



PARLAMENT DE CATALUNYA

A LA MESA DE LA COMISSIÓ DE JUSTÍCIA

Aportació escrita de LA FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA en relació amb el Projecte de llei de memòria democràtica (tram. 202-00017/13).

«»

Data: 30 de novembre de 2023

Nom de la persona/entitat que fa les aportacions

Eduard Rivas Mateo

President de la Federació de Municipis de Catalunya



PARLAMENT DE CATALUNYA

Il·lustres. Senyores i Il·lustres Senyors,

La Federació de Municipis de Catalunya (FMC) compareix davant el Parlament de Catalunya per participar en el debat sobre el Projecte de Llei de memòria democràtica.

Abans de pronunciar-se sobre els aspectes concrets de la proposta, l'FMC considera important fer una reflexió general sobre el text i el context en què s'insereix.

En general, l'FMC considera que el projecte de llei és una bona proposta que recull moltes de les reivindicacions del moviment memorialista i del municipalisme. Per tant, l'articulat de la iniciativa és un bon punt de partida per a un debat constructiu entre tots els agents implicats. No obstant això, també volem manifestar la nostra preocupació pel fet que el projecte obvia i ignora el territori i el món local. La llei no atorga un paper rellevant als ajuntaments, ni en el seu preàmbul ni en l'articulat.

És cert, que el projecte de llei de memòria democràtica vol fusionar en una sola norma tres lleis vigents: la llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic; la llei 10/2009 sobre la localització i identificació de les persones desaparegudes (lleis de fosses); i la llei 11/2017, del 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme. També incorpora aspectes de la llei 16/2020, del 22 de desembre, de la desaparició forçada de menors a Catalunya. I que, actualment, Catalunya no disposa d'una llei de memòria integral. Perquè tot i que l'any 2007, Catalunya va ser pionera a crear una institució dedicada a la memòria, el Memorial Democràtic, aquesta llei només regulava l'ens i no contenia una legislació d'abast general. Passada aquesta primera embranzida, en l'actualitat, la majoria de les comunitats autònomes disposen de lleis integrals de memòria. En canvi, Catalunya només disposa de diverses lleis que no constitueixen un conjunt unitari.

Aquesta manca d'una llei global ha provocat que a Catalunya hi hagi buits en la regulació de diversos aspectes de la memòria democràtica, com ara els nadons robats, el règim sancionador, el concepte de víctimes, el dret a la veritat, la justícia i la reparació, els espais de memòria o la simbologia franquista. Afortunadament, el projecte de llei sembla que cobrirà tots aquests buits.

En aquest sentit, cal tenir present que l'FMC va presentar un seguit d'al·legacions al projecte de llei en el marc de la consulta pública efectuada en el tràmit d'audiència i d'informació pública. Algunes d'aquestes al·legacions van ser incorporades al text després d'un procés de negociació bilateral entre el Departament i l'FMC. És per això que des de l'FMC estem satisfets amb el resultat d'aquest procés de negociació, ja que considerem que les nostres al·legacions van contribuir a millorar el resultat final del projecte de llei.

Els ens locals, rellevants actors de la memòria democràtica, han de tenir un paper més rellevant en el projecte de llei

El projecte de llei de memòria democràtica esmenta els ens locals amb escassa freqüència i només en determina algunes obligacions que han de satisfer. Això és insuficient, ja que els ajuntaments són actors rellevants en la recuperació, la reparació i la dignificació de la memòria democràtica.



PARLAMENT DE CATALUNYA

En els darrers anys, els ajuntaments han desenvolupat una àmplia gamma d'accions en aquest àmbit, com ara:

- Rehabilitació d'espais, instal·lació de monuments, plaques commemoratives, plafons explicatius, llambordes Stolpersteine...
- Homenatges, commemoracions, reconeixements de fets i persones; declaracions oficials de reparació i reconeixement; elaboració del cens víctimes i represaliats; actes en els dies internacionals; etc.
- Jornades, taules rodones, conferències, presentacions de llibres...
- Tallers, visites comentades, rutes...
- Obres teatrals, concerts de cançons, sessions de cinema, vetllades poètiques...
- Museïtzació i senyalització d'espais...
- Exposicions temporals...
- Publicacions, premis i beques d'estudis, recerca arxivística, memòria oral...
- Suport a les entitats memorialistes i centres d'estudis locals...
- Eliminació de simbologia franquista...
- Retirada de mencions, medalles i honors a personalitats franquistes...
- Suport a la Generalitat en l'exhumació de fosses i la cerca de desapareguts...

Totes aquestes accions són essencials per a la construcció d'una memòria democràtica compartida i inclusiva. Per això, el projecte de llei ha de reconèixer i potenciar el paper dels ens locals.

El parer de l'FMC és que el Projecte de llei de memòria democràtica no reconeix el lideratge dels ens locals en aquesta matèria. L'exposició de motius de la llei només menciona la Generalitat i el Memorial Democràtic, però ignora per complet tot el treball que els moltíssims ajuntaments han realitzat al llarg dels anys.

L'article 71 només dedica un article als ens locals, i en aquest article se'ls obliga a «contribuir» a la consecució de les finalitats de la llei, però no especifica com ho han de fer. També obliga la Generalitat a col·laborar amb els ens locals, però no es concreten els mecanismes d'aquesta col·laboració. I, en altres articles de la llei, com ara els articles 2,3, 4, 15, 24 i 51, els ens locals només es mencionen de forma genèrica, sense atorgar-los-hi cap pes específic. Per exemple, no es compta de forma explícita amb el suport dels ens locals és: a l'hora de fer el cens de víctimes (art. 15), el cens de desapareguts (art. 24), el cens de simbologia franquista (art. 51); i tampoc en el camp de la recerca (art. 33). **Per l'FMC, aquesta manca de reconeixement i de definició del paper dels ens locals és un greu error.** Els ajuntaments són les instàncies de govern més propers a la ciutadania i, per tant, tenen un paper clau en la recuperació de la memòria democràtica. **Els ens locals han de ser considerats agents actius en aquesta matèria, no només col·laboradors.**

Per això creiem que la llei hauria de ser modificada per: reconèixer explícitament el lideratge dels ens locals en matèria de memòria democràtica; especificar el paper que han de jugar els ens locals en la consecució de les finalitats de la llei; establir mecanismes concrets de col·laboració entre els ens locals i la Generalitat. Perquè tots aquests elements contribuïràn a garantir que la llei sigui efectiva i que la memòria democràtica es pugui recuperar de manera justa i inclusiva.

Dignificació de les fosses comunes

El projecte de llei de memòria democràtica assigna als ajuntaments un paper irrellevant en la localització i exhumació de fosses comunes. La Generalitat assumeix totes les competències en aquesta matèria, i els ajuntaments només poden participar de manera limitada, mitjançant convenis o col·laboració. L'FMC considera que aquesta regulació no només és injusta sinó que també és ineficaç. Els ajuntaments són les instàncies de govern més propers a la ciutadania i, per tant, tenen un paper clau en la recuperació de la memòria democràtica. Per això des de l'FMC es proposa que la llei es modifiqui per



PARLAMENT DE CATALUNYA

permetre als ajuntaments desenvolupar exhumacions de fosses comunes de forma directa, sempre que presentin un projecte científicament solvent que sigui aprovat per la Direcció General de Memòria democràtica.

Aquesta proposta tindria diversos avantatges:

- Agilitzat la recuperació de les fosses: Els ajuntaments podrien actuar de manera més ràpida i flexible que la Generalitat, que ha de seguir una programació rígida.
- Afavoriria la participació ciutadana: Els ajuntaments podrien implicar més ciutadans en el procés d'exhumació, que és una qüestió de justícia i reparació.
- Milloraria la gestió de les fosses: Els ajuntaments serien responsables de la gestió de les restes exhumades, que podrien ser enterrades en el cementiri municipal.

L'FMC va recomanar aquesta modificació durant el període d'informació pública del projecte de llei, però va ser rebutjada per la Direcció General de Memòria democràtica. L'FMC espera que el Parlament de Catalunya reconsideri aquesta proposta en el debat i finalment pugui ser incorporada al text.

El projecte de llei també estableix que la Generalitat, d'acord amb les organitzacions associatives d'ens locals, ha d'impulsar un protocol d'actuació per dignificar les fosses comunes als cementiris municipals, i que aquest protocol hauria de destinar els recursos necessaris per dur a terme les actuacions necessàries, com ara la senyalització de les fosses, la instal·lació de plaques commemoratives o la realització d'actes de memòria, inclús amb la col·laboració dels mateixos ajuntaments afectats. Aquesta és una proposta positiva, però l'FMC recorda que la llei de fosses de 2009 ja establí aquesta regulació, i que la Generalitat mai ha plantejat cap proposta a les entitats municipalistes.

Simbologia franquista

El títol VIII del projecte de llei regula la retirada de la simbologia franquista. Aquesta obligació recau en totes les administracions públiques (AAPP), però sobretot en els municipis. Així, en relació amb les vies i espais públics municipals, la llei estableix que els ajuntaments tenen l'obligació de retirar la simbologia franquista (article 49.2). La decisió sobre les sol·licituds de retirada parcial o de resignificació per part de particulars depèn exclusivament de la Generalitat, i els ajuntaments ni són consultats, inclús en aquells casos que poden haver-hi elements amb un cert valor patrimoni-cultural.

La llei també obliga a totes les AAPP a retirar les condecoracions i honors als franquistes (article 53). Aquesta obligació afecta especialment els municipis, que són els que tenen més condecoracions i honors franquistes. I, a més la disposició addicional 7 dona un termini de dos anys a les AAPP per fer-ho. Aquest termini es va ampliar de l'any inicial a dos anys a petició de l'FMC. Efectivament, el termini era excessivament curt, especialment per als ajuntaments de mida mitjana i petita, ja que s'han de realitzar investigacions per descobrir-les i cercar els suports financers i històrics necessaris.

Finalment, la llei obliga, encertadament, a totes les AAPP, en el marc de les seves competències, a prevenir i evitar actes públics d'enaltiment del franquisme (article 54).

Aspectes que tenen a veure amb el Patrimoni Cultural i amb el territori

El títol VII del projecte de llei crea un conjunt de figures de protecció dels espais i paisatges de memòria democràtica (EMD), que no estan prou coordinades amb la legislació de patrimoni cultural, principalment amb el de la llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català (LPC).

La nova llei introdueix diverses novetats:

Estableix una categoria de protecció denominada **Espais de Memòria Democràtica (MD)** de Catalunya (articles 41 i 42), juntament amb un instrument de gestió, l'inventari dels Espais de MD a Catalunya (article 43), elaborat i gestionat per la DGMD. Aquest inventari



PARLAMENT DE CATALUNYA

intenta alinear-se amb els paràmetres de protecció de la legislació de Patrimoni Cultural, però amb resultats limitats.

L'article 42 estableix que s'aplica als Espais el règim de protecció de la Llei 9/1993 "corresponent a la categoria que s'escaigui". Obliga cada administració competent a protegir aquests espais, però la intercanvi de declaracions entre la DGMD i la DGPC no garanteix una equiparació o equivalència efectives.

L'article 42.2 imposa als propietaris la conservació dels espais segons la normativa de patrimoni cultural, però això no és vinculant si els béns no estan protegits de manera concreta. Tampoc se'ls pot obligar a comunicar afectacions si no estan protegits adequadament (si es BCIN a la Generalitat de Catalunya i si es BCIL o BPU, a l'ajuntament).

Pel que fa a l'inventari (article 43), cal una integració i coordinació coherent amb l'Inventari del Patrimoni Cultural Català gestionat per la DGPC del Departament de Cultura.

És rellevant destacar que les esmenes presentades per l'FMC en el tràmit d'audiència pública, que intentaven abordar aquestes disfuncions, no van ser recollides, malgrat els esforços per millorar la coherència entre el Projecte de Llei i la Llei 9/1993 de patrimoni cultural català, especialment en relació amb la protecció i els inventaris de béns, així com en el respecte a la figura dels BCIL.

El Projecte de Llei també estableix una **Xarxa d'Espais de MD de Catalunya** (article 44), formada pels Espais de MD adherits, que ja existeix (creada per ordre de 2010) i és impulsada i coordinada pel Memorial Democràtic. Actualment, tots els espais de la xarxa són de titularitat municipal. No obstant això, es troba a faltar una explicitació de l'obligació de foment als titulars d'espais per part de la Llei, tal com es va proposar en una esmena específica de l'FMC en el tràmit d'audiència. També es necessiten òrgans de governança de la xarxa que reconeixin el paper dels ajuntaments, titulars dels espais.

Finalment, dins d'aquest apartat, s'introdueix el concepte de **Paisatges de MD a Catalunya** (article 45) que es concreta en un instrument, el Mapa dels Paisatges de MD a Catalunya (article 46), identificat, elaborat, aprovat i gestionat per la DGMD. Malgrat ser un instrument prescriptiu sense efectes jurídics en termes de protecció, obliga les administracions públiques a tenir-lo en compte en les polítiques de memòria democràtica, de paisatge i d'ordenació territorial i urbanística, d'acord amb la legislació de paisatge. El parer de l'FMC és que potser es tracta d'una figura innecessària, ja que ja existeix la figura dels espais..

En resum, la regulació dels espais i paisatges de memòria democràtica a Catalunya presenta algunes inconsistències i mancances. En particular, es recomana:

- Revisar la regulació dels EMDC per tal d'aconseguir una major coherència amb la legislació de patrimoni cultural.
- Contemplar òrgans de governança de la XEMDC que reconeixin el paper dels ajuntaments, titulars dels espais.
- A més, es podria estudiar la conveniència de mantenir la figura dels PMDC o substituir-la per un altre instrument més eficient.

Aspectes de governança i d'organització administrativa

El títol IX del Projecte de Llei de regula l'organització administrativa per a la implementació de la Llei. L'estructura bàsica d'aquesta organització es compon de tres parts:

- La Direcció General de Memòria Democràtica (DGMD), que és l'òrgan de la Generalitat responsable de l'execució de la política de memòria democràtica. (Art. 56)



PARLAMENT DE CATALUNYA

- El Memorial Democràtic (MD), que és un organisme autònom amb personalitat jurídica pròpia que té com a objectiu la promoció i la difusió de la memòria democràtica. (Art. 57 i ss)
- Les relacions institucionals, que inclouen les relacions amb els ens locals i altres administracions. (Art. 62). Per tant, respecte de aquests s'ometen els consorcis liderats per la Generalitat que actuen en matèria de MD (el COMEBE i el MUME). L'FMC va proposar, via esmenes, sense èxit, incorporar-los al text de la llei.

El projecte de llei atribueix a la DGMD i al MD un conjunt de funcions que, en alguns casos, es poden considerar coincidents o superposades. Això pot generar problemes de governança i de coordinació entre aquests dos organismes.

Per tal de millorar la definició de funcions entre la DGMD i el MD, es recomana:

- Atribuir al MD les funcions de gestió del cens de simbologia franquista, el cens de víctimes i l'inventari i protecció dels espais de memòria democràtica. Això implicaria modificar els articles 56.3 i 57.2.
- Establir un mecanisme clar de coordinació entre la DGMD i el MD per evitar duplicacions o ineficiències.

Nomenament del director del MD

El projecte de llei no estableix el procediment de nomenament del director del MD. Això pot generar problemes de transparència i de independència d'aquest organisme. Per tal de garantir la independència del MD, es recomana que el seu director sigui nomenat per concurs públic. El MD ha de ser independent de les legislatures polítiques. També s'haurien de concursar les direccions dels dos consorcis esmentats, el COMEBE i el MUME

Participació dels ens locals

El Projecte de llei preveu la participació dels ens locals en els òrgans de govern de la Generalitat en matèria de memòria democràtica. El projecte de llei manté la participació de les entitats municipalistes al Comitè de Fosses (Comitè Tècnic Assessor per a la Recuperació i la Identificació de les Persones Desaparegudes durant la Guerra Civil i la Dictadura Franquista) (article 31) amb dos representants. Val a dir que els ens locals no estaven inicialment contemplats a la Junta de Govern del Memorial Democràtic (article 61) però en la fase de tramitació d'aquesta iniciativa com avantprojecte, en el tràmit d'audiència pública, l'FMC va presentar una esmena per incorporar-hi dues persones representants de les organitzacions associatives d'ens locals. En un principi, l'esmena no va ser incorporada, però després d'un procés de diàleg i negociació entre la DGMD i l'FMC, la proposta va ser acceptada. Per tant, el projecte de llei que debatrà el Parlament preveu aquesta important novetat, la qual ha satisfet notablement les aspiracions de l'FMC, perquè a. aquesta participació és un pas important per garantir la implicació dels ens locals en la construcció de la memòria democràtica. Des de l'FMC també es va intentar millorar la presència municipalista al Consell de Participació del Memorial Democràtic, però finalment, la concreció de la composició es deriva als estatuts.

La nova llei estatal

El projecte de llei de memòria democràtica de Catalunya no contempla l'encaix i la concordança amb la nova llei estatal de memòria democràtica, aprovada el 2022. Aquesta manca d'encaix a parer de l'FMC pot generar problemes de coherència i de conflictes de competències entre les dues lleis. Si Catalunya aspira a tenir una llei integral de memòria democràtica, aquesta ha de complementar-se amb la llei estatal. La llei catalana hauria d'ampliar i maximitzar els drets i les obligacions establerts per la llei estatal, tenint en compte l'especificitat catalana.



PARLAMENT DE CATALUNYA

A tall de resum de tot el que s'ha exposat fins ara des de l'FMC destaquem la importància del Projecte de Llei de memòria democràtica i en general, valorem positivament la proposta, que integra diverses lleis existents i aborda buits en la regulació de la memòria democràtica. No obstant això, manifestem la nostra preocupació per la falta de reconeixement del paper dels ajuntaments i altres ens locals en la llei.

L'FMC considera que els ajuntaments han desenvolupat un paper essencial en la construcció de la memòria democràtica a través de diverses accions, com la rehabilitació d'espais, homenatges, jornades culturals, i altres iniciatives. I per això vol expressar la seva inquietud pel fet que el Projecte de Llei no atribueix un paper rellevant als ens locals, ni en el preàmbul ni en l'articulat, i insta a modificar la llei per reconèixer explícitament el lideratge dels ajuntaments en aquest àmbit.

Pel que fa a la dignificació de les fosses comunes, l'FMC proposa que els ajuntaments puguin desenvolupar exhumacions directament, presentant projectes científicament sòlids aprovats per la Direcció General de Memòria democràtica. Aquesta proposta busca agilitzar el procés, fomentar la participació ciutadana i millorar la gestió de les restes exhumades.

En relació amb la retirada de la simbologia franquista, l'FMC destaca les obligacions als ajuntaments i assenjala la necessitat de consultar-los en casos de sol·licituds de retirada parcial o resignificació per part de particulars.

Sobre els aspectes de governança i organització administrativa, l'FMC suggereix millorar la coordinació entre la Direcció General de Memòria Democràtica i el Memorial Democràtic, atribuint al Memorial Democràtic funcions específiques com la gestió del cens de simbologia franquista, el cens de víctimes i la protecció dels espais de memòria democràtica.

En conclusió, l'FMC celebra la iniciativa legislativa, tot i reconèixer els endarreriments en les polítiques de memòria i reparació. Destaca les polítiques proactives de moltes administracions catalanes i destaca la importància de la cooperació dels ens locals en la construcció de la memòria democràtica.

Finalment, i a tall d'epíleg, des de l'FMC, celebrem especialment aquesta iniciativa legislativa, i és per això que considerem que és rellevant assenyalar que ja han passat quaranta-vuit anys des de la mort del dictador. Desafortunadament, constatem un notori endarreriment en les polítiques de memòria i reparació. Malgrat que la transició democràtica de la segona meitat dels anys setanta ha estat considerada, per alguns, com a modèlica, aquesta va implicar l'oblit de les víctimes i dels represaliats antifranquistes, així com la impunitat dels victimaris. S'han perdut moltes traces, testimonis directes han desaparegut, el patrimoni ha estat malmès, les exhumacions de fosses són escasses i encara no disposem de tots els noms.

No obstant això, cal destacar que les administracions catalanes han adoptat un enfocament proactiu. Tant la Generalitat com molts ajuntaments i diputacions provincials han desenvolupat i implementat polítiques públiques de memòria de gran qualitat. És per això considerem que la futura Llei catalana de memòria democràtica hauria de representar un punt d'inflexió per impulsar definitivament aquestes polítiques a tot el territori, amb una atenció especial a la cooperació i complicitat dels ens locals.

Gràcies per la seva atenció.