

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA
DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA DE EUSKADI

-Tramitagune – DNCG_LEY_3655/19_55

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título 7I Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, pretende establecer la regulación de las políticas públicas para la Memoria Histórica y democrática de Euskadi, al amparo de lo dispuesto en los artículos 9 y 10.39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, con el fin de promover la reparación moral y la recuperación de la memoria personal y familiar de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, o de creencia religiosa, durante la guerra civil y la dictadura, y el fomento de los valores y principios democráticos, facilitando el conocimiento de los hechos y circunstancias acaecidos en el período que abarca, la guerra civil, la dictadura franquista y la transición a la democracia hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Euskadi.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@ej-gv.es





Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la presente iniciativa responde a la necesidad de integrar, en mayor medida, las actuaciones que en el ámbito de la memoria histórica y democrática ya se llevan acometiendo actualmente en la CAPV y que cubrirían la mayor parte de las medidas que se desarrollan en el anteproyecto, si bien recoge determinadas novedades, relacionándose las más destacadas en la memoria económica que lo acompaña.

Procede en este punto traer a colación lo señalado en la citada memoria económica, respecto al origen de la propuesta que nos ocupa: *“La ley de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos (en adelante Gogora) permitió configurar el sujeto institucional y sus competencias para el impulso estructural de las políticas de memoria. Sin embargo, el 15 de febrero de 2018 en debate parlamentario en Pleno sobre la iniciativa 11-3305-PNL: “Proposición no de ley 10/2018, sobre los instrumentos de las políticas públicas de memoria histórica en su proyección al futuro”, se acordó la enmienda de transacción a la Proposición No de Ley con voto favorable de los grupos parlamentarios Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos, Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak, Euskal Herria Bildu y Elkarrekin Podemos. De ese modo, el Parlamento Vasco solicitó a Gogora la elaboración de un informe que, sobre la base de lo realizado hasta la fecha, identificase las necesidades que las políticas públicas de memoria histórica pudieran presentar y que contase con el más amplio consenso posible en el seno de su Consejo de Dirección, así como con la participación de los grupos memorialistas y organizaciones políticas y sindicales históricas de la sociedad civil vasca. El Parlamento Vasco, basándose en dicho informe, acometería, en su caso, una ley vasca de memoria histórica integral. El “Informe sobre políticas públicas de Memoria Histórica en Euskadi” elaborado por personas expertas en memoria histórica e investigadores del CSIC, (...) fue remitido al Parlamento para su conocimiento y a los efectos oportunos. Este informe avaló con claridad la postura, expresada por una buena parte de los partidos políticos y la gran mayoría de las asociaciones históricas y el movimiento memorialista, de la necesidad de construir una estructura legislativa integral para unificar y armonizar las políticas de memoria histórica en Euskadi. Sin embargo, lo que otorga viabilidad y proyección a las políticas públicas de memoria es la presencia de esquemas de financiación estables”.*

Se constata que en la relación de proyectos de ley del Anexo I del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2020, por el que se aprueba el Calendario Legislativo de la XII Legislatura (2020-2024), figura recogido en el punto 27 el proyecto denominado *“Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi”*,



figurando como Departamento promotor el de *Igualdad, Justicia y Políticas Sociales*, estando prevista su aprobación por Consejo de Gobierno en el primer semestre de 2021, y cuya ficha informativa (Anexo II del citado Acuerdo) recoge lo siguiente:

27.— Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi

a. - Denominación: LEY DE MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA DE EUSKADI.

b. - Objeto principal de la regulación:

Regulación de las políticas públicas para la Memoria Histórica y Democrática de Euskadi, al amparo de lo dispuesto en los artículos 9 y 10.19 del Estatuto de Autonomía de Euskadi, con el fin de promover la reparación moral y la recuperación de la memoria personal y familiar de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, o de creencia religiosa, durante la guerra civil y la dictadura, y el fomento de los valores y principios democráticos, facilitando el conocimiento de los hechos y circunstancias acaecidos en el periodo que abarca, la guerra civil la dictadura franquista y la transición a la democracia hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Euskadi.

c. - Otros objetivos:

- *El derecho de la verdad*
- *El derecho a la Justicia*
- *Derecho de reconocimiento y reparación*
- *Divulgación y Educación*
- *Búsqueda de desaparecidos y su identificación*
- *Lugares e itinerarios de la Memoria*
- *Elementos contrarios a la Memorias Históricas*
- *Documentos de la Memoria Histórica*
- *Reconocimiento, Fomento y Participación de las entidades memorialistas*
- *Actuación y organización administrativa*
- *Régimen sancionador*

d. - Sectores sociales implicados:

Instituciones públicas

Entidades del Tercer Sector Social

Población en general

e. - Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de ley:

- *Primer semestre de 2021.*



Por otro lado, como antecedente de planificación presupuestaria, consultada la memoria de objetivos presupuestarios correspondiente al ejercicio 2021, en el programa 4622 Instituto de la Memoria, la Convivencia y DDHH, y en relación a la propuesta en estudio, se indica que *“El Instituto desarrollará su actividad en consonancia con las funciones encomendadas en la Ley 4/2014, de 27 de diciembre, que marca como función principal la coordinación de la política pública relativa a la memoria. Así como que el reflejo presupuestario de esta misión para 2021 se plasmará, entre otros ejes de gasto principal, en la Gestión del impulso y aprobación de la Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi, describiendo el siguiente objetivo presupuestario:*

1. LEY DE MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA DE EUSKADI

Aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno.

Número de actuaciones:1

Se recuerda que, una vez publicada la nueva Ley proyectada, deben consignarse, periódicamente, en los Presupuestos Generales correspondientes, los objetivos, indicadores y acciones, con sus respectivas magnitudes, que permitan evaluar correctamente la eficacia y eficiencia de las medidas previstas en dicha Ley que se vayan implantando, por si fuera necesario un replanteamiento de la misma.

En el expresado contexto, al objeto de dar cumplimiento al citado compromiso y previsión, se ha incoado el oportuno expediente, habiéndose remitido a esta Oficina, por la instancia proponente, para la sustanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación correspondiente, entre la que figuran, además del texto del anteproyecto, los respectivos Decretos del Lehendakari, de inicio y aprobación previa del proyecto (el organismo estaba entonces adscrito a Lehendakaritza), Informe Jurídico relativo al proyecto, Memoria Económica, Informe de impacto en la empresa, Informes de Emakunde, Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, DACIMA, Comisión de Gobiernos Locales, EUDEL, Informe del Centro de Patrimonio Cultura Vasco de la Dirección de Patrimonio Cultural, así como diversa documentación relativa a los trámites de consulta pública y alegaciones por parte de las diversas instancias que han participado en el proceso de elaboración de esta norma, e informe de respuesta a las alegaciones recibidas. Consta también en el expediente Informe de la Dirección de Presupuestos relativo a la ley propuesta (*cuyo contenido se incorpora en el presente informe*).

Se echa en falta, en cualquier caso, la participación del Departamento de Educación en el proceso de elaboración de este anteproyecto, en particular, respecto de lo previsto en su artículo 14 *“Gogora, en colaboración con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, ofrecerá herramientas didácticas para la inserción de*

la Memoria Histórica al currículum educativo vasco garantizando los procesos de elaboración de las mismas, basadas en el rigor histórico, la pluralidad y la perspectiva de género”, y en la medida que tal previsión pueda afectar a aspectos relativos al currículum educativo.

Por otro lado, dado que no consta en el expediente la participación del CESV, se somete a reflexión a oportunidad o conveniencia de recabar informe de dicho órgano en relación con la ley propuesta.

En el anteproyecto de Ley en estudio observamos que se introducen algunas disposiciones que afectan, a nuestro entender, a la materia de protección de datos de carácter personal (i.e. las relativas al Banco de ADN, las de la Base de datos de víctimas...etc.) Consideramos que debería efectuarse consulta al respecto a la Agencia Vasca de Protección de Datos, conforme a lo previsto en el artículo 17.1.n) y a) de la Ley 2/2004, de 25 de febrero de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, a fin de asegurarse de que las previsiones son conforme a derecho.

Finalmente, procede hacer notar que, a la fecha, se está tramitando una nueva Ley sobre la materia, denominada de memoria democrática, aprobada por Consejo de Ministros el 15 de septiembre de 2020, que contempla la derogación de la vigente ley estatal de memoria histórica 52/2007, de 26 de diciembre, y cuyo contenido, visto el proyecto inicialmente aprobado, incidiría en el anteproyecto de Ley que nos ocupa, (en sus contenidos y en sus menciones a la vigente en su exposición de motivos y en el articulado), circunstancia que deberá tenerse en cuenta en la regulación final de los contenidos del anteproyecto.

Si bien es cierto que en el expediente consta una memoria en relación con la valoración de las alegaciones recibidas e informes realizados por las diversas instancias que han participado, hasta el momento, en la tramitación del anteproyecto, ha de recordarse que, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, en el expediente debe constar una memoria sucinta de todos los trámites practicados previos a su aprobación, su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo. Se justificarán con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte.

III ANÁLISIS

A) Consideraciones previas en relación a la incidencia económica del anteproyecto.

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, obliga en su artículo 57 a que los proyectos de ley vayan acompañados de un estudio sobre el posible gravamen presupuestario que la regulación suponga.

De conformidad con lo exigido en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, *“en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general”*.

Por lo que respecta, de forma específica, a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del *Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

B) Del procedimiento



1. Sin perjuicio de lo observado en el apartado anterior en relación a ciertos trámites, consideramos que la documentación remitida se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 41 y ss del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, subrayando que el referido control abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

2. En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico*).

C) Del texto y contenido

1. De la documentación examinada, se desprende que en el texto presentado han sido tomadas en consideración y en parte atendidas las alegaciones formuladas por las entidades partícipes en el proceso de elaboración, a la par que se recogen las razones del rechazo de las restantes en la memoria resumen del procedimiento que obra el expediente [*exigencia del art. 102. de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre*].

2. El texto del anteproyecto de Ley que se informa consta de una parte expositiva, 45 artículos, 2 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, y aborda, en 12 capítulos sucesivos: las disposiciones generales; derecho a la verdad; derecho a la justicia; derecho de



reconocimiento y reparación; divulgación y educación; medidas para la búsqueda de personas desaparecidas y su identificación; lugares, espacios e itinerarios de la memoria de Euskadi; elementos contrarios a la memoria histórica; documentos de la memoria histórica de Euskadi; reconocimiento, fomento y participación de las entidades memorialistas; actuación y organización administrativa; régimen sancionador.

3. En relación con el texto presentado, y en lo que interesa al presente informe, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

C.1) Aspectos organizativos e incidencia económico presupuestaria en la Administración General e Institucional.

Aspectos organizativos

1. En el artículo 5.1 del anteproyecto de Ley se contempla que: *“1.-El Gobierno Vasco, a través de Gogora, impulsará la investigación para elaborar un “Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en Euskadi durante la guerra civil y el franquismo, entre 1936-1978”, 2.- “cuyos resultados se pondrán a disposición pública en una base de datos. En esta base de datos se incorporarán las personas con vecindad administrativa, así como las personas que en el momento de acaecer los hechos objeto de esta ley, hubieran sufrido la vulneración de derechos fundamentales en Euskadi. 3.-La base de datos será pública respecto de aquellas víctimas que expresen su consentimiento y respecto de aquellas otras que hayan fallecido o desaparecido”. Finalmente, el precepto señala que “4.-En la base se anotarán, entre otras informaciones, la causa del fallecimiento o la desaparición de cada persona, el lugar, las circunstancias y la fecha de la represión padecida, acorde con lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal”.*

Se somete a reflexión que el título del artículo 5, por su contenido, se refiera a esta Base de datos, que es la que regula parcialmente, y no al informe que alimentará la base de datos..., de cara a resultar más clarificador para el destinatario de la norma.

Desconocemos la naturaleza jurídica de la Base de datos que tampoco se crea directamente en el Anteproyecto de Ley, sino que se formula en futuro. No se configura, expresamente, como un registro o censo.

Entendemos que la información que ofrezca al público, se alimentará, no sólo de las indagaciones administrativas (*de oficio*), sino también a *instancia de parte*, si bien no se indica claramente.



Tampoco se señalan con claridad todos los contenidos que se anotarán en la misma pues se relacionan en un enunciado abierto “*entre otras informaciones*” (apartado cuarto), pero sin remitirse a un desarrollo reglamentario de la referida Base de datos, que complete su regulación y que entendemos necesaria, en todo caso, salvo que se proceda a regularla por completo, en la Ley.

En el apartado tercero se señala que “*la base de datos será pública respecto de aquellas víctimas que expresen su consentimiento y respecto de aquellas otras que hayan fallecido o desaparecido*”, de lo que parece desprenderse que no se contará con el consentimiento de los familiares de la persona fallecida o desaparecida para hacer públicos sus datos. Si bien en el apartado cuarto del referido artículo se introduce la salvedad de que “*las anotaciones se efectuarán (...) acorde con lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal*”, insistimos en la pertinencia de trasladar a la AVPD el anteproyecto de Ley, para asegurarse el acomodo de la regulación propuesta para esta Base de datos, a la normativa de protección de datos de carácter personal.

En el apartado cuarto, se indica que en la base de datos *se incorporarán las personas con vecindad administrativa*, sin mayor precisión. Entendemos que lo que se pretende es que integren, asimismo, la Base, los datos de personas con vecindad administrativa en la CAE, en algún momento previo, pero fallecidas o represaliadas o desaparecidas fuera del territorio de la CAE, como se establece en otras normas de memoria histórica... Convendría, a nuestro entender, expresarlo así, de forma más clara.

Respecto al impacto presupuestario de las citadas previsiones, no se recoge en la memoria económica referencia a los medios personales ni materiales (incluida la posible aplicación informática y su mantenimiento) necesarios para su correcto funcionamiento, ni se estima el gasto que probablemente conllevarán las investigaciones para elaborar el informe base cuyos resultados alimentarán la referida base de datos, por lo que procede completar la memoria económica, en este sentido. Consultados los Presupuestos de Gogora para 2021 encontramos consignada una subvención nominativa a la UPV (programa 4622, CACsc 41801, partida 001) para “*desarrollo informe base sobre vulneración de derechos humanos en el período 1936-1978*” con un crédito de pago 145.125€, pero no se facilita este dato en el expediente.

Finalmente, poner de manifiesto que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País



Vasco, constituye el hecho imponible de la tasa por servicios administrativos, la prestación por los Departamentos de la Administración General y sus organismos autónomos de los siguientes servicios administrativos: (...) a) Expedición de copias auténticas, autenticadas y compulsadas” y “c) Inscripción en registros y censos oficiales”. Y gozarán de exención de esta tasa: (...) “Las inscripciones en los distintos registros y censos oficiales, excepto en el Registro de la Propiedad Intelectual y en aquellos otros registros y censos oficiales para los que se regule una tasa específica por su inscripción”.

2. El artículo 13.1 dispone que por parte de Gogora se impulsará, entre otras medidas, la creación y consolidación del Centro Documental y Biblioteca de Gogora, la creación y difusión del fondo audiovisual y documental y el desarrollo del proyecto expositivo de Gogora. Por su parte, el artículo 32 dispone que Gogora constituirá en su seno un Centro Documental de la Memoria Histórica que registrará todas las instituciones y organismos productores de los documentos susceptibles de ser conocidos e investigados en el ámbito de la Memoria Histórica de Euskadi.

Se observa en el presupuesto de Gogora para 2021, la consignación de dos partidas presupuestarias de gasto (prog. 4622, CACsc 238.99, partidas 002 y 005) destinadas respectivamente a la Consolidación del centro de documentación (con un crédito de pago de 15.000€) y al Fondo audiovisual (con un crédito de pago para 2021 de 30.760€ y de compromiso para 2022 por 0,03M€), aunque las mismas no se identifican en la memoria económica que acompaña al anteproyecto, ni se ofrece detalle adicional sobre el concreto gasto que soportan.

3. En el artículo 19.1 se prevé que Gogora establecerá y gestionará un sistema de banco de datos de ADN, en los siguientes términos: “1. La recogida de muestras genéticas de los restos óseos procedentes de las exhumaciones se realizarán conforme a las directrices del protocolo referido en el artículo 15.3. A estos efectos, Gogora establecerá y gestionará un sistema de banco de datos de ADN, en el que se registrarán tanto los datos de los restos óseos exhumados como el de personas voluntarias que, tras su acreditación como familiares de víctimas, soliciten que les sean tomadas muestras para secuenciar su ADN y poderlo comparar con las muestras almacenadas. 2. La Administración vasca promoverá la colaboración con la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, para garantizar la disposición de los medios más adecuados y avanzados en esta materia”.

De la lectura del precepto parece desprenderse que el Banco se creará en un futuro, que la Ley no lo crea. Sin embargo, consultadas las previsiones de gasto de los

presupuestos de Gogora, encontramos que desde el ejercicio 2018, en las sucesivas leyes de presupuestos de la CAPV, se han presupuestado partidas en el estado de gastos, en concepto de Banco ADN, con los siguientes conceptos e importes:

2021:

42 4622 00 41801 003 .-Desarrollo y custodia del Banco de ADN. -12.000 €

2020:

42 4622 00 23899 006. Ampliación banco ADN familiares. -22.000€

2018 y prórroga 2019:

42 4622 00 23899 007 Ampliación banco ADN familiares. -21.780€

Urge, pues, una regulación del mismo, que posibilite asimismo, el intercambio de datos entre los Bancos del Estado y de otras CCAA, con las garantías jurídicas necesarias. La AVPD debería, también, conocer la propuesta de regulación y tener ocasión de pronunciarse sobre la misma. Entendemos que la regulación debería contemplar también el órgano responsable y su organización y funcionamiento.

En el apartado 1 del artículo 19 en relación al artículo 15.3 del anteproyecto, se hace una referencia indirecta al artículo 12.1 de la vigente Ley estatal de memoria histórica 52/2007, de 26 de diciembre, cuya derogación se contempla en el proyecto de ley sobre la materia que se está tramitando, por lo que deberá tenerse en cuenta, si finalmente es derogada, la regulación que contemple al respecto, la nueva Ley.

Hacer notar que la expresión “*personas voluntarias*” podría sustituirse por otra, que refleje mejor que la aportación de muestras biológicas por parte de los familiares para la obtención de perfiles de ADN, será en todo caso voluntaria.

Finalmente indicar que aunque la memoria económica remitida no aporta datos cuantitativos sobre el potencial gasto vinculado a este concepto, examinados los estados presupuestarios de Gogora para 2021, se constata, como ya se ha visto, que existe una partida subvencional denominada “*Desarrollo y custodia del Banco de ADN*” con un crédito de 12.000€ en el Programa 4622 CACsc 41801 (a la UPV/EHU), partida 003, como ya hemos señalado con anterioridad.

4. El artículo 23.5 dispone que se creará un Catálogo de Lugares, Espacios e Itinerarios de la Memoria, como “*instrumento de publicidad y control, cuya organización y procedimiento de inscripción, así como el régimen de protección y conservación de los mismos, se desarrollarán reglamentariamente*”. No se recogen

en el precepto más precisiones sobre el órgano responsable de la gestión y mantenimiento de dicho Catálogo, por lo que se recomienda determinar en dicho artículo a quien corresponderá tal función, dado, además, que esta previsión constituye una de las principales novedades del anteproyecto, según expresa la memoria económica remitida, pues hasta el momento no se habrían establecido, con carácter general, obligaciones para los titulares de dichos lugares. Ello sin perjuicio de que su creación, régimen de inscripción, protección y conservación se desarrollen reglamentariamente (como así hace la Disposición Adicional segunda, que demanda su creación por Decreto en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley).

5. En el artículo 35 se crea el Registro de Entidades de la Memoria Histórica del País Vasco, de carácter público, dependiente de Gogora, en el que “se *deberán*” inscribir las entidades memorialistas de Euskadi, entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines estatutarios la recuperación de la Memoria Histórica de Euskadi, su sede social o al menos una delegación, en la CAPV y actúen en dicho territorio. Se aconseja sustituir la expresión “deberán” por la de “podrán”, en el entendimiento de que la inscripción en tal registro no resulta de carácter obligatorio.

La memoria económica del anteproyecto no se pronuncia sobre eventuales recursos adicionales derivados de la llevanza del citado Registro.

Reiterar aquí, por otro lado, lo ya expuesto en el punto 1 anterior sobre las actuaciones que constituyen el hecho imponible de la prestación de servicios administrativos y sus exenciones.

6. En el artículo 36 se crea la Comisión Asesora de Entidades de Memoria Histórica del País Vasco, adscrita a Gogora, como órgano colegiado consultivo y de participación de las entidades memorialistas que operen en Euskadi, disponiendo que *será la Dirección de Gogora* quien determine los mecanismos de inscripción y participación de las entidades memorialistas en el órgano consultivo. Se aconseja recoger expresamente la composición y funciones básicas de dicho órgano, así como, al menos, derivar a reglamento el régimen de funcionamiento de la Comisión.

Tampoco recoge la memoria económica previsión alguna en relación con eventuales gastos que pudieran derivarse del funcionamiento de dicha Comisión, por lo que cabe deducir que la participación en la misma no devengará compensación económica alguna para sus miembros, prevención ésta que cabría recoger expresamente en el mencionado artículo. En cualquier caso, debería completarse la memoria en este aspecto.



En cuanto a la incidencia que la creación y funcionamiento de los órganos anteriormente relacionados pueda tener en la estructura y organización de la administración general e institucional, la memoria económica se limita a expresar que *“El organismo autónomo tratará de adaptar la estructura de la misma a las exigencias de los contenidos del Anteproyecto. Dicha adaptación consistirá en reordenar los recursos humanos y materiales existentes y realizar, en su caso las modificaciones de puestos de trabajo necesarias. A pesar de ello, no se descarta la posibilidad de incrementar la partida destinada al capítulo I, teniendo en cuenta las nuevas competencias que se adquirirán a la entrada en vigor de la Ley. Teniendo ello en cuenta, de cara a cuantificar los costes del anteproyecto, de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasiona, debemos partir del hecho de que la nueva ley no responde a un nuevo campo de actividad administrativa, ni introduce un nuevo procedimiento distinto de los que ya realiza la administración, porque su aplicación se basa en procedimientos que ya están en marcha y que están sobradamente testados.”*

De lo que parece deducirse, en un primer momento, que el funcionamiento de las mencionadas estructuras no provocará gasto adicional en los estados presupuestarios del organismo de adscripción, por lo que cualquier necesidad que pudiera generarse en razón de los cometidos asignados a tales órganos habría de cubrirse con los recursos, humanos y materiales, con los que ya cuenta dicho Departamento.

No obstante, en la medida en que no se descarta la posibilidad de incrementar la partida destinada a gasto de personal (cap.I), debiera la memoria señalar, siquiera estimativamente, el alcance de los medios personales y materiales que pudieran ser necesarios para los labores derivadas de la gestión de las nuevas estructuras organizativas cuya constitución se presente, explicando si conllevarán o no nueva funcionalidad para el instituto de la que dependerán o si se trata de cometidos que ya se estaban llevando a cabo con las estructuras existentes, y, en su caso, la variación o incremento de actividad previsto, posible coste adicional y fuentes de financiación.

En cualquier caso, en lo que se refiere a los requisitos, condiciones y limitaciones para la creación de nuevas plazas, o modificación de las existentes, habrá de recabarse (y estarse a lo señalado en él) informe que emita la Dirección de Función Pública en la tramitación de tales expedientes y, caso de generarse coste adicional, contar con los créditos adecuados y suficientes al efecto, de acuerdo con el régimen presupuestario aplicable a los gastos de personal y, como señala el Informe de la Dirección de Presupuestos, *“en cuanto a la posibilidad de incremento del capítulo 1, de GOGORA, si implicase incremento de la plantilla presupuestaria, deberá cumplir*



con el procedimiento establecido para la creación de puestos en el artículo 13 de la ley de los Presupuestos Generales de la CAE, realizándose las modificaciones presupuestarias oportunas, si ello fuera necesario”.

Subvenciones y ayudas

En el ámbito subvencional, la memoria económica del anteproyecto señala en su punto 7 que *“La disposición normativa que se trata de aprobar no desarrolla nuevos programas subvencionales, por lo que la evaluación del grado de ejecución y cumplimiento de los programas se realizará a través del Plan Estratégico de Subvenciones de Gogora cuatrienal que se revisa anualmente”*, aunque nada añade sobre las posibles variaciones que puedan surgir en dichos programas a raíz de la aprobación de la presente ley, y particularmente, por su novedad, sobre la posibilidad de implantación de un régimen indemnizatorio como el que se menciona en el artículo 12.

Tampoco se identifican en la memoria económica remitida las partidas presupuestarias que soportan actualmente el gasto subvencional en materia de memoria histórica ni se establece la concordancia entre las mismas y las medidas de fomento previstas en la ley propuesta.

Examinado el texto del proyecto desde el prisma de las medidas de fomento previstas en la ley, estimamos oportuno realizar las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, ha de reseñarse una novedad que afecta al régimen subvencional vigente, cual es la previsión del artículo 27, que dispone que *“En los supuestos en que lo permita el ordenamiento jurídico, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco no subvencionará, bonificará o prestará ayudas públicas a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sancionadas por resolución administrativa firme por atentar, alentar o tolerar prácticas en contra de la Memoria Histórica y Democrática de Euskadi, conforme a lo establecido en el Capítulo XII de esta ley.”* Relacionado con ello, en el artículo 43.2 se establece una sanción no pecuniaria, accesoria, que veta el acceso a las ayudas en unos determinados períodos, según la gravedad de la infracción.

Recordar aquí que los requisitos y limitaciones de entrada para el acceso a las subvenciones se encuentran recogidos en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, entre cuyas prohibiciones destaca (art.13.2.h) la de *“Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a éste y otras leyes que así lo establezcan”*.



2. Por otro lado, la norma propuesta establece varias medidas de fomento de carácter subvencional, así:

a) El artículo 5, como ya se ha visto anteriormente, prevé que *“El Gobierno Vasco, a través Gogora, impulsará la investigación para elaborar un “Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en Euskadi durante la guerra civil y el franquismo, entre 1936-1978”*. Constatar aquí que en los Presupuestos de Gogora para 2021 se encuentra consignada una subvención nominativa a la UPV (programa 4622, CACsc 41801, partida 001) para *“desarrollo informe base sobre vulneración de derechos humanos en el período 1936-1978”* con un crédito de pago 145.125€.

b) El artículo 12 se refiere a las medidas de reparación, estableciendo que *“Gogora, deberá analizar, tal y como establece la disposición adicional primera de esta ley, el conjunto de medidas de reparación de carácter económico, dirigidas a las víctimas, y reconocidas tanto en la normativa estatal como en la autonómica, para valorar en el Consejo de Dirección de Gogora la pertinencia y viabilidad de indemnizaciones complementarias y, en su caso, para proceder a su propuesta e implementación.”*, mientras que la Disposición Adicional Primera prevé: *“A propuesta de Gogora, y mediante acuerdo del Consejo de Gobierno se designará una comisión técnica que, en el plazo de un año, desde la entrada en vigor de esta ley, presente un estudio que describa el conjunto de medidas de reparación de carácter económico dirigidas a las víctimas, y reconocidas tanto en la normativa estatal como en la autonómica, y que establezca conclusiones sobre el grado de cobertura alcanzado y déficits subsanables. Este estudio deberá ser remitido al Consejo de Dirección de Gogora para valorar la pertinencia y viabilidad de indemnizaciones complementarias y, en su caso, para proceder a su propuesta e implementación.”*

Así, pues, dependerá de los resultados de tal estudio (para cuya elaboración se establece un plazo de un año) la valoración sobre la viabilidad de las citadas indemnizaciones complementarias y su implementación. Nada avanza la memoria económica sobre las previsiones económicas que se estén barajando sobre tal previsión, aún y cuando se trate de un programa que podrá implementarse o no, y que no genera repercusión presupuestaria inmediata para la Administración.

c) En el artículo 25.5 se dispone que *“Gogora, podrá conceder ayudas destinadas a subvencionar actuaciones desarrolladas por los Ayuntamientos, encaminadas a la retirada de escudos, insignias, placas, bustos u otros elementos de exaltación, personal o colectiva de la sublevación militar, de la guerra civil y de la represión de la dictadura”*,

Aunque la memoria económica del proyecto no ofrece mayor detalle sobre el contenido económico de tal previsión, se constata que en los presupuestos de Gogora para 2021 se ha consignado una concreta partida presupuestaria (programa 4622, CACsc 42201, partida 001) para la financiación de la *convocatoria 2021 de subvenciones para la recuperación de la memoria histórica y retirada simbología franquista*, que cuenta con un crédito de pago para 2021 de 110.000€ y un crédito de compromiso para 2022 de 0,02M€.

d) El artículo 31.2 sobre derecho de acceso a los documentos, prevé que, con el objeto de hacer más accesibles dichos documentos al conjunto de la ciudadanía, y especialmente a las personas encargadas de la investigación histórica, se fomentará la digitalización de los documentos de la Memoria Histórica de Euskadi. Nada se expresa en la memoria económica sobre un eventual gasto adicional derivado de tal actividad de fomento, ni sobre la fuente de su cobertura económica.

e) El artículo 34 prevé que Gogora, con el fin de fomentar el asociacionismo, promoverá, entre otras, las siguientes actuaciones: a) Medidas para la implicación asociativa y la participación ciudadana en programas de Memoria Histórica, y b) Programas de apoyo y ayudas destinadas a entidades incluidas en el Registro de Entidades de Memoria Histórica de Euskadi para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias.

Tampoco cuantifica aquí, la memoria económica remitida, el montante de gasto previsto en tales ayudas, por lo que una vez más acudiremos a los estados presupuestarios de Gogora para el ejercicio 2021, donde es posible identificar la partida “Convocatoria de 2021 de subvenciones en el ámbito de la memoria histórica” (programa 4622, CACsc 45499, partida 002), que cuenta con un crédito de pago de 90.000€ y un crédito de compromiso para 2022, de 0,02M€.

f) Se observa también que en el capítulo IV del presupuesto de Gogora para 2021 se encuentra consignada una partida denominada “*Convocatoria subvenciones realización documentales y libros*” (Prog.4622, CACsc 45200, partida 001) que cuenta con un crédito de 100.000€, que pudiera estar relacionada con la promoción de actividades de divulgación referidas en el artículo 13 del anteproyecto, si bien la memoria económica no identifica tampoco tal partida presupuestaria, ni la conecta con alguna medida concreta del anteproyecto.

g) Se detecta, una última partida en el capítulo IV de los Presupuestos de Gogora para 2021, que la memoria económica ahora remitida no conecta con ninguna medida concreta de las previstas en la ley proyectada, cual es la subvención nominativa

denominada “Sociedad de Ciencias Aranzadi: investigaciones de memoria histórica” (prog. 4622, CACsc 45499, partida 003) consignada con un crédito de 115.000€.

Señalar, por último, que las 3 convocatorias a que se hace referencia en los puntos c), e) y f) anteriores no resultan novedosas, puesto que se trata de programas que ya fueron convocados en el anterior ejercicio 2020.

Otros aspectos con eventual incidencia presupuestaria.

Además de las medidas organizativas y de fomento detectadas en los apartados anteriores, la ley proyectada recoge otros mandatos a la Administración, como puedan ser:

1. A Gogora para la realización del análisis y estudio a que se refieren el art.12 y la D.A. Primera; para las actuaciones relacionadas con la localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas, a que se refiere el artículo 15 a 17; para la realización de un Plan cuatrienal de articulación de las políticas públicas en materia de Memoria Histórica, así como la determinación de recursos financieros para su ejecución, evaluación anual de las actuaciones y elaboración de planes anuales que contemplen los objetivos y prioridades del siguiente ejercicio (art.38); la posibilidad de instrumentar convenios entre Gogora y las *demás entidades* (no precisa a qué entidades se refiere, aunque el artículo 39 viene referido a la colaboración con las entidades locales)... y en general, el art.37 estipula que corresponde a Gogora el impulso de las medidas establecidas en esta ley.

En relación con el mencionado Plan de actuación a cuatro años, el artículo 38 se refiere al mismo en los siguientes términos:

“1. El Consejo de Dirección de Gogora aprobará, al inicio de cada legislatura un Plan cuatrienal que articulará, entre otras, las políticas públicas en materia de Memoria Histórica, así como la determinación de los recursos financieros indicativos para su ejecución. 2. El Plan de Actuación, contendrá medidas específicas destinadas a la gestión, a la investigación y a la divulgación, con su correspondiente temporalización de actuaciones e indicadores para su balance de cumplimiento. 3. Asimismo, Gogora realizará anualmente una evaluación específica de las actuaciones que son objeto de esta ley y elaborará planes anuales que contemplen los objetivos y prioridades para el siguiente ejercicio. El informe anual se elevará al Consejo de Dirección, para su examen, debate y valoración. Así mismo se remitirán para su conocimiento el plan anual y el informe anual al Parlamento Vasco y a la Comisión Asesora de Entidades de Memoria Histórica”.

El plan articulará *“las políticas públicas en materia de memoria histórica”*, *“entre otras”*. Y señala, asimismo, que las medidas a las que hace referencia son *“gestión, investigación y divulgación”*, si bien adolece de cierta imprecisión. Podría entenderse que abarca también las actuaciones de fomento que, como ya se ha examinado en el expediente, resultan unas medidas relevantes para la consecución de los objetivos de la Ley, si bien procede hacer notar que la planificación de las subvenciones debe recogerse por imposición legal (art. 8 LGS) en el Plan estratégico de subvenciones, que Gogora lo tramita, asimismo a cuatro años, por lo que convendría diferenciarlo del mismo o cohesionarlo con él, así como con los objetivos, acciones e indicadores de las memorias presupuestarias anuales, debiendo guardar toda la planificación, la debida coherencia.

Entendemos que, además del informe anual, deberá efectuarse una *evaluación final*, transcurridos los cuatro años. Y si como consecuencia de los informes anuales y finales emitidos no se alcanza el nivel de consecución de los objetivos preestablecidos o el adecuado al nivel de recursos invertidos, procederá un replanteamiento de las medidas (modificándolas, sustituyéndolas por otras, o, en su caso, eliminándolas). En cualquier caso se recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, en su artículo 9.1, compete, asimismo, al Departamento de Economía y Hacienda: *p) Política económica y planificación estratégica del Gobierno, así como evaluación y análisis de programas y políticas públicas*.

Señalar que, si el Plan cuatrienal referido no es de los que deban ser aprobados por Consejo de Gobierno e incluidos en el calendario de planes estratégicos de la legislatura, no se encuentran sujetos, ni cuentan con las garantías del procedimiento estipulado para estos últimos en el mencionado Acuerdo de Consejo de Gobierno (que incluye, los informes previos de la Dirección de Economía y Planificación, Dirección de Presupuestos y OCE, además del de la Dirección de Coordinación).

De la lectura del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15/12/2020 por el que se aprueba la relación de Planes estratégicos del Gobierno para la XII Legislatura y su procedimiento de tramitación se deduce que el mencionado plan no se encuentra entre los planes estratégicos del anexo I de dicho Acuerdo. En todo caso se encontraría recogido en su Anexo Informativo Complementario, que contiene la relación inicial de planes y estrategias sectoriales advirtiendo que *“Las denominaciones de los Planes tienen carácter divulgativo y en algunos casos pudieran no coincidir exactamente con la denominación del Plan que resulte aprobado. Esta*



*relación es meramente indicativa de la actividad planificadora sectorial durante la XII Legislatura. Debe concebirse, por lo tanto, como un catálogo abierto, dinámico y flexible que, en su caso, podrá incorporar nuevos proyectos de planificación, modificar o desestimar otros". En este segundo Anexo figura, entre los proyectos planificadores del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, el denominado *Plan de Actuación de Gogora 2021-2024*.*

Advertir, finalmente, respecto del contenido del plan referido a la *"determinación de los recursos financieros indicativos para su ejecución"* (art.38.1), que el mismo no deja de ser una previsión económica de los recursos que se estimen necesarios vincular en el desarrollo de las medidas que recoge, condicionada siempre a la existencia de crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales de la CAE que se encuentren vigentes en el momento de su materialización.

2. A la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca para la adopción y/o suscripción de convenios sobre los documentos referidos a la Memoria Histórica de Euskadi, a que se refiere el artículo 29.2, y al Gobierno Vasco para el impulso de las medidas necesarias, en colaboración con las administraciones públicas, para la recuperación del patrimonio documental en materia de Memoria Histórica, a que se refiere el artículo 30.

Sobre previsiones como las expuestas en los apartados anteriores, desde el punto de vista económico financiero, no se ofrece mayor detalle en la memoria económica del anteproyecto, la cual se limita a señalar:

"Mediante la elaboración de esta ley se garantizaría la continuidad de las políticas y acciones de memoria histórica ya consolidadas en Euskadi en el proceso de transición hacia un marco legislativo integral. Se trataría por tanto de la herramienta jurídica para dotar de mayor integración, solidez y garantía jurídica a las políticas de memoria en Euskadi. Además, el proceso debería ayudar a corregir los posibles desajustes entre la Ley 4/2014 de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora y los proyectos que dicho instituto ha ido paulatinamente incorporando en sus planes de actuación, y no están específicamente establecidos en la Ley de creación.

En resumen, actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco hay en marcha actuaciones en el ámbito de la memoria histórica y democrática que cubren la mayor parte de medidas que forman parte de los desarrollados en este anteproyecto, no obstante, su grado de integración no es el idóneo y, por lo tanto, el fin es efectivamente el de profundizar sustancialmente en su integración. Además, es



necesario incluir la asignación de los recursos de personal, técnicos y financieros suficientes para cumplir los objetivos marcados en la presente Ley.”

Esta última previsión [*“es necesario incluir la asignación de los recursos de personal, técnicos y financieros suficientes para cumplir los objetivos marcados en la presente Ley”*], unida a la ya mencionada sobre la posibilidad de incremento del cap.I, y a la afirmación final de la memoria sobre que *“No se prevé que la norma proyectada tenga una incidencia económica relevante, dado que muchas de las disposiciones recogidas en la ley ya se llevan a cabo por el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos”*, conllevan un alto grado de indeterminación a los efectos de concluir sobre el verdadero alcance económico de la ley propuesta, y no acaba de cohonestarse además con lo señalado posteriormente en el punto 4 de la memoria:

4.1 Créditos Presupuestarios de pago afectados con indicación de programa, subprograma, capítulo, artículo y concepto:

No tiene incidencia directa ni requiere modificación alguna de los programas presupuestarios actualmente en vigor.

4.2. Créditos Presupuestarios de compromiso afectados con indicación de programa, subprograma, capítulo, artículo y concepto:

No tiene incidencia directa ni requiere modificación alguna de los créditos presupuestarios existentes.

Esta Oficina considera insuficientes los contenidos de la memoria económica del anteproyecto en lo que respecta a la identificación de potenciales focos de gasto adicional que pueda conllevar la puesta en marcha de las medidas previstas en la ley proyectada, así como sus fuentes de financiación presupuestaria (el apartado 5 de la memoria se limita a expresar que *“La disposición propuesta se inserta en el programa 4622 del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, cuyo responsable es el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos y concretamente su Dirección”*, debiendo aquí realizarse un mayor esfuerzo de precisión y concordancia entre sus previsiones referidas a los recursos o gastos en que hayan de incurrirse para su puesta en marcha.

Por último, la memoria no realiza estimación cuantitativa de los ingresos que puedan generarse como consecuencia de la imposición de las sanciones previstas en el artículo 43, por lo que debe completarse la memoria económica también en tal sentido, con indicación de las partidas presupuestarias de imputación de tales ingresos.



El capítulo XII regula el régimen sancionador, por acciones u omisiones que supongan incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley. Las sanciones, de conformidad con lo previsto en el referido artículo 43 del anteproyecto, pueden ser pecuniarias y no pecuniarias.

Las sanciones pecuniarias serán multas, de las siguientes cuantías:

- a) Para infracciones muy graves: multa entre 10.001 a 150.000 euros.*
- b) Para infracciones graves: multa entre 2.001 a 10.000 euros.*
- c) Para infracciones leves: multa entre 200 y 2.000 euros.*

de lo que podría razonablemente algún impacto en los ingresos públicos provenientes de las sanciones, si bien no consta, como decimos, en la documentación a la que ha tenido acceso esta Oficina, estimación al respecto, ni explicación en relación a los importes de las multas. Sí observamos que resultan ser los mismos importes que los consignados en el proyecto ya referido, de Ley estatal de memoria democrática, en tramitación, si bien las conductas tipificadas no son coincidentes.

Llegados a este punto, transcribimos a continuación, en su literal, el contenido del Informe de la Dirección de Presupuestos, de 25/02/2021, a la ley proyectada:

“El Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, define entre las funciones asignadas a la Dirección de Presupuestos, la de emisión de los informes que correspondan en relación con las propuestas normativas, planes, convenios y acuerdos de contenido económico relevante, a fin de evaluar el impacto presupuestario y proponer las medidas de ajuste correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Recibido el documento del anteproyecto de la Ley de Memoria Histórica y Democrática, presentado por el Organismo Autónomo Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos - GOGORA, la Dirección de Presupuestos analiza la Memoria Económica presentada, con el fin de informar sobre la adecuación de la propuesta al ordenamiento económico y a las previsiones presupuestarias recogidas en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.

El apartado 3 de la Memoria Económica de “Cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasiona la entrada en vigor del anteproyecto ley” establece lo siguiente:



- *no se prevé que la norma proyectada tenga una incidencia económica relevante, dado que muchas de las disposiciones recogidas en la ley se llevan a cabo por el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos*
- *el organismo autónomo tratará de adaptar la estructura de la misma a las exigencias de los contenidos del Anteproyecto, dicha adaptación consistirá en reordenar los recursos humanos y materiales existentes y realizar, en su caso, las modificaciones de puestos de trabajo necesarias*
- *no se descarta la posibilidad de incrementar la partida de capítulo 1, teniendo en cuenta las nuevas competencias que se adquirirán a la entrada en vigor de la ley*

En definitiva, la memoria económica presentada por GOGORA, no cuantifica los gastos que se puedan ocasionar con la entrada en vigor del anteproyecto de ley de Memoria Histórica y Democrática, dado que la aplicación de la nueva ley se basa en procedimientos que ya viene desarrollando el organismo autónomo.

En cualquier caso, el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos-GOGORA, para la financiación de los gastos derivados de las actividades a desarrollar por la aplicación de esta ley para el ejercicio 2021, cuenta con un importe 2.093.000 euros, recogidos en el Programa 4622 correspondiente a la Sección 42 - Instituto de la Memoria, la Convivencia y los DDHH, de los Presupuestos Generales de la CAE.

En cuanto a la posibilidad de incremento del capítulo 1, de GOGORA, si implicase incremento de la plantilla presupuestaria, deberá cumplir con el procedimiento establecido para la creación de puestos en el artículo 13 de la ley de los Presupuestos Generales de la CAE, realizándose las modificaciones presupuestarias oportunas, si ello fuera necesario.

Por otra parte, hacer mención a los hipotéticos ingresos por sanciones, que se establecen en el capítulo XII del Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática, y que no han sido cuantificados en la memoria económica que acompaña al Anteproyecto.

CONCLUSIÓN:

En cuanto, los recursos necesarios derivados de la aplicación del Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática, presentado por el Instituto de la Memoria y Derechos Humanos, deberán ajustarse a los créditos presupuestarios que se asignen al Organismo Autónomo en los ejercicios correspondientes, de conformidad con las directrices presupuestarias anuales de elaboración de los presupuestos generales

Finalmente, resulta oportuno realizar la observación de que las previsiones contenidas en la memoria económica del anteproyecto de ley no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos



Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE.”

C.4) Incidencia económica en otras administraciones, los particulares y la economía en general.

En lo que se refiere a la incidencia económica de la entrada en vigor de la ley para otras administraciones, particulares y la economía en general, la memoria económica nada expresa sobre las consecuencias, en términos económicos ni financieros, que la puesta en marcha de las medidas previstas en la ley acarrearía para los Ayuntamientos (tanto desde el punto de vista de los gastos como de los ingresos) y demás entidades locales, Diputaciones Forales, ni para las otras entidades o los particulares afectados por las medidas de la ley. Debe completarse la memoria también en este aspecto del anteproyecto.

En este sentido, la memoria económica se limita a indicar en su apartado 4.3, escuetamente, que *no requiere de fuentes de financiación extrapresupuestarias*.

1. Respecto a la incidencia económica en los Ayuntamientos, procede hacer mención, en primer lugar, a los trámites practicados y el resultado obtenido al amparo de lo dispuesto en el artículo 90 de la LILE, que dispone lo siguiente:

Artículo 90. Funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana.

1.- Cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, la Comisión de Gobiernos Locales deberá emitir informe preceptivo en el que deberá concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local. En el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la presente ley.

Dicho informe deberá ser solicitado por el órgano promotor de la propuesta y emitido en el plazo de quince días a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. Si en la solicitud de remisión se hace constar motivadamente la urgencia del informe, el plazo máximo para su emisión será de ocho días.

2.- Si, constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, este continuará la tramitación del procedimiento normativo en los términos previstos en cada caso.

3.- En el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

4.- De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5.- En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

Se hace preciso señalar que entre los informes a recabar que contempla el Decreto 36/2019, de 26 de noviembre, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de memoria histórica y democrática de Euskadi, se encuentra el Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y lo fundamenta en que se trata *“de un proyecto normativo que afecta específicamente a las competencias propias de los municipios”*.

Consta, efectivamente, el informe de la *Comisión de Gobiernos Locales* respecto al mencionado Anteproyecto, de 3 de marzo de 2021, que concluye lo siguiente:

1ª) El proyecto objeto de estudio atribuye a los municipios funciones que no tienen entidad para considerar que se esté alterando su nivel competencia! definido en el artículo 17 LILE.

2ª) Se trata de funciones de escaso valor, que por su naturaleza no pueden afectar al sistema de financiación local. En consecuencia, no se considera preciso garantizar la suficiencia financiera a que se refiere el artículo 17.3 LILE más allá del régimen de convenios de colaboración y subvenciones que el anteproyecto prevé y por tanto puede no resultar exigible el anexo específico del artículo 18.3 LILE sobre dotación de recursos necesarios para garantizar la suficiencia financiera de los municipios.

3ª) En estos términos, en el apartado 4 de este informe no se proponen modificaciones al texto del anteproyecto más allá de dos correcciones técnicas de escasísima entidad.

2. En cuanto a la incidencia económica de la actuación propuesta, en las Diputaciones Forales (DDFF), encontramos que algunos preceptos del proyecto podrían conllevar algún tipo de impacto económico para las citadas entidades, en particular el artículo 39, que se refiere al *“deber de colaboración”* con Gogora de las entidades locales, para que *“el ejercicio de sus competencias redunde en la ejecución de lo dispuesto en esta Ley y en la consecución de los objetivos y finalidades de la misma”*, y que hace extensible, expresamente, *“a las relaciones con las Administraciones forales de cada uno de los territorios históricos y organismos y entidades de derecho público vinculadas a éstas”*. Esta colaboración se instrumentalizará *a través de convenios de colaboración o acuerdos, en los que se articularán las medidas a adoptar (al) objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, así como, en su caso, contemplar la asistencia técnica y asignaciones económicas necesarias”*. Ya hemos indicado que la memoria económica no efectúa estimación del eventual gasto que pueda conllevar esta colaboración para las DDFF, en cumplimiento de la nueva Ley y sus objetivos.

3. Respecto a los particulares y la economía en general, la memoria económica no efectúa consideración expresa alguna, al respecto.

Apreciamos preceptos que, efectivamente, pueden tener incidencia en los particulares tales como el artículo 23.4 según el cual *“Con carácter general, los*



titulares de bienes declarados Lugares, Espacios e Itinerarios de la Memoria de Euskadi estarán obligadas a garantizar su perdurabilidad, identificación y señalización adecuada. Además, deberán integrar y respetar aquellos valores y normas de actuación que recojan los instrumentos de protección de dichos valores”, por lo que debería procurarse, aunque no se nos oculte su dificultad, una primera aproximación, sin perjuicio de que la DA2ª se remita a un posterior desarrollo reglamentario que creará un catálogo de los referidos Lugares, Espacios e Itinerarios y su régimen jurídico de protección y conservación y regulará las condiciones en que “las personas titulares habrán de garantizar su perdurabilidad, identificación y señalización, así como su régimen de protección, deber de conservarlos, mantenerlos..., permitir su visita...”, en cuyo expediente deberá efectuarse, asimismo, el correspondiente análisis de impacto económico, a fin de justificar que las cargas son proporcionadas y la razonabilidad de las medidas, en este sentido.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, se da traslado del presente informe al ente promotor, a fin de que se incorpore al expediente tramitado.