MEMORIA ECONÓMICA RELATIVA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA DE ARAGÓN

I. INTRODUCCIÓN

El principio de eficiencia se reconoce de forma expresa como principio general de actuación de las Administraciones Públicas en el artículo 3.1.j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y supone una manifestación del principio de eficacia reconocido por el artículo 103 de la Constitución (CE). La eficiencia implica la aplicación de criterios de ahorro y racionalización, en definitiva, de economía de medios. En consecuencia, resulta imprescindible que las normas establezcan una regulación conforme con el principio de eficiencia, acomodando el fin perseguido a los recursos públicos, siempre limitados.

El artículo 129.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) establece que «la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos».

El precepto obliga por tanto a racionalizar la gestión de los recursos públicos, y su alusión a la necesidad de que la iniciativa normativa evite «cargas administrativas innecesarias o accesorias», vendría a ser, en sentido estricto, una manifestación más del principio de eficacia que del de eficiencia, como destacara el Dictamen 275/2015, del Consejo de Estado.

El principio de eficiencia debe hoy también ponerse en relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De ahí que la LPAC, en el párrafo 7º de su artículo 129 proyecte estos principios en las iniciativas legislativas, mandando que cuando afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El principio de estabilidad presupuestaria, como es sabido, ha sido constitucionalizado en el artículo 135 CE y desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este principio que ha de marcar en adelante la actuación de todas las Administraciones Públicas, impone la prohibición taxativa de que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan incurrir en un «déficit estructural» que vaya más allá de los límites que establezca la Unión Europea para sus Estados miembros, si bien su efectiva aplicación queda postergada al año 2020. La sostenibilidad financiera se define en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/2012, como la «capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea».

En cumplimiento de dichos preceptos se elabora la presente memoria económica.

II. OBJETO DEL ANTEPROYECTO

En el año 2016 las Cortes de Aragón aprobaron la Proposición no de Ley número 285/16, instando al Gobierno de Aragón a proseguir en la defensa y fomento de los valores democráticos y el Estado de Derecho, tal y como estipula el Estatuto de Autonomía, y a que desarrolle los trabajos pertinentes para la aprobación de una «ley de localización e identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y de dignificación de las fosas comunes».

El Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática de Aragón viene a dar cumplimiento a dicha iniciativa.

Es objeto del Anteproyecto según prevé el artículo 1, el impulso de políticas públicas que garanticen el reconocimiento de la Memoria Democrática de Aragón, el reconocimiento del derecho de las víctimas y familiares de las personas asesinadas y desaparecidas a localizar el paradero de sus familiares para darles una sepultura digna, y el impulso de los mecanismos precisos para instar a los poderes públicos competentes con el objeto de que las víctimas de la represión entre los años 1936-1978 logren rehabilitación moral y jurídica.

Para conseguir dichos objetivos el Anteproyecto recoge una serie de actuaciones. En algunos aspectos el Anteproyecto tiene carácter programático, estableciendo directrices y líneas de actuación que deberán ser objeto de desarrollo posterior, y que por lo tanto no se pueden cuantificar económicamente en este momento. Sin embargo, contiene muchas obligaciones definidas de forma específica, y aunque no todas son competencia exclusiva de la Administración de la Comunidad Autónoma, lo cierto es que a esta le corresponden la mayor parte.

Las actuaciones pueden clasificarse en tres grandes grupos:

a) Actuaciones de gestión que deberá realizar la estructura orgánica que se cree de conformidad a lo dispuesto en el artículo 30 del Anteproyecto, o en las unidades ya existentes con competencias específicas en cada materia:

- Elaboración de un censo de Desaparecidos y Víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en Aragón.
- Elaboración de un Mapa de Fosas de Aragón.
- Revisión del Protocolo de Exhumaciones específicas para fosas y enterramientos de clandestinos de la Guerra Civil y del Franquismo en Aragón.
- Elaboración de un Protocolo para recoger muestras de ADN.
- Elaboración de un Protocolo para la elaboración de pruebas genéticas.
- Elaboración de un Protocolo de actuación para dignificar fosas comunes.
- Gestión del Portal en Internet de Memoria Democrática.
- Declaración de lugar de Memoria Democrática y Ruta de Memoria Democrática.
- Participación junto con otras Instituciones Académicas en labores de investigación a través de la Creación de un Fondo Documental de la Memoria Democrática en Aragón.
- Control y sanción de los elementos contrarios a la Memoria Democrática.
- Creación del Registro de Entidades de Memoria Democrática en Aragón.

b) Actividades de fomento:

- Reconocimiento de las víctimas mediante la realización de jornadas, homenajes, etc.
- Promoción de programas de investigación y divulgación.
- Fomento de la actividad social y fundacional.

c) Realización de exhumaciones, identificación y traslado de víctimas.

III. BREVE REFERENCIA A LAS ACTUACIONES YA REALIZADAS POR EL GOBIERNO DE ARAGÓN EN RELACIÓN CON LA RECUPERACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón puso en marcha en el año 2004 el Proyecto "Amarga Memoria", impulsado desde la Dirección General de Patrimonio Cultural del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, a partir del cual se iniciaron las primeras actuaciones en materia de políticas públicas de memoria en la Comunidad Autónoma. Dicho proyecto recibió un fuerte impulso político y presupuestario tras la aprobación de la Proposición no de Ley 88/2006, de 31 de mayo, y de este modo, el Gobierno de Aragón, durante el período 2007-2011 realizó diversas actuaciones en temas tales como la adecuación de enclaves militares de la Guerra Civil en Aragón, fosas comunes, identificación e investigación de la documentación aragonesa existente en archivos estatales, edición de obras impresas, audiovisuales y digitales, y realización de exposiciones y congresos. Para ello, además de las actividades realizadas por sus propios servicios, ha venido concediendo subvenciones a entidades y asociaciones memorialistas.

Asimismo y en virtud del Convenio de colaboración formalizado con las Cortes de Aragón el 16 de enero de 2017, se está trabajando en la puesta en funcionamiento de una página *web* institucional sobre memoria democrática.

IV. ASPECTOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA DE ARAGÓN QUE PUEDEN AFECTAR A LOS INGRESOS PÚBLICOS

El Anteproyecto no tiene, en principio, impacto sobre los ingresos públicos, pues aunque incorpora un régimen sancionador con sanciones pecuniarias que pueden llegar a tener una cuantía importante (150.000 €), no parece previsible que ello suponga una fuente de ingresos que permita financiar las actuaciones previstas con carácter habitual.

V. ASPECTOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA DE ARAGÓN QUE PUEDEN AFECTAR A LOS GASTOS

En el Capítulo de gastos podemos distinguir entre aquellos que afectarán al Capítulo I por estar referidos a gastos de personal y los que afectarán al resto de los Capítulos.

Respecto del resto de los Capítulos de gasto, hay que señalar que el Anteproyecto prevé actuaciones que afectan tanto al gasto corriente directo de Capítulo II (desenvolvimiento de las funciones de la estructura orgánica que se cree, elaboración de censos de desaparecidos y víctimas del franquismo y mapa de fosas, elaboración de estudios, publicaciones, celebración de jornadas y homenajes, y construcción de monumentos para la reparación y reconocimiento a víctimas, gestión del portal de Internet sobre Memoria Democrática de Aragón, etc.), como al instrumentado a través de transferencias corrientes de Capítulo IV (a modo de ejemplo recoge el apoyo a la creación y mantenimiento de las Entidades de Memoria Democrática de Aragón, el apoyo a las entidades locales en la conservación y mantenimiento de documentos, apoyo a iniciativas de exhumación, etc.

También, aunque en menor medida, los gastos pueden afectar a los capítulos de inversión.

Aunque en la ejecución de las distintas actuaciones participaran varios Departamentos de acuerdo con la distribución competencial por materias (patrimonio cultural, educación, etc.) al Departamento competente en materia de Memoria Democrática le corresponde el impulso y coordinación general por lo que resulta conveniente agrupar todos los gastos en un programa presupuestario bajo su gestión.

V. 1. Gastos de Capítulo I.

Respecto del Capítulo I, el anteproyecto prevé la creación de una estructura específica en el Departamento competente en materia de Memoria Democrática al que le corresponderá implementar las políticas públicas en la materia, con funciones de asistencia, seguimiento de las actividades aprobadas por la comisión técnica que se constituye, y de asistencia a la ciudadanía.

Dicha estructura deberá definirse mediante la oportuna modificación del Decreto de estructura del Departamento al que se atribuya dicha competencia, de modo que se concrete cómo se hace efectiva la nueva asignación competencial.

Y para ello se tendrá en cuenta el principio de eficiencia en la asignación de recursos, procurando que ello implique el menor incremento en el Capítulo I y para ello contando en cuanto sea posible con las dotaciones de personal ya existentes.

Así, minimizando todo lo posible el impacto económico, se entiende que dichas funciones podrían integrarse dentro de alguna Dirección General ya existente que asumiera esta nueva materia y a la que habría que dotar de un Servicio con una estructura mínima:

- Jefe de Servicio, con un nivel 29 B, con un coste anual de 61.170,98.
- Asesor técnico, nivel 28 B, con un coste anual de 59.204,84.
- Jefe de sección, nivel 24 que supondrá 49.997,86.
- Auxiliar administrativo, nivel 14 B, 25.353,90 euros.

Dicho gasto, deberá contemplarse en el presupuesto correspondiente al ejercicio en el que haya de darse cumplimiento a dicha previsión.

Por lo que respecta a las actuaciones relacionadas con el patrimonio cultural y con el ámbito educativo que se describen en el anteproyecto, estas se llevarán a cabo con personal actualmente existente en el Departamento de Educación Cultura y Deporte, en concreto en las actuales Direcciones Generales de Cultura y Patrimonio y de Planificación y Formación Profesional, por lo que la realización de dichas actuaciones no supondrá un incremento de gasto.

V.2. Gastos de Capítulo II

- Elaboración de un censo de Desaparecidos y Víctimas del Franquismo en Aragón, y de los Protocolos para la toma de muestras de ADN y de elaboración de pruebas genéticas: para estas actuaciones que serán impulsadas por el Departamento competente en materia de Memoria Democrática pero que requerirán la colaboración externa se estima necesario un crédito de 15.000 € que se situará en los subconceptos 227006 y 227009 del capítulo II.
- Elaboración de un Mapa de Fosas de Aragón y la revisión del Protocolo de exhumaciones: supondrá incremento en el presupuesto de gasto del Capítulo II y la utilización de recursos del Capítulo I. A tenor de los gastos similares realizados para el inventario de yacimientos arqueológicos y actuaciones de excavación de éstos y sus necrópolis, se puede determinar

un gasto anual de 70.000 € en los subconceptos 227006 y 227009 del Capítulo II. Los gastos correspondientes a la supervisión de los trabajos, estudios e inventarios serán realizados por personal adscrito a la actual Dirección General de Cultura y Patrimonio.

- Elaboración de un Protocolo de actuación para dignificar fosas comunes. Esta actuación exigirá un gasto de 12.000 €. No incluye las actuaciones materiales sobre las fosas que se realizarán de forma paulatina, conforme se vayan localizando y delimitando.
- Gestión del Portal en Internet de Memoria Democrática, con un importe estimado de 6.000 € anuales.
- Declaración de lugar de Memoria Democrática y Ruta de Memoria Democrática: será de aplicación el procedimiento que rige para la declaración de Bienes de Interés Cultural, el reglamento para las autorizaciones culturales y el Censo General de Bienes recogidos en la Ley 3/1999, de 10 de marzo del Patrimonio Cultural Aragonés. No supone incremento de gasto pues será realizado por la Dirección General con competencias en Patrimonio Cultural.
- Creación del Fondo Documental de la Memoria Democrática: la gestión archivística documental, será desarrollada por los Archivos Históricos Provinciales y el Archivo General de la Administración Aragonesa.
- Control y sanción de los elementos contrarios a la Memoria Democrática: será realizado por el personal de la unidad con competencias en materia de Memoria Democrática.
- Creación del Registro de Entidades de Memoria Democrática en Aragón: será realizado por el personal de la unidad con competencias en materia de Memoria Democrática.
- Actividades de fomento: Reconocimiento de las víctimas mediante jornadas, homenajes y Promoción de programas de investigación y divulgación: la realización de estudios y publicaciones, la celebración de jornadas y homenajes, se prevé una dotación de 12.000 € anuales. Además de forma específica se plantea la realización de las rutas de la memoria con escolares aragoneses que se valora en 10.000 € anuales.

A estos gastos se unirán los gastos ordinarios estrictamente necesarios para el desenvolvimiento de la unidad con competencias en materia de Memoria Democrática y de la Comisión Técnica de Memoria Democrática que crea el artículo 30 del Anteproyecto.

Una previsión razonable es que una dotación de 125.000 € anuales en Capítulo II sea suficiente para atender el correcto desenvolvimiento de la unidad y la elaboración de los estudios y protocolos mencionados, puesto que hay que pensar que los mismos se realizarán con una planificación temporal plurianual.

V.3. Gastos de Capítulo IV

Actividades de fomento incluyendo la Promoción de programas de investigación y divulgación y el Fomento de la actividad social y fundacional.

La colaboración con Asociaciones memorialistas, centros de investigación y entidades locales mediante transferencias de capital de Capítulo IV, se instrumentará mediante varias líneas de subvención o convenios de colaboración para entidades sin

ánimo de lucro y entidades locales, que en función de los objetivos anuales podría estimarse en 250.000 €.

V.4. Gastos de inversión

La construcción de monumentos y de cualquier elemento análogo en recuerdo y reconocimiento de las víctimas, o de señalización y recuperación de Lugares y Rutas de Memoria Democrática exigirá una inversión aproximada de 100.000 € anuales.

Se incorporará al presupuesto en el Capítulo VI o VII dependiendo de que se realice directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o por las entidades locales u otras instituciones mediante subvención total o parcial del Gobierno de Aragón.

V.5. Gastos sin determinar.

El Anteproyecto incluye una serie de actividades materiales como la realización de exhumaciones, identificación de niños recién nacidos sustraídos, etc. para los que es imposible cuantificar el gasto en este momento. Habrá que esperar a la elaboración de los estudios y documentos exigidos en la Ley (Protocolos, Mapas...) para tener una idea clara de las necesidades económicas. Por otro lado los gastos podrán realizarse en algunos casos por unidades de la propia Administración como puede ocurrir con la identificación genética, mientras que las exhumaciones podrán ser financiadas mediante subvenciones para que otras entidades públicas y/o privadas la realicen, o pueden realizarse directamente con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

VI. CONCLUSIONES

El presupuesto anual estimado asciende a:

Capítulo I	195.727,58.-€
Capítulo II	250.000,00.-€
Capítulo IV	250.000,00.-€
Capítulo VI o VII	100.000,00.-€

En todo caso el Anteproyecto prevé en el artículo 32 que todas las actuaciones se plasmen en un Plan de Acción de la Memoria Democrática en Aragón, que determinará los recursos financieros para su ejecución.

Zaragoza, 17 de abril de 2017

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA

Fdo.: José Luis Pinedo Guillén

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE

Fdo.: Felipe Faci Lázaro