

Nota sobre l'avaluació de l'impacte de les mesures proposades**Projecte normatiu:**

Avantprojecte de llei de la memòria democràtica de Catalunya (SIG22JUS0369)

Unitat promotora-Departament:

Departament de Justícia

Tècnic de l'Àrea de Millora de la Regulació:

Carlos López

I. Observacions sobre la memòria d'avaluació

Tal com es va exposar en les observacions de data 23.3.2022 la memòria d'avaluació hauria de sintetitzar els resultats de l'anàlisi efectuada i aportar informació suficient sobre el problema que es vol resoldre, els objectius perseguits i les diferents alternatives existents. La seva lectura hauria de permetre entendre quins són els pros i els contres de les opcions considerades i qui es veurà afectat.

Les observacions que es formulen a continuació segueixen l'estructura de la memòria d'avaluació que es recull a les [Recomanacions sobre el contingut de la memòria d'avaluació](#).

Per si us pot ser d'utilitat i a tall exemplificatiu, podeu consultar l'apartat de [Bones Pràctiques](#) que consta a la del Departament de la Presidència i també el [Repositori d'avaluacions ex-ante](#) del web departamental sobre [Millora de la regulació](#).

Amb caràcter previ, cal destacar l'esforç de la unitat promotora en l'elaboració de la memòria d'avaluació, en especial l'apartat relatiu a l'impacte pressupostari. Les observacions que s'efectuen a continuació van encaminades a millorar la comprensió d'alguns dels seus apartats i ampliar l'anàlisi d'algunes mesures concretes.

1. Anàlisi del context i identificació de les opcions**1.A. Els problemes que es pretenen solucionar**

En la memòria d'avaluació elaborada s'inclou una relació de les normes aprovades en la matèria i s'identifiquen els àmbits sobre els quals hi ha més interès en intervenir. No obstant això, no s'acaben de reflectir aspectes essencials que s'haurien d'incloure en l'anàlisi del problema, com la situació de la política memorialista a Catalunya i les principals dificultats o problemes que la unitat promotora entén que en limiten l'impuls i que es voldrien solucionar amb aquesta intervenció. Cal remarcar que molta de la informació es pot deduir d'alguns informes que s'incorporen en l'expedient o del propi text, si bé la memòria d'avaluació és el document idoni per aportar informació sobre el problema existent i les seves causes. En aquest sentit, es recomana incloure:

- Una valoració succinta dels resultats de l'aplicació de la política memorialista a Catalunya en la qual es descriguin els principals punts forts i febles. Aquesta valoració es pot fonamentar en informes sobre la matèria, com ara els efectuats pel relator

Pl. Sant Jaume, 4
Palau de la Generalitat
08002 Barcelona
Tel. 93 402 46 00

Doc. original signat per:
Carlos López Garzo
26/05/2022,
Paula Ortí Ferrer 26/05/2022

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
09/03/2023 13:04:53

Pàgina 1 de 14

Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Secretaria del Govern
Àrea de Millora de la Regulació

especial de Nacions Unides al qual es fa referència en l'apartat III del preàmbul de la norma.

- Una referència al [Projecte de llei de la memòria democràtica](#) aprovat pel Govern de l'Estat. En aquest cas, seria interessant valorar breument la incidència que pot tenir la seva aprovació en la iniciativa que es vol impulsar¹.

Efectuada aquesta aproximació, caldria precisar quins són els principals problemes o situacions susceptibles de millora que la unitat promotora ha considerat que cal solucionar amb aquesta intervenció. Segons la informació que consta en l'expedient, els àmbits sobre els quals existeix més interès podrien ser: la preservació i protecció dels Espais de Memòria Democràtica i llocs on es troben restes humanes de persones desaparegudes; l'accés als arxius i documents públics i privats per part de persones interessades i la seva interacció amb el dret a protecció de dades; el posicionament i col·laboració entre administracions públiques sobre la retirada de símbols franquistes en espais públics i espais privats amb projecció pública. Respecte cadascun d'aquests àmbits, caldria assenyalar de manera clara i connectada, quin és el problema existent, les causes del problema, les conseqüències que genera i qui es veu afectat.

1.B. Els objectius que es volen assolir

Segons les [Recomanacions](#) citades en aquesta nota, és convenient definir, en la mesura del possible, dos nivells d'objectius: generals i específics. Els objectius generals han de servir per enquadrar la intervenció dins del context més ampli de les polítiques públiques de l'Administració de la Generalitat; mentre que els objectius específics s'han de referir als resultats concrets que es volen assolir amb la intervenció sense prejutjar una solució o alternativa determinada.

Els objectius identificats en la memòria d'avaluació són de caràcter general, alguns d'ells són propis de la política pública en matèria de memòria democràtica (*"donar compliment als principis i directrius bàsics sobre el dret de les víctimes"*) i altres s'aproximarien més a mesures que a objectius de la intervenció (*"posicionar les polítiques de memòria democràtica com una de les polítiques clau"*). Cal tenir en compte que els objectius haurien d'estar referits als resultats que es pretenen obtenir en la realitat socioeconòmica o el canvi de situació al qual es vol arribar.

En aquest supòsit, és rellevant definir de forma precisa els objectius específics de la intervenció, ja que no només ha de permetre valorar *ex ante* l'eficàcia de les mesures proposades per assolir-los, sinó que seria útil a l'hora de donar compliment de l'obligació de dur a terme una avaluació *ex post* prevista en l'Avantprojecte de llei i retre comptes a la ciutadania, encara que aquests es puguin acabar de concretar quan es planifiqui la futura avaluació.

Segons el contingut del l'apartat 1.A de la memòria d'avaluació, sembla que alguns dels objectius específics que es podrien afegir serien:

- Incrementar el volum de dades i d'informació sobre els fets esdevinguts durant la Guerra Civil i la Dictadura.
- Facilitar l'accés als documents públics i privats per part de les persones interessades.

¹ Hi ha aspectes nuclears del Projecte de llei que poden incidir en la norma catalana, en especial el concepte de víctima o el règim sancionador. Al mateix temps, també hi ha mesures que requeriran l'aportació d'informació a l'Estat i que l'Avantprojecte sembla que ja permetria fer-ho, com ara l'elaboració del Catàleg de vestigis relatius a la Guerra i la Dictadura.

2/14

Doc. original signat per:
Carlos López Garzo
26/05/2022,
Paula Ortí Ferrer 26/05/2022

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
09/03/2023 13:04:53

Pàgina 2 de 14



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Secretaria del Govern
Àrea de Millora de la Regulació

- Incrementar el nombre de fosses identificades i la recuperació i identificació de persones desaparegudes.
- Reduir el risc de menyscapte i actes d'espoli en fosses comunes.

Cal fer avinent que tots aquests objectius, a més d'específics, han de ser mesurables, assolibles, realistes i delimitats temporalment.

1.C. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

En la identificació de les opcions cal distingir dos nivells diferents: l'instrument d'intervenció – que pot ser normatiu (lleí, decret...) o no normatiu (autoregulació, coregulació...) – i el contingut o enfocament de la intervenció. Per tant, en aquest apartat, s'han de posar en relleu quines són les principals opcions valorades per la unitat des d'aquestes dues perspectives.

En la memòria d'avaluació elaborada s'identifiquen parcialment les dues opcions considerades i es justifica l'instrument d'intervenció (elaborar una nova lleí). Tanmateix, es troba a faltar una descripció més precisa d'aquestes opcions, que faciliti la comprensió de quins són els seus elements diferencials.

A fi de completar l'apartat, es fa una identificació purament exemplificativa de les opcions considerades, que s'ha fet a partir de la informació que consta en l'expedient i de l'anàlisi del marc jurídic vigent. En tot cas, la unitat promotora hauria de revisar-la abans d'incorporar-la en la memòria d'avaluació.

Opció de "no fer res". Aquesta opció comporta les principals mesures següents:

- Mantenir l'estatus jurídic de víctima i els drets a la veritat, la recuperació, la justícia i les garanties de no repetició.
- L'accés de les víctimes o les persones interessades a la informació pública relacionada amb la memòria democràtica es regeix pel règim general d'accés a la informació pública.
- Les entitats memorialistes no tenen un règim jurídic específic, sens perjudici de l'aplicable segons la forma jurídica que adoptin (fundacions, associacions)
- L'òrgan competent en matèria de memòria democràtica pot impulsar actuacions per preservar els "espais de memòria" a través de convenis de col·laboració amb els ajuntaments afectats.
- La regulació d'activitats, la gestió i la preservació en "espais de memòria" i en llocs on es localitzen restes humanes s'efectua a través dels instruments de planejament i ordenació del territori.
- La retirada d'escuts, insígnies, plaques i altres objectes d'exaltació de l'alçament militar, la guerra civil i la repressió de la dictadura depèn de la voluntat concurrent de les administracions públiques, sense que el marc jurídic vigent estableixi mesures concretes ni coercitives per ordenar la retirada a persones públiques o privades.
- Els actes públics d'exaltació o homenatge al franquisme es controlen exclusivament per la via penal (delicte d'odi).

Opció proposada, la qual comporta les principals mesures següents:

- Ampliar el concepte de víctima i definir mesures de reparació i reconeixement de les víctimes, moltes de les quals ja es duen a terme sense una cobertura normativa específica.

3/14

Doc. original signat per:
Carlos López Garzo
26/05/2022,
Paula Ortí Ferrer 26/05/2022

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
09/03/2023 13:04:53

Pàgina 3 de 14

Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Secretaria del Govern
Àrea de Millora de la Regulació

- Establir un règim específic d'accés a la informació pública que faciliti l'obtenció d'informació per part de les víctimes i les persones interessades, en especial quan hi ha afectació sobre dades personals.
- Facultar als poders públics a tractar dades personals que siguin necessàries per assolir les finalitats de les polítiques memorialistes.
- Regular els requisits bàsics de les entitats memorialistes i reconèixer en favor d'aquestes entitats alguns beneficis.
- Regular els Paisatges, el Catàleg i Espais de Memòria Democràtica de Catalunya. L'ordenació del territori s'ha de fer tenint en compte aquestes figures. S'incorporen mesures d'intervenció per part de l'òrgan competent en matèria democràtica per garantir la protecció d'aquests espais.
- Crear la Comissió de Memòria Democràtica, com òrgan d'assessorament i consulta, per aprofundir en el coneixement dels esdeveniments, les accions i les actituds de lluita que formen part de la memòria democràtica.
- Crear un cens de símbols i altres elements franquistes i un Cens de simbologia franquista, públics i amb dades concretes sobre aquests elements.
- Regular un procediment de retirada de símbols franquistes. S'atorga capacitat de l'Administració de la Generalitat per acordar i imposar la retirada de símbols i es regula un procediment de negociació i mediació amb els ens locals.
- Disposar la retirada de distincions, nomenaments, títols i honors institucionals a persones relacionades amb el cop d'Estat del 1936 i la dictadura franquista.
- Incorporar mesures per evitar actes públics d'exaltació o homenatge del franquisme i contraris a la dignitat de les víctimes o dels seus familiars, principalment la privació d'ajudes i un règim sancionador.
- Regular nous instruments de difusió de la memòria democràtica i incidir en la formació de les persones.
- Establir un règim sancionador per garantir l'efectivitat de les mesures previstes en la llei.

D'altra banda, es vol fer notar la importància d'identificar en la memòria d'avaluació terceres opcions -en termes de contingut- per assolir els objectius perseguits. En aquest cas, sembla que hi hauria un ampli ventall de solucions possibles, tant normatives (en relació amb la definició del concepte de víctima, regulació dels procediments administratius, formes d'intervenció en espais i zones que es volen protegir, etc.) com no normatives (pel que fa a l'impuls de determinades mesures a través d'instruments de difusió, deixar la via penal com única via per reaccionar contra determinats actes, etc.). S'entén que són nombroses les alternatives que la unitat promotora s'haurà plantejat i descartat, per la qual cosa fora bo recollir aquesta valoració amb la indicació de les raons que ho han motivat.

Des d'un punt de vista formal, es suggereix suprimir qualsevol al·lusió als impactes, en concret la part final de l'apartat des d'on diu "*L'adopció d'aquesta alternativa*" fins a "*per a la resta garanties de no repetició*". En relació amb la valoració sobre l'afectació dels ens locals que es fa en l'inici de la pàgina 4, s'hauria d'integrar en l'informe d'impacte pressupostari.

4/14

Doc. original signat per:
Carlos López Garzo
26/05/2022,
Paula Ortí Ferrer 26/05/2022

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
09/03/2023 13:04:53

Pàgina 4 de 14

2. Anàlisi dels impactes econòmics, socials i ambientals més rellevants de les opcions considerades

2.A. Informe d'impacte pressupostari

En l'informe d'impacte pressupostari es fa una anàlisi detallada sobre l'impacte que s'espera que l'opció proposada tingui sobre el pressupost i els recursos personals i materials de l'Administració de la Generalitat. Amb caràcter general, cal destacar l'esforç de la unitat promotora a l'hora de dur a terme les estimacions previstes en la memòria d'avaluació.

En l'informe d'impacte econòmic i social s'adverteix que *"en funció dels nous drets ciutadans que s'hi recullin, caldrà preveure un increment en el pressupost dedicat a les polítiques de memòria. Un exemple molt clar és que a la nova Llei es proposa l'ampliació del concepte de víctima, que pot comportar el reconeixement de nous drets, amb una xifra que avui no està encara quantificada"*. A més, al llarg de l'informe d'impacte pressupostari s'analitzen una gran varietat de mesures que estan supeditades a les disponibilitats pressupostàries i s'anticipa que caldrà fer els ajustaments pressupostaris corresponents.

D'aquestes conclusions es dedueix que l'Avantprojecte de Llei pot generar despesa pública incondicionada², és a dir, que no depèn de la implantació progressiva de la iniciativa³, com podria ser el cas de l'ampliació del concepte de víctima, en el supòsit que aquest estatus atorgui drets que comporten una despesa pública correlativa i obligatòria. Per aquest motiu, seria convenient delimitar de forma més clara quines mesures comporten aquest impacte pressupostari directe, ja que del contrari es podria generar el risc eventual d'incompliment en el cas de manca de crèdit pressupostari.

2.B. Informe d'impacte econòmic i social

En l'informe d'impacte econòmic i social s'assenyala que *"l'impacte social és molt rellevant"*, si bé no s'aporta cap informació sobre quins serien els impactes diferencials entre les dues opcions considerades. En aquest cas, seria interessant exposar quins beneficis s'espera que l'opció proposada pugui tenir en comparació amb la situació actual, ja que d'aquesta manera es podria visualitzar quin retorn social s'espera obtenir dels recursos addicionals que es preveu destinar per garantir l'efectivitat de les mesures incorporades en l'Avantprojecte de Llei.

Al marge dels beneficis esmentats, també caldria analitzar la incidència sobre els drets següents:

- Drets fonamentals, en especial el dret a la llibertat d'expressió i el dret de reunió. L'opció proposada introdueix mesures rellevants per prevenir, evitar i reaccionar contra l'enaltiment del franquisme o l'exposició de simbologia franquista, en especial l'establiment d'un procediment *ad hoc* de retirada d'aquests símbols, l'obligació de

² D'altra banda, l'avantprojecte de Llei reconeix a determinades persones el dret a sol·licitar l'inici d'un procediment de persones desaparegudes, si bé aquestes actuacions depenen de les disponibilitats pressupostàries (articles 24.4 i 28.1 APL).

³ Algunes amb incidència en determinats capítols pressupostaris: l'adquisició de fons documentals (art.7); despesa destinada al contracte de serveis de localització, recuperació i anàlisi antropològica i genètica de les restes òssies (art. 24); possible increment de la despesa destinada a actuacions de senyalització i dignificació dels espais (art.31); possible increment de despesa destinada al foment de la recerca i divulgació i del coneixement de la memòria democràtica (art.33 i 34); possible increment de despesa destinada a la difusió de projeccions culturals i divulgació de la memòria democràtica en mitjans de comunicació (art.36 i 37). Altres mesures que afectaran els recursos personals i materials existents i que caldrà nou personal: posada en funcionament de la Comissió de Memòria democràtica (art.6 i DA 1); informació i assistència jurídica sobre el dret a la justícia (art. 10); anàlisi jurídica per emprendre accions judicials en l'àmbit de la memòria democràtica (art. 12); creació del Cens de víctimes de la Guerra Civil i de la dictadura franquista (art.16).

prevenir i evitar determinats actes públics, el reconeixement de mesures d'execució forçosa davant l'incompliment i la tipificació d'infraccions i sancions contra determinades conductes (articles 48, 49, 50, 51, 56, 78 i 79 APL).

Cal assenyalar que algunes d'aquestes mesures poden incidir en determinats drets fonamentals de les persones i poden suscitar el debat sobre si la via administrativa (i el procediment sancionador) és l'adequada per reaccionar contra determinats actes. De fet, algunes mesures mantenen certes similituds amb les previstes en el Projecte de llei de la memòria democràtica, que durant la seva tramitació ha generat un intens debat sobre els límits de la llibertat d'expressió i del dret de reunió, que s'han posat en relleu en l'[informe del Consell General del Poder Judicial](#) (pàgines 58 i següents).

Per aquest motiu, seria convenient valorar la incidència de les mesures proposades sobre els drets fonamentals i llibertats públiques que puguin resultar afectats. Aquesta anàlisi hauria de seguir la seqüència lògica de l'avaluació (identificació del problema, establiment d'objectius, identificació d'opcions i anàlisi dels impactes). Pel que fa a l'anàlisi dels impactes, caldria analitzar les restriccions en termes de necessitat i proporcionalitat⁴.

- **Dret d'accés a la informació pública i dret de protecció de dades.** Sens perjudici dels informes que es sol·licitin durant la tramitació als òrgans experts en la matèria, seria convenient que en la memòria d'avaluació⁵ s'inclouï una valoració sobre l'afectació de les opcions considerades sobre el dret d'accés a la informació pública i el dret de protecció de dades. Entre d'altres qüestions, sembla que es podria valorar: si es reforça o limita el dret d'accés; la justificació dels límits que es puguin imposar al dret d'accés i qui es veu afectat per aquest reforçament o restricció. Respecte el dret de protecció de dades, caldria assenyalar quin interès públic es vol protegir, la finalitat dels diferents tractaments, els principals riscos sobre els drets i llibertats de les persones i les garanties que es preveu adoptar.

Finalment, cal advertir que si bé la regulació no es projecta sobre cap activitat econòmica, sembla que pot incidir de manera indirecta sobre determinats col·lectius, per exemple sobre aquelles empreses que tinguin interès en dur a terme actuacions en zones protegides o professionals del sector de l'arqueologia (mapes de localització o Espais de la Memòria Democràtica). Si es dona aquesta circumstància, caldria incorporar de manera preceptiva el Test de pimes, tal com preveu l'Acord del Govern, d'11 de febrer de 2014, pel qual s'aprova [el Test de Pimes](#). D'acord amb el principi de proporcionalitat de l'anàlisi i tenint en compte que l'impacte seria molt acotat, simplement caldria respondre de manera afirmativa o negativa les preguntes del Test.

2.C. Informe impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives

En l'informe d'impacte normatiu elaborat s'incorpora en l'apartat "a) *impacte sobre les mesures de intervenció administrativa*", la valoració d'algunes obligacions que afecten els ciutadans, algunes de les quals poden generar càrregues administratives. En l'apartat "b) *impacte des*

⁴ En aquesta línia es suggereix es suggereix consultar el document [Better Regulation Toolbox](#), de la Comissió Europea. L'eina "Tool 29# fundamental rights, including promotion of equality" d'aquest document és específica per l'anàlisi d'impacte normatiu sobre els drets fonamentals (pàgines 242 i següents).

⁵ Cal remarcar la importància que la tasca d'avaluació s'integri en un únic document que sigui complet i actualitzat en detriment de fer-ho de manera dispersa en notes i informes valoratius, amb la finalitat de garantir un resultat més clar i coherent i afavorir la seguretat jurídica (entre d'altres, els dictàmens [114/2020](#) i [87/2020](#) de la Comissió Jurídica Assessora -FJ V.6.c-).

de la perspectiva de la simplificació i la reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans”, es descarta un impacte significatiu des d’aquesta perspectiva i es valora la simplificació normativa (refosa de normes en un únic text normatiu). En qualsevol cas, caldria completar l’anàlisi efectuada en el sentit que s’exposa a continuació.

a) Necessitat i proporcionalitat de les mesures d’intervenció administrativa.

L’opció proposada introdueix algunes mesures d’intervenció administrativa en determinats àmbits espacials que no han estat objecte de valoració en l’informe d’impacte normatiu (mapes de localització o espais de memòria democràtica), ja sigui en forma de comunicacions o d’emissió d’informes, alguns dels quals són preceptius i/o vinculants (articles 26.4, 27.5, 27.9 44.3, 47.4). Per tant, caldria incloure una anàlisi sobre la necessitat i proporcionalitat d’aquestes mesures, on es valori: la finalitat o interès que es vol protegir; el possible solapament amb altres formes d’intervenció administrativa⁶; si no existeixen mesures menys restrictives; i l’afectació i encaix amb els procediments substantius amb els quals poden estar relacionats⁷. En concret, caldria:

- Especificar quin control fa l’òrgan competent en matèria democràtica en relació amb les comunicacions d’actuacions en zones que siguin mapes de localització o Espais de Memòria Democràtica de Catalunya (art.26.4, 27.9 i 44.3 APL). En aquest cas, el terme “comunicar” o “comunicar prèviament” que s’empra en l’Avantprojecte de llei pot generar dubtes sobre quina és la finalitat i els efectes d’aquestes comunicacions. En concret, es dubta sobre si s’aplicaria a aquest tràmit el règim jurídic de la comunicació prèvia previst en la [Llei 26/2010](#)⁸, i per tant, té efectes habilitants per exercir el dret o dur a terme les activitats que es regulen (construccions, remoció de terres, trasllat de restes humanes); o per contra, si és una simple posada en coneixement de l’actuació a l’òrgan competent en matèria de memòria democràtica, supòsit en el qual no sembla que el promotor o la persona interessada hagi de comunicar res, ja que aquesta comunicació es podria fer entre les administracions públiques. A més de valorar la finalitat i els efectes d’aquesta comunicació, es recomana revisar el text a fi d’aclarir aquestes qüestions i concretar qui ha de fer el tràmit en els diferents supòsits que es regulen.
- Valorar la proporcionalitat de determinades mesures i les dificultats de compliment que es podrien generar. Per exemple, en la redacció actual de l’avantprojecte de llei sembla que es traslladi a la persona interessada en fer intervencions arqueològiques la responsabilitat de conèixer si la seva actuació “pot afectar restes de persones desaparegudes” i, en cas d’actuar sense tenir l’informe previ favorable, sancionar-les. Si la voluntat és garantir la preservació de les zones incloses en mapes de localització davant intervencions arqueològiques autoritzades pel Departament de Cultura, no sembla que sigui necessari traslladar a la persona interessada la responsabilitat, ja que en el marc del procediment d’autorització es podria verificar aquesta circumstància i denegar o condicionar l’autorització.

⁶ En especial, pot tenir incidència sobre l’ordenació urbanística, la protecció del patrimoni cultural o del paisatge.

⁷ La Direcció General de Patrimoni Cultural ha advertit que l’informe de l’article 27.5 pot entorpir la tramitació de les intervencions arqueològiques i les dificultats per complir el termini de resolució fixat en el Decret 78/2002. La Direcció General d’Ordenació del Territori i d’Urbanisme determina que el termini d’emissió de l’informe sigui d’un mes, en lloc de tres.

⁸ Llei 26/2010, del 3 d’agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya

	Doc. original signat per: Carlos López Garzo 26/05/2022, Paula Ortí Ferrer 26/05/2022	Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026 Original electrònic / Còpia electrònica autèntica CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ [Redacted]	Data creació còpia: 09/03/2023 13:04:53 Pàgina 7 de 14
--	--	--	--

b) Anàlisi des de la perspectiva de la simplificació procedimental.

En la memòria d'avaluació es troba a faltar una valoració de l'adequació dels procediments que es regulen als principis de simplificació administrativa, en especial la justificació del règim de silenci negatiu i dels terminis de resolució que preveu l'Avantprojecte de llei (articles 28.2 i 43.4 APL)

Entre d'altres qüestions, s'observa que les actuacions de cerca, localització, recuperació i identificació de les persones desaparegudes s'articulen a través d'un procediment administratiu que exigeix un pronunciament específic de l'Administració, a diferència del que preveu l'actual [Decret 111/2010](#)⁹ que vehicula les instàncies de les persones interessades a través del dret de petició, on l'Administració només estava obligada a comunicar si iniciava o no les actuacions i el règim de recursos corresponent (article 20 D111/2010). Sens perjudici del desplegament reglamentari que correspongui, es recomana assenyalat quin és l'abast del procediment, ja que no queda clar si només comprèn la decisió de l'Administració de procedir o no a efectuar les actuacions de recerca, localització, recuperació i identificació, de manera que un cop resolta, es poden iniciar les actuacions¹⁰; o en canvi afecta totes les fases assenyalades. Un cop aclarida aquesta qüestió, caldria analitzar la necessitat i proporcionalitat del termini de resolució de 18 mesos¹¹ i el sentit del silenci negatiu. Aquestes consideracions són extensibles a la resta de procediments regulats en l'Avantprojecte de llei.

c) Identificació i quantificació de les càrregues administratives.

En la memòria d'avaluació s'identifiquen algunes obligacions d'informació, les quals poden generar càrregues administratives tant als ciutadans com a les empreses (en concret, aportar informació sobre el seu testimoni o comunicar al departament competent en memòria democràtica la intenció de dur a terme actuacions en Espais de Memòria Democràtica).

Cal advertir, però, que en el text de la norma existeixen altres obligacions d'informació, que caldria identificar en el cas que afectin els ciutadans i quantificar preceptivament les que afectin les empreses (art. 4 del [Decret 106/2008](#)). A fi de facilitar aquesta tasca s'adjunten els documents d'identificació i quantificació corresponents que haurien de ser revisats i completats, d'acord amb els suggeriments que s'efectuen (Annexos 5.A i 5.B i document excel adjunt).

3. Comparació de les opcions considerades

Un cop completada l'anàlisi de l'impacte de les opcions considerades, es recomana revisar aquest apartat, en especial caldria exposar en el segon paràgraf les raons per les quals l'opció escollida, materialitzada en un avantprojecte de llei, és la millor opció.

D'altra banda, es suggereix afegir en un annex un quadre de comparació dels impactes, a fi de facilitar la visualització dels impactes diferencials de cadascuna de les opcions considerades. S'adjunta una proposta de quadre de comparació d'opcions (Annex 5.C).

⁹ Decret 111/2010, de 31 d'agost, pel qual es desenvolupa reglamentàriament la Llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes.

¹⁰ Si es configura com un dret subjectiu, sembla que el procediment té per objecte decidir si existeixen o no indicis per dur a terme les actuacions allà on es presumeixin que poden haver restes de persones desaparegudes i que l'Administració resoldrà impulsar les actuacions si considera prou fonamentats aquests indicis. Un cop resolta aquesta qüestió i reconegut el dret de la persona, l'Administració disposarà dels mitjans necessaris per localitzar, recuperar i identificar les restes.

¹¹ Aquest llarg termini contrasta amb les tasques administratives associades a aquests procediments que figuren en la pàgina 10 de la memòria d'avaluació.

4. Implementació, seguiment i avaluació de la norma

En aquest apartat cal explicar quina és l'estratègia per garantir l'aplicació eficaç i eficient de la norma que es vol aprovar. En la mateixa memòria d'avaluació s'identifiquen un gran volum de "noves tasques" que comportarà l'aplicació efectiva de la futura llei (en especial, pàgines 17 i 20), per tant es recomana identificar quines seran les mesures d'implementació necessàries per poder donar compliment a aquestes noves tasques i, si fos possible, quan està previst dur-les a terme (posar en marxa els censos, adaptació dels programes informàtics, creació de les comissions i altres òrgans, adaptació de la normativa reglamentària, etc.).

D'altra banda, atesa la voluntat de dur a terme una seguiment i avaluació de la futura norma, resultaria convenient citar els indicadors que s'empraran per valorar el grau d'assoliment dels objectius de la intervenció, sens perjudici que en la fase d'avaluació es concretin o afegixin. De forma purament exemplificativa, aquests indicadors poden ser: nombre de sol·licituds del dret d'accés relacionades amb la informació pública en matèria memorialista (estimades o desestimades); nombre de persones desaparegudes localitzades/identificades; nombre d'actes d'espoli i menyscapte en fosses comunes.

5. Annexos

5.A. Acarament de les obligacions d'informació que afecten els ciutadans

A continuació s'identifiquen les obligacions d'informació previstes en la normativa vigent i en la proposta normativa que afecten els ciutadans. Respecte aquesta identificació, cal tenir en compte els aspectes següents:

- Algunes d'aquestes obligacions podrien ser concrecions de drets ja reconeguts en l'ordenament vigent, si bé no s'ha trobat cap obligació equivalent. En el cas que l'obligació ja existeixi, caldria identificar-la en la columna esquerra.
- El caràcter potestatiu d'un tràmit o la presentació voluntària d'una sol·licitud no comporta que el cost derivat del seu compliment no pugui ser considerada una càrrega administrativa. En aquest sentit, les obligacions vinculades a l'exercici de drets també es consideren càrregues administratives¹² (sol·licitar la incorporació de informació al Cens, sol·licitar l'inici de determinats procediments, etc.).
- En el cas que la població afectada pugui ser també una empresa o una entitat del tercer sector, caldria identificar-la i quantificar-la addicionalment en l'excel adjunt. En tot cas, s'ha interpretat que quan l'obligació o el tràmit va adreçat a víctimes, és clarament una referència als ciutadans o particulars. En canvi, la qüestió no resulta clara quan el tràmit o l'obligació va adreçada a "terceres persones" o "persones interessades", supòsit en el qual s'ha decidit si pot afectar empreses en funció de la naturalesa de l'obligació.

¹² Pàgina 9 del document "[Standard Cost Model for citizens : User's guide for measuring administrative burdens for citizens. European Public Administration Network \(EUPAN\)](#)"



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Secretaria del Govern
Àrea de Millora de la Regulació

Llei 10/2009, del 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes.	
Avantprojecte de llei de memòria democràtica de Catalunya	
OBLIGACIONS D'INFORMACIÓ:	OBLIGACIONS D'INFORMACIÓ:
OPCIÓ DE "NO FER RES"	OPCIÓ PROPOSADA
Població afectada: víctimes directes o indirectes o altres persones interessades	
	1. Sol·licitar la incorporació d'informació al Cens de víctimes de la Guerra Civil i de la dictadura franquista (art.16.3 APL)
	2. Sol·licitar un document individualitzat que acrediti la nul·litat de ple dret de les causes i dels consells de guerra instruïts i sentències i resolucions dictades per causes polítiques ¹³ (art.13.3 APL)
	3. Sol·licitar la declaració d'un Espai de Memòria Democràtica de Catalunya (art.43.2 APL), on s'inclouï: -Identificació del bé -Els valors que justifiquen la declaració -La delimitació cartogràfica -Les coordenades geogràfiques
	4. Presentar una sol·licitud de retirada parcial o resinificació dels símbols franquistes (art. 49.7 APL)
Població afectada: tercers persones que tinguin coneixement directe o indirecte de fets relacionats amb la memòria democràtica	
	1. Aportar la informació o testimoni sol·licitat per l'Administració (art. 5.1 APL)
1. Comunicar a l'Administració de la Generalitat o a l'ajuntament el descobriment de restes de persones desaparegudes (art. 10 L10/2009)	
Població afectada: familiars de persones desaparegudes i persones que formin part de la comunitat acadèmica i científica	

¹³ S'interpreta que aquesta sol·licitud és complementària a la prevista en l'article 4 de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, que permet a la persona afectada i els seus familiars sol·licitar la "Declaració de reparació i reconeixement personal".

10/14

Doc.original signat per:
Carlos López Garzo
26/05/2022,
Paula Ortí Ferrer 26/05/2022

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
09/03/2023 13:04:53

Pàgina 10 de 14

Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Secretaria del Govern
Àrea de Millora de la Regulació

1. Sol·licitar per escrit la inscripció en el Cens de persones desaparegudes (art. 4.2 L10/2009)	1. Sol·licitar la inscripció d'informació en el Cens de persones desaparegudes (art.25.2 APL)
2. Sol·licitar la iniciació d'un procediment per cercar, localitzar, recuperar i identificar les persones desaparegudes (art. 7.3.a L10/2009)	2. Sol·licitar la iniciació d'un procediment per cercar, localitzar, recuperar i identificar les persones desaparegudes (art. 28.1 APL)
3. Aportar les proves documentals o la relació d'indícis que la justifiquin (art. 7.4 L10/2009)	3. Aportar les proves documentals o la relació d'indícis que la justifiquin (art. 28.2 APL)

5.B. Quantificació de les càrregues administratives

En el document excel adjunt s'adjunta una proposta de quantificació de les càrregues administratives que s'interpreta que poden afectar les empreses i entitats del tercer sector. Es recomana consultar el document [Exemple de quantificació de càrregues administratives](#).

A fi de completar la quantificació de les càrregues administratives, caldria:

- Verificar que el destinatari de l'obligació pot ser una empresa, com ara quan es fa referència als "promotors". No s'han de quantificar obligacions que afectin entitats del sector públic.
- Revisar la categoria de costos unitaris seleccionada i els paràmetres freqüència i població. En aquesta proposta s'han afegit alguns d'aquests paràmetres d'acord amb la informació que consta en la memòria d'avaluació, sens perjudici que la unitat promotora disposi de dades més acurades. En el mateix document s'efectuen algunes consideracions sobre com completar els diferents paràmetres.
- Revisar i completar la pestanya origen de les dades, en què s'assenyalin les fonts de les quals s'han obtingut les dades emprades.
- Incorporar la quantificació definitiva com a annex de la memòria d'avaluació i valorar el resultat en l'apartat corresponent de l'informe d'impacte normatiu.

11/14

Doc. original signat per:
Carlos López Garzo
26/05/2022,
Paula Ortí Ferrer 26/05/2022

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
09/03/2023 13:04:53

Pàgina 11 de 14

5.C. Quadre de comparació de les opcions de regulació

En el quadre següent s'haurien de sistematitzar els impactes (positius i negatius) més rellevants que les opcions considerades poden tenir des de les perspectives que són objecte d'anàlisi en la memòria d'avaluació. Alguns dels impactes que aquí es recullen estan identificats en la memòria d'avaluació, altres s'han deduït per part de l'Àrea de Millora de la Regulació, mentre que altres s'han deixat amb un espai en blanc () perquè no es disposa d'informació suficient.

Aquest quadre hauria de ser revisat i completat per la unitat promotora, que és qui coneix de la matèria. En tot cas, els impactes han d'estar degudament identificats i analitzats en la memòria d'avaluació. També caldria completar la part final amb una valoració de la contribució de les opcions considerades a l'assoliment dels objectius de la intervenció.

	OPCIÓ 1: "NO FER RES"		OPCIÓ 2: OPCIÓ PROPOSADA	
IMPACTES	COSTOS	BENEFICIS	COSTOS	BENEFICIS
Impacte pressupostari	Pressupost i recursos personals i materials de l'Administració de la Generalitat: recursos per donar compliment a les actuacions en matèria de memòria democràtica.		Pressupost i recursos personals i materials de l'Administració de la Generalitat: recursos per donar compliment a les actuacions en matèria de memòria democràtica. Es preveu un increment de despesa que es finançarà en funció de les disponibilitats pressupostàries i a través de la redistribució del pressupost actual.	Pressupost de l'Administració de la Generalitat: ingressos derivats de multes imposades en aplicació del règim sancionador i devolució d'ajuts per part de persones sancionades. Millor coordinació entre les administracions públiques en l'aplicació de la política memorialística
Impacte normatiu	Càrregues administratives: €/any afecten les empreses. Simplificació normativa: la normativa catalana en la	Simplificació normativa: el marc jurídic català és coherent amb el marc estatal.	Càrregues administratives: €/any afecten les empreses. Simplificació normativa: incrementa la densitat de la normativa catalana en la matèria.	

Pl. Sant Jaume, 4
Palau de la Generalitat
08002 Barcelona
Tel. 93 402 46 00

Doc original signat per:
Carlos López Garzo 26/05/2022,
Paula Ortí Ferrer 26/05/2022

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
09/03/2023 13:04:53

Pàgina 12 de 14

	matèria és parcial i fragmentada.		Mesures d'intervenció: s'incrementa el control d'activitats en zones d'interès per a la memòria històrica (fosses, paisatges de memòria), circumstància que pot afectar negativament determinats procediments (p.ex. actuacions arqueològiques)	Simplificació normativa: integra la normativa catalana en la matèria en un únic text.
Impacte de gènere	Desconeixement general del paper actiu de la dona en la Guerra Civil i el franquisme		Desconeixement general del paper actiu de la dona en la Guerra Civil i el franquisme.	S'espera un major coneixement en el futur de la situació de la dona en la Guerra Civil i el Franquisme i presa de consciència per part de la societat.
Impacte econòmic i social	Drets fonamentals, dret d'accés a la informació pública i dret en matèria de protecció de dades: _____ Espais de memòria democràtica i espais on poden existir restes de persones desaparegudes: es detecten actuacions que posen en perill la preservació d'aquests espais	Víctimes i familiars: reconeixement dels drets relacionats amb la memòria històrica.	Drets fonamentals, dret d'accés a la informació pública i dret en matèria de protecció de dades: _____	Víctimes i familiars: es reforça el reconeixement dels drets relacionats amb la memòria històrica. S'amplia la possibilitat de gaudir dels drets econòmics i socials reconeguts i es preveu una millora en la identificació i obtenció de dades sobre determinats col·lectius (infants apartats de les seves famílies, persones desaparegudes, etc.) Espais de memòria democràtica i espais on poden existir restes de persones desaparegudes: s'incrementa la protecció d'aquests espais i es redueix el risc de menyscapte.
VALORACIÓ SOBRE L'ASSOLIMENT DELS OBJECTIUS				

13/14

Doc original signat per:
Carlos López Garzo 26/05/2022,
Paula Ortí Ferrer 26/05/2022

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 09/03/2026

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
09/03/2023 13:04:53

Pàgina 13 de 14

II. Observacions sobre el text proposat

Consideracions generals: malgrat que un dels objectius de la iniciativa és reduir la dispersió normativa en la matèria, s'observa que el text és llarg i incrementa la densitat normativa. Entre altres qüestions:

- La regulació d'aspectes organitzatius no afectats per cap reserva de llei que poden comportar la congelació de rang (articles 6, 31, 46, 57, 58 i Capítol II del Títol IX¹⁴).
- La reiteració d'aspectes al llarg del text o regulació que figura dispersa, com ara la possibilitat de col·laborar entre les administracions públiques i altres entitats (articles 4, 24.3, 26.5, 33.4, 35.3, 46.6, 72,73,74 i 75) o el contingut de la informació que han de constar en els censos que regula la iniciativa (article 3, 4.2, 5.3, 21).
- L'establiment d'obligacions que sembla que ja s'han de complir de conformitat amb l'ordenament vigent, com ara deures genèrics que ja preveuen altres normes (article 7.5, 7.7, 72,73,74 i 75) o mesures que ja es poden dur a terme sense que calgui una previsió expressa del legislador (disposició addicional novena).

Article 16: segons les consideracions generals, es suggereix valorar la possibilitat d'incloure en aquest article totes les referències al contingut del Cens que es fan al llarg del text.

Articles 26.4 i 44.3: d'acord amb les consideracions d'aquesta nota, caldria revisar la configuració d'aquestes comunicacions prèvies. A més, es recomana concretar en l'article 26.4 si aquesta comunicació no s'ha de comunicar a l'òrgan competent en matèria de memòria democràtica, en coherència amb l'article 44.3.

Article 28.3: d'acord amb els suggeriments que s'efectuen en aquesta nota, es recomana aclarir en el precepte quins serien els efectes de la resolució.

Disposició derogatòria: tal com alerta l'Assessoria Jurídica en el seu informe, es recomana valorar la possibilitat de concretar quins preceptes reglamentaris quedarien derogats expressament, a fi de garantir la seguretat jurídica.

Barcelona, 26 de maig de 2022

Analista de projectes normatius

Cap de l'Àrea de Millora de la Regulació

¹⁴ Per aquells continguts que no estiguin afectats per la reserva de llei relativa a la creació d'entitats de dret públic.