### a) Opció de no fer res o mantenir la situació actual

En el supòsit que no s'aprovés l'alternativa proposada, el Govern veuria limitades les capacitats d'actuació en aquest àmbit, amb les afectacions que això comportaria pel reconeixement i garantia dels drets dels afectats, a més d'un incompliment de les recomanacions internacionals relatives a l'aplicació dels principis de justícia transicional esmentats.

#### b) Opció normativa preferida

L'opció normativa que proposem és la de rang de llei, que incorpori nous drets per a les víctimes i les seves famílies, que actualitzi i faciliti nous mecanismes i eines per al desenvolupament de polítiques públiques i harmonitzi i cohesioni el corpus legal existent i contribueixi a garantir l'aplicació dels principis de justícia transicional.

S'ha de tenir en consideració que es varen valorar les opcions de modificar els textos actualment vigents que es refereixen a qüestions relacionades amb la matèria de memòria històrica, com ara, la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic, així com les Lleis 10/2009, de 30 de juny, sobre localització i identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista i la dignificació de les fosses comunes i la Llei 11/2017, de 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme.

No obstant això, l'objecte de les esmentades normes tracten aspectes concrets que, encara que relacionats amb la memòria històrica, no donen respostes a les necessitats que sorgeixen, segons han quedat exposades, i que determinen la conveniència de la iniciativa que es proposa.

Per una altra banda, la necessitat d'una única norma que integri tota la matèria deriva de l'existència d'altres normes amb diferents rangs i que, atenent l'època en què varen ser aprovades, determinen la seva manca d'idoneïtat per respondre a les necessitats actualment existents.

### 4. La necessitat i l'oportunitat de l'aprovació de la norma, si ja es disposa d'una alternativa normativa preferida. Amb aquesta finalitat, cal analitzar de forma preliminar els impactes més rellevants:

4.1. Valorar si l'adopció d'aquesta alternativa tindria una incidència significativa des de les perspectives següents

a) Impacte sobre l'Administració de la Generalitat (l'organització, el personal i el pressupost).

D'entrada, la Generalitat de Catalunya ja té atribuïdes competències en matèria de memòria, concretament en l'article 54 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006, que defineix la memòria històrica com a principi rector. En aplicació d'aquesta norma, la Generalitat ha creat una estructura que actualment està emmarcada dins del Departament de Justícia, amb la Direcció General de Memòria Democràtica, i les entitats adscrites: el Memorial Democràtic, el Consorci del Museu Memorial de l'Exili (MUME) i el Consorci Memorial dels Espais de la Batalla de l'Ebre (COMEBE), el personal que ja té assignat i el pressupost previst. Aquesta estructura i aquest pressupost es corresponen amb el marc legal actual; amb la llei que proposem, i en funció de les polítiques a aplicar, s'haurà de sospesar si és procedent el redimensionament tant pel que fa al personal com al pressupost assignat.

Així mateix, i atès que la qüestió a regular té una afectació transversal, són diversos els departaments que, per les seves competències, es veuran afectats per la norma i per tant determinarà que es puguin prendre mesures al respecte.

b) Impacte sobre les administracions locals (l'organització, el personal i el pressupost) i, en particular, sobre el règim especial del municipi de Barcelona.

Les administracions locals tenen actualment un paper important, però voluntari, en el desenvolupament de les polítiques de memòria, ja que participen, si així ho consideren oportú, en el desplegament de la Xarxa d'Espais de Memòria en tot el territori, en la retirada de la simbologia franquista i en l'organització i la difusió d'actes d'homenatge i foment de la memòria, entre altres accions. A banda, hi ha ajuntaments implicats de manera directa en la constitució dels organismes i consorcis vinculats a la Direcció General de Memòria Democràtica (MUME i COMEBE).

La nova llei, doncs, haurà de definir el marc competencial del Govern de la Generalitat i també de les administracions locals en matèria de memòria democràtica. La definició d'aquest marc competencial s'haurà de dur a terme en coordinació amb el departament competent en matèria d'administració local.

No té cap impacte específic sobre el règim especial del municipi de Barcelona, més enllà del que s'ha dit als paràgrafs anteriors pel cas de les administracions locals.

c) Impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa, i des de la perspectiva de la simplificació i la reducció de càrregues administratives per a les empreses i la ciutadania.

L'impacte de la llei de memòria proposada és bàsicament de tipus social i de drets individuals i col·lectius: el dret de les persones i els pobles a conèixer la seva història.

En aquest punt s'ha de considerar que, atès que al llarg dels anys, la invisibilitat i l'absència de les dones a la Història ha estat una constant, i la seva participació en la construcció de la societat democràtica ha estat minimitzada i estereotipada, s'ha de tenir en consideració l'impacte social d'aquesta llei concretament en el col·lectiu de les dones, amb l'objecte d'incorporar la perspectiva de gènere i de les dones per recuperar la condició de subjecte actiu de les dones i la seva participació en el procés de formació de la societat.

Des del punt de vista de la simplificació o reducció de càrregues administratives per a les empreses i la ciutadania no se'n considera cap impacte.

d) Impacte sobre l'ordenament jurídic vigent, i des de la perspectiva de la simplificació normativa (normativa que resultaria modificada o derogada).

En aquest sentit, l'aprovació d'aquesta llei i del reglament de desplegament posterior, si escau, simplificaria el tractament jurídic de les polítiques de memòria democràtica a Catalunya.

La normativa de rang divers, doncs, que per l'aprovació d'aquesta llei es preveu que quedaria modificada o derogada, és la següent:

- El Decret 288/2000, de 31 d'agost, pel qual s'estableixen els requisits per regular les indemnitzacions de les persones incloses en els supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia, i excloses dels beneficis de la disposició addicional divuitena dels pressupostos generals de l'Estat per als períodes 1990 i 1992.

- El Decret 330/2002, de 3 de desembre, pel qual es regulen les compensacions econòmiques de les persones menors de 65 anys el 31 de desembre de 2000 que van patir privació de llibertat i que es troben incloses en els supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia.

- Els Estatuts del Consorci Memorial dels Espais de la Batalla de l'Ebre, aprovats per Acord del Govern de 10 de desembre de 2002, i publicats al DOGC mitjançant la Resolució PRE/950/2003, de 3 d'abril (avui modificats i transformats en entitat de dret públic adscrita a la Generalitat de Catalunya).

- La Llei 13/2007, de 31 d'octubre, de creació del Memorial Democràtic (com a entitat de dret públic dotada de personalitat jurídica pròpia i finançada íntegrament per la Generalitat de Catalunya).

- Els Estatuts del Consorci del Museu Memorial de l'Exili, aprovats per l'Acord de GOV/122/2008, de 25 de juny (avui modificats i transformats en entitat de dret públic adscrita a la Generalitat de Catalunya).

- La Llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes ("Llei de fosses").

- L'Ordre IRP/91/2010, de 18 de febrer, de creació de la Xarxa d'Espais de Memòria Democràtica de Catalunya.

- El Decret 111/2010, de 31 d'agost, pel qual es desenvolupa reglamentàriament la Llei 10/2009, de 30 de juny.

- La Resolució IRP/4072/2010, de 15 de desembre, per la qual s'aproven els protocols d'aplicació a les actuacions previstes en la Llei 10/2009, de 30 de juny, i en el Decret 111/2010, de 31 d'agost.

- La Llei 11/2017, de 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme (que anul·la els consells de guerra duts a terme durant la dictadura franquista).

4.2 Identificar i valorar els principals impactes econòmics, socials i ambientals que es preveu que generi aquesta opció (excepte els analitzats a l'apartat 4.1).

Les polítiques de memòria de la Generalitat de Catalunya, més enllà de l'aprovació d'una nova llei, hauran de tenir, si es vol complir amb els compromisos explicitats en el Pla d'obertura de fosses, el Programa d'identificació genètica, la Xarxa d'Espais de Memòria i altres polítiques, un increment en el pressupost assignat actualment.

Cal deixar constància que, des de l'any 2011 fins al 2016, les dotacions pressupostàries destinades a memòria democràtica van patir una reducció molt considerable, amb un impacte negatiu i de retrocés en l'aplicació d'aquestes polítiques, fins al punt que alguns dels programes, com el d'obertura de fosses, van quedar reduïts al mínim.

Convé afegir que el Govern de l'Estat, des del 2011, no ha destinat cap partida dels pressupostos generals de l'Estat per al desenvolupament de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la guerra civil i la dictadura.



Un cop aclarits aquests antecedents pressupostaris, els principals impactes econòmics, socials i ambientals que es preveuen són:

- Amb l'aprovació de la Llei, i en funció dels nous drets ciutadans que s'hi recullin, caldrà preveure un increment en el pressupost dedicat a les polítiques de memòria. Un exemple molt clar és que a la nova Llei es proposa l'ampliació del concepte de *víctima*, que pot comportar el reconeixement de nous drets, per exemple, en el cas dels nadons robats, amb una xifra que avui no està encara quantificada, o en el del col·lectiu LGTBI durant la dictadura franquista, i també en la reivindicació expressada fa molts anys dels exiliats refugiats en camps francesos que no tenen cap suport ni reconeixement efectiu, a diferència de les persones que van estar empresonades a Catalunya.

- L'impacte social de l'aplicació d'aquesta Llei és molt rellevant:

- A Catalunya es calcula que hi ha aproximadament 20.000 persones sense identificar en fosses.
  - A data d'avui gairebé 6.000 familiars s'han inscrit al Cens de persones desaparegudes, amb un abast superior de persones atès que afecta famílies senceres.
  - No hi ha dades exactes sobre bebès robats.
  - No hi ha dades exactes dels exiliats/refugiats en camps francesos.
  - No hi ha dades exactes de les persones LGTBI víctimes durant el franquisme.
- No es preveu que tingui impacte ambiental.

#### 4.3 Indicar les raons per les quals és l'alternativa preferida de les opcions possibles

Sense perjudici de l'avaluació d'impacte normatiu *ex ante* aprofundida que es durà a terme en una fase més avançada, en la qual s'aportarà evidència sobre els aspectes indicats, s'estima que la iniciativa legislativa proposada és la millor. Aquesta alternativa es considera viable per solucionar els problemes detectats i la més adequada per abordar els nous objectius fixats per a les polítiques de memòria. A més, entenem que afavorirà la transparència de cara a la ciutadania, la simplificació normativa i la coherència global d'aquestes polítiques.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma o, si escau, la justificació de l'excepció o les excepcions legalment previstes

Es considera procedent sotmetre la iniciativa a consulta pública prèvia, atès el grau d'afectació que l'adopció de l'opció preferida pot tenir sobre els drets de les víctimes i els familiars, així com sobre les entitats memorialistes i la ciutadania en general.

Atesa la rellevància social i política de la iniciativa es proposa un termini de consulta de 30 dies.