

MEMORIA ECONÓMICA DEL ANTEPROYECTO LEY DE MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA DE EUSKADI A LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 10.3 DE LA LEY 8/2003, DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

1. FUNDAMENTACIÓN

El control económico-normativo de los anteproyectos de ley y proyectos de disposición normativa con contenido económico de la Comunidad Autónoma de Euskadi es trámite preceptivo previo a su aprobación, conforme a lo establecido en el capítulo IV del Título III del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.a) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía.

El artículo 42.1 del Decreto 464/1995, de 31 de diciembre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi recoge los apartados o aspectos que deben ser contenidos en una memoria económica.

La presente memoria se emite a efectos de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, según el cual en el expediente figurará 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 en la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y también evaluará el coste que pudiera derivarse de su aplicación para otras Administraciones Públicas, los particulares y la economía general.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN EN TÉRMINOS ECONÓMICOS DE LA NECESIDAD DE LA DISPOSICIÓN

Construir la memoria democrática de Euskadi a partir del recuerdo del pasado y del más riguroso conocimiento histórico han justificado la elaboración de la presente Ley para preservar la memoria y garantizar el reconocimiento jurídico de las víctimas de la represión y de la defensa de los derechos y libertades democráticas y hacer efectivo en Euskadi los principios de Verdad, Justicia y Reparación en los términos establecidos por las Naciones Unidas. El modo más firme de fortalecer la cultura democrática es desplegando complementariamente en su ámbito los estándares internacionales y las bases normativas estatales y de esta forma elevar los estándares de cumplimiento de los derechos humanos.

En este sentido la Comunidad Autónoma tiene una imprescindible deuda con todos los hombres y mujeres que fueron víctimas de violencia y represión, a causa de su compromiso con la libertad, de acuerdo con la jurisprudencia internacional, que obliga a los poderes públicos a buscar a los desaparecidos, de investigar las vulneraciones de derechos humanos y facilitar el derecho a la

verdad de las víctimas y sus familiares, así como a “la concesión de una reparación justa y adecuada.

La Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi, sin embargo, no inicia la actuación pública e institucional en esta materia en vacío, sino que, más bien, supone un nuevo paso que consolida normativamente, promueve y amplía el volumen de actuaciones desarrolladas hasta el momento. Ya en la década de los 80 se configuran las primeras actuaciones con una vocación claramente reparadora de algunas de las consecuencias personales y profesionales de la Guerra Civil y la represión posterior.

Pero sería con el cambio de siglo cuando se intensificaron las políticas públicas, un momento especialmente simbólico fue cuando el 10 de diciembre de 2002 el Consejo de Gobierno constituyó una Comisión interdepartamental para investigar y localizar las fosas de personas desaparecidas durante la guerra civil. Su consecuencia más importante fue la firma en 2003 de un Convenio de Colaboración entre el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco y la Sociedad de Ciencias Aranzadi. Este convenio ha facilitado una continuidad de acciones relacionados con la memoria histórica de forma ininterrumpida.

A partir de aquel momento, se multiplicaron las actuaciones promovidas por el Gobierno Vasco, en colaboración con Diputaciones, Ayuntamientos y en ocasiones con la sociedad civil organizada, o con familiares de las víctimas de la guerra civil y el franquismo. De este modo, se han ido desplegando iniciativas de recuperación de lugares simbólicos en la lucha antifranquista, exhumaciones de restos, reordenación de archivos, investigación y divulgación de hechos históricos, elaboración de bases de datos, recogida de testimonios, y un largo etcétera.

Otro salto cualitativo en las políticas de memoria y reparación de las víctimas lo representó el Decreto 107/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producido entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Aunque, la institucionalización de las políticas públicas de memoria se culminó con la aprobación de la Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos; institución que desde su constitución en 2015 ha aprobado y desarrollado un Programa de Actuación con múltiples iniciativas de investigación y divulgación de la memoria histórica, así como numerosos actos de reconocimiento y homenaje a las víctimas de la guerra civil y el franquismo.

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 dos personas expertas en memoria histórica e investigadores del CSIC, Paco Ferrandiz y Marije Hristova, 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.

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.

Las principales novedades del Anteproyecto:

El **Capítulo II** constituye una de las principales novedades ya que reconoce el derecho que le asiste a toda sociedad en su conjunto, y en especial a las víctimas, a conocer lo sucedido durante la guerra civil y el franquismo. Para ello, Gogora asumirá formalmente la gestión del *Informe-base de vulneraciones de derechos humanos 1936-78*, así como su divulgación y proyección pública mediante la creación de una plataforma digital versátil.

También resulta novedoso el documento/certificado de carácter institucional que se plantea en el **Capítulo IV** respecto del reconocimiento de las víctimas, en respuesta a la ausencia de dicha actuación concreta en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En cuanto a los espacios públicos de reconocimiento institucional, se constató la ausencia de un Día de la Memoria, por ese motivo, el artículo 11 recoge la necesidad de establecer un Día de recuerdo y homenaje a las víctimas de la guerra civil y el franquismo. Todas las medidas activas y actos institucionales se desarrollarán y recogerán en los Planes cuatrienales de Gogora.

Asimismo, en el **Capítulo V** se consolidan y desarrollan la tarea de divulgación y educación como parte esencial de esta ley. A tal efecto, en primer lugar, se incide en las medidas para la divulgación de la memoria, como la consolidación del Centro de Documentación de Gogora, la creación del espacio expositivo, en la misma sede de Gogora, así como el impulso de otros museos, singularmente el *Museo de la Paz. Gernika 1937*. Además, incide en la necesidad de impulsar la investigación, organizar congresos, jornadas, exposiciones y otras actividades que garanticen la difusión de la memoria. En segundo lugar, se establece una esencial vía de colaboración con el Departamento de Educación con el objetivo de desarrollar herramientas didácticas para la inserción de la Memoria Histórica en el currículum vasco. Dicha tarea será complementada con otro tipo de actividades como visitas a espacios, itinerarios o exposiciones dirigidos al alumnado.

Como se ha mencionado anteriormente, ya en 2003 con la firma del Convenio de Colaboración entre el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco y la Sociedad de Ciencias Aranzadi, Euskadi fue pionera en la exhumación de fosas comunes de la Guerra Civil y de la investigación

sobre la represión franquista e incluía entre otras actuaciones, la investigación histórica y documental necesaria para recabar el máximo de información posible sobre los desaparecidos, la elaboración de una base de datos relativa a las personas fusiladas o desaparecidas, la recogida y transcripción de entrevistas y testimonios, la elaboración de informes individualizados, la realización de exhumaciones con metodología arqueológica y forense y la “elaboración de una base de datos de fosas con su ubicación cartográfica”, que se plasmaría más adelante en un mapa de fosas.

Tras la creación de Gogora se consolidaron las actuaciones anteriores mediante sus planes de actuación 2015-2016 y 2017-2020 contemplando, además, algunas otras medidas específicas relativas a la localización e identificación de las personas desaparecidas en la Guerra Civil, y en su caso, proceder a su identificación. Por ejemplo, entre los proyectos presentes en el primer plan, se incluyeron la puesta en marcha de un Columbario para desaparecidos en Elgoibar; y el programa 2017-2020, profundizaba las propuestas ya desarrolladas en el periodo anterior e incluyó nuevas líneas estratégicas como el mantenimiento del plan de exhumaciones 2015-2010, que en su diseño antecedió a Gogora, el desarrollo de un banco de ADN, y el fomento de la investigación y la redacción o encargo de informes relevantes.

La ley pretende engarzar estas y otras actuaciones en una política memorial integrada. Así, de acuerdo con el **Capítulo VI** de esta ley, le corresponde a Gogora actuar para la localización e identificación de las personas desaparecidas, y en su caso, proceder a su identificación.

La ley establece, asimismo, la necesidad de firmar convenios con otras comunidades autónomas, con el Gobierno Central, y/o con entidades públicas y privadas con el fin de recuperar el máximo número de personas desaparecidas.

El **Capítulo VII** del Anteproyecto, dedicado a los Lugares, Espacios e Itinerarios de la Memoria Histórica de Euskadi, constituye una de las principales novedades ya que, hasta el momento, con carácter general, no se establecían obligaciones a los titulares de dichos lugares, espacios e itinerarios. Se creará un Catálogo como instrumento de publicidad y control, cuya organización y procedimiento de inscripción, así como su régimen de protección y conservación se desarrollarán reglamentariamente. La disposición adicional segunda establece que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, se desarrollará mediante decreto la creación del Catálogo de Lugares, Espacios e Itinerarios de Memoria Histórica de Euskadi como el instrumento de publicidad y control de los espacios regulados en este capítulo.

El **Capítulo VIII** se ocupa de regular los denominados símbolos contrarios a la Memoria Histórica, a pesar de que desde las instituciones vascas ya ha habido un largo proceso para la retirada de la mayoría de los elementos, distinciones y honores institucionales, sigue habiendo vestigios que deben desaparecer definitivamente, así lo determinó el “Informe sobre la situación de la retirada de la simbología franquista en Euskadi” de octubre de 2019. La ley establece además una novedad respecto a definir quién debe proceder a retirar el elemento dependiendo de la titularidad del inmueble en el que se hallen. Además, las administraciones locales serán las que adopten las medidas necesarias para que las personas propietarias de los mismo retiren o eliminen dichos elementos. El Gobierno Vasco, a través de Gogora ejercerá acciones subsidiariamente, así como, realizará el seguimiento del proceso de retirada mediante la información que los ayuntamientos le remitan.

Por último, entre las novedades que aporta la ley está la prohibición de subvencionar o prestar ayudas públicas por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sancionadas por resolución administrativa firme, conforme a lo establecido en el capítulo relativo al régimen sancionador.

El **Capítulo IX** se ocupa en primer lugar de definir los documentos de la Memoria Histórica de Euskadi y establecer su protección. Además, la Administración Vasca deberá acometer las actuaciones necesarias para reunir y recuperar todos los fondos documentales y orales que sean de interés para la Memoria Histórica de Euskadi para su incorporación al Archivo Histórico de Euskadi. Especialmente, se incide en que el Gobierno Vasco impulsará las medidas necesarias para la recuperación de los documentos incautados durante la guerra civil y la dictadura franquista. En segundo lugar, se responde a la necesidad de profundizar el papel del Centro de Documentación de la Memoria Histórica, actualmente en desarrollo, que debería convertirse paulatinamente en la sede centralizada de toda la documentación generada por todas las acciones relativas a la memoria histórica que han tenido lugar en Euskadi, así como las que se produzcan en el futuro. Ello permitirá sistematizar la información existente, y resolver su fragmentación y dispersión.

El mencionado informe sobre políticas públicas de Memoria Histórica en Euskadi, así como las entidades memorialistas constataron la necesidad de fortalecer, profundizar y formalizar el enlace y la colaboración con las asociaciones memorialistas, colectivos de víctimas, fundaciones, sindicatos y partidos históricos. Además, se ha demostrado en otras comunidades autónomas, que la inclusión específica de cláusulas para el fomento del movimiento asociativo ha resultado justamente en la proliferación de actividades de asociaciones y plataformas locales. Por todo ello, el **Capítulo X** reconoce expresamente la labor y la aportación realizada por todos ellos y establece una herramienta para fomentar su participación a través de la creación de un Registro de Entidades de Memoria Histórica y la Creación de una Comisión Asesora.

En el **Capítulo XI** se desarrollan los artículos referidos a la actuación y organización administrativa, encomendando a Gogora el desarrollo e impulso de las medidas establecidas en esta ley.

El **Capítulo XII**, por último, establece el régimen sancionador.

La primera disposición adicional deposita en Gogora la responsabilidad de promover un estudio que ofrezca conclusiones sobre el grado de cobertura alcanzado con las medidas de reparación de carácter económico dirigidas a las víctimas y sobre déficits subsanables, trabajo que ya se está realizando y cuyas conclusiones sirvan de justificación a otras iniciativas normativas.

3.- CUANTIFICACIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS PRESUPUESTARIOS QUE OCASIONA LA ENTRADA EN VIGOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

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. 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 adquieran 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.

4.- FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS PRESUPUESTARIOS Y NO PROVENIENTES DEL PRESUPUESTO.

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.

4.3. Fuentes de financiación extrapresupuestarias

No requiere de fuentes de financiación extrapresupuestarias.

5. IDENTIFICACIÓN DE AQUELLOS ASPECTOS DE LA DISPOSICIÓN QUE INCIDAN O REPERCUTAN EN MATERIAS PROPIAS DE LA HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO.

No se aprecia que existan aspectos de la disposición que incidan o repercutan en materias propias de la Hacienda General del País Vasco.

6.- DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA ECONÓMICO PRESUPUESTARIO EN EL QUE SE INSERTA LA DISPOSICIÓN PROPUESTA.

La disposición propuesta se inserta en el programan 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.

7.- AYUDAS Y SUBVENCIONES

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.

En Bilbao, a 9 de febrero de 2021

Fdo. Aintzane Ezenarro Egurbide

Memoriaren, Bizikidetzaren eta Giza Eskubideen Institutuaren zuzendaria